

# CRÉER ET PARTAGER LA PROSPÉRITÉ

SORTIR L'ÉCONOMIE CANADIENNE DE L'IMPASSE

**DIANE BELLEMARE**

Préface de  
CLAUDE CASTONGUAY



Presses  
de l'Université  
du Québec







CRÉER  
ET PARTAGER  
LA PROSPÉRITÉ

Membre de  
L'ASSOCIATION  
NATIONALE  
DES ÉDITEURS  
DE LIVRES

## Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone: 418 657-4399

Télécopieur: 418 657-2096

Courriel: puq@puq.ca

Internet: www.puq.ca

### *Diffusion/Distribution:*

**CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7  
Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864

**FRANCE** AFPU-D – Association française des Presses d'université  
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77 403 Lagny, France – Tél.: 01 60 07 82 99

**BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél.: 02 736 68 47

**SUISSE** Servidis SA, Chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél.: 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

# CRÉER ET PARTAGER LA PROSPÉRITÉ

SORTIR L'ÉCONOMIE CANADIENNE DE L'IMPASSE

**DIANE BELLEMARE**

Préface de  
CLAUDE CASTONGUAY



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales  
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Bellemare, Diane, 1949-

Créer et partager la prospérité: sortir l'économie canadienne de l'impasse

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-3798-9

1. Marché du travail – Canada. 2. Plein emploi – Canada. 3. Salaires –  
Politique gouvernementale – Canada. I. Titre.

HD5728.B44 2013 331.120971 C2013-940858-4

Les Presses de l'Université du Québec  
reconnait l'aide financière du gouvernement du Canada  
par l'entremise du Fonds du livre du Canada  
et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.  
Elles remercient également la Société de développement  
des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

*Conception graphique*

**Richard Hodgson**

*Image de couverture*

**Photocase – Owik2**

*Mise en pages*

**Info 1000 mots**

**Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2013**

› *Bibliothèque et Archives nationales du Québec*

› *Bibliothèque et Archives Canada*

© 2013 – Presses de l'Université du Québec

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

*Imprimé au Canada*



*À la mémoire de Jack C. Weldon et de Lise Poulin-Simon*



## Conversation avec mes fils

- *Ah, les économistes! Ce sont tous des physiciens ratés, affirme mon aîné.*
- *Moi, mon professeur de collège dit qu'ils sont des prophètes de malheur, des tueurs de rêves, ajoute mon cadet. Comment et pourquoi, Maman, as-tu pu faire un doctorat en économie?*
- *Les économistes ne sont pas tous des empêcheurs de tourner en rond. Pour ma part, j'ai choisi d'étudier l'économie pour trouver des solutions au problème de l'insécurité économique. Toute jeune, je me suis promise de devenir autonome sur le plan économique et d'encourager mes amies à le devenir.*



---

## PRÉFACE

Au Canada, pendant les années d'après-guerre, le chômage était relativement faible et de nature frictionnelle. De façon générale, les périodes de chômage étaient limitées. Le travailleur était protégé par le régime d'assurance chômage contre la perte de son salaire pendant une période suffisamment longue pour lui permettre de trouver un nouvel emploi. C'est dans cette perspective que l'assurance chômage a été créée. Pendant des années, ce régime a donné les résultats escomptés et l'assurance chômage est devenue en quelque sorte un élément permanent de notre organisation économique et sociale. Il était fondé sur l'hypothèse que la croissance économique était capable à elle seule de générer un niveau d'emploi suffisamment élevé au double point de vue économique et social.

Avec le passage du temps, des changements ont été apportés au régime afin de satisfaire certains besoins particuliers tels le travail saisonnier et le travail à temps partiel. Les ministères de la main-d'œuvre, nouvellement créés, ont également mis en place des programmes visant l'employabilité, la formation et l'insertion en emploi. L'on se souvient que ces programmes

ont généralement été lancés dans un contexte de tensions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces, notamment avec celui du Québec.

Les changements apportés, bien que nécessaires, sont demeurés toutefois inspirés par la philosophie à l'origine de l'assurance chômage, soit une protection financière contre la perte de revenu advenant la perte d'un emploi. Mais, au cours des dernières décennies, la mondialisation de l'économie, l'extraordinaire développement de l'économie chinoise et la montée des pays émergents ont complètement bouleversé le contexte de l'emploi dans les pays occidentaux. La délocalisation des emplois et les pressions sur les conditions de travail qui en ont résulté ont eu des incidences majeures sur les travailleurs dans l'ensemble des pays développés.

Au Canada, en 2013, pas moins de 1,4 million de travailleurs sont sans emploi. Cela, alors même que les entreprises souffrent d'une pénurie de travailleurs qualifiés. Une telle situation constitue une véritable tragédie, comme en fait foi le vif débat en cours sur l'assurance emploi et les manifestations houleuses dans plusieurs régions. Elle fait clairement ressortir le fait que, dans le contexte actuel et prévisible, les politiques de protection des travailleurs ne concordent plus avec les besoins du marché du travail. De toute évidence, une remise en cause fondamentale des politiques relatives au travail et à l'emploi s'impose.

Les pays scandinaves, la Suède notamment, n'ont pas hésité encore une fois à innover en réaction à ce nouveau défi. Dans les années 2000, la Suède, par exemple, a réaffirmé sa volonté de continuer à poursuivre l'objectif du plein emploi, un objectif fort ambitieux. Aujourd'hui, force est de constater qu'un tel objectif n'est pas utopiste. Sa poursuite a permis à la Suède, ainsi qu'à d'autres pays scandinaves, de maintenir un niveau de vie socioéconomique – revenus, taux d'emploi, égalité sociale, productivité et croissance économique – qui se compare avantageusement avec la plupart des pays européens.

Mais le Canada n'est pas la Suède. Grâce à sa longue expérience de dialogue social, les Suédois font preuve d'une maturité politique et sociale qui les distingue. La culture dans les milieux d'affaires et les organisations syndicales est loin d'être la même qu'ici. Il y existe une compréhension des enjeux qui permet un dialogue, pas toujours facile mais constructif, entre le patronat, les syndicats et le gouvernement. Une telle pratique, comme le souligne l'auteure de cet ouvrage, permet d'identifier des solutions à l'avantage de toutes les parties en cause.

En s'inspirant de l'expérience scandinave, Diane Bellemare présente dans ce livre une vision qui intègre harmonieusement dans un grand plan les politiques d'emploi, les politiques sociales et les stratégies de croissance économique. Ce plan a le grand mérite d'être adapté au contexte canadien, en tenant compte de ses particularités.

Il est fondé sur le concept de la rémunération sociale, qui comprend non seulement le revenu direct du travail et les avantages connexes (assurance collective, pension de retraite, congés de maladie), mais également les prestations de sécurité et de maintien de revenus et les services publics de santé, d'éducation et de formation. La rémunération sociale ainsi conçue vise en conséquence à récompenser l'effort au travail et également à protéger le niveau de vie procuré par l'emploi. Dans les pays qui ont introduit ce concept, on constate, comme on l'a vu, qu'il a contribué à créer la richesse mais, tout aussi important, à la répartir en respectant les principes sociaux de réciprocité, de solidarité et de mutualisation des risques. Bref, un système qui s'appuie sur l'effort de l'ensemble de la collectivité.

Pour l'auteure, la poursuite du plein emploi n'est donc pas uniquement une question de coûts et de bénéfices. Le maintien d'un plein emploi productif et du travail décent est un bien public, en ce sens qu'il est bénéfique à la fois pour l'individu et la société. Il constitue une garantie d'une plus grande justice sociale.

Le système global de rémunération tel qu'il s'est développé ici, au Canada, va devoir, dans la perspective d'une politique visant le plein emploi, être adapté et amélioré. Il s'agit là d'une entreprise d'envergure. L'assurance emploi doit être repensée. La formation continue et le développement des compétences doivent être davantage reconnus et développés. La sécurité du revenu à la retraite va devoir, selon l'auteure, inciter toutes les générations à participer à l'amélioration des conditions de vie des aînés. Enfin, la tendance vers des inégalités toujours plus grandes des revenus va devoir être inversée. Ce dernier objectif est fondamental dans une société qui se veut à la fois démocratique et empreinte de justice sociale.

La poursuite du plein emploi ou d'un taux élevé d'emploi doit devenir une priorité et un engagement de la part de nos gouvernements. Il s'agit là d'une condition nécessaire, non pas uniquement pour des motifs d'ordre démocratique et social, mais bien pour relancer l'économie et maintenir la prospérité sur une base durable et partagée. Selon Diane Bellemare, ces stratégies ne présentent pas un défi insurmontable, comme le démontre d'ailleurs l'expérience scandinave. Toutefois, dans une société

qui a longtemps toléré un niveau élevé de chômage, le passage vers le plein emploi peut donner l'impression aux clientèles assistées sociales aptes au travail qu'elles perdent des droits acquis.

Notre système politique ne donne pas toutefois à l'un ou l'autre de nos gouvernements les pouvoirs suffisants pour adopter une stratégie de plein emploi. Le partage des pouvoirs a trop souvent donné lieu à des divergences de vues et à des confrontations plutôt qu'à une concertation ou un partenariat absolument nécessaire.

Selon l'auteure, le gouvernement fédéral pourrait prendre le leadership en la matière et inviter les gouvernements des provinces à promouvoir avec lui une politique de plein emploi. Elle propose un partage intégré et continu des responsabilités et des fonctions qui mise sur la concertation, un élément essentiel dans ce domaine d'activité. Les services d'emploi, incluant le régime d'assurance emploi, seraient gérés par les gouvernements des provinces avec la participation des représentants de la main-d'œuvre et des entreprises. Enfin, l'auteure propose, dans le but d'impliquer l'ensemble de la population, l'adoption d'une *Déclaration des obligations collectives et des responsabilités individuelles* dans le domaine fondamental de l'emploi.

Diane Bellemare s'est intéressée tout au long de sa carrière aux questions relatives au travail, à l'emploi, au vieillissement et à une juste répartition de la richesse, tout en s'y impliquant également activement. Ses travaux de recherche, son expérience professionnelle et sa participation à l'action politique lui ont donné une connaissance et une compréhension unique, comme en fait foi son livre.

Dans sa démarche, elle s'est inspirée des travaux des économistes qui ont le plus influencé le développement économique et social des pays occidentaux, tels Keynes, Myrdall et le philosophe John Rawls. Mais sa pensée est à la fois originale et résolument constructive. Son style est clair et direct.

*Créer et partager la prospérité* constitue une contribution unique, rigoureuse et de grande valeur dans le débat en cours sur les questions fondamentales du travail, de l'emploi et de la relance de l'économie. C'est un livre qui est destiné à tous ceux qui s'interrogent sur leur avenir, à ceux et à celles qui s'intéressent à la politique publique et aux personnes qui désirent comprendre les rouages fondamentaux du marché du travail.

**Claude Castonguay**

Fellow invité au CIRANO

(Centre interuniversitaire de recherche  
en analyse des organisations)



---

## REMERCIEMENTS

Il est plutôt rare qu'une réalisation soit l'œuvre intégrale d'une seule et unique personne. Ce livre ne fait pas exception à cette règle. C'est pourquoi je tiens à remercier plusieurs personnes qui ont lu, commenté et enrichi mon manuscrit à différentes étapes de son achèvement. Plusieurs de ces personnes sont des économistes et, comme moi, elles ont étudié à l'Université McGill, notamment avec le professeur Jack C. Weldon, qui fut une source d'inspiration importante de ce livre.

C'est mon amie Louise Dupuis, économiste et spécialiste du développement économique, qui a été la première à me formuler ses commentaires judicieux quelques semaines avant de quitter ce monde. Je lui en suis profondément reconnaissante.

Colette Pierrot, Salim Derdouri et Frédérique Lecoq ont commenté la première version intégrale du manuscrit avec leur vision respective du monde des affaires, de la science et de la finance. Leurs commentaires m'ont amenée à revoir la structure du livre et à cibler certains enjeux. Je les

remercie. Des remerciements particuliers à Michel Cournoyer, économiste du travail, qui, tout au long de ma période d'écriture, a accepté de lire et de commenter mon manuscrit et m'a assistée pour les données statistiques.

Michel Payette, économiste, et Luc Lamarre, avocat, ont lu avec une attention dévouée l'avant-dernière version de ce livre et m'ont amenée à raffiner certains chapitres du livre et à rendre plus intelligibles plusieurs passages. Je leur suis redevable. Je tiens également à remercier Andrew Sharpe, économiste et directeur exécutif du Centre d'études sur les niveaux de vie, pour sa lecture attentive du premier chapitre de nature conceptuelle.

Enfin, je tiens à souligner la générosité intellectuelle de l'honorable Claude Castonguay, fellow au CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), qui a commenté la première version du livre, lu la dernière et qui accepté d'écrire la préface de ce livre. Je suis également redevable à l'équipe des Presses de l'Université du Québec, qui a assuré la qualité de la présentation de cet ouvrage.

En dernier lieu, un merci tout spécial aux hommes de ma vie, Victor, Simon et Benjamin, qui m'ont apporté leur soutien moral tout au long de cette période d'écriture qui fut très intense par moment.

---

## AVANT-PROPOS

# Le marché du travail, une institution sociale

*Dans la nature, l'homme est l'animal le plus démuné :  
seule l'organisation sociale lui permet de survivre.*

David Hume

Ce livre est destiné à tous ceux et celles qui s'interrogent sur leur avenir et qui s'intéressent à la politique publique ainsi qu'aux personnes qui désirent comprendre les rouages du marché du travail. Quand on veut changer le monde, il faut comprendre pourquoi les institutions sont ce qu'elles sont, à quels besoins elles répondent et comment elles ont vu le jour. C'est dans cet esprit que j'ai rédigé ce livre sur le marché du travail car pour savoir où l'on va, il faut savoir d'où l'on vient.

Mon analyse, en s'appuyant sur l'histoire économique, se distingue de l'analyse économique conventionnelle qui utilise le concept de marché pour expliquer les phénomènes économiques. Le marché n'a pas toujours existé comme institution de création et de répartition de la richesse. On ne peut donc y recourir exclusivement pour expliquer comment les sociétés ont produit et réparti la richesse à travers l'histoire. En outre, le marché du travail ou de l'emploi, tel qu'on le connaît aujourd'hui, est une institution relativement jeune par rapport à l'histoire de l'humanité. Pendant des siècles, les hommes et les femmes ont été amenés à travailler ensemble à l'intérieur d'institutions sociales qui consacraient des relations de domination, des maîtres sur les esclaves, des seigneurs sur les serfs. Pendant l'Antiquité, la grande majorité des gens avait le statut d'esclave. Les esclaves assumaient la quasi-totalité de la production des biens et services alors que la minorité dirigeante se réservait les travaux intellectuels. Le servage suivit l'esclavage et, pendant de longs siècles, le sort dévolu à la majorité silencieuse et asservie était fait de misère et de famines. Ce n'est qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle que la masse laborieuse commença à accéder au travail libre. Liberté individuelle, spécialisation des marchés et commerce ont progressivement donné naissance au marché du travail salarié que l'on connaît aujourd'hui. De nos jours, on reconnaît l'importance pour toute personne qui le souhaite d'avoir la possibilité d'exercer une activité ou un emploi rémunérés. C'est une condition nécessaire à l'exercice de la liberté individuelle acquise péniblement et progressivement au cours de l'histoire.

En revanche, certains sont d'avis que « travailler » avilit l'être humain et que l'humanité doit chercher à en finir avec le travail. Ce n'est pas ce que mes observations d'économiste me permettent de soutenir. En effet, s'il est vrai que certains emplois ne sont pas très intéressants, il est toujours possible de les rendre plus satisfaisants. De plus, la rémunération qu'ils procurent permet à l'individu d'accéder à un statut social dont il ne pourrait pas jouir si son existence dépendait des dons de charité. En effet, il est utopique de penser que la majorité des gens pourraient recevoir un revenu leur permettant de vivre décemment sans contrepartie de travail.

À travers l'histoire économique canadienne, il est possible d'analyser et de comprendre le rôle social majeur de plusieurs institutions du travail. Comme c'est une histoire récente, elle permet de se concentrer sur des

éléments stratégiques. En outre, elle comporte des problématiques qui sont applicables à de nombreuses sociétés. Cette histoire s'appuie sur les prémisses suivantes.

## LE REVENU NATIONAL, LE RÉSULTAT D'UNE PRODUCTION COLLECTIVE

Cet ouvrage emprunte la vision de la science économique telle qu'elle a été enseignée par l'économiste Jack C. Weldon, qui répétait à ses étudiants que l'économie est la science sociale qui étudie la manière dont est produit et distribué le revenu national, qu'il appelait également le surplus<sup>1</sup>. Cette définition est plus large que celle relevée dans plusieurs livres d'introduction à l'économie, où l'on pose que l'économie est l'étude de l'allocation des ressources rares à des besoins illimités. La définition de Weldon a le mérite de pouvoir s'appliquer à toutes les époques et à toutes les sociétés. En effet, comme il le rappelait souvent, si la théorie économique est jeune, la pratique économique remonte à des temps immémoriaux<sup>2</sup>. La définition particulière du surplus doit donc être adaptée à l'époque étudiée. Par exemple, la définition statistique qu'on en donne aujourd'hui comme étant le revenu national s'appliquerait difficilement au temps des pharaons.

Jack C. Weldon répétait aussi à ses étudiants que le surplus ou le revenu national résulte avant tout d'une activité de production collective qui s'inscrit dans un contexte historique, culturel, politique et sociologique donné<sup>3</sup>. La production collective n'est pas l'addition des productions individuelles. Ce qui serait le cas si chaque individu était un Robinson Crusoé, vivant seul, chacun sur une île déserte. Ce n'était pas le cas même au temps des premières colonies. À cette époque, la production du surplus était le résultat du travail coopératif des membres de la famille fermière qui pouvait échanger avec d'autres familles ou s'entraider. Plus tard, l'industrialisation et le salariat ont amené une spécialisation accrue du travail et élargi la sphère collective de la coopération tout en individualisant les relations d'emploi. Ainsi, le revenu national est devenu le résultat d'une œuvre collective réalisée à l'intérieur d'un ensemble de contrats.

1. Jack C. Weldon (1991), p. 83.

2. *Ibid.*, p. 84.

3. Cette idée est également à la base de la *Théorie de la justice* de John Rawls (2009) dont l'ouvrage original anglais a été publié en 1971.

Aujourd'hui, le revenu national est le fruit d'un travail collectif et de la coopération entre les entreprises, la main-d'œuvre et les gouvernements. Cette coopération repose sur la notion de contrats privés individuels et collectifs. Ces contrats permettent de répartir le revenu national ainsi créé entre les personnes directement engagées dans le processus de production<sup>4</sup>. Toutefois, les contrats et les marchés n'ont pas toujours existé, contrairement à la production collective et à la redistribution qui, elles, ont été essentielles à la survie de l'humanité<sup>5</sup>.

### TROIS GRANDS UNIVERS ÉCONOMIQUES

---

Depuis l'avènement de l'industrialisation et de l'économie de marché, le revenu national est principalement le résultat des interactions entre trois univers économiques. D'abord, l'univers du travail, qui est celui à l'origine de la création de toute valeur. Il constitue le lieu où, pour la majorité des gens, le revenu national est réparti ; c'est là aussi où sont formés les ressources humaines et le génie créatif. Viennent ensuite les marchés des biens et services, où s'échangent les produits et où se cristallise, à travers la formation des prix, la création des revenus. En effet, si l'on ne peut vendre la production, aucun revenu ne sera créé. C'est aussi à travers ces échanges que se prennent les décisions sur ce que l'on doit produire. Dans les économies démocratiques, l'univers des biens et services est largement dominé par les entreprises privées, bien que les gouvernements produisent ou financent la production de certains biens et services publics. Notons que l'univers du travail et celui des biens et services appartiennent à l'économie réelle. Enfin, il y a l'univers de la finance, qui assure le financement des transactions commerciales, de la production et de l'investissement et qui cherche à créer des moyens pour reporter le pouvoir d'achat dans le temps. Ces univers économiques interagissent les uns avec les autres et la croissance économique résulte de leur bon fonctionnement respectif et de leur interaction harmonieuse.

---

4. La théorie économique néoclassique a construit tout un système théorique pour justifier que les rémunérations individuelles sont liées à la valeur des productivités marginales respectives. Dans les faits, il est difficile d'attribuer la valeur de ces productivités marginales lorsqu'on travaille en équipe. Il est vrai que certaines personnes exercent des rôles clés mais, la plupart du temps, elles ont besoin d'assistants et du travail de collaborateurs pour s'acquitter de leur tâche de manière satisfaisante.

5. Karl Polanyi (1983 [1944]) a publié *La grande transformation*, qui documente et présente une analyse fondamentale de cette idée.

Si l'un de ces univers connaît des ratés, les autres en subiront les conséquences. Par exemple, lorsqu'une crise se produit sur les marchés financiers et que la valeur comptable des éléments d'actifs mobiliers fond comme neige au soleil, la demande pour les biens et services diminue nécessairement. Plusieurs entreprises éprouvent alors des difficultés à écouler leur production et sont obligées de réduire leur personnel, ce qui accroît le chômage. De la même manière, quand le marché du travail produit d'importantes inégalités de revenus, de nombreuses familles s'endetteront pour avoir le même train de vie que leurs voisins. Un endettement excessif des ménages peut conduire à une hausse des faillites personnelles et être préjudiciable au fonctionnement des marchés financiers qui ont horreur des risques et des mauvaises créances.

L'environnement macroscopique a aussi une grande influence sur ces univers. Ainsi, les nouvelles technologies, la mondialisation, la concurrence accrue et les changements climatiques sont autant de phénomènes macroscopiques qui influent soit sur le secteur du travail, soit sur les marchés des biens et services et sur la finance. Dans ce qui suit, je vais me concentrer sur l'univers du travail. Non pas qu'il soit responsable des difficultés économiques que nous vivons, mais parce que l'on peut y trouver des éléments de solution pour une prospérité durable et partagée.

## L'IMPORTANCE DU TRAVAIL RÉMUNÉRÉ

Même si cela peut paraître une évidence pour plusieurs, il est utile de souligner l'importance économique et sociale du travail rémunéré pour l'individu. Dans notre société, l'individu assure sa subsistance en vendant sa force de travail dans le cadre de l'exercice d'un emploi ou d'une activité rémunérée. C'est ainsi qu'il acquiert les moyens de définir son statut économique et qu'il obtient une reconnaissance sociale. C'est par l'emploi ou l'activité rémunérée que l'individu peut améliorer son sort et gravir des échelons dans l'échelle sociale. En effet, dans les démocraties modernes, le marché du travail a été et est toujours un lieu de mobilité sociale important offrant la possibilité à de nombreuses générations d'accéder à une classe de revenu supérieure. Si certaines études tendent à montrer que la mobilité sociale semble avoir diminué récemment, le travail constitue, encore aujourd'hui, le moyen par excellence pour un individu d'avoir sa place au soleil.

C'est aussi à travers les relations du travail rémunéré que se répartit la richesse. Les salaires sont négociés dans l'entreprise individuellement ou collectivement quand les employés d'une entreprise sont représentés par un syndicat. Plusieurs facteurs économiques entrent en ligne de compte pour expliquer le niveau et la structure des salaires versés : la productivité et la compétitivité de l'entreprise, la rareté de la main-d'œuvre, les compétences de la main-d'œuvre et le rapport de force des employés. L'entreprise adopte des politiques de rémunération en fonction de ses propres stratégies de compétition et de production. Le travail permet aussi de développer de nouvelles compétences et de l'expérience. La possibilité d'exercer un travail rémunéré devient donc essentielle.

En revanche, encore aujourd'hui, plusieurs individus, le plus souvent des femmes, travaillent à produire des biens et services domestiques et ne reçoivent aucune rémunération en contrepartie. Ce travail appartient encore à la sphère familiale. Se consacrer à la famille est souvent une décision personnelle et c'est une tâche noble, car s'occuper des enfants, c'est aussi préparer l'avenir de la société. Heureusement qu'elle est de plus en plus partagée entre les hommes et les femmes.

## LE TRAVAIL N'EST PAS UNE MARCHANDISE

---

Le travail n'est pas une marchandise ou matière première que l'on peut combiner à la machinerie pour en dégager une production. Le travail est une activité exercée par un être humain pensant qui a inévitablement un effet sur la qualité de sa production. La force de travail n'existe pas en dehors de l'individu. Elle ne peut se transiger sur les marchés comme une quelconque marchandise. Les ingénieurs à l'époque de la production de masse ont cherché à uniformiser la force de travail et les travailleurs ont néanmoins réussi à conserver un certain contrôle sur la production. Aujourd'hui, l'économie occidentale est plus une économie de services qu'une économie de production de biens et la personne exerce un contrôle déterminant sur son travail. La qualité des services que l'on reçoit dépend souvent de la qualité et de l'attention de la personne qui les rend.

On ne dira jamais assez que le travail n'est pas une marchandise et que ce qu'on appelle le marché du travail ou le marché de l'emploi est avant tout une institution sociale. La science économique moderne utilise abondamment la notion de marché et la loi de l'offre et de la demande



lorsqu'il s'agit d'étudier le travail. Or cet outil théorique fort utile généralement peut se révéler trompeur dans l'analyse du travail et de l'emploi. Le secteur du travail est réglementé par un ensemble de règles implicites et de lois qui traduisent les valeurs, les choix collectifs et les modes de vie. Mais ces règles n'évoluent pas toujours conformément aux principes de l'offre et de la demande.

Toute cette réalité sociologique documentée par de nombreux auteurs du domaine des sciences humaines n'est pas suffisamment intégrée à l'économie conventionnelle. Plusieurs économistes l'ont néanmoins reconnue. Pensons aux plus connus : Marx, Keynes, Myrdal et Solow. Ce dernier, prix Nobel d'économie, dans un ouvrage intitulé *Le marché du travail comme institution*, explique pourquoi le marché du travail ne peut être analysé comme le marché d'un bien quelconque. Il cherche à expliquer pourquoi la concurrence entre travailleurs et entreprises ne réussit pas à réduire le chômage persistant comme le prétend la théorie de l'offre et de la demande. Sans rejeter la théorie conventionnelle, Solow soutient que, dans le cas du travail, cette théorie est incomplète. Comme le salaire est à la fois un coût pour l'entreprise et un facteur de production (car le travailleur peut moduler son intensité au travail selon le salaire payé), la théorie simple de l'offre et de la demande ne peut rendre compte de la complexité de ce marché<sup>6</sup>. Selon cette approche, des salaires élevés peuvent commander des productivités plus élevées. Ainsi, les travailleurs mieux payés produiront davantage et l'entreprise sera ainsi prête à payer des salaires plus élevés que les salaires d'équilibre<sup>7</sup>.

Bref, ce qu'on appelle le marché du travail est avant tout une institution sociale qui a pour fonction de répartir les revenus mais aussi d'assurer une production efficace. C'est justement cette dualité du secteur du travail qui empêche de dissocier la création et la répartition de la richesse. La manière dont la richesse est distribuée aura une incidence considérable sur la création de la richesse et vice-versa.

6. Robert Solow (1990). Sur la théorie des salaires d'efficience, voir George Akerlof et Janet Yellen (1986).

7. Solow termine son livre là où commence mon analyse : « *The question is whether we can tinker with labor-market institutions as I have suggested, or in other ways, so that they can provide the job security and wage continuity that people seem to want, without falling into gross inefficiency, and in particular into that grossest inefficiency—persistent unemployment.* » Solow (1990), p. 80.

Dans le présent ouvrage, j'insiste sur certains principes fondamentaux qui ont façonné les institutions du marché du travail jusqu'à ce jour et qui continuent à le faire encore aujourd'hui. Plus particulièrement, je m'attarde aux principes socioéconomiques suivants :

- ''' le marché du travail comme le lieu où les individus acquièrent un statut social ;
- ''' les mécanismes qui permettent de conserver le statut social ou le niveau de vie lors d'interruption involontaire d'emploi ou lors de la retraite ;
- ''' l'importance de la réciprocité qui joue un rôle fondamental dans le bon fonctionnement des mécanismes de redistribution du revenu ;
- ''' l'incitation au travail, une valeur phare de l'évolution du marché du travail au Canada.

Enfin, les fondements scientifiques de cet ouvrage s'appuient sur ceux de l'école des économistes qualifiés « d'institutionnalistes ». La méthodologie utilisée est celle de l'induction telle que décrite par John Stuart Mill<sup>8</sup>.

---

8. Voir Gilbert Boss (1990).

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                    |      |
|--------------------------------------------------------------------|------|
| PRÉFACE .....                                                      | XI   |
| REMERCIEMENTS .....                                                | XV   |
| AVANT-PROPOS – Le marché du travail, une institution sociale ..... | XVII |
| Le revenu national, le résultat d’une production collective .....  | XIX  |
| Trois grands univers économiques .....                             | XX   |
| L’importance du travail rémunéré .....                             | XXI  |
| Le travail n’est pas une marchandise .....                         | XXII |
| LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX .....                            | XXXI |
| INTRODUCTION .....                                                 | 1    |
| PARTIE I – LA RÉMUNÉRATION SOCIALE .....                           | 7    |
| CHAPITRE 1 – Le concept de la rémunération sociale .....           | 9    |
| Les éléments de la rémunération sociale .....                      | 10   |
| La rémunération sociale, plus qu’une définition .....              | 12   |

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| La rémunération sociale, une réalité systémique.....                                      | 13        |
| La rémunération sociale en chiffres.....                                                  | 15        |
| Un cadre d'analyse des politiques publiques.....                                          | 21        |
| <b>CHAPITRE 2 – L'émergence de la rémunération sociale.....</b>                           | <b>23</b> |
| La famille élargie, unité de production et de partage.....                                | 24        |
| La révolution industrielle et les mécanismes<br>de transferts et de réciprocité.....      | 25        |
| Les sociétés fraternelles.....                                                            | 27        |
| La grande entreprise et les avantages sociaux.....                                        | 28        |
| Les assurances commerciales.....                                                          | 30        |
| Le cas des accidents du travail.....                                                      | 32        |
| L'assurance sociale.....                                                                  | 34        |
| En bref.....                                                                              | 35        |
| <b>CHAPITRE 3 – La nécessité de l'assurance sociale.....</b>                              | <b>37</b> |
| Le chômage involontaire.....                                                              | 38        |
| L'adoption du régime d'assurance chômage.....                                             | 39        |
| Le maintien du revenu à la retraite.....                                                  | 41        |
| En bref.....                                                                              | 46        |
| <b>CHAPITRE 4 – Le développement de la rémunération<br/>publique au Canada.....</b>       | <b>47</b> |
| L'influence de l'économiste John Maynard Keynes.....                                      | 48        |
| Les bonnes pratiques selon l'Organisation<br>internationale du travail.....               | 49        |
| L'influence de la constitution.....                                                       | 53        |
| La lutte contre l'inflation et l'influence<br>de l'école monétariste.....                 | 57        |
| Le débat sur la sélectivité.....                                                          | 61        |
| En bref.....                                                                              | 62        |
| <b>CHAPITRE 5 – Un système de rémunération providentiel.....</b>                          | <b>63</b> |
| Les préférences révélées.....                                                             | 64        |
| La rémunération publique, un revenu de base.....                                          | 65        |
| L'entreprise, l'institution responsable pour assurer<br>le maintien du niveau de vie..... | 65        |
| La nécessité des politiques de l'emploi.....                                              | 67        |
| L'importance de l'aide sociale.....                                                       | 68        |
| Un système de rémunération providentiel.....                                              | 70        |
| L'absence d'un contrat social explicite.....                                              | 71        |

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>PARTIE II – LES DÉFIS ACTUELS DU SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION</b>                              | <b>73</b>  |
| <b>CHAPITRE 6 – S’adapter plus rapidement et promouvoir la sécurité économique pour tous</b> | <b>75</b>  |
| L’économie canadienne en perte de vitesse                                                    | 77         |
| Les pénuries d’emplois, autant d’obstacles à la mobilité professionnelle                     | 79         |
| Le travail autonome et temporaire                                                            | 82         |
| La rémunération privée plus inégalitaire qu’avant                                            | 84         |
| Les défis actuels                                                                            | 85         |
| <b>CHAPITRE 7 – Le système de sécurité du revenu à la retraite</b>                           | <b>87</b>  |
| Des revenus de retraite insuffisants pour plusieurs                                          | 88         |
| L’incapacité de l’épargne de garantir une retraite décente pour tous                         | 94         |
| Les promesses brisées des régimes de retraite complémentaires                                | 95         |
| Les régimes à prestations et à cotisations déterminées                                       | 95         |
| Le financement par répartition et par capitalisation                                         | 96         |
| La crise des régimes de retraite complémentaires                                             | 97         |
| La faiblesse de la couverture des régimes de retraite complémentaires                        | 98         |
| D’autres raisons pour une révision du système de sécurité du revenu à la retraite            | 99         |
| L’insuffisance des prestations publiques                                                     | 99         |
| Des iniquités pour le salarié au bas de l’échelle et pour les travailleurs autonomes         | 100        |
| La situation économique des jeunes                                                           | 100        |
| L’augmentation de l’espérance de vie et des parcours professionnels discontinus              | 101        |
| Le système de sécurité du revenu à la retraite et la conjoncture économique courante         | 102        |
| Les avantages de la réciprocité intergénérationnelle                                         | 102        |
| De l’équité entre les générations                                                            | 105        |
| Des réformes pour garantir des pensions plus équitables et un système plus efficace          | 108        |
| <b>CHAPITRE 8 – L’assurance emploi</b>                                                       | <b>113</b> |
| Les modalités de l’assurance emploi en bref                                                  | 114        |
| Une couverture incomplète                                                                    | 117        |
| Un rappel des objectifs de l’assurance chômage                                               | 119        |

|                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Les partisans de la délocalisation.....                                                                      | 122        |
| Le cas des chômeurs fréquents, dits saisonniers.....                                                         | 125        |
| L'assistance chômage ou l'aide sociale.....                                                                  | 128        |
| Les iniquités du système actuel.....                                                                         | 129        |
| Des pistes de solutions.....                                                                                 | 130        |
| Inciter les chômeurs à déménager ?.....                                                                      | 131        |
| Établir les taux de cotisations selon l'expérience ?.....                                                    | 131        |
| Couper à l'assurance emploi pour obliger les gens<br>à s'adapter ?.....                                      | 132        |
| Reconnaître l'importance des politiques d'emploi.....                                                        | 132        |
| Encourager la formation en entreprise<br>et la formation continue.....                                       | 133        |
| Introduire des incitatifs appropriés.....                                                                    | 134        |
| Transférer l'administration de l'assurance emploi<br>aux provinces.....                                      | 135        |
| Regrouper les prestations spéciales dans un régime<br>d'assurance sociale.....                               | 136        |
| Des taux de cotisations uniformes.....                                                                       | 137        |
| <b>CHAPITRE 9 – La formation continue : une nécessité<br/>pour s'adapter aux changements.....</b>            | <b>139</b> |
| L'inadéquation croissante entre les compétences<br>recherchées et les qualifications de la main-d'œuvre..... | 141        |
| L'insuffisance de la formation continue des adultes.....                                                     | 142        |
| La formation continue n'est pas reconnue<br>comme un droit.....                                              | 145        |
| Les entreprises et la formation continue.....                                                                | 146        |
| L'apprentissage en milieu de travail.....                                                                    | 147        |
| Comment expliquer la faiblesse de la formation<br>liée à l'emploi ?.....                                     | 149        |
| La formation continue, un bien public.....                                                                   | 151        |
| Des référentiels de compétences : une infrastructure<br>pour le développement des compétences.....           | 152        |
| Un compte individuel formation.....                                                                          | 155        |
| <b>CHAPITRE 10 – Réduire les inégalités de revenus.....</b>                                                  | <b>159</b> |
| Des inégalités accrues.....                                                                                  | 160        |
| Financer le système de rémunération publique<br>par des cotisations plus progressives.....                   | 163        |

PARTIE III – LE PLEIN EMPLOI, UN OBJECTIF PRIORITAIRE..... 167

CHAPITRE 11 – Le plein emploi, un monde d’opportunités..... 169

    Le plein emploi, pas zéro chômage..... 171

    Un travail décent, productif et librement choisi  
    pour ceux qui désirent travailler..... 173

    Le taux de chômage frictionnel observé au plein emploi..... 174

    Le taux d’emploi et la qualité des emplois..... 176

CHAPITRE 12 – Le plein emploi, un bien public..... 179

    Les coûts économiques du chômage..... 180

    Le plein emploi, aussi une question de justice sociale..... 183

    Le plein emploi, un bien public..... 185

CHAPITRE 13 – Atteindre le plein emploi..... 189

    Adopter une stratégie ciblant l’emploi..... 190

    Prendre des mesures appropriées..... 191

    Privilégier une politique macroéconomique cohérente..... 193

    L’expérience canadienne récente..... 195

    La politique active du marché du travail..... 200

    L’obligation d’accepter tout emploi disponible ?..... 204

    Les marchés transitionnels et l’employeur  
    de dernier recours..... 206

    Stimuler le goût d’entreprendre..... 208

    Le partage de l’emploi et la réduction  
    du temps de travail ?..... 209

CHAPITRE 14 – Le plein emploi, un défi politique..... 213

    Un objectif qui doit faire consensus..... 214

    L’Énoncé de l’emploi..... 216

    Le dialogue social..... 218

    Une commission tripartite de l’assurance emploi..... 221

    Respecter le principe de subsidiarité..... 222

CONCLUSION – S’engager à créer et à partager la prospérité..... 225

    Une déclaration des obligations collectives  
    et des responsabilités individuelles..... 227

    Un plan de travail pour les gouvernements au Canada..... 230

ANNEXE STATISTIQUE..... 233

BIBLIOGRAPHIE..... 245





# LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

|             |                                                                                                                                                                             |    |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figure 1.1  | Estimation de la rémunération privée disponible, de la rémunération publique et de la rémunération sociale en pourcentage du PIB, Canada.....                               | 17 |
| Figure 1.2  | Composantes de la rémunération publique en pourcentage du PIB, Canada.....                                                                                                  | 19 |
| Figure 1.3  | Rémunération publique en pourcentage de la rémunération privée disponible et taux de chômage, Canada.....                                                                   | 20 |
| Figure 4.1  | Estimation des transferts publics aux particuliers en pourcentage du PIB et taux de chômage, Canada.....                                                                    | 55 |
| Figure 5.1  | Programmes d'assurance sociale (assurance chômage, assurance pour les accidents du travail, RRQ et RPC) en pourcentage des transferts publics aux particuliers, Canada..... | 70 |
| Figure 6.1  | Taux de chômage au Canada, au Québec, en Ontario et en Alberta, 1976-2012.....                                                                                              | 80 |
| Tableau 5.1 | Taux de remplacement des programmes publics en pourcentage du salaire de référence.....                                                                                     | 66 |
| Tableau 5.2 | Taux d'aide sociale par province, 1993-2003.....                                                                                                                            | 69 |

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                          |     |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau 6.1a | PIB par habitant en dollars américains de l'année 2000.....                                                                                                                                                                                                              | 77  |
| Tableau 6.1b | Croissance annuelle du PIB par habitant<br>en dollars américains de l'année 2000.....                                                                                                                                                                                    | 77  |
| Tableau 7.1  | Revenus maximaux versés par les régimes publics de retraite,<br>RRQ et RPC, Québec et Canada, 2013.....                                                                                                                                                                  | 89  |
| Tableau 7.2  | Données sur certaines catégories de revenus déclarés<br>des personnes de 65 ans et plus, répartition du revenu total<br>par catégorie, proportion des personnes qui ont déclaré<br>une catégorie spécifique de revenus, Canada,<br>Ontario, Québec et Alberta, 2010..... | 91  |
| Tableau 7.3a | Adhérents à un régime de pension agréé en pourcentage<br>du nombre de personnes occupées, Canada, 1991-2011.....                                                                                                                                                         | 98  |
| Tableau 7.3b | Adhérents à un régime de pension agréé en pourcentage<br>du nombre de personnes occupées, Québec, 2007-2011.....                                                                                                                                                         | 99  |
| Tableau 8.1  | Ratio entre prestataires et chômeurs (P/C) et ratio<br>entre prestataires et chômeurs ayant cotisé à l'AE (P/CC)<br>en pourcentage, Canada, 1986-2009.....                                                                                                               | 118 |
| Tableau 8.2  | Ratio entre chômeurs et postes vacants,<br>par province, moyenne de trois mois, décembre 2011<br>et décembre 2012.....                                                                                                                                                   | 123 |
| Tableau 9.1  | Nombre d'apprentis inscrits au Canada, au Québec,<br>en Ontario et en Alberta, en pourcentage du nombre<br>de personnes en emploi, 2007 et 2010.....                                                                                                                     | 149 |
| Tableau 10.1 | Coefficient de Gini avant et après impôts et transferts<br>pour la population en âge de travailler, différents pays,<br>du milieu des années 1970 à la fin des années 2000.....                                                                                          | 162 |
| Tableau 10.2 | Taux de cotisation effectif sur le salaire brut et sur la masse<br>salariale : exemple d'une cotisation sociale de 10 %<br>jusqu'à un maximum assurable de 50 000 \$.....                                                                                                | 164 |
| Tableau 11.1 | Nombre de postes vacants, de chômeurs et ratio<br>chômeurs/postes vacants, par province, moyenne<br>de trois mois se terminant en décembre 2012.....                                                                                                                     | 175 |
| Tableau 12.1 | Taux de croissance du PIB, taux de chômage standardisés<br>et taux d'inflation, Canada, Allemagne, Norvège,<br>Suède et États-Unis, diverses périodes.....                                                                                                               | 182 |
| Tableau 13.1 | Volets d'une stratégie qui cible l'emploi<br>et vise le plein emploi.....                                                                                                                                                                                                | 192 |
| Tableau 13.2 | Illustration de l'effet financier du Plan d'action économique<br>sur les finances publiques canadiennes.....                                                                                                                                                             | 197 |
| Tableau 13.3 | Marché du travail, mesures actives et mesures passives,<br>en pourcentage du PIB, divers pays, 2007 et 2010.....                                                                                                                                                         | 202 |
| Tableau 13.4 | Heures annuelles ouvrées par travailleur,<br>taux emploi/population, heures travaillées par personne<br>en âge de travailler, divers pays, 2011.....                                                                                                                     | 211 |
| Tableau C.1  | Principales recommandations : pistes d'actions.....                                                                                                                                                                                                                      | 231 |

|             |                                                                                                 |     |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau A.1 | Données de base pour l'estimation<br>de la rémunération sociale.....                            | 234 |
| Tableau A.2 | Rémunération privée en millions de dollars<br>et en pourcentage du PIB, Canada, 1981-2011 ..... | 244 |



---

## INTRODUCTION

Depuis la dernière crise financière de 2008, la croissance économique a ralenti dans le monde et plusieurs pays connaissent une dépression économique d'une ampleur comparable à celle des années 1930 ; les taux de chômage ont augmenté partout et la situation est catastrophique dans plusieurs pays. En 2013, il y a plus de 200 millions de personnes en chômage dans le monde. En Europe, le taux de chômage dépasse les 10 % et atteint plus de 20 % en Grèce et en Espagne. La situation de l'emploi aux États-Unis n'est guère plus reluisante avec un taux de chômage de plus de 8 %. Les jeunes sont particulièrement touchés par cette crise et font face à un marché du travail bloqué. Dans plusieurs pays, le taux de chômage chez les jeunes dépasse les 20 %-25 % et en Espagne, au Portugal et en Grèce, c'est près d'un jeune sur deux qui est en chômage.

Jusqu'à maintenant, l'économie canadienne s'en est assez bien tirée. Tous les paliers de gouvernements ont accéléré les investissements dans les infrastructures publiques. La demande pour les ressources naturelles

demeure élevée. Et les nombreux départs à la retraite atténuent les effets négatifs de la crise mondiale. Cependant, si la crise se prolonge à l'échelle mondiale, elle rattrapera le Canada tôt ou tard.

Avec la mondialisation, les économies nationales sont devenues très dépendantes les unes des autres, et ce qui se passe dans un pays se répercute dans un autre. Cette interdépendance économique accrue augmente la vulnérabilité de chaque pays et appelle une nouvelle concertation des politiques économiques. C'est dans ce contexte d'interdépendance accrue et de crise économique internationale que plusieurs organisations mondiales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Banque mondiale en appellent à l'intelligence des gouvernements afin qu'ils se concertent davantage pour endiguer la crise. L'OCDE et l'OIT affirment dans un document présenté aux membres du G20 en septembre 2011 : « *Sustainable growth, jobs and social cohesion will be generated only through macroeconomic policies and employment and social policies working together*<sup>1</sup>. »

Ils précisent que cette cohérence obligée des politiques économiques et sociales doit se concrétiser à l'intérieur de chacun des pays comme entre eux. À la même occasion, les associations patronales et syndicales des pays du G20 ont fait front commun pour demander aux gouvernements du G20 de donner la priorité à l'emploi et aux questions sociales<sup>2</sup>.

Inutile de souligner l'ampleur politique de ce défi, car il s'agit davantage d'un défi politique que d'un défi technique ou économique. Aujourd'hui, non seulement les experts mais aussi les gouvernements et les organisations mondiales connaissent les solutions mutuellement avantageuses pour la planète. C'est toutefois dans la réalité de leur mise en œuvre que les problèmes se corsent. Les intérêts individuels priment trop souvent sur l'intérêt des nations. En outre, les idéologies alimentent les tensions et font basculer les débats dans l'irrationnel. Le manque d'éducation économique dans la population favorise également l'emprise des croyances sur la science. La rumeur et l'opinion plutôt que les faits jouent aussi un rôle déterminant, notamment dans les milieux financiers qui ont

---

1. OIT, en collaboration avec l'OCDE (2011).

2. *Le Devoir* (2011). 4 novembre, p. A9.

accru leur emprise sur l'économie réelle. On conviendra qu'il existe un problème politique majeur lorsque les agences de notation de crédit se placent au-dessus des gouvernements et se permettent de faire des évaluations parfois contestables dont les conséquences économiques peuvent être dramatiques.

Les économies avancées doivent revoir le mode de fonctionnement de certaines institutions afin d'assurer une prospérité économique mieux partagée. En effet, il importe de garder à l'esprit que, fondamentalement, la liberté individuelle et l'épanouissement personnel s'observent dans les sociétés où le sentiment d'appartenance à l'humanité est bien présent et où chacun a la capacité financière de vivre décemment. C'est pourquoi il est prioritaire de revoir certaines institutions appartenant à la finance et au marché du travail. Rappelons que le présent ouvrage traite uniquement du marché du travail.

Ce livre propose une vision intégrée et systémique des politiques sociales, des politiques d'emploi et des stratégies macroéconomiques. À cet effet, je développe le concept de rémunération sociale et de système de rémunération. Pour tous ceux et celles qui étudient en administration ou qui travaillent en rémunération globale dans une entreprise, ce concept sera familier, car il s'apparente au concept de rémunération globale de l'entreprise. Ainsi, le salaire associé à un emploi est plus que le salaire horaire ou à la pièce. Dans l'entreprise, la rémunération globale correspond à un système de rétributions qui prévoit, outre un salaire monétaire, tout un ensemble de protections et de bénéfices divers (assurances, pensions, congés, possibilités de formation et autres) dont les coûts peuvent atteindre jusqu'à 40 % des salaires versés. De la même manière, la **rémunération sociale** renvoie à l'ensemble des revenus privés (après impôts et cotisations), des prestations de revenus associés aux programmes sociaux ainsi que des services publics de santé, d'éducation et de formation qu'un citoyen peut recevoir à différentes étapes de sa vie professionnelle.

Ce livre comprend trois parties précédées d'un avant-propos expliquant la perspective économique que j'adopte dans cet ouvrage. La première partie présente le concept de rémunération sociale, concept emprunté à l'économiste canadien Jack C. Weldon. Elle décrit, à travers l'histoire de l'expérience canadienne, comment la rémunération sociale est devenue un système. J'y expose aussi certaines règles fondamentales en vertu desquelles le système a évolué. D'abord, le système de rémunération vise à assurer une

sécurité économique aux personnes en protégeant le niveau de vie acquis en travaillant ; c'est une règle fondamentale, car personne n'aime l'insécurité et chacun cherche à contrôler les risques et l'incertitude. Ensuite, les règles de réciprocité, de solidarité et de mutualisation des risques ont façonné plusieurs éléments de la rémunération afin de confirmer un droit individuel à la protection du niveau de vie acquis en travaillant. L'incitation au travail est également une règle fondamentale du système de rémunération.

Je décris également dans cette partie comment les gouvernements ont été amenés à intervenir et à mettre graduellement en place ce que j'ai appelé la rémunération publique. Je souligne qu'au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux interviennent généralement pour assurer un revenu de base aux personnes qui n'ont pas de revenus d'emploi, tout en laissant aux entreprises la responsabilité d'offrir des protections à leurs employés afin qu'ils puissent maintenir leur niveau de vie en cas d'interruption de revenus. Aujourd'hui, la plupart des entreprises éprouvent des difficultés à assumer ce rôle et de nombreuses personnes n'ont pas de protection, car elles n'occupent pas d'emploi décent.

Dans la deuxième partie de ce livre, je soutiens que le système de rémunération, tel qu'il s'est développé au Canada, pourrait être grandement amélioré. Il s'est développé en créant des iniquités de plus en plus apparentes entre les secteurs publics et privés ainsi qu'entre les générations et les régions du pays, iniquités auxquelles il convient de s'attaquer. J'y explique aussi, pourquoi et comment, il pourrait contribuer davantage à l'adaptation de la main-d'œuvre et à l'accroissement de la productivité. En somme, le système de rémunération canadien pourrait être à la fois plus équitable et plus efficace si l'on s'attachait à en revoir les éléments constitutifs. Y seront traitées la problématique de la sécurité du revenu à la retraite, celle de l'assurance emploi, de la formation et du développement des compétences ainsi que celle des inégalités croissantes dans la répartition des revenus.

La troisième partie porte sur l'emploi. Si le Canada a intérêt à revoir plusieurs de ses programmes sociaux, la poursuite d'un taux élevé d'emploi ou du plein emploi est une condition *sine qua non* pour entrer dans une ère de prospérité. J'y définis d'abord ce qu'on entend, aujourd'hui, par l'expression *plein emploi* et explique pourquoi la poursuite du plein emploi est une condition de santé économique et de justice sociale. Les stratégies économiques nécessaires pour atteindre le plein emploi sont exigeantes, mais



elles ne constituent pas un défi technique insurmontable. En revanche, elles posent un défi politique de taille. Ces thèmes font l'objet des derniers chapitres de cette troisième partie.

Le présent ouvrage est le fruit d'une mûre réflexion ainsi que de mon expérience professionnelle. Il s'appuie sur les travaux de recherche entrepris lors de ma thèse de doctorat portant sur l'avènement de l'État-providence. Il s'inspire aussi de recherches comparatives sur les politiques d'emploi à l'échelle internationale réalisées avec Lise Poulin-Simon. Mon expérience professionnelle pratique avec les acteurs du marché du travail que sont les syndicats et les associations patronales ainsi que celle acquise au gouvernement du Québec et avec les partis politiques ont également contribué à enrichir ma compréhension du marché du travail en tant qu'institution sociale. Ce livre s'appuie en outre sur l'héritage intellectuel de Jack C. Weldon, qui a contribué à façonner ma pensée économique. Il puise notamment dans les travaux d'économistes tels que John R. Commons, J.M. Keynes, Karl Polanyi, Gunnar Myrdal, Mancur Olson, Robert Reich, Robert Boyer et d'institutionnalistes français ainsi que dans les écrits du philosophe John Rawls. Bref, l'approche méthodologique sur laquelle s'appuie le présent ouvrage est résolument institutionnaliste et keynésienne. Mon analyse se situe dans le moyen et long termes et cherche à apporter un éclairage sur l'évolution du marché du travail et des mécanismes de répartition de la richesse.

Un lecteur pressé peut se demander comment parcourir ce livre sans perdre trop de substance. Ce livre a été écrit selon une suite logique. Ainsi, il suffit de lire les chapitres 1 et 5 pour avoir une bonne idée du concept de rémunération sociale et de sa réalité canadienne. Le chapitre 6 est une introduction à la deuxième partie, et les suivants, soit les chapitres 7 à 10, peuvent être lus dans l'ordre qui lui convient. La troisième partie qui traite du plein emploi est un sujet en soi. Elle est intimement liée aux deux autres sur le plan de la cohérence économique mais indépendante du point de vue des idées qui y sont présentées. Il est préférable de lire les chapitres de cette troisième partie les uns à la suite des autres.

Ce livre a été écrit principalement entre 2010 et 2012 à l'abri de toute influence partisane. Tout au long de cette période d'écriture, j'ai souvent discuté, en pensée, avec Jack C. Weldon et Lise Poulin-Simon qui nous ont quittés trop jeunes. Je demeure cependant l'unique responsable du document ainsi que des erreurs qu'on pourrait y relever.





PARTIE

LA RÉMUNÉRATION SOCIALE



# 1

## CHAPITRE

### Le concept de la rémunération sociale

J'ai expliqué dans l'avant-propos comment l'économiste canadien Jack C. Weldon définissait l'objet de la science économique : une science sociale qui analyse comment le revenu ou la richesse collective est produit dans une communauté et distribué entre ses membres<sup>1</sup>. À cet effet, il désignait le salaire social comme étant la portion du revenu national attribuée aux individus et aux familles à travers les activités privées de marché mais aussi à travers les transferts de revenus, la fiscalité et les services publics de santé et d'éducation. Voici ce qu'il écrivait :

Une petite famille canadienne gagne un revenu à travers des activités marchandes, disons, de 20 000 \$ par année, principalement sous forme de salaires mais peut-être aussi sous forme de loyers et de revenus de placements. Comme ces revenus proviennent principalement d'un salaire, on peut, pour simplifier, parler de ces revenus comme d'un salaire privé. Mais cela ne constituera pas la part du surplus que cette famille recevra, car il y aura beaucoup d'additions et de soustractions à ce 20 000 \$ provenant

---

1. Jack C. Weldon (1991), p. 83.

directement et indirectement des programmes sociaux (de la fiscalité et de son incidence, des allocations familiales, des prestations de pensions, des soins de santé, de l'éducation – et la liste pourrait s'allonger). On peut désigner ce total modifié socialement comme étant le salaire social de la famille<sup>2</sup>.

Dans la littérature économique, le « salaire social » fait référence à diverses notions<sup>3</sup>, c'est pourquoi j'ai pris la liberté de renommer le salaire social, la « **rémunération sociale** ». Si le nom est différent, le concept est le même et désigne la portion totale du revenu national que reçoivent familles et individus dans une année.

Ce concept renvoie à l'idée que le revenu national ou la richesse collective résulte d'une activité collective et collaborative. Chaque individu ne travaille pas isolément comme peut le faire un Robinson Crusoé sur son île déserte. Le salaire social découle de cette production collaborative et il est indispensable au bon fonctionnement du système de production. Toutefois, l'avènement de l'industrialisation et des marchés libres ainsi que la multiplication des transactions privées peuvent parfois faire oublier la nature collective de la production et des besoins économiques qui y sont associés. L'objet de ce chapitre est de définir les contours de la rémunération sociale et de la présenter comme un système de répartition de la richesse.

## LES ÉLÉMENTS DE LA RÉMUNÉRATION SOCIALE

La rémunération sociale n'est pas un concept abstrait : c'est une réalité institutionnelle. En effet, on peut en relever les contours et les caractéristiques dans tous les pays industrialisés où l'entreprise est devenue le centre de la production. L'encadré suivant présente une liste des éléments pouvant constituer la rémunération sociale d'une économie moderne.

- 
2. *Ibid.*, p. 117. Traduction libre de : « *A small Canadian family happens to earn from the marketplace, say, \$20,000 a year, largely in wages but perhaps with some rents and some payments for "capital." Given the predominance of wages one might speak briefly of its private wage. But this will not be the share of surplus that this family receives, for there will be a great range of additions and subtractions to the \$20,000 arising directly and indirectly from social programs (from taxation and its incidence, from family allowances, from provisions for pensions, for medical care, for education—the list is very long). One might speak of this socially modified total as the family's social wage.* »
  3. Keith Rankin (1996). Cet article présente une version de l'historique de ce concept.

## ÉLÉMENTS DE LA RÉMUNÉRATION SOCIALE (inspiré de l'expérience canadienne)

### A – Rémunération privée disponible

- Salaires et traitements
  - Salaires et revenus pour le temps travaillé incluant régimes d'intéressement, bonus, commissions, pourboires, etc.
  - Vacances et congés payés
  - Avantages collectifs : assurances collectives diverses (maladie, invalidité, dentaire), régimes de retraite, programmes de formation, programmes de bien-être, etc.
- Rémunération des entreprises individuelles agricoles et non agricoles (travailleurs autonomes)
- Revenus de placements et loyers
- **MOINS les impôts et les cotisations sociales**

### B – Rémunération publique

- Transferts de revenus aux particuliers
  - Assurance en cas d'accidents du travail
  - Assurance emploi
  - Régime de pensions du Canada et régime des rentes du Québec
  - Sécurité de la vieillesse et supplément de revenu garanti
  - Assistance sociale
  - Bourses d'études
  - Allocations logements
  - Autres
- **MOINS les impôts payés sur ces transferts**
- Services associés à la protection de la santé et au développement des personnes
  - Services de garderies
  - Soins de santé et services sociaux
  - Éducation et formation

## A + B = RÉMUNÉRATION SOCIALE

Aujourd'hui, le contrat de travail prévoit un ensemble sophistiqué de rétributions. Afin de cultiver la loyauté et de soutenir la performance de leurs employés, les entreprises ont multiplié ce qu'on appelle les avantages

sociaux, soit des programmes d'assurance collective, des régimes de retraite, des congés payés et bien d'autres avantages. Il n'est pas rare que le salaire comprenne une portion rémunérée au rendement et des commissions. De leur côté, les travailleurs autonomes qui reçoivent une rémunération en échange de services bénéficient de peu d'avantages sociaux. En revanche, ils ou elles bénéficient d'un traitement fiscal différent qui présente certains avantages. De nombreuses personnes reçoivent, outre un revenu de travail, des revenus de placements et des loyers. Tous ces revenus sont issus de transactions privées et de la répartition primaire des revenus.

Les individus payent des impôts et des cotisations sociales sur ces revenus. L'ensemble de ces revenus moins les cotisations sociales et impôts versés aux gouvernements constitue la rémunération privée disponible. Les gouvernements utilisent les impôts, les cotisations et autres taxes diverses pour financer des bénéfices aux particuliers sous forme de transferts de revenus et de services de santé, d'éducation et de formation. Les transferts de revenus peuvent être liés à la participation antérieure au marché du travail (comme l'assurance emploi), à l'âge et au statut de citoyenneté (sécurité à la vieillesse) ou encore à la notion de besoin (aide sociale). De leur côté, les services publics ont pour objet d'assurer l'intégrité physique des individus (santé) ainsi que d'accroître leur capital humain (éducation, compétences et qualifications).

On peut définir la rémunération publique comme étant ces transferts en espèces nets d'impôt et la valeur de ces services. L'ensemble des rémunérations publiques et privées (nettes d'impôts et de cotisations sociales) constitue la rémunération sociale. Elle est le résultat de la répartition secondaire des revenus.

## LA RÉMUNÉRATION SOCIALE, PLUS QU'UNE DÉFINITION

---

La rémunération sociale est plus qu'une définition. C'est un concept qui permet de faire diverses analyses comparées, comme c'est le cas pour les systèmes de rémunération de l'entreprise où l'on documente régulièrement les rémunérations sur le plan de l'équité interne (comparaison entre les rémunérations de divers groupes d'emplois dans une même entreprise) et de l'équité externe (comparaison de la rémunération versée pour un même groupe d'emplois entre les entreprises). On peut ainsi utiliser le concept



de la rémunération sociale pour effectuer des analyses nationales et internationales afin d'apprécier l'équité interne (à l'intérieur d'un pays) dans les mécanismes de répartition de la richesse et de documenter l'équité externe.

La rémunération sociale recouvre aussi plusieurs dimensions intergénérationnelles. En fait, plusieurs éléments de la rémunération publique visent à répondre aux besoins des individus selon l'étape de vie dans laquelle ils se trouvent. Quand on est jeune, on bénéficie davantage des allocations familiales, des services de garde et du système d'éducation. Plus vieux, on profite des programmes de sécurité de la vieillesse ainsi que de nombreux services de santé. Comme nous le verrons plus loin, ce concept permet de présenter une photographie, dans le moment présent, de la manière dont une société prend soin de ses citoyens à différentes étapes de leur vie.

Surtout, il permet de voir comment une société répond aux besoins économiques de sa population, en assure l'intégrité physique ainsi que le développement de son capital humain. Une main-d'œuvre en santé, éduquée et compétente étant nécessaire à la croissance de la production, la rémunération sociale est un système de répartition des revenus essentiel au processus de production actuel tout en en découlant. Au Canada, comme nous le verrons dans cette première partie, la rémunération sociale s'est imposée comme une nécessité pendant la période d'industrialisation du <sup>xx</sup>e siècle, malgré l'opposition politique soutenue par un contexte constitutionnel particulier et malgré les croyances ancrées que l'individu peut, seul, assurer sa sécurité économique grâce à sa rémunération privée.

## LA RÉMUNÉRATION SOCIALE, UNE RÉALITÉ SYSTÉMIQUE

---

Dans la plupart des livres d'introduction à l'économie, on insiste sur le rôle de redistribution de l'État: l'État taxe et transfère des revenus pour corriger la répartition primaire des revenus. Cet acte de redistribution est souvent analysé sous l'angle des valeurs collectives. Certaines sociétés seraient ainsi plus égalitaires que d'autres. Ce n'est pas le point de vue que je développe dans ce livre. Dans les prochains chapitres, j'aborde la rémunération sociale comme le résultat d'un système de répartition intimement lié au système de production et à l'avènement du salariat. Je soutiens que la vaste majorité des transferts de revenus sont associés aux insuffisances de la rémunération privée et aux exigences du système de production. Ce qui n'exclut pas pour autant tout acte délibéré de l'État visant à répartir

plus équitablement les revenus privés à travers une fiscalité progressive, par exemple, ou encore l'influence des valeurs collectives dans la forme que prennent les transferts de revenus.

La rémunération sociale est un concept analytique qui se prête à l'analyse systémique et historique. La forme qu'elle prend dépend de l'environnement économique, politique et démographique ainsi que des valeurs et de la réalité historique qu'elle peut contribuer à modifier par la suite. En outre, comme nous le verrons plus loin, les rémunérations privée et publique sont étroitement liées, les éléments de l'une influant sur les composantes de l'autre. L'environnement économique influence également la rémunération sociale. Par exemple, le chômage de longue durée accroît l'importance de la rémunération publique par rapport à la rémunération privée disponible. De plus, la structure industrielle et la taille des entreprises ont des effets importants sur la rémunération privée et, conséquemment, sur la rémunération publique. La rémunération sociale est évidemment teintée par l'environnement politique. Au Canada, le partage des pouvoirs constitutionnels entre le fédéral et les provinces laisse une empreinte sur la rémunération sociale canadienne. Les valeurs contribuent également à moduler les formes de rétribution mais pas la nécessité des transferts de revenus. Pour toutes ces raisons, je parle librement des éléments de la rémunération sociale comme d'un système de rémunération et parfois d'un système de répartition.

Les entreprises évaluent régulièrement leur système de rémunération tant du point de vue de l'équité que de celui de l'efficacité; elles analysent l'efficacité de leur mode de rétribution afin d'en vérifier les effets sur la productivité pour en améliorer la performance. Il est possible d'en faire autant pour le système de rémunération sociale puisqu'il influe sur la performance économique du pays. Il contribue à protéger l'économie canadienne des récessions périodiques et joue ainsi un rôle de stabilisation économique, en plus d'avoir une influence sur la mobilité de la main-d'œuvre et sur les perspectives de croissance de la productivité.

Le système de rémunération sociale doit être considéré comme juste et équitable. En effet, la population laborieuse est moins motivée à créer la richesse lorsqu'elle juge injuste et inéquitable la manière dont elle est répartie. Les salaires n'ont pas besoin d'être égaux, mais les inégalités de

revenus doivent être acceptables<sup>4</sup>. Si, dans un milieu de travail, il existe des inégalités inhérentes aux structures salariales, c'est pour encourager les employés à se dépasser, permettant ainsi d'accroître la productivité. Or l'augmentation de la productivité nationale se répercute sur le bien-être de l'ensemble de la communauté.

Un objectif fondamental du système de rémunération est d'offrir une sécurité économique aux individus; il permet de réduire l'incertitude individuelle associée à l'interruption éventuelle du salaire. À cet effet, plusieurs éléments de la rémunération sociale garantissent le maintien du niveau de vie et du statut social acquis sur le marché du travail. Cette sécurité économique est essentielle pour favoriser l'adaptation des individus aux changements économiques perpétuels. Comme je le soutiens tout au long de cet essai, l'équilibre entre la poursuite de l'équité, la sécurité et l'efficacité est important: un équilibre rompu compromettra l'atteinte d'une croissance économique durable.

Malheureusement, cet équilibre n'est pas toujours facile à atteindre et dépend grandement du contexte macroéconomique. Nous verrons que dans un contexte de chômage élevé, les comportements institutionnels et individuels peuvent engendrer une répartition des revenus moins équitable et moins efficace et ainsi compromettre la croissance de l'emploi. C'est le cercle vicieux de l'inefficacité qui s'installe. Les gouvernements démocratiquement élus ont donc une lourde responsabilité en ce qui concerne l'emploi. C'est une thématique majeure des prochains chapitres.

## LA RÉMUNÉRATION SOCIALE EN CHIFFRES

---

Depuis déjà quelques décennies, des organismes de recherche internationaux travaillent à l'élaboration de concepts statistiques afin de comparer les niveaux de vie entre les pays. L'indice de développement humain (IDH) élaboré en 1990 par le Programme des Nations Unies pour le développement et inspiré des travaux d'Armatya Sen est l'un des plus connus. Cet indice statistique unique permet de comparer les niveaux de vie entre les pays ainsi que leur évolution dans le temps. Il vise à prendre en compte d'autres éléments que la production nationale par habitant.

---

4. Le philosophe Rawls traite abondamment de cette question dans *Théorie de la justice* lorsqu'il aborde le principe de différence.

Par exemple, l'IDH fusionne les données sur la production nationale par habitant, l'espérance de vie et les niveaux d'éducation. D'autres instituts tels que le Centre for the Study of Living Standards (CSLS) et le Levy Economics Institute of Bard College développent des indices plus élaborés qui intègrent de nombreuses dimensions qualitatives comme les inégalités de revenus, l'insécurité économique, la pauvreté et l'environnement. L'objectif visé par ces travaux est de comparer les pays et de suivre leur évolution à l'aide d'un indice unique<sup>5</sup>. Le concept que je développe dans ce livre se distingue de ces indices de niveau de vie en ceci qu'il vise à comprendre **les processus** de répartition des revenus. Il peut se prêter à l'analyse statistique, mais il n'a pas la prétention de rivaliser avec les travaux statistiques sur les indices de niveau de vie qui incorporent de nombreuses dimensions qualitatives.

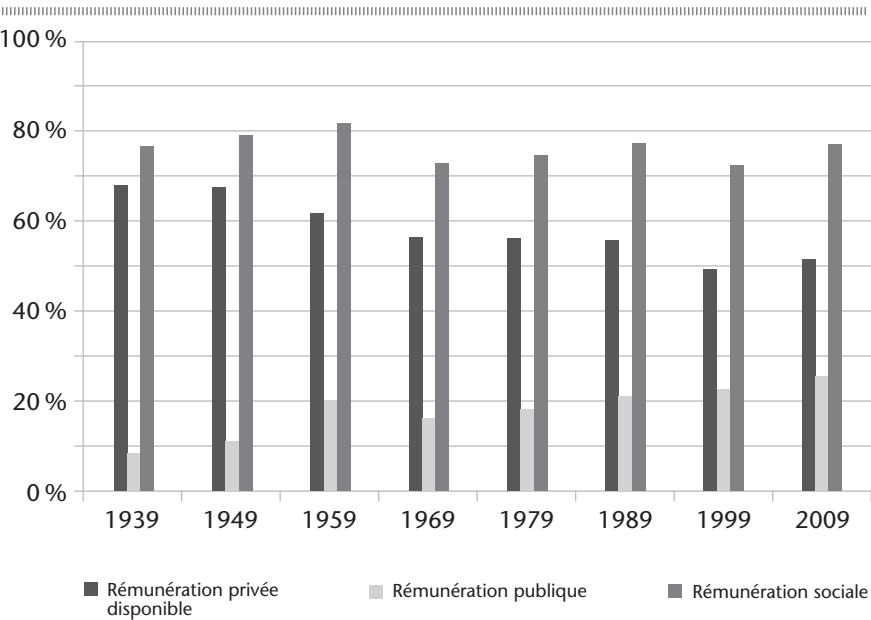
Cela étant dit, on peut estimer l'importance et l'évolution du système de rémunération sociale en utilisant les statistiques de la comptabilité nationale. La figure 1.1 présente une estimation de l'évolution de la rémunération sociale en pourcentage du produit intérieur brut; elle montre également l'évolution de la rémunération privée disponible et celle de la rémunération publique. Toutefois, je le répète, il s'agit d'estimations<sup>6</sup>. Les données utilisées pour la période antérieure à 1965 concernant les services de santé et d'éducation ne sont pas compatibles avec celles utilisées postérieurement. En plus, la méthodologie utilisée surestime la valeur de la rémunération publique par rapport à la rémunération privée disponible puisque la totalité des impôts personnels est imputée à la rémunération privée. Le lecteur est invité à consulter l'annexe statistique qui ventile les données utilisées et les sources.

---

5. Aujourd'hui, plusieurs chercheurs et organismes de recherche élaborent des indices de bien-être économique qui se veulent plus larges que le PIB par habitant. Voir le rapport récent du Centre for the Study of Living Standards (Elspeth Hazell, Kar-Fai Gee et Andrew Sharpe, 2012), qui présente, pour les provinces canadiennes, une évaluation de l'indice de développement humain conforme à l'indice des Nations Unies. Voir aussi les travaux sur l'indice développé par l'Institut Levy (Andrew Sharpe, Alexander Murray, Benjamin Evans et Elspeth Murray, 2011). Voir également, Joseph E. Stiglitz, Armatya Sen et Jean-Paul Fitoussi (2009).

6. Si l'on soustrait du revenu personnel disponible l'ensemble des transferts publics aux particuliers, on obtient la rémunération privée disponible. Si, à l'ensemble des transferts publics, on ajoute le coût des services publics de santé et d'éducation, on obtiendra une estimation de la valeur de la rémunération publique. Cette façon de procéder sous-estime la rémunération privée disponible et surestime la rémunération publique puisqu'elle soustrait la totalité des impôts et des cotisations des gains privés. Or, dans les faits, les individus payent des impôts sur la totalité de leurs revenus incluant la majorité des transferts publics. On peut croire que cette sous-estimation est plutôt faible puisque les impôts payés sur les transferts aux particuliers sont généralement peu élevés.

FIGURE 1.1  
Estimation de la rémunération privée disponible,  
de la rémunération publique et de la rémunération sociale  
en pourcentage du PIB, Canada



Source: Voir l'annexe statistique.

Selon les données de la figure 1.1, au Canada, la rémunération sociale en pourcentage du PIB est demeurée relativement stable dans le temps. En effet, elle oscille généralement entre 70 % et 80 % du PIB<sup>7</sup> (jamais en bas de 70 % et exceptionnellement autour de 85 %). Elle évolue en fonction du chômage et des cycles économiques; elle augmente en période de récession et diminue en période de croissance<sup>8</sup>. Pourquoi en est-il ainsi? En fait, le plus souvent, les transferts aux particuliers ainsi que la rémunération privée augmentent en pourcentage

7. Jamais moins de 70 % du PIB et parfois plus de 80 %. Toutefois, compte tenu de certaines anomalies statistiques, on peut douter de la qualité de l'estimation pour les années 1959 à 1965 où la rémunération totale a atteint 86,9 % du PIB en 1962.

8. Pour une discussion sur des enjeux portant sur l'évolution de la part des salaires dans le temps, voir les travaux de l'Organisation internationale du travail, entre autres OIT (2012). *Rapport mondial sur les salaires 2010/11*, Genève, Bureau international du travail, <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_146706.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_146706.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.

du PIB en période de récession. En effet, les paiements d'assurance emploi et d'aide sociale augmentent lors d'une récession. Par ailleurs, la part des salaires dans le PIB augmente aussi lorsque l'économie entre en récession, puisque les profits des entreprises sont volatils et baissent généralement davantage que la rémunération des salariés.

Si la rémunération sociale en pourcentage du PIB est relativement stable, sa composition a toutefois changé énormément dans le temps. La rémunération privée disponible a constamment diminué depuis la fin des années 1920 (voir l'annexe) pour descendre sous la barre des 50 % du PIB à partir de 1999. Elle a atteint le plancher de 47,9 % du PIB en 2005 et remonté quelque peu depuis pour atteindre 51,6 % en 2009. La rémunération publique, composée des transferts publics aux particuliers ainsi que des dépenses pour les soins de santé et les services d'éducation et de formation, a affiché une tendance à la hausse. En 2009, la rémunération publique est de 25,8 % du PIB

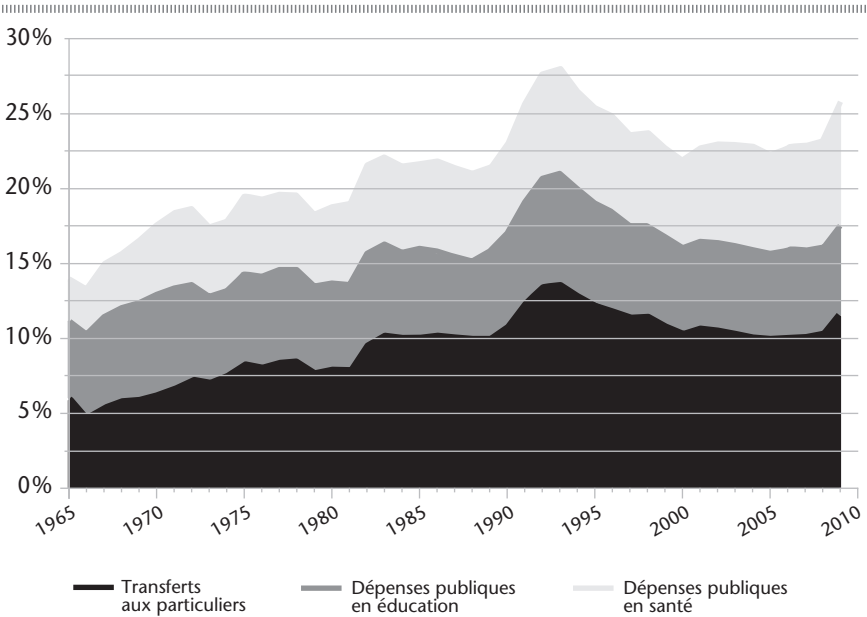
La rémunération privée est principalement constituée de la rémunération des salariés qui correspond à 78,1 % du total en 2011. La rémunération des entreprises individuelles, essentiellement les revenus des travailleurs autonomes mais aussi les revenus des exploitants agricoles et les loyers, représente 9,8 % de la rémunération privée alors que les revenus de placements divers atteignent 12,1 % du total. La rémunération des salariés en pourcentage du total de la rémunération privée semble assez stable alors que les revenus des entreprises individuelles augmentent dans le temps et que les revenus de placements diminuent<sup>9</sup>.

9. Éléments de la rémunération privée (avant impôts et cotisations) en pourcentage du total, Canada, 1981-2011

|                                     | 1981 | 1991 | 2001 | 2011 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|
| Rémunération des salariés           | 75,2 | 72,9 | 75,6 | 78,1 |
| Entreprises individuelles et loyers | 6,7  | 7,5  | 9,4  | 9,8  |
| Revenus de placements               | 18,1 | 19,6 | 15   | 12,1 |
| Total                               | 100  | 100  | 100  | 100  |

Source : Calculs de l'auteure à partir des données de Statistique Canada.

FIGURE 1.2  
Composantes de la rémunération publique  
en pourcentage du PIB, Canada



Source: Voir l'annexe statistique.

Les transferts aux particuliers représentent actuellement un élément majeur de la rémunération publique et celui dont les variations cycliques sont les plus prononcées. Ainsi, en 2009, ils totalisent 11,6 % du PIB alors que les dépenses en éducation et en santé atteignent respectivement 6,3 % et 8 %. Les transferts aux particuliers touchent le sommet de 13,5 % du PIB en 1993 alors que les dépenses pour l'éducation et la santé atteignaient 7,4 % et 7 %. Toutefois, les dépenses publiques en éducation ont été plus importantes que les transferts aux particuliers tout au long des années 1950 et 1960. Autre élément à souligner, les dépenses publiques pour l'éducation ont été supérieures à celles pour la santé jusqu'en 1996. En 1997, elles atteignent toutes deux 6,1 % du PIB alors que par la suite les dépenses pour la santé augmentent plus vite que celles pour l'éducation.

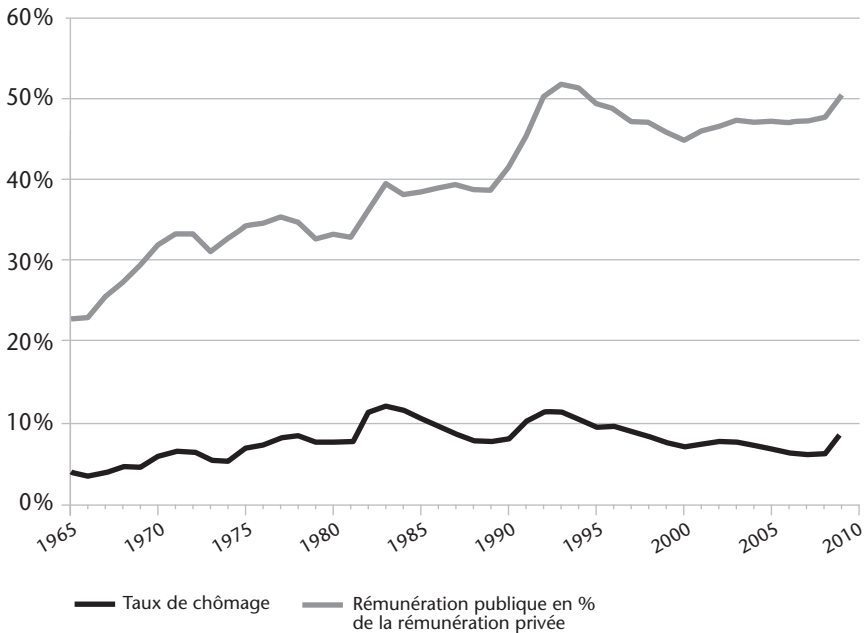
La figure 1.3 illustre l'évolution de la rémunération publique en pourcentage de la rémunération privée disponible ainsi que l'évolution du taux de chômage. Le ratio entre la rémunération privée disponible et

la rémunération publique est un indicateur du degré de la redistribution du revenu national. Cette redistribution n'implique pas pour autant la disparition des inégalités de revenus. En effet, certains transferts ou certaines dépenses publiques peuvent être neutres ou même accroître les inégalités. Ce ratio montre simplement l'importance des transferts publics aux particuliers et des services publics de santé et d'éducation.

Le constat est frappant : l'importance relative de la rémunération publique suit de près l'évolution du taux de chômage. La tendance à la hausse est plus importante dans le cas de la rémunération publique que du taux de chômage mais le parallèle est manifeste. Le pourcentage augmente lorsque le taux de chômage s'accroît et redescend sans atteindre son niveau antérieur lorsqu'il diminue. Par ailleurs, l'évolution de la rémunération publique suit généralement avec un certain retard la hausse du chômage.

FIGURE 1.3

Rémunération publique en pourcentage de la rémunération privée disponible et taux de chômage, Canada



Source: Voir l'annexe statistique.



On peut être surpris de l'importance de la rémunération publique par rapport à la rémunération privée disponible. En fait, la répartition privée-publique de la rémunération sociale dépend de la conjoncture économique, de la démographie et des considérations de justice sociale et d'efficacité économique. Il n'y a pas de pourcentage idéal. On peut cependant observer des tensions politiques quand le système est perçu et vécu comme étant injuste ou inefficace.

## UN CADRE D'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

---

Dans ce qui suit, je cherche à cerner les facteurs à l'origine de la naissance et du développement de la rémunération sociale et d'en relever certaines caractéristiques fondamentales. Je me concentre sur la rémunération monétaire et, plus particulièrement, sur l'évolution des transferts aux particuliers laissant à d'autres l'analyse des dépenses de santé et d'éducation.

Dans les prochains chapitres de cette partie, j'analyse comment l'évolution de la rémunération sociale obéit à certaines règles ou certains principes fondamentaux. Parmi ces règles, on retrouve celles fondées sur la réciprocité, la mutualisation, la solidarité et l'incitation au travail. L'ensemble de ces règles permet de comprendre la logique du système de rémunération tout en offrant un cadre d'analyse pour les politiques publiques, cadre dont je me servirai dans la deuxième partie de cet ouvrage. Ce cadre d'analyse me permettra notamment d'indiquer des pistes de changements pour améliorer les régimes de retraite, l'assurance emploi et les programmes de formation ainsi que le financement des programmes d'assurance sociale.



# 2

---

## CHAPITRE

### L'émergence de la rémunération sociale

Au début de l'industrialisation, de plus en plus de personnes dépendent d'un salaire monétaire pour vivre. Qu'en est-il quand le salaire vient à manquer ? Dans ce chapitre, j'explique comment dès le début de l'industrialisation des regroupements de travailleurs ainsi que certaines grandes entreprises comprennent rapidement la nécessité de développer des mécanismes de redistribution des revenus pour se prémunir contre les interruptions de salaires. Les travailleurs se regroupent en sociétés fraternelles alors que les grandes entreprises adoptent des programmes de protection du revenu en remplacement de la famille élargie. J'y explique aussi comment les compagnies d'assurance tentent de se tailler une place dans le marché du soutien du revenu. Elles ne peuvent néanmoins répondre à l'ampleur des besoins et les gouvernements sont appelés à intervenir. Le cas des accidents du travail illustre fort bien la nécessité de l'intervention publique dans ce domaine.

## LA FAMILLE ÉLARGIE, UNITÉ DE PRODUCTION ET DE PARTAGE

À l'époque préindustrielle, la collectivité s'en remettait essentiellement à la famille pour assurer le bien-être de ses membres. La famille était à la fois l'unité de production et l'unité de partage. À l'origine informelle, cette fonction de redistribution de la famille élargie se formalise progressivement dans les lois.

L'obligation alimentaire familiale qui exige de la famille de s'occuper du bien-être de ses membres était inscrite formellement dans les lois des différentes provinces dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. C'est même l'une des plus anciennes institutions de la société occidentale et son origine remonterait à la plus Haute Antiquité<sup>1</sup>. Par exemple, en 1770, la Nouvelle-Écosse adopte une loi obligeant la famille élargie à assister tout membre de la famille inapte au travail et dans le besoin, et cela, sous peine d'amende en cas de refus<sup>2</sup>. De la même manière, au Bas-Canada, le devoir alimentaire figurait en bonne place dans l'organisation juridique de la famille, et ce, pour tous les membres de la famille élargie. En 1866, les lois sont revues et le Code civil est adopté. Les enfants ont alors le droit d'exiger en justice de leurs parents, la nourriture, l'entretien et l'éducation. En revanche, ils doivent à leur tour fournir à leurs parents et ascendants dans le besoin ce qu'il leur faut pour assurer leur survivance<sup>3</sup>. Ainsi, l'obligation économique d'assister les membres de la famille est reconnue comme étant une obligation réciproque entre les générations. Aujourd'hui, l'obligation familiale existe toujours dans les lois pour les parents envers leurs enfants de 18 ans et moins.

En outre, à l'époque des colonies françaises, la société réserve un traitement répressif aux pauvres qui n'ont pas de famille, la mendicité étant alors considérée comme une maladie qu'il faut soigner avec discipline et répression<sup>4</sup>. À la fin du XVIII<sup>e</sup> et au début du XIX<sup>e</sup> siècle, on crée dans le Bas-Canada et le Haut-Canada ainsi qu'en Nouvelle-Écosse des maisons de l'industrie (*workhouse*) pour apprendre aux vagabonds à travailler. L'idée est

1. Nicolas Zai (1970), p. 99. Et il ajoute que la loi des pauvres (*Poors law*), promulguée en Angleterre en 1601, qui affirme la primauté de l'assistance familiale sur l'assistance sociale, a été acceptée dans le monde occidental.

2. Katherine R. Williams (1936). *The Revised Statutes of Nova Scotia (1851)*, Halifax, R. Nugent, chapitre 89, art. 6.

3. Jean-Louis Baudoin (1970), p. 92.

4. Gonzalve Poulin (1955). *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*, Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, annexe 2, p. 24-25.

qu'ils puissent ainsi autofinancer l'assistance qu'ils reçoivent à même leurs labeurs. L'époque des maisons de travail dura un certain temps. Comme ces maisons attirent un grand nombre de personnes inaptes au travail souffrant de problèmes de santé mentale et physique, certaines deviennent des maisons d'horreur. C'est pourquoi elles seront éventuellement fermées. Elles témoignent cependant d'une valeur ancrée dans les mentalités, à savoir qu'un adulte apte au travail doit gagner sa vie en travaillant.

## LA RÉVOLUTION INDUSTRIELLE ET LES MÉCANISMES DE TRANSFERTS ET DE RÉCIPROCITÉ

Au Canada, la révolution industrielle qui s'amorce d'abord lentement au début de la Confédération se poursuit de façon accélérée entre 1897 et 1929. Elle transforme considérablement l'organisation sociale de la production ainsi que les modes de répartition des revenus. La famille élargie perd son rôle privilégié comme unité de production. Seuls certains individus et certaines familles parviennent à réunir les fonds nécessaires pour mettre sur pied une entreprise qui regroupe sous un même toit l'équipement et les employés requis pour la production industrielle d'un bien quelconque. Compte tenu des gains de productivité qui l'accompagnent, ce mode de production industrielle devient la norme.

La révolution industrielle restructure complètement les mécanismes de répartition des revenus. Les revenus deviennent monétaires et distribués par l'entreprise selon des règles qui sont définies dans le contexte des relations du travail. De plus, le marché des biens et services prend de l'ampleur et procure, progressivement, aux familles ce qu'il leur faut pour la satisfaction de leurs besoins quotidiens. En parallèle, les institutions du marché financier (notamment les banques et les institutions de crédit) nécessaires à l'implantation des marchés du travail et des biens et services se développent<sup>5</sup>. Bref, à cette époque, au Canada, on assiste à la naissance du marché de l'emploi, du marché des biens et services et du marché de la finance.

Cela dit, au début de l'industrialisation, de nombreux ajustements et innovations sociales seront nécessaires pour assurer le fonctionnement harmonieux de ces secteurs au bénéfice de la population. Ainsi, le régime

---

5. « *The credit system of Canada was inextricably interrelated with the movement of commodities, both internationally and internally.* » Tom Naylor (1975), p. 78.

salarial qui constitue le nouveau mode de rémunération va engendrer des problèmes de dépendance économique que ni la famille élargie ni la famille cellulaire ne pourront résoudre adéquatement. Le salaire payé en échange du temps travaillé en entreprise confère à ceux et celles qui le touchent les moyens immédiats de satisfaire leurs besoins. Quant à ceux et celles qui n'occupent pas d'emploi rémunéré, ils doivent chercher ailleurs les moyens d'y répondre.

Ces problèmes de dépendance surviennent généralement de manière imprévue, quand on s'y attend le moins, et, la plupart du temps, les épargnes personnelles sont insuffisantes pour y répondre<sup>6</sup>. Ces problèmes sont en réalité des problèmes de répartition du revenu courant comme ils l'étaient à l'époque de la famille autosuffisante. Ils créent toutefois énormément d'insécurité, car le système de transferts de revenus monétaires entre ceux qui gagnent un salaire et les autres n'est pas bien organisé. Si la famille ne peut plus assumer les transferts de revenus, d'autres institutions tenteront de prendre le relais.

Au début de l'industrialisation, deux genres de transferts de revenus tentent de répondre à l'insécurité économique créée par le salariat : la charité et l'assurance. Ainsi, des institutions privées charitables viennent en aide aux dépendants économiques dans le « besoin » qui n'ont aucune richesse accumulée, pas d'emploi ou aucune famille. Elles ne réussissent pas à s'acquitter adéquatement de leurs tâches parce qu'elles n'arrivent pas à commander les transferts de revenus nécessaires entre les riches et les pauvres sur une base volontaire. Leur échec est patent. Elles ne parviennent pas en « passant le chapeau » à réunir les sommes nécessaires pour réaliser les objectifs de charité qu'elles se sont fixés<sup>7</sup>. C'est pourquoi elles vont frapper aux portes des municipalités et des provinces qui développeront plus tard l'aide sociale.

Le défi que pose le salariat pour la société est de mettre en place des programmes de maintien du revenu qui soient légitimes et acceptés de tous. C'est ainsi que des mécanismes de transferts de revenus volontaires se développent, fondés sur la réciprocité. Des institutions privées comme les

---

6. J'y reviendrai, mais il importe déjà de relever les pressions contradictoires que subissent les travailleurs : pression à la consommation pour faire fonctionner le système et pression à l'épargne pour parer aux imprévus.

7. J'ai longuement analysé l'expérience de ces institutions dans les chapitres 3 et 4 de ma thèse de doctorat qui témoigne des difficultés éprouvées par la société canadienne à redistribuer sur une base volontaire les revenus des riches aux pauvres. Voir Diane Bellemare (1981).

sociétés fraternelles, les grandes entreprises et les compagnies d'assurance se chargent de les mettre en place. Comme elles n'ont pas les pouvoirs associés à la pérennité et à la coercition, les protections qu'elles offrent sont toutefois de portée limitée. Dans le cas des compagnies d'assurance, la concurrence qu'elles se livrent entre elles et la différenciation des risques les empêchent d'assurer tout le monde, d'où l'intervention éventuelle de l'État.

Analysons plus en détail les principales institutions qui visent à répondre à l'insécurité économique créée par le salariat.

## LES SOCIÉTÉS FRATERNELLES

Les sociétés fraternelles, dont l'origine remonte à l'Angleterre, se développent au Canada autour des années 1860-1870. Ces sociétés reconnues principalement pour leurs activités récréatives et éducatives développent des programmes d'assurance afin de protéger les revenus de leurs membres en cas de maladie, d'invalidité et de mortalité, mais surtout en cas d'accident du travail<sup>8</sup>.

Il existe peu de données sur l'importance du nombre de personnes protégées par ces sociétés. Toutefois, en Ontario, le nombre de sociétés fraternelles passe de 8 en 1867 à 81 en 1896; au Québec, elles font un bond de 4 à 44 au cours de la même période<sup>9</sup>. Ces sociétés regroupent les travailleurs d'une même entreprise, d'un même métier, d'un même syndicat, d'un même regroupement religieux ou d'une même nationalité, ce qui leur confère une communauté d'intérêt. Des mécanismes de réciprocité et de mutualisation des risques se développent à partir de ces groupes, ce qui représente un avantage majeur par rapport à l'assurance commerciale<sup>10</sup>.

8. P.H.J.H. Gosden (1961); Paul-Henri Guimont (1942), p. 29.

9. Données tirées de *Sessional Papers*, Ontario, 1900, n° 10 et de *Sessional Papers*, Québec, 1911, n° 13, cités dans Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 192.

10. Comme le souligne un expert en histoire de l'assurance: «*On the other hand the fraternalist's loyalty is to his society, and its purpose and appeal to him is such that he will not easily desert the society so long as there is a chance that its affairs may be salvaged. This esprit de corps of a fraternal beneficiary society is one of its most valuable assets, and is far out of proportion to the "good will" a purely commercial company can claim. In short, there is a social foundation in such fraternities, which yells on elemental need and it has made the determination to exist often over-ride the unfeeling doctrine of survival of the*

Le financement des bénéfices procurés par ces sociétés est assuré par les contributions des membres. Ces contributions sont généralement déterminées par répartition plutôt que par les lois des probabilités et principes actuariels qui en découlent. Elles sont le plus souvent uniformes, mais certaines sociétés les font varier selon l'âge des membres<sup>11</sup>. Jusqu'en 1919, les sociétés fraternelles suivent les lois et règlements prévus pour les compagnies fondées sur le principe de la répartition des coûts (*assessment companies*); par la suite, un amendement à la loi de l'assurance vient les obliger à faire vérifier annuellement leur fonds par un actuaire. La loi prévoit aussi qu'en cas de déficit actuariel celui-ci devra être comblé à l'intérieur d'une période de temps raisonnable par un ajustement dans les contributions ou les prestations<sup>12</sup>. Ces dispositions sonnent le glas des sociétés fraternelles, qui se transforment graduellement en compagnies d'assurance.

Notons les différences entre les protections des sociétés fraternelles et l'assurance commerciale. Celles-ci fonctionnaient au départ selon un mode de répartition des coûts alors que les compagnies d'assurance mutualisent les risques pour une période future. Les premières s'appuyaient sur la réciprocité des relations entre les membres du groupe pour perdurer alors que les régimes d'assurance promettent une protection à partir d'un fonds récolté à l'avance qui mutualise les risques.

## LA GRANDE ENTREPRISE ET LES AVANTAGES SOCIAUX

Au Canada, la grande entreprise qui se distingue par la taille de sa main-d'œuvre voit le jour à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle principalement dans le domaine des transports. Les compagnies ferroviaires du Grand Tronc et le Canadien Pacifique représentent deux exemples typiques. Les premiers avantages sociaux qu'elles offrent à leurs employés concernent le maintien du revenu en cas d'accident, de décès prématuré ou d'invalidité. Plus tard,

---

*fittest. On this score, the amounts which fraternal beneficiary societies have collected and expended in death benefits is enormous and astounding, and there is nothing like it in the annals of more impersonal business.* » Terence O'Donnell (1936), p. 631.

11. Lors des audiences de la Commission royale d'enquête sur le travail, un expert affirme que les règles de financement varient d'une société à l'autre et que toutes n'ont pas un fonds de réserve : « *Some take the position that there should be no reserve fund; that the members should keep all the reserve fund in their own pockets.* » Royal Commission on the Relations of Capital and labour in Canada (1889), p. 583-584.

12. Dominion Bureau of Statistics (1925), p. 863.



au <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle, elles adopteront des régimes de retraite. Certaines grandes entreprises mettront même sur pied des régimes de protection en cas de chômage. À l'origine, ces initiatives patronales sont paternalistes et les prestations de maladie ou de décès sont plutôt informelles<sup>13</sup>. Dans le cas des accidents du travail, des programmes plus formels de maintien du revenu voient le jour au fur et à mesure que les gouvernements adoptent des lois pour indemniser les victimes d'accidents de travail.

Plusieurs facteurs incitent les grandes entreprises à agir ainsi envers leurs employés et à développer des avantages sociaux ou du bien-être occupationnel. Comme ces régimes sont fort appréciés par les employés, ils cultivent leur loyauté et leur productivité au travail. Une grande entreprise qui offre de tels régimes réduit ainsi ses coûts de roulement de main-d'œuvre de manière appréciable et réussit même à augmenter ses bénéfices<sup>14</sup>. Si certaines entreprises financent directement ces programmes de maintien du revenu à même leurs revenus courants, d'autres préfèrent signer des contrats d'assurance collective avec une institution financière ou encore créer leur propre fonds où sont versées les contributions des employés ou des employeurs. Dans ce dernier cas, le fonctionnement de ces régimes diffère peu de ceux des sociétés fraternelles<sup>15</sup>. Ces programmes ou avantages sociaux liés à l'emploi sont contributifs et très souvent les employés sont appelés à y contribuer majoritairement.

Encore aujourd'hui, les régimes d'assurance collective sont très importants dans la grande entreprise qui offre un ensemble de protections diverses en cas de maladie, d'invalidité et de retraite. Ces programmes ont pris de l'importance et se sont diversifiés; la grande entreprise d'aujourd'hui finance même des programmes de formation ou de conditionnement physique. Cette forme de rémunération atteint des proportions non négligeables, autour de 35 % de la masse salariale, ce qui fait dire à plusieurs que ces régimes ne sont plus des avantages sociaux<sup>16</sup>. Malheureusement, ce n'est pas tout le monde qui peut profiter de tels avantages.

---

13. Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 206-207.

14. *Ibid.*, p. 267-270.

15. *Loc. cit.*, note 30.

16. Roland Thériault (1991), p. 523.

## LES ASSURANCES COMMERCIALES

Au Canada, c'est vers 1850 que l'on retrouve les premières compagnies d'assurance vie. Elles se concentrent dans les domaines du décès prématuré et des rentes de retraite. Au tournant du xx<sup>e</sup> siècle, elles envahissent ceux des accidents du travail, de la maladie et de l'invalidité<sup>17</sup>. Les compagnies d'assurance se développent à partir du moment où elles parviennent à réunir de façon anonyme un nombre suffisamment élevé d'individus recherchant une protection contre le même risque. Le concept d'assurance est relativement simple. Il s'agit d'une institution sociale qui vise à réduire les risques en regroupant un nombre suffisant d'individus qui sont exposés à un risque particulier afin d'en prévoir l'incidence collective. Une fois connue l'incidence de ce risque pour le groupe, on en partage le coût entre les membres de ce groupe. L'insécurité est ainsi réduite pour chaque participant puisqu'il sera compensé advenant la survenue de l'événement malheureux<sup>18</sup>.

À l'origine, il en coûte plus cher pour un individu d'être assuré par une compagnie d'assurance que par une société fraternelle. Toutefois, au début du xx<sup>e</sup> siècle, des percées technologiques, des découvertes médicales ainsi que le développement de techniques statistiques nouvelles permettent aux compagnies d'assurance de livrer une compétition féroce aux sociétés fraternelles dans le domaine du décès prématuré et du soutien du revenu en cas de maladie pour la classe ouvrière. Cette concurrence, le développement des protections collectives offertes par les grandes entreprises et les obligations légales que les gouvernements imposeront aux sociétés fraternelles auront raison de leur existence.

Aujourd'hui, les assurances collectives en cas de décès prématuré, de maladie, d'invalidité sont encore populaires dans la rémunération globale et protègent une proportion non négligeable de la main-d'œuvre<sup>19</sup>.

17. Les primes d'assurance vie et les versements pour rentes passent de 0,5 % du PNB en 1880 à 1 % en 1890, et de 1,4 % en 1900 à 2,4 % en 1945. Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 199.

18. « *Insurance itself may be defined as a social device for reducing risk by combining a sufficient number of exposure units to make their individual losses collectively predictable. The predictable loss is then shared proportionately by all those in the combination. This definition implies both that uncertainty is reduced and that losses are shared. These are the important essentials of insurance.* » Robert J. Mehr et Emerson Cammack (1966), p. 34.

19. En 1995, au Canada, près de 60 % des personnes occupant un emploi salarié sont couvertes par une assurance revenu en cas de maladie. Marie Drolet et René Morissette (1998), p. 20.

L'assurance collective privée ne convient toutefois pas à tous les domaines comme celui des accidents du travail et du chômage, sans parler de celui des soins de santé (domaine exclu de notre analyse).

Une compagnie d'assurance offrira une protection contre un risque pourvu qu'il soit prévisible. Quand un risque obéit à une distribution de fréquences stable<sup>20</sup>, une entreprise commerciale peut utiliser les données statistiques disponibles aux fins de prévision. C'est pourquoi l'assurance vie commerciale s'est développée lorsque les données démographiques sur l'espérance de vie ont été compilées. Cependant, une compagnie n'assurera pas le risque de l'inflation, un taux de profit, le maintien des salaires réels ou la valeur réelle de l'épargne, car ces risques sont imprévisibles. Elle n'offrira pas non plus d'assurance contre le chômage involontaire parce que, d'une part, il est impossible d'utiliser les données statistiques passées pour en prévoir l'incidence future et que, d'autre part, les individus peuvent avoir une certaine influence sur la prévalence de ce risque.

En outre, même dans le cas d'un risque prévisible, les compagnies d'assurance ne peuvent assurer tout le monde; elles ne peuvent pas non plus assurer le maintien du revenu pour les cas où les risques sont élevés. En effet, le jeu de la concurrence amène les entreprises à différencier ou à segmenter autant que possible les individus et les groupes selon les différents niveaux de risque. Elles offriront des protections à des primes qui varieront selon le risque individuel ou collectif. Ce processus de segmentation engendre nécessairement des coûts qui s'ajoutent aux frais d'administration entraînant l'impossibilité pour les individus ou les groupes à risques élevés de s'assurer, car la prime d'assurance devient alors supérieure à la protection promise. Comme nous le verrons, c'est ce qui s'est produit dans le cas des assurances contre les accidents du travail. Je n'ai pas examiné le cas des soins de santé au Canada mais, de toute évidence, c'est principalement pour cette raison que l'assurance santé est devenue publique.

Ajoutons que la méthode de détermination des primes qui émane de la concurrence des marchés de l'assurance a également comme conséquence d'engendrer une structure de prix ou de prime régressive et prohibitive. Par exemple, on sait que les taux de morbidité et de mortalité prématurée sont inversement proportionnels aux revenus. Les pauvres ont plus de risques

---

20. On retrouve cependant des exceptions à la règle. Certaines entreprises comme la compagnie Lloyd accepte d'assurer des risques que l'on peut difficilement prévoir et qui relèvent plutôt de l'incertitude. Mais de tels cas sont marginaux.

de développer des maladies chroniques que les riches. Conséquence, le prix d'une protection identique devient inversement proportionnel au revenu. Le mode de détermination de la prime a donc pour conséquence de réserver l'accessibilité de l'assurance commerciale aux individus et aux groupes gagnant des revenus supérieurs<sup>21</sup>.

L'évolution de la protection du revenu en cas d'accident du travail est intéressante, car elle illustre les limites de l'assurance commerciale. Elle montre comment la protection contre ce risque d'interruption involontaire de salaire est passée d'une protection par les sociétés fraternelles à une couverture obligatoire par l'assurance commerciale pour les entreprises de production, puis à une assurance sociale obligatoire.

## LE CAS DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

---

Au début de la révolution industrielle, une personne qui subit une interruption de salaire en raison d'un accident du travail entraîne avec elle dans la pauvreté tous les membres de sa famille. À cette époque, l'employeur n'a pas l'obligation d'indemniser la victime d'un accident survenu au travail sauf si l'on peut prouver devant les tribunaux que l'accident est causé directement par la négligence de l'employeur. Au <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, l'employeur est responsable seulement des accidents dans lesquels il est directement impliqué et il n'est jamais responsable lorsque l'accident est causé par la négligence d'un autre travailleur, voire d'un contremaître.

Cette pratique s'inspire de la doctrine britannique du *common employment* qui, elle-même, provient des pratiques de production artisanale de l'époque préindustrielle. Avec l'industrialisation qui conduit à une plus grande coopération entre les travailleurs, cette doctrine se révèle de plus en plus désuète. À la fin du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, en Angleterre, les travailleurs contestent activement la *common employment* et militent en faveur de son remplacement par la doctrine du risque professionnel. C'est, en 1897, que l'Angleterre reconnaît légalement l'employeur individuellement responsable dans tous les cas d'accidents survenus dans l'exercice d'un emploi.

---

21. L'assurance collective offerte aux employés d'une même entreprise, qui s'est développée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, réussit néanmoins à fournir une protection pour un groupe sans différencier les risques individuels. Elle s'est développée assez rapidement, étant généralement moins coûteuse que l'assurance individuelle. Il faut dire que cette protection doit son existence au fait que la participation à l'assurance collective est obligatoire pour les employés d'une même entreprise. Cette forme d'assurance ressemble à celle offerte par les sociétés fraternelles.

En 1906, la loi britannique est refondue en conformité avec la doctrine du risque professionnel. Ces transformations sociales donnent des munitions aux syndicats d'ici et, en 1909, le gouvernement du Québec reconnaît officiellement, pour la première fois au Canada, le principe du risque professionnel<sup>22</sup>. La victime d'un accident du travail doit néanmoins s'appuyer sur le système judiciaire pour faire reconnaître son droit. En 1914, l'Ontario est la première province qui, à la suite des pressions exercées par les syndicats et les assureurs, reconnaît légalement le droit à une indemnité pour toute victime d'un accident du travail. L'Ontario rompt ainsi avec le système judiciaire pour la détermination de la compensation à une victime d'accident du travail<sup>23</sup>. Toutefois, en cas de litiges, les tribunaux peuvent être appelés à intervenir si l'employeur tarde à prendre ses responsabilités.

Ainsi, au début du xx<sup>e</sup> siècle, pour s'acquitter de leurs responsabilités, trois options se présentent aux employeurs : 1) ils peuvent assumer eux-mêmes le coût des indemnités en déboursant ce qu'il en coûte au fur et à mesure des événements ; 2) ils peuvent souscrire à une police d'assurance privée qui verse, généralement jusqu'à concurrence d'un certain maximum, les indemnités que l'entreprise est tenue de payer ; ou 3) ils peuvent former à l'intérieur de l'entreprise une société mutuelle qui se charge d'indemniser les victimes d'un accident du travail. Cette dernière option est souvent celle qui est privilégiée par la grande entreprise. Quant aux petites et moyennes entreprises qui regroupent la majorité des salariés du secteur manufacturier de l'époque, elles peuvent soit s'autoassurer, soit recourir aux compagnies d'assurance.

Ne peut toutefois s'assurer qui veut. Certains assureurs refusent d'assurer certaines entreprises ou exigent des primes exorbitantes. Ainsi, plusieurs entreprises québécoises ne peuvent s'assurer en dépit du fait qu'une loi adoptée en 1926 les y oblige<sup>24</sup>. Dans ces cas, les travailleurs sont pénalisés, car ces entreprises sont incapables ou refusent de les indemniser. En 1914, le gouvernement de l'Ontario met en place le

---

22. Michael J. Piva (1975), p. 44.

23. « *Meely, himself an insurance agent, spelled it out in his testimony before the Commission. "If a Compensation Act were enacted giving reasonable benefits to the workman that are clearly defined, having reasonable limitations, and making it alternative if he chooses to make his recovery at common law he forfeits his right to compensation, there would be a great reduction in the cost and no hardship to the workman."* » Ibid., p. 47.

24. Michel Pelletier et Yves Vaillancourt (1974), p. 90.

premier régime d'assurance sociale<sup>25</sup> ; il sera imité par la Nouvelle-Écosse en 1915, la Colombie-Britannique en 1916, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick en 1918, le Manitoba en 1920, la Saskatchewan en 1929 et le Québec en 1931<sup>26</sup>.

Au Canada, l'adoption d'une assurance sociale en cas d'accident du travail marque une rupture avec la tradition du libéralisme économique chère aux Canadiens. En réalité, à partir du moment où les entreprises deviennent obligées d'indemniser tout travailleur victime d'un accident survenu au travail, l'assurance sociale s'impose d'elle-même. En effet, comme le relève un représentant de l'Association des manufacturiers canadiens lors d'un déjeuner-causerie en 1914, c'est le moyen le plus économique pour honorer les obligations des entreprises<sup>27</sup>.

## L'ASSURANCE SOCIALE

Dès les débuts de l'industrialisation, on constate une préférence collective marquée pour des transferts de revenus qui prennent la forme de programmes d'assurance. Il ne faut pas s'en étonner. Ces programmes accordent un droit à un soutien du revenu dès l'occurrence d'une interruption. Il n'est nul besoin d'effectuer des tests de revenus ou de richesse comme c'est le cas pour les transferts d'assistance sociale. L'important est la vérification de l'occurrence de l'événement assuré. Le fait d'avoir cotisé ou contribué au programme d'assurance ou que l'employeur ait cotisé au nom de l'employé suffit à garantir une protection du revenu.

Toutefois, l'avènement de l'assurance sociale s'impose lentement au Canada comparativement à ce qui s'observe dans d'autres pays. Au Canada, on préférera miser sur l'assurance privée collective que les grandes entreprises peuvent offrir à leurs employés ou que certaines compagnies d'assurance commercialisent directement auprès des travailleurs des petites et moyennes entreprises. C'est ainsi que se développent les programmes

25. Ministère du Travail (1913). *The Labour Gazette*, p. 697.

26. A.E. Grauwer (1939), p. 147.

27. « *The CMA came to favour state insurance primarily because it would reduce costs. In March 1914, Miles M. Dawson made this point when addressing a CMA luncheon... According to Dawson and repeated by Industrial Canada, under a system of private insurance only 50 per cent of the money paid by manufacturers went to employees; the balance went to insurance companies.* » *Industrial Canada stressed the point that under the state insurance plan in Washington, only eight per cent went to the costs of administration.* » Michael J. Piva, *op. cit.*, p. 50-51.

privés d'assurance vie et les assurances salaire en cas de maladie et d'invalidité. Encore aujourd'hui, ce sont les assurances collectives offertes dans le contexte de la rémunération globale des entreprises (assurance vie, maladie, invalidité) qui visent à soutenir le niveau de vie des employés en cas d'interruption de revenus. Les protections offertes par les assurances sociales (assurance emploi et Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec) en cas de maladie et d'invalidité garantissent tout au plus un revenu minimum qui ne permet pas à la majorité des travailleurs et travailleuses de maintenir leur niveau de vie.

Si les entreprises peuvent offrir des protections en cas de maladie, d'invalidité et de décès dans leur rémunération globale, elles ne peuvent toutefois offrir de protections en cas de mises à pied et de chômage et elles s'acquittent très mal du rôle que la société leur a assigné en matière de retraite.

## EN BREF

---

- ''' Avec l'industrialisation et le salariat, la famille ne peut plus jouer son rôle économique d'antan.
- ''' D'autres institutions prennent le relais pour effectuer les transferts de revenus nécessaires, notamment la charité et l'assurance privée.
- ''' Des entreprises mettent en place des régimes collectifs de protection des revenus visant à répondre aux nouveaux besoins d'insécurité économique qui apparaissent avec l'industrialisation.
- ''' On y retrouve des mesures de transferts de revenus fondés sur la réciprocité et la mutualisation des risques qui reconnaissent un droit aux transferts de revenus.
- ''' Ces transferts, qui s'apparentent à l'assurance, sont fondés sur la participation antérieure au marché du travail, ce qui constitue une incitation au travail.
- ''' Toutefois, les institutions privées n'ont pas les pouvoirs requis pour effectuer des transferts de revenus sur une grande échelle. C'est pourquoi les transferts publics deviennent nécessaires.





# 3

---

## CHAPITRE

### La nécessité de l'assurance sociale

Si, au Canada, les assurances privées se développent rapidement avec l'industrialisation pour parer à l'insécurité économique des salariés dans l'éventualité d'un accident, d'une maladie ou d'un décès, elles ne peuvent en faire autant pour répondre aux besoins des chômeurs ou des personnes âgées qui sont mises à la retraite. Que faire alors quand le chômage sévit et qu'il n'est pas possible pour tous ceux et celles qui veulent travailler de trouver un emploi? Comment répondre aux besoins des personnes âgées qui ne peuvent travailler en raison de leur âge? Attachée aux valeurs de responsabilité individuelle et néanmoins solidaire des personnes dans le besoin, la société canadienne privilégie longtemps la charité et l'assistance avant l'assurance sociale. Cette dernière s'impose seulement lorsque les coûts de l'assistance deviennent trop lourds pour les gouvernements.

L'objectif de ce chapitre est de montrer qu'au Canada la société n'accepte pas facilement l'intervention des gouvernements en matière de sécurité économique. Elle mise sur l'initiative privée, l'épargne individuelle et la rémunération globale de l'entreprise. Toutefois, l'intervention

des gouvernements s'impose d'elle-même. Ceux-ci doivent transférer des revenus pour répondre aux besoins criants des gens. En effet, on ne peut laisser des masses de gens dans la rue, la charité oblige. Ce chapitre illustre également comment les associations syndicales ont joué un rôle instrumental de premier plan dans la mise en place du système de rémunération national canadien.

## LE CHÔMAGE INVOLONTAIRE

---

Au Canada et ailleurs, la crise des années 1930 marque une rupture par rapport à la conception que la société entretient à l'égard du chômage. Le chômage involontaire de masse apparaît soudain comme une réalité à laquelle il faut faire face. À la suite du krash boursier de 1929, l'économie réelle est rapidement touchée et le chômage atteint des niveaux inégalés. Il grimpe de 2,9 % en 1929 à 19,3 % en 1933. La crise des années 1930 est particulièrement difficile pour le Canada qui connaît l'une des pires baisses dans la production nationale après celle des États-Unis<sup>1</sup>. La situation n'est guère plus rose en Europe mais, au moment de cette crise, de nombreux chômeurs européens bénéficient déjà de prestations d'assurance chômage, ce qui n'est pas le cas au Canada.

Au Canada, certaines grandes entreprises, s'inspirant des pratiques américaines, adoptent des programmes d'assurance chômage privés pour leurs employés. Par exemple, en 1931, la firme Kodak met en place pour ses employés une telle mesure financée par la compagnie à partir d'un fonds de réserve. Ces régimes privés prévoient généralement des cotisations de la part des employés en cas de crise majeure. Il y eut très peu de régimes privés au Canada alors que de tels fonds protégeaient moins de 1 % des travailleurs américains<sup>2</sup>.

La grande majorité des chômeurs canadiens n'ont pas les épargnes nécessaires pour faire face à la situation et l'autosuffisance procurée par le retour à la ferme n'est plus possible. C'est ainsi que les communautés se

---

1. Diane Bellemare (1981), p. 335.

2. Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 356. Voir Ministère du Travail (1931). *The Labour Gazette*, p. 270. Par contre, au Canada, après la Seconde Guerre mondiale, on retrouve des régimes supplémentaires d'assurance chômage, notamment chez les employés du rail. Ces régimes supplémentaires permettaient à l'entreprise de remercier leurs employés en période de ralentissement économique tout en s'assurant de pouvoir les réembaucher lorsque l'activité économique reprenait.

voient dans l'obligation de demander de l'aide aux organismes charitables et aux municipalités. Mais les municipalités et les provinces n'ont pas davantage les moyens financiers de soutenir cette aide et demandent au gouvernement fédéral d'intervenir. Ce qu'il fait dans le cadre de programmes financés conjointement avec les provinces. En avril 1934, c'est 14,9 % de la population canadienne qui est secourue par les programmes d'aide aux chômeurs<sup>3</sup>. Ceux-ci prévoient une aide monétaire en échange d'une forme quelconque de travaux publics. Cette condition est abandonnée assez rapidement, car l'aide à distribuer est importante et les gouvernements provinciaux et municipaux n'ont pas les moyens financiers d'organiser et de superviser les travaux publics. Les travaux publics sont donc remplacés par une obligation de recherche d'emploi.

À cette époque, le besoin de transférer des revenus aux personnes en chômage est criant, mais les mécanismes formels pour ce faire n'existent pas. La solidarité sociale prend le relais et des secours directs financés par les revenus généraux des gouvernements sont organisés pour venir en aide aux personnes en chômage. C'est ainsi que la crise des années 1930 amène plusieurs groupes à réclamer une assurance contre la perte de revenu en cas de chômage.

## L'ADOPTION DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

---

Au Canada, les débats politiques et économiques entourant cette question sont épiques. Plusieurs groupes avaient déjà demandé au gouvernement fédéral d'adopter un régime public d'assurance chômage même si un tel régime ne relevait pas des pouvoirs constitutionnels d'Ottawa. Déjà, en 1922, le président du Congrès des métiers et du travail du Canada propose l'adoption par le fédéral d'un tel programme<sup>4</sup>. Toutefois, mis à part les problèmes de nature constitutionnelle, la société de l'époque et, en particulier, les élites politiques du Québec ne sont pas encore prêtes à accepter l'idée que le système économique ne peut maintenir le plein emploi. Cet extrait tiré de la Commission québécoise des assurances sociales illustre bien la mentalité de l'époque :

---

3. *Ibid.*, p. 365. Données tirées de A.E. Grauer (1939), p. 12 et de Ministère du Travail (1937). *The Labour Gazette*, p. 34-35.

4. Ministère du Travail (1922). *The Labour Gazette*, p. 980.

Ce qui rend difficile une adhésion sans réserve à l'assurance chômage, c'est que cette adhésion comporte en même temps l'admission que la nation est incapable, par des moyens normaux, d'organiser sa vie sociale, économique et financière, de façon que les citoyens qui la composent, aient tous l'opportunité réelle de gagner leur subsistance et celle de leur famille par le moyen naturel : le travail<sup>5</sup>.

La question morale de l'incitation à la paresse est aussi soulevée par ceux qui s'opposent à l'adoption de l'assurance chômage. Au Québec, l'Église se positionne contre l'adoption d'un tel programme.

Et pour tout dire, on ne peut imaginer l'instauration d'un régime d'assurance chômage sans la création de bureaux de placement publics. En effet, il existe un risque moral<sup>6</sup> (*moral hazard*) à assurer le chômage puisque l'assuré peut exercer un certain contrôle sur le risque d'être en chômage. Par exemple, il peut prendre plus de temps que nécessaire à la recherche d'emploi, d'où la nécessité de bureaux de placement publics pour maintenir une pression sur les personnes en chômage afin qu'elles acceptent les emplois vacants.

Néanmoins, pendant les années 1930, les pressions politiques, surtout celles en provenance des provinces de l'Ouest, se multiplient pour que le fédéral intervienne plus vigoureusement et qu'il adopte un programme d'assurance chômage. Les législatures du Manitoba, de l'Alberta, de la Saskatchewan ainsi que les associations municipales diverses à travers le pays revendiquent du fédéral l'adoption d'un programme d'assurance chômage contributif dont le coût serait partagé par les entreprises, les travailleurs et le gouvernement fédéral. En 1935, à la suite de ces pressions, le gouvernement conservateur de l'époque adopte un ensemble de mesures qu'on a appelé le « New Deal de Bennett » pour évoquer le New Deal américain de Roosevelt. Ces mesures reprennent, entre autres, les termes de conventions internationales signées dans le cadre des conférences de l'Organisation internationale du travail concernant les heures de travail et le salaire minimum. Elles comprennent également une loi concernant l'emploi et l'assurance sociale qui prévoit la création d'une Commission de l'emploi et de l'assurance sociale, l'implantation d'un régime d'assurance chômage, de mesures d'assistance aux chômeurs ainsi qu'un réseau de

---

5. Commission des assurances sociales du Québec (1933), p. 176.

6. Georges Dionne (1981), p. 193-224.

bureaux de placement à l'échelle nationale<sup>7</sup>. Le New Deal prévoit aussi d'autres mesures touchant l'industrie et le commerce. Comme l'affirmait alors le premier ministre Bennett, le temps des réformes et de l'intervention gouvernementale est arrivé.

Mais peu de temps après l'adoption de ce New Deal, des élections générales renvoient les conservateurs dans l'opposition et tout cet ensemble législatif est porté devant la Cour suprême du Canada qui s'oppose à l'intrusion fédérale dans les domaines de compétence provinciale dans un jugement rendu public le 17 juin 1936. Le gouvernement en appelle de ce jugement et demande au Conseil privé britannique de se prononcer. Le 28 janvier 1937, le comité judiciaire du Conseil privé britannique déclare *ultra vires* la loi du gouvernement fédéral concernant l'emploi et l'assurance sociale. La loi sur l'assurance chômage sera adoptée en 1940, alors que le marché du travail fonctionne à plein régime pour alimenter les soldats en armes et munitions. La crainte d'une hausse majeure du chômage à leur retour encourage même les plus récalcitrants, comme le Québec, à accepter l'amendement constitutionnel nécessaire à l'adoption de cette assurance sociale. Au même moment, la loi de l'assurance chômage prévoit l'établissement d'un réseau fédéral de bureaux de placement.

## LE MAINTIEN DU REVENU À LA RETRAITE

---

Je reviendrai plus loin dans cet ouvrage sur la question de la retraite puisqu'elle est encore loin d'être réglée. Dans cette section, j'explique toutefois brièvement comment l'intervention des gouvernements est devenue nécessaire en dépit des efforts qu'ils ont déployés pour encourager l'épargne individuelle et le développement de régimes privés de retraite. On peut constater, en effet, qu'au Canada (comme ailleurs aussi) la sécurité du revenu à la retraite est assurée par des transferts courants puisque l'épargne individuelle et collective ne répond pas aux besoins de la majorité.

Au Canada, dès 1906, les syndicats et certains députés fédéraux soulignent la nécessité d'adopter un régime de pensions pour les personnes âgées<sup>8</sup>. En guise de réponse, le fédéral adopte, en 1908, une loi sur les

---

7. Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 385 et suivantes.

8. *Ibid.*, p. 293. La plupart des informations sont tirées de Kenneth Bryden (1974).

rentes viagères qui vise à encourager l'achat d'une annuité auprès des compagnies d'assurance. Ce dispositif se révèle toutefois peu populaire parce que très peu de gens ont les moyens d'acheter de telles annuités.

À cette époque, les régimes de retraite liés à l'exercice d'un emploi particulier sont plutôt rares; ils se sont développés en premier dans les fonctions publiques. En effet, ce sont les gouvernements fédéral (1870) et du Québec (1877) qui sont les premiers à adopter de tels régimes pour leurs fonctionnaires<sup>9</sup>. Leur implantation est plutôt difficile dans le secteur privé. Les premiers régimes privés voient le jour dans l'industrie du rail et par la suite les banques et quelques institutions financières lui emboîtent le pas<sup>10</sup>. Ils sont souvent informels, non contributifs et financés à même les fonds généraux de l'entreprise<sup>11</sup>. Signalons que la pension de retraite privée est souvent considérée comme une récompense pour les employés exemplaires<sup>12</sup>.

Avant la Seconde Guerre mondiale, les régimes de pension privés sont peu nombreux et très souvent les personnes âgées mises à la retraite se retrouvent avec de si maigres revenus qu'elles doivent faire appel au «secours direct». C'est pour les sortir de l'aide sociale qu'Ottawa adopte, en 1927, un programme d'assistance à frais partagés et volontaire à leur intention. Les provinces de l'Ouest et l'Ontario y adhèrent presque immédiatement alors que les provinces de l'Est les imiteront bien plus tard. Ce programme d'assistance ne peut être comparé aux régimes publics de pension adoptés dans plusieurs pays industrialisés qui sont contributifs et liés aux gains antérieurs, comme le régime américain adopté en 1935 et le

---

9. Ministère du Travail (1924). *The Labour Gazette*, p. 129.

10. Kenneth Bryden, *op. cit.*, p. 37-38.

11. Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 285. Voir Queen's University, Industrial Relations Section, School of Commerce and Administration (1938), p. 10.

12. Ces commentaires d'un représentant de la compagnie des chemins de fer du Canadien Pacifique sont révélateurs: « Comme le système est complètement volontaire de la part de la compagnie, et que les employés n'y contribuent en aucune matière, sa mise en force et son opération ne donne à aucun employé un droit légal à une pension de retraite. Quoique ce soit le but de la compagnie d'encourager ses employés à demeurer à son service, et par un service fidèle de gagner une pension, la compagnie se réserve expressément le droit et le privilège de renvoyer en aucun temps tout fonctionnaire, agent ou employé, lorsqu'elle jugera que ses intérêts le demanderont, sans qu'il puisse réclamer aucune pension ou allocation, en sus du salaire ou des gages qui lui sont dus et qui ne sont pas encore payés. » Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 286, tiré de Ministère du Travail (1903). *The Labour Gazette*, p. 364-365.

régime britannique qui s'implante entre 1908 et 1925<sup>13</sup>. Au Canada, on espère que les régimes de retraite contributifs privés prendront le relais et assureront la sécurité économique des retraités<sup>14</sup>.

Toutefois, le nombre de personnes âgées dans le besoin ne cesse d'augmenter créant des pressions budgétaires croissantes sur les provinces qui doivent financer la moitié du programme d'assistance. Dès 1943, 39,1 % de l'ensemble des personnes âgées de 70 ans et plus reçoivent une assistance du gouvernement et ce pourcentage grimpe à 47,2 % en 1951<sup>15</sup>.

À partir des années 1950, les régimes de retraite privés liés à l'exercice d'un emploi se développent dans l'entreprise privée. La plupart de ces régimes sont contributifs, c'est-à-dire que les salariés y cotisent, ce qui leur assure un droit formel à la pension. Ils sont souvent négociés dans les conventions collectives. C'est au début des années 1980 que le pourcentage de salariés participant à de tels régimes atteint son apogée, avec près de 47 % des salariés (près de 55 % chez les hommes et 37 % chez les femmes) qui participent à un régime de pension agréé au Canada<sup>16</sup>. Au Québec, ils sont longtemps encadrés par le droit civil qui offre des garanties limitées aux salariés en cas de faillites d'entreprises. C'est en 1990 qu'entre en vigueur la loi québécoise sur les régimes de retraite complémentaires qui oblige les entreprises à capitaliser totalement ces régimes afin de protéger les travailleurs en cas de faillite<sup>17</sup>.

Malgré la popularité des régimes de retraite privés, une proportion limitée de la main-d'œuvre y participe. Ces régimes ne parviendront jamais à couvrir la moitié des salariés. Par ailleurs, ceux qui y participent ne peuvent pas tous y contribuer tout au long de leur vie active. On les retrouve principalement dans la grande entreprise alors que les petites et moyennes entreprises les jugent trop coûteux. En outre, à l'exception des régimes des fonctions publiques, les pensions promises ne sont pas

---

13. Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada (2007), p. 54-55.

14. Cette croyance contribue sans doute à soutenir l'opposition des provinces à procéder à tout amendement constitutionnel pouvant permettre au fédéral d'intervenir autrement que par des programmes à frais partagés dans le domaine de la retraite. Mais comme le soulignaient les experts de la commission Rowell-Sirois, les pressions budgétaires créées par le programme d'assistance allaient faciliter l'adoption d'un régime de pension contributif. Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 492.

15. *Ibid.*, p. 487.

16. Voir René Morissette et Anick Johnson (2005).

17. Pendant longtemps les régimes de retraite privés ont été encadrés par le droit civil au Québec. La loi québécoise sur les régimes complémentaires de retraite est entrée en vigueur en 1990, voir M<sup>e</sup> Lise I. Beaudoin et M<sup>e</sup> Lucie Desjardins (1999). Voir aussi Gérald Goldstein (2005).

indexées au coût de la vie et perdent de la valeur avec le temps, à mesure que les prix augmentent. Pour ceux qui n'en bénéficient pas, il leur est généralement difficile d'épargner suffisamment tout au long de leur vie active pour « assurer leurs vieux jours ».

Dès 1950, le gouvernement fédéral jonglait avec l'idée d'instaurer un régime de pension contributif<sup>18</sup>, mais les pressions exercées notamment par le comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat l'ont amené à opter pour une stratégie différente. Selon cette instance parlementaire, les programmes publics ne doivent pas nuire au développement des régimes de retraite privés et à l'épargne individuelle en vue de la retraite ; ils doivent plutôt être un filet de sécurité<sup>19</sup>.

Le gouvernement fédéral se rallie aux recommandations de ce comité et adopte, en 1951, la loi de la Sécurité de la vieillesse qui prévoit une pension uniforme pour tout citoyen âgé de 70 ans et plus satisfaisant aux conditions de résidence. Le nouveau programme fédéral est financé à même une caisse de la sécurité à la vieillesse (qui sera abolie plus tard) où sont versés les produits de trois taxes spéciales : une taxe de vente sur les produits manufacturés, un impôt spécifique de 2 % sur les profits des corporations ainsi que sur les revenus des particuliers. Pour éviter tout malentendu constitutionnel, le fédéral négocie l'adoption d'un amendement constitutionnel avec les provinces, ce qui lui permet de légiférer dans ce domaine tout en reconnaissant la suprématie de la législation provinciale<sup>20</sup>. C'est ainsi que sont coulés les fondements de la sécurité du revenu pour les personnes âgées. Ce programme sera modifié par la suite. Notamment, le montant de la pension sera augmenté régulièrement lors des budgets, l'âge d'admissibilité passera progressivement de 70 ans à 65 ans, entre 1965 et 1969, et, plus tard, une partie de cette pension sera récupérée à travers l'imposition des personnes plus à l'aise financièrement.

En 1951, malgré l'adoption du programme universel de la sécurité à la vieillesse, la pauvreté chez les personnes âgées ne disparaît pas pour autant puisque la pension versée demeure faible (23 % du revenu

---

18. Selon Kenneth Bryden, *op. cit.*

19. « *The public scheme in the Committee's opinion should not interfere with either employee plans or private provisions for old age security, but should serve as a floor under these, and "stimulate" the development of new pension plans.* » Diane Bellemare, *op. cit.*, p. 495.

20. *Ibid.*, p. 496.



moyen<sup>21</sup>). Ainsi, le sort des personnes âgées est tel que plusieurs groupes dont les centrales syndicales réclament la mise en place par l'État d'un régime de pension public contributif. En 1963, le gouvernement fédéral propose d'augmenter le niveau de base de la pension de la sécurité à la vieillesse et d'établir un régime contributif. Le Québec refuse de se voir imposer la stratégie fédérale. Il souhaite plutôt adopter son propre régime contributif qu'il veut financer par l'épargne collective ou selon les principes de la capitalisation, ce mode de financement lui permettant ainsi d'accumuler d'importantes réserves pour financer des projets d'investissements publics et privés. La proposition qu'il présente à la conférence fédérale-provinciale tenue au printemps 1964 retient l'attention des autres provinces qui y voient également une façon de soulager certains de leurs besoins financiers<sup>22</sup>. S'amorcent alors de nombreuses négociations entre Ottawa et Québec qui aboutissent, en 1965, à l'adoption de deux régimes identiques : le Régime de rentes du Québec (RRQ) ou le Régime de pension du Canada (RPC). Le RPC est administré par le gouvernement fédéral et le RRQ par le gouvernement du Québec. Il est prévu que le régime ne soit pas capitalisé (comme c'est le cas de la majorité des régimes publics de ce genre dans le monde), mais qu'une caisse soit constituée afin d'assurer la stabilité des cotisations au régime.

Ces régimes contributifs ne peuvent néanmoins soulager immédiatement la pauvreté des personnes actuellement à la retraite puisqu'ils produiront les niveaux de pension promis après une période de transition de 10 ans. Le gouvernement fédéral adopte alors, en 1966, le Supplément de revenu garanti qui s'apparente à un programme d'assistance, à la différence qu'il prévoit uniquement un test de revenu annuel. Ainsi sont posées les assises du système canadien de sécurité du revenu à la retraite qui prévoit des pensions publiques de base permettant de sortir de la pauvreté. Afin de maintenir le niveau de vie pendant la retraite, les pensions publiques doivent être complétées par des régimes de retraite complémentaires et de l'épargne privée.

---

21. En 1951, cette pension est l'équivalent de 23 % du revenu moyen des particuliers, 21,3 % en 1961 et 17,9 % en 1976. *Ibid.*, p. 513.

22. Voir *ibid.*, p. 502 et suivantes. La majorité de ces informations proviennent de Kenneth Bryden, *op. cit.*

## EN BREF

---

- ''' Au Canada, en période de crise, la société s'organise pour venir en aide aux gens dans le besoin. Cette aide prend la forme d'une aide de dernier recours. Ainsi, les transferts de revenus aux personnes dans le besoin s'imposent d'eux-mêmes.
- ''' En revanche, la société canadienne compte sur les entreprises privées et les initiatives personnelles pour trouver les moyens de répondre aux besoins de sécurité économique et d'assurer le maintien du niveau de vie.
- ''' L'incitation au travail est également une préoccupation constante. L'assurance chômage n'aurait pu être adoptée sans l'établissement de bureaux de placement pour obliger les personnes en chômage à rechercher du travail.

# 4

---

## CHAPITRE

### Le développement de la rémunération publique au Canada

Au Canada, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la rémunération publique s'est développée de manière réactive. Il en est autrement à partir de 1945. Des économistes appartenant à un nouveau courant de pensée, le keynésianisme, s'associent à des organisations politiques internationales comme les Nations Unies et l'Organisation internationale du travail (OIT) pour promouvoir les programmes d'assurance et de sécurité sociales. Trente ans plus tard, un autre courant de pensée, le néolibéralisme, influencera à son tour l'évolution de la rémunération publique.

Ce chapitre raconte comment le développement de la rémunération publique a été influencé par les idées économiques mais aussi par l'environnement politique, notamment la nature de la confédération canadienne et de sa constitution. Il montre comment l'économiste Keynes a façonné, sans l'avoir prémédité, les institutions canadiennes en donnant au gouvernement fédéral une justification économique pour implanter des programmes sociaux universels et permanents. Plus tard, les économistes associés au courant néolibéral influenceront à leur tour le système

de rémunération en soutenant que la rémunération publique contribue à maintenir un taux de chômage naturel fort élevé. Ils préconisent alors d'en finir avec les programmes sociaux universels et de transformer les programmes sociaux pour qu'ils ciblent les personnes à plus faibles revenus; s'amorce alors le débat sur la sélectivité plutôt que l'universalité des programmes sociaux et de l'assurance sociale.

## L'INFLUENCE DE L'ÉCONOMISTE JOHN MAYNARD KEYNES

---

Il aura fallu la grande crise économique des années 1930 et des millions de personnes au chômage pour que les pays industrialisés comprennent que l'économie de marché requiert une intervention de la part des gouvernements dans la répartition des revenus monétaires afin de mieux répondre aux besoins des populations laborieuses et d'assurer le bon fonctionnement du système économique. D'autres comprennent plus rapidement. Ainsi, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Bismarck, président de la Prusse, ayant saisi qu'il devait intervenir dans la répartition des revenus pour assurer la paix sociale, adopte des programmes d'assurance sociale pour remédier à l'insécurité économique des chômeurs, des retraités, des accidentés du travail et des malades.

Au Canada, cette vision n'arrive pas à s'imposer avant la crise des années 1930 alors que les travaux de l'économiste John Maynard Keynes font valoir que ces programmes sont bons pour la société mais aussi pour stabiliser l'économie. En effet, Keynes montre que l'économie de marché est susceptible d'engendrer des cycles, voire des crises économiques qui peuvent nécessiter une intervention gouvernementale musclée. Ces périodes de crise peuvent être de courte durée lorsqu'elles découlent de la terminaison de projets majeurs, mais elles peuvent aussi être très sévères quand elles sont provoquées, par exemple, par une crise des marchés financiers, comme ce fut le cas à la fin des années 1920 et en 2008<sup>1</sup>. Il soutient que l'économie de marché peut engendrer des situations où l'offre de biens et services ne crée pas nécessairement la demande solvable pour les écouler. Les gouvernements doivent alors intervenir pour soutenir la demande.

---

1. Voir notamment Robert Reich (2010). Voir aussi les travaux de Hyman Minsky.

C'est donc à la suite de la crise des années 1930 que plusieurs penseurs et gens d'action acceptent l'idée que le système économique a besoin d'un régime salarial plus sophistiqué que la seule rémunération pour le temps travaillé. Même si, auparavant, on relève plusieurs initiatives en vue de combattre l'insécurité économique en Europe comme au Canada et aux États-Unis, ces idées commencent véritablement à s'imposer pendant les années 1930. John Maynard Keynes a été, et est encore aujourd'hui, l'économiste le plus réputé pour avoir élaboré un cadre théorique montrant les bienfaits économiques d'une meilleure répartition des revenus. C'est pourquoi on parle de politiques macroéconomiques keynésiennes. Comme le remarque Gilles Dostaler, dans son œuvre *Keynes et ses combats*, si Keynes n'avait pas existé, d'autres économistes, tels Michael Kalecki et Gunnar Myrdal, auraient présenté un cadre d'analyse comparable.

Keynes a conseillé plusieurs chefs d'État en Europe et en Amérique. Il a inspiré plusieurs auteurs de disciplines diverses associées aux sciences humaines ainsi que des économistes pragmatiques comme lord Beveridge. Citons également quelques ouvrages qui ont influencé la conduite de la politique économique au Canada au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : les travaux de la Commission royale d'enquête du Canada sur les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, connue sous l'appellation commission Rowell-Sirois, le rapport britannique de lord Beveridge sur la sécurité sociale qui a inspiré le rapport Marsh produit au Canada ainsi que le livre blanc sur l'emploi et le revenu produit en 1945. Ces rapports ont en commun de soutenir l'idée que le système économique a besoin d'un régime salarial plus sophistiqué que la seule rémunération pour le temps travaillé. Ils proposent des moyens concrets pour mieux répartir les revenus comme l'assurance sociale et la sécurité sociale.

## LES BONNES PRATIQUES SELON L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les pays industrialisés veulent à tout prix éviter de retomber dans une Grande Dépression et désirent établir des conditions économiques pour une paix durable. Ils sont sous l'influence des thèses keynésiennes et acceptent l'idée qu'il est

non seulement nécessaire d'élargir les protections sociales et de combattre l'insécurité économique mais qu'il est également utile de le faire pour soutenir la croissance.

En 1944, dans la foulée des travaux de Keynes et de Beveridge sur la sécurité sociale, l'Organisation internationale du travail adopte la *Déclaration de Philadelphie* qui stipule que le travail n'est pas une marchandise et s'engage à promouvoir un ensemble d'objectifs liés à la justice sociale dont l'élargissement de la sécurité sociale de manière à « assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets » et la « plénitude de l'emploi<sup>2</sup> ». En 1948, les Nations Unies adoptent la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui consacre le droit des personnes au travail librement choisi et à la sécurité sociale et mandatent l'Organisation internationale du travail (OIT) d'en faire la promotion. En d'autres mots, ces organisations internationales reconnaissent formellement qu'un système de rémunération national comprenant une rémunération privée mais aussi une rémunération publique s'impose pour le bon fonctionnement économique, politique et social des sociétés industrialisées.

#### LA CRÉATION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Rappelons que l'Organisation internationale du travail voit le jour, en juin 1919, dans la foulée des travaux du Traité de Versailles<sup>1</sup>. Ainsi, dans la section « Travail » du Traité, on prévoit la création d'une organisation internationale vouée à la promotion de la justice sociale, étant entendu que la justice sociale est un préalable à la paix sociale. À l'origine, la constitution de l'OIT se fonde sur les valeurs et les travaux poursuivis par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, fondée à Bâle en 1901. Si l'on remonte encore plus loin dans l'histoire, cette dernière trouve son origine au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle sous l'impulsion de deux industriels qui remarquent que des conditions de travail décentes et harmonisées entre pays sont plus propices au commerce équitable et à la croissance économique qu'une concurrence basée sur les coûts du travail.

L'OIT réunit des représentants des gouvernements, des associations de travailleurs et travailleuses, et des associations patronales des pays membres. Ceux-ci débattent et adoptent des conventions internationales et des recommandations lors des Conférences internationales du travail (CIT) tenues annuellement.

2. Conférence internationale du travail (1944). *Déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail*, article III.

Entre 1919 et 2011, l'OIT a entériné 201 recommandations et 189 conventions. Elle est soutenue par le Bureau international du travail (BIT) qui emploie des experts et du personnel de recherche. La constitution de l'OIT adoptée en 1919 a été revue lors d'une rencontre exceptionnelle à Philadelphie, en 1944. En 1946, l'OIT rejoint les Nations Unies et en devient la première agence spécialisée.

Depuis sa fondation, l'OIT a adopté six déclarations de principes qui la guident dans ses travaux : *Déclaration de Philadelphie* 1944 ; deux déclarations concernant la politique de l'apartheid 1964 et 1981 ; *Déclaration sur l'égalité des chances et de traitement pour les femmes* ; *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* 1998 ; et, finalement, la *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable* 2008.

Dans la foulée de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui reconnaît le droit au travail, l'OIT fait la promotion du droit au travail librement choisi, du plein emploi et des politiques d'emploi conséquentes. L'article 1 de la Convention 122 sur la politique d'emploi adoptée en 1966 stipule que tout « [m]embre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi<sup>2</sup> ».

En 1988, la Conférence internationale du travail adopte la Convention 168 et la Recommandation 176 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage « qui tendent à inscrire la sécurité sociale dans un ensemble global de politiques sociales axées sur un objectif prioritaire : la promotion du plein emploi productif et librement choisi ». Elle donne également le mandat à l'OIT de faire la promotion des politiques d'emploi et des mesures actives sur le marché du travail sur lesquelles je reviendrai plus loin.

En 2008, la Conférence internationale du travail franchit une dernière étape en adoptant la *Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*. Cette déclaration reformule le mandat de l'OIT autour de quatre objectifs : la promotion de l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les droits au travail. Enfin, en juin 2012, l'OIT adopte la Recommandation 202<sup>3</sup> sur les socles de protection sociale qui intègre la Convention 102 de 1952 ainsi que les développements ultérieurs concernant les politiques d'emploi et les programmes universels de sécurité sociale.

- 
1. OIT (2013). « Origines et histoire », <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--fr/index.htm>>, consulté le 20 mai 2013.
  2. Plusieurs documents sont disponibles sur le site de l'OIT concernant l'histoire de l'organisation dans le cadre du Projet du centenaire. <<http://www.ilo.org/century/about-us/lang--en/index.htm>>, consulté le 24 mai 2013.
  3. OIT (2012). « R202 – Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale », <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO)>, consulté le 20 mai 2013.

Dès sa création, l'OIT s'est attachée à promouvoir l'amélioration des conditions de travail et à proposer des moyens pour répondre aux besoins de sécurité économique liés à l'avènement du salariat. Pour ce faire, cette organisation privilégie les assurances sociales, soit **des protections liées à l'emploi** qui confèrent un droit à une protection du revenu. Entre 1919 et 1939, elle a suivi de très près les expériences

allemandes en matière d'assurances sociales et a adopté 15 conventions et 11 résolutions sur les assurances sociales<sup>3</sup>. Ces conventions visent à promouvoir l'adoption d'assurances sociales obligatoires pour parer aux interruptions involontaires du salaire.

Toutefois, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, des débats s'engagent autour d'autres modes possibles de protection ; ainsi, au modèle de l'assurance sociale liée à l'exercice d'un emploi, on ajoute celui **d'une protection de base reliée au statut de citoyen**. On associe ces débats sur la sécurité sociale à lord Beveridge qui influence alors les travaux de l'OIT. Plus tard, en 1952, les principes adoptés dans la *Déclaration de Philadelphie* sont regroupés avec les conventions antérieures portant sur les assurances sociales, l'aide aux familles et les soins de santé, dans la Convention 102 portant sur la sécurité sociale. Cette convention demeure encore aujourd'hui un fondement important de l'intervention de l'OIT.

En somme, le Canada évolue dans un contexte international où des organisations comme l'OIT mettent en évidence les pratiques sociales et économiques minimales à adopter pour assurer la prospérité et la justice sociale. Toutefois, le gouvernement fédéral n'a toujours pas les pouvoirs de ratifier seul les Conventions de l'OIT. Comme le Canada est une Confédération, ce sont souvent les provinces qui détiennent le pouvoir d'appliquer les recommandations de cette organisation en matière de travail, de santé, d'éducation, de formation ainsi que dans plusieurs domaines liés au système de rémunération national. Le gouvernement fédéral doit généralement obtenir leur consentement pour appliquer ces recommandations. La Constitution canadienne influe donc sur le développement du système de rémunération national.

---

3. OIT (2011), p. 10. Voir aussi l'historique de Sandrine Kott (2009).



### LE RAPPORT MARSH

Si le rapport Beveridge publié en 1942 et intitulé *Social Insurance and Allied Services* influence les travaux de l'OIT, il aura également une incidence sur l'évolution de la pensée au Canada. Son influence s'inscrit dans le rapport canadien sur *La sécurité sociale au Canada* mieux connu sous le nom de rapport Marsh et publié en 1943. Ce document effectue un survol de la législation dans le domaine de la sécurité du revenu et énonce les grands principes qu'un programme canadien exhaustif se devrait de respecter. Il établit les principes de base d'une sécurité économique minimale pour tous les citoyens et prévoit une protection contre les situations suivantes : le chômage, la maladie, l'invalidité, la vieillesse, le décès du chef de famille, les familles nombreuses et les dépenses de santé. À l'exception des allocations familiales et de l'assistance chômage, les mesures préconisées sont de type assurance sociale puisqu'elles sont contributives et abandonnent le test de besoin comme condition d'admissibilité. Ce rapport préconise également que ces programmes soient gérés par le fédéral à l'exception de ceux relatifs aux accidents du travail. Il recommande des prestations proportionnelles au salaire dans le cas d'interruption temporaire de revenus et des prestations forfaitaires de base dans le cas de l'abandon ou d'une absence prolongée du marché du travail. Ce rapport suscite à l'époque de nombreux espoirs ainsi que de nombreux débats qui achopperont lors d'une conférence fédérale-provinciale en 1945.

### L'INFLUENCE DE LA CONSTITUTION

Dans la foulée des discussions d'après-guerre sur la sécurité sociale, le gouvernement fédéral adopte, en 1944, sans trop de consultations, un régime universel d'allocations familiales payable à tout enfant né et résidant au Canada. Pourquoi adopter un programme d'allocations familiales alors que les revendications pour un tel programme étaient faibles ? Parce qu'il avait le pouvoir de dépenser en ce domaine et qu'il voulait soutenir la consommation des familles alors que la guerre se terminait et que les soldats rentraient au pays. L'extrait suivant tiré du livre blanc sur la reconstruction témoigne explicitement de cette stratégie :

*Under the Unemployment Insurance Act, 1940, [...] [a] fund of over \$250 million has been built up. In the period of conversion of war industry, [...] benefits paid under the Act will to an important degree maintain consumption expenditures and maintain employment in the industries producing consumption goods and services.*

*The Family Allowance Act, 1944, the purpose of which is to promote the well-being of children, provides for substantial payments in respect of children up to 16 years of age. The payments will begin in July 1945, a date which it is hoped will not be greatly before the beginning of Stage 2 of the war. They will augment the incomes of families in the lower-income groups, and will provide the means for maintaining or increasing consumption of these groups. The supplementary*

*effect which they will have in increasing or maintaining employment will be evidence that what is in the first instance a transfer of income will be ultimately paid for in substantial part, out of an increase in income*<sup>4</sup>.

Le gouvernement fédéral entend utiliser cette stratégie économique pour stimuler l'économie, implanter la sécurité sociale et étendre ses pouvoirs. Ainsi, il publie en 1945, le livre blanc sur l'emploi et le revenu qu'il entend discuter avec les provinces. À cet effet, lors de la conférence fédérale-provinciale sur la reconstruction tenue en 1945, le premier ministre du Canada fait valoir aux premiers ministres provinciaux la nécessité économique des mesures de sécurité du revenu dont il propose l'adoption.

*The problem of social security has two aspects. They are first, humanitarian or social, and second, economic or financial. Traditionally we have been prone to regard these aspects as conflicting. Recently, however, we have come to realize that broad social security legislation justifies itself, not only in humanitarian terms but in the contribution it can make to economic stability through the maintenance of production, income and employment, and the equitable distribution of purchasing power*<sup>5</sup>.

Le premier ministre présente alors un plan en trois parties. Il affirme d'abord son intention d'assurer un haut niveau d'emploi en comptant sur l'entreprise privée pour le faire. Il propose ensuite une refonte de la sécurité sociale selon les modalités suivantes :

- une assistance financière aux provinces pour qu'elles établissent un programme national de santé incluant une assurance maladie ;
- l'instauration d'un programme dit « universel » de pension de vieillesse non contributif ainsi qu'un programme d'assistance chômage et d'assistance vieillesse pour les personnes âgées entre 65 et 69 ans ;
- le retrait des provinces de l'impôt des particuliers et des corporations ainsi que des droits de succession et le remplacement des subventions statutaires par des subventions par habitant.

---

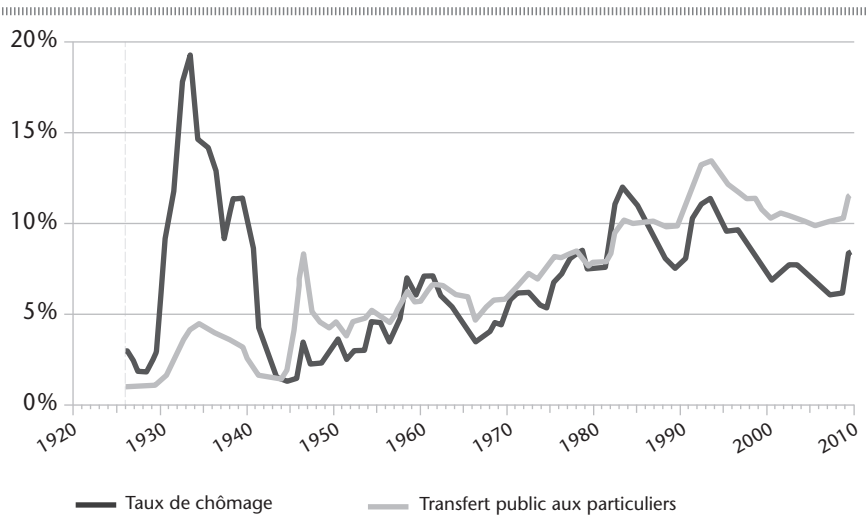
4. Diane Bellemare (1981), p. 413-414.

5. *Ibid.*, p. 418.

Plusieurs provinces s’opposent à cette stratégie dont l’Ontario et le Québec, qui expriment leur vive opposition. Ce n’est pas surprenant quand on sait combien les provinces tiennent à leur autonomie constitutionnelle et défendent jalousement leurs compétences. Ottawa prendra d’autres moyens pour implanter progressivement sa stratégie, notamment l’adoption annuelle du budget.

Ainsi, à chaque période de ralentissement économique, le gouvernement fédéral en profite pour introduire ou bonifier un programme social existant, conscient que ces dépenses soutiennent l’activité économique et procurent par le fait même des revenus publics supplémentaires. Jusqu’au début des années 1970, Ottawa utilise la sécurité du revenu pour stimuler l’activité économique en période de ralentissement en poursuivant la stratégie économique adoptée en 1945. Comme l’illustre la figure 4.1, la croissance des transferts publics en pourcentage du PIB coïncide presque avec l’évolution du taux de chômage. Les transferts publics prennent toutefois une place de plus en plus importante dans le temps. L’encadré présenté ci-après fait état des principales dates qui ont marqué l’évolution des transferts publics aux particuliers.

FIGURE 4.1  
Estimation des transferts publics aux particuliers  
en pourcentage du PIB et taux de chômage, Canada



Source : Voir l'annexe statistique.

## **DATES DES PRINCIPAUX PROGRAMMES EN MATIÈRE DE TRANSFERTS PUBLICS, CANADA**

### **Les débuts du xx<sup>e</sup> siècle**

- 1908 Loi fédérale sur les rentes viagères pour la retraite
- 1913 Début des premiers programmes provinciaux d'assurance publique en matière d'accidents du travail
- 1916 Premiers programmes provinciaux d'assistance aux mères dans le besoin
- 1920 Programme fédéral d'assistance temporaire aux chômeurs
- 1927 Loi fédérale de partage des coûts des programmes provinciaux d'assistance aux personnes âgées

### **La crise des années 1930**

- 1930 Reconduction du Programme fédéral d'assistance temporaire aux chômeurs
- 1940 Programme fédéral d'assurance chômage

### **De la période de l'après-guerre à 1974**

- 1944 Programme fédéral d'allocations familiales
- 1951 Programme fédéral de pension de la Sécurité de la vieillesse
- 1954 Loi fédérale de partage des coûts des programmes provinciaux d'assistance aux personnes invalides
- 1965 Création du Régime de rentes du Québec et du Régime de pension du Canada  
Adoption du régime fédéral d'assistance publique
- 1966 Adoption du régime de supplément du revenu garanti
- 1968 Début de l'aide à la formation des adultes pour les chômeurs
- 1972 Refonte majeure du régime d'assurance chômage  
Prestations de maladie et de maternité dans la loi sur l'assurance chômage
- 1974 Nouvelle loi sur les allocations familiales et début des applications provinciales particulières

### **De 1974 à aujourd'hui**

Des périodes successives de compressions dans certains programmes sociaux

- 1993 La prestation fiscale pour enfants, une initiative fédérale
- 1996 Réforme majeure de la loi sur l'assurance chômage qui devient l'assurance emploi
- Fin des années 1990 Programmes provinciaux de supplément de revenus de travail pour les bénéficiaires d'aide sociale
- 2007 Prestation fiscale canadienne pour le revenu de travail

On constate que les principaux programmes sociaux sont implantés pendant les Trente Glorieuses, soit entre 1945-1975. En matière de chômage, retraite, soutien à la famille, maladie, invalidité et assistance sociale, l'influence du gouvernement fédéral est importante même s'il n'en a pas les pouvoirs constitutionnels. Il a recours à des amendements constitutionnels pour l'assurance chômage et le Régime de pension du Canada. Pour le reste, il s'impose à travers des programmes à frais partagés et par son pouvoir de dépenser.

Ainsi naît l'État providence canadien, une forme particulière du système de rémunération social où les transferts de revenus aux particuliers associés à la participation au marché du travail sont beaucoup moins importants que ceux associés au statut de citoyen ou au concept de besoin. J'y reviens dans le prochain chapitre.

## LA LUTTE CONTRE L'INFLATION ET L'INFLUENCE DE L'ÉCOLE MONÉTARISTE

---

L'inflation fait son apparition dans les années 1970 et 1980 dans la foulée des chocs pétroliers de l'époque. Ces hausses de prix se répercutent rapidement dans d'autres secteurs de l'économie canadienne et mondiale comme le transport, les loyers et les produits manufacturés fabriqués à base de pétrole. Le gouvernement fédéral tente en vain de les contenir par des mesures de contrôle des prix et des salaires. Il se tourne alors vers la Banque du Canada qui s'oriente vers une politique monétaire de taux d'intérêt élevés. Dans les années 1980, ces derniers grimpent à des niveaux inégalés. Les taux hypothécaires atteignent plus de 18 %. Le chômage bondit car avec un coût du crédit aussi élevé, la consommation et les investissements chutent. C'est la fin des Trente Glorieuses et le début d'une longue période de stagflation (inflation et chômage en simultanéité), qui se terminera dans les années 1990.

Tout au long de cette période, les économistes canadiens sont profondément divisés sur la conduite de la politique économique. Deux écoles s'affrontent avec beaucoup de vigueur : les keynésiens, d'un côté, et les monétaristes, de l'autre, inspirés par l'économiste Milton Friedman de l'Université de Chicago. Ces deux écoles existaient avant

les chocs pétroliers de la fin des années 1970. Toutefois, les monétaristes étendent alors leur sphère d'intervention à la conduite de la politique économique.

En fait, à ce moment, les économistes keynésiens canadiens avaient beaucoup de difficulté à proposer une politique économique applicable de lutte contre l'inflation et le chômage à la fois. Pour combattre l'inflation, ils envisageaient une stratégie de contrôle des prix et des salaires qui n'a pas fonctionné. L'école keynésienne canadienne était dominée par des macroéconomistes qui ne croyaient pas en l'importance de stratégies plus microéconomiques fondées sur les acteurs du marché du travail comme celles observées dans certains pays où la politique active du marché du travail était et est toujours importante, par exemple dans les pays scandinaves et en Allemagne.

Le modèle théorique des économistes keynésiens canadiens était celui développé par l'économiste Phillips qui formalisa le concept d'un arbitrage entre le taux d'inflation et le taux de chômage en utilisant une courbe qu'on a communément appelée la courbe de Phillips. Cette courbe présente les différentes combinaisons possibles entre le taux d'inflation et le taux de chômage que l'on peut espérer atteindre, à court terme, par des mesures macroéconomiques. Ces économistes expliquaient l'aggravation du chômage par le déplacement dans le temps de cette courbe vers la droite. Selon eux, les rigidités du marché du travail causées par le salaire minimum, les politiques de sécurité du revenu ou toute autre mesure faisant obstruction à la mobilité de la main-d'œuvre étaient responsables de la détérioration de l'arbitrage inflation-chômage. Cette école a donné lieu à de nombreux travaux statistiques pour mesurer l'ampleur de cet arbitrage entre l'inflation et le chômage. Si la courbe de Phillips permet d'analyser la problématique macroéconomique d'un pays, elle n'est pas féconde pour apporter des solutions concrètes, car elle contribue à entretenir l'idée que le problème de l'inflation est ancré dans les structures économiques. Comme le remarque l'économiste Richard Lipsey :

[...] l'image du monde qui émane du programme de recherche keynésien progressiste en est un où il est extrêmement difficile de réduire l'inflation intégrée dans les structures. Il existe alors une crise, non pas liée à l'incapacité de la théorie keynésienne à expliquer le monde que l'on voit, mais

à l'incapacité des instruments de la politique traditionnelle à influencer le monde décrit par cette théorie. La crise est réelle, mais c'est une crise de la politique, non une crise de notre compréhension théorique du monde vécu<sup>6</sup>.

Contrairement aux économistes keynésiens canadiens, les monétaristes proposent une stratégie concrète de lutte contre l'inflation : le contrôle de la masse monétaire et la hausse conséquente des taux d'intérêt. Dans les années 1980, les économistes de l'école de Chicago prennent les commandes de la Banque du Canada et imposent leur vision théorique. Selon celle-ci, il n'existerait pas d'arbitrage entre l'inflation et le chômage mais plutôt un taux de chômage naturel causé par les rigidités observées sur le marché du travail conséquemment à l'adoption de lois du travail et de programmes sociaux. Ces programmes seraient responsables du taux de chômage naturel élevé et inciteraient les personnes en chômage à se prévaloir de ces programmes plus longtemps que nécessaire. Ces économistes prétendent qu'on ne peut réduire le chômage en deçà du taux naturel qu'ils évaluent pour les années 1980 entre 8 et 8,5 %. Pour y parvenir, il faut améliorer la flexibilité du marché du travail en réduisant la générosité des mesures sociales, en particulier l'assurance et l'assistance chômage, et en déréglementant le marché du travail.

La Banque centrale adopte alors une stratégie monétaire visant à maintenir le taux de chômage à son niveau naturel puisque toute tentative pour réduire le chômage sous le niveau dit naturel créerait de l'inflation. Or, une moyenne canadienne qui oscille entre 8 et 8,5 % suppose des taux de chômage provinciaux supérieurs à 10 % pour le Québec et les provinces de l'Atlantique. C'est à ce moment qu'au Canada on en vient à accepter de vivre avec des taux de chômage élevés.

L'école de Chicago ou le néolibéralisme, comme les spécialistes de l'économie politique désignent ce courant idéologique, nuit au fonctionnement du système de rémunération et, en particulier, à la rémunération publique. Pour bien fonctionner, le système de rémunération qui s'implante à travers les assurances sociales, les prestations universelles et les programmes collectifs privés suppose qu'il est possible, pour toute personne qui le désire, de trouver du travail. À partir du moment où les politiques de lutte contre l'inflation maintiennent des taux de chômage élevés, les personnes qui ne peuvent travailler doivent trouver ailleurs des moyens

---

6. Richard Lipsey, cité dans Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon (1986), p. 86.

pour survivre. Ce sont les programmes d'assistance qui prennent le relais et le système de rémunération est utilisé pour gérer le chômage. Pendant ces années, comme en témoigne la figure 4.1, les transferts publics de revenus augmentent en pourcentage du PIB en dépit des efforts des gouvernements pour resserrer ces programmes. Les programmes d'assistance et d'assurance chômage sont incompressibles.

Le risque de chômage n'étant pas aléatoire, il frappe des groupes particuliers comme les jeunes, les travailleurs âgés, les nouveaux immigrants, les personnes moins scolarisées. Le chômage élevé divise la société en groupes : les élus et les exclus. Ce phénomène d'exclusion pèse lourd sur les dépenses d'assistance sociale dont le financement est fondé sur la solidarité. C'est alors que le principe de l'incitation au travail prend de l'importance. En effet, si la société s'engage à répondre aux besoins des exclus du marché du travail, elle ne souhaite pas pour autant encourager leur retrait définitif du marché du travail. Ces deux forces contribuent à créer des pressions sociales afin de soumettre l'aide de dernier recours à l'obligation pour la personne qui en bénéficie de poursuivre une activité quelconque.

Pendant cette période, les gouvernements canadiens doivent composer avec des problèmes budgétaires exacerbés par la lutte contre l'inflation et les taux d'intérêt élevés. En effet, comment peut-on équilibrer le budget lorsque les paiements d'intérêt sur la dette ainsi que les dépenses au chapitre de l'aide sociale augmentent alors que les entrées fiscales diminuent parce que l'activité économique tourne au ralenti ? C'est ce qu'on appelle la quadrature du cercle. Il faudra attendre la longue période de croissance économique qui commence au milieu des années 1990, bien que vécue différemment d'une région à l'autre, pour que les gouvernements au Canada (à l'exception du gouvernement du Québec) retrouvent un équilibre budgétaire encore fragile.

La stratégie monétariste a peut-être été momentanément efficace pour empêcher le développement d'une spirale inflationniste, mais le maintien d'un taux de chômage élevé pendant une longue période s'est révélé une stratégie inutilement coûteuse pour l'économie canadienne surtout qu'il y avait d'autres moyens de contrôler l'inflation. La société s'est mise en mode de survie et chacun a cherché à protéger ses intérêts économiques immédiats. Le système de rémunération a été utilisé pour gérer le chômage et il n'a pu stimuler l'efficacité et assurer l'équité. Tout le monde a été perdant.



## LE DÉBAT SUR LA SÉLECTIVITÉ

---

Par la suite, un débat public majeur fait son apparition. Plusieurs groupes et des gouvernements proposent d'abandonner le principe de l'universalité de certains programmes considérés comme coûteux, au profit de la sélectivité. N'en coûterait-il pas moins cher d'accorder des prestations seulement aux personnes qui en ont vraiment besoin? C'est ainsi que le gouvernement fédéral modifie certains programmes universels comme les allocations familiales, la pension de Sécurité de la vieillesse et l'assurance chômage afin de moduler les prestations en fonction du revenu. Dans ces circonstances, il devient politiquement difficile de bonifier les programmes d'assurance sociale comme le RPC et le RRQ même si leur insuffisance est démontrée.

La stratégie de lutte contre l'inflation nuit également au développement qualitatif de deux vecteurs importants du régime salarial : les soins de santé et les services d'éducation et de formation (développement des compétences). En effet, il est démontré qu'en période de chômage les dépenses de santé augmentent car les gens sont plus malades. En période de chômage, les dépenses d'éducation augmentent aussi car les jeunes adultes demeurent plus longtemps aux études puisqu'il vaut mieux étudier lorsqu'on ne peut trouver du travail. Ces dépenses supplémentaires réduisent les possibilités de bonifier la qualité des services de santé et d'éducation. Les gouvernements chercheront plutôt à couper dans l'offre des services offerts : ils rationneront les soins de santé, augmenteront la taille des classes, couperont dans les services pédagogiques. On connaît les conséquences...

En considérant le chômage comme un moyen de lutter contre l'inflation, les autorités monétaires ont attaqué l'intégrité du système économique, soit la possibilité pour chacun de gagner sa vie par l'exercice d'un emploi rémunéré. Elles ont créé un environnement économique favorisant les comportements corporatistes et l'inefficacité. À moyen et long terme, cette stratégie est évidemment néfaste. Nous y reviendrons.

## EN BREF

- ''' Au Canada, la rémunération publique se développe rapidement sous l'influence de la théorie keynésienne suivant laquelle la rémunération publique, outre d'être nécessaire pour les individus, contribue à la croissance de l'économie et de l'emploi. L'approche keynésienne permet ainsi au gouvernement fédéral d'intervenir alors que la Constitution l'en empêche.
- ''' Le fédéral adopte d'importants programmes universels fondés sur la citoyenneté plutôt que sur la participation à l'emploi.
- ''' Quand les monétaristes prennent les commandes à Ottawa, la rémunération publique est alors perçue comme étant la cause du chômage élevé. Selon l'école monétariste, pour réduire le chômage, il faut réduire les programmes sociaux, aider seulement les personnes démunies et déréglementer le marché du travail.
- ''' Néanmoins, comme en témoigne l'évolution de la rémunération publique en pourcentage du PIB et de la rémunération totale, celle-ci demeure élevée en dépit des efforts politiques déployés pour en freiner la croissance.

# 5

---

## CHAPITRE

### Un système de rémunération providentiel

Ce chapitre met en relief les grandes caractéristiques de la rémunération sociale canadienne. Comme nous l'avons vu précédemment, le système canadien mise beaucoup sur l'entreprise et la rémunération privée pour satisfaire les besoins de sécurité économique des individus. Or, paradoxalement, les gouvernements fédéral et provinciaux oublient l'importance de la plénitude d'emplois qui permet à chaque individu qui le souhaite d'occuper un emploi rémunéré. La rémunération publique se développe en un système que l'on peut appeler « providentiel », car il cultive la dépendance de l'individu envers les gouvernements. Les transferts publics aux particuliers atteignent des niveaux élevés sans pour autant protéger les niveaux de vie et assurer la sécurité économique souhaitée.

## LES PRÉFÉRENCES RÉVÉLÉES

---

Les transferts du revenu qui voient le jour à travers les avantages sociaux des entreprises visent à protéger le niveau de vie des gens lors d'événements malheureux et de leur passage à la retraite. Ce sont des mécanismes qui prévoient des prestations en lien avec les revenus gagnés et la participation antérieure au marché du travail. Ils prennent le plus souvent la forme d'assurances. Ainsi, l'histoire nous enseigne qu'afin de répondre aux besoins de sécurité économique, les préférences individuelles et collectives qui s'expriment à travers les transactions privées privilégient l'assurance. La raison est simple. L'assurance permet la reconnaissance d'un droit à un revenu. Toutefois, les assurances privées ne peuvent assurer la sécurité économique de tous comme l'expérience des accidents du travail ou du chômage en témoigne.

C'est la règle de la réciprocité, garantie par une mécanique de mutualisation des risques, qui permet de développer l'assurance privée collective et l'assurance sociale. Comme tous les salariés peuvent subir une interruption involontaire de revenus et que tous souffrent d'insécurité économique, chacun est prêt à contribuer à des mesures de maintien du niveau de vie car chacun est conscient qu'il peut en avoir besoin au cours de sa vie. La règle de la réciprocité permet de répondre à des besoins individuels universels. Elle contribue au développement de l'assurance sociale mais aussi au soutien de la base politique en faveur de programmes sociaux universels comme la pension de Sécurité de la vieillesse. Elle s'applique entre les générations pour le cas de la retraite; on accepte de financer un tel programme puisqu'on deviendra une personne âgée un jour. Le principe de la réciprocité joue donc un rôle majeur dans la mise en place du système de rémunération sociale, car il permet de confirmer un droit à une protection de revenu.

Par ailleurs, l'assurance, qu'elle soit privée ou sociale, favorise le sentiment d'autonomie individuelle puisqu'elle garantit un revenu en lien avec les contributions versées et la participation antérieure au marché du travail. En adoptant des régimes d'assurance sociale, la société reconnaît aux personnes ayant prouvé leur attachement au marché du travail un droit à une protection de revenu pendant une période donnée. Ces bénéfices sont autant de rétributions pour le travail accompli et font partie du salaire. Dès lors, ils incitent au travail. De plus, les régimes d'assurance sociale sont temporaires et, à l'exception de la retraite, ils prévoient un retour au travail éventuel.

La vaste majorité des systèmes de rémunération sociale dans le monde sont construits autour de ces règles. Ils diffèrent néanmoins les uns des autres, étant issus d'environnements politiques, économiques et institutionnels divers.

## LA RÉMUNÉRATION PUBLIQUE, UN REVENU DE BASE

---

De façon générale, au Canada, les programmes publics de transferts du revenu visent le maintien d'un niveau de base minimal. Les gouvernements comptent sur la rémunération de l'entreprise pour compléter cette protection. Le maintien du niveau de vie en cas d'interruption de revenu demeure une responsabilité de l'entreprise et de l'individu, les régimes publics empêchant à peine les personnes âgées de sombrer dans la pauvreté. Comme l'illustre le tableau 5.1, à l'exception du cas des accidents de travail, les programmes publics canadiens offrent des taux de remplacement du salaire qui s'approchent des minima requis par l'Organisation internationale du travail. Avec des taux comme ceux-là, il est clair que les revenus des Canadiens doivent être complétés par d'autres sources lors de la retraite, en cas de maladie, d'invalidité et de chômage.

## L'ENTREPRISE, L'INSTITUTION RESPONSABLE POUR ASSURER LE MAINTIEN DU NIVEAU DE VIE

---

Les gouvernements canadiens se tournent vers les entreprises pour qu'elles développent des assurances collectives et des régimes de retraite qui maintiennent le niveau de vie; ils s'appuient également sur l'entreprise pour financer les programmes de formation. Ainsi, en 2007, la protection privée provenant des entreprises est plus importante au Canada qu'ailleurs dans le monde. Elle atteint 5,3 % du PIB au Canada comparativement à 2,6 %, 1,8 %, 0,8 % et 2,5 % respectivement pour la France, l'Allemagne, la Norvège et la Suède. Le Canada se compare davantage aux États-Unis et au Royaume-Uni où la protection collective privée est de 10,2 % et 5 % respectivement<sup>1</sup>.

---

1. OCDE (2013). «Dépenses sociales publiques et privées par pays, onglets: Protection sociale et bien-être / Protection sociale / Dépenses sociales – Données agrégées / Dépenses sociales publiques et privées par pays», <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>, consulté le 20 mai 2013. Les données américaines s'expliquent par l'importance des assurances privées collectives en santé.

TABLEAU 5.1

## Taux de remplacement des programmes publics en pourcentage du salaire de référence

|                                                                  | Minimum prévu dans<br>les conventions de l'OIT         | Canada                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indemnités de maladie                                            | C 102 45 %<br>C 130 60 %                               | 55 %                                                                                                                                                                              |
| Prestations de chômage                                           | C 102 45 %<br>C 168 50 %                               | 55 %                                                                                                                                                                              |
| Prestations de vieillesse                                        | C 102 40 %<br>C 128 45 %                               | 40 %                                                                                                                                                                              |
| Prestations en cas d'accidents<br>et de maladies liés au travail | C 102 50 %<br>C 121 60 %                               | Au Québec : 90 % du revenu<br>annuel net                                                                                                                                          |
| Prestations familiales                                           | C 102 1,5 % à 3 % du salaire<br>du manœuvre par enfant | Canada : prestation de base<br>de 1 405 \$ par enfant,<br>soit 3,3 % d'un revenu familial<br>net de 42 707 \$                                                                     |
| Prestations de maternité                                         | C 102 45 %                                             | Au Canada : 55 % ; au Québec :<br>un maximum de 75 %                                                                                                                              |
| Prestations d'invalidité                                         | C 102 40 %<br>C 128 50 %                               | RRQ et RPC prévoient<br>un maximum de 28,5 %<br>du maximum des gains<br>admissibles de 51 100 \$                                                                                  |
| Prestations de survivants                                        | C 102 40 %<br>C 128 45 %                               | Pour un survivant de 65 ans<br>et plus, le RRQ et le RPC<br>prévoient 60 % de la rente<br>de la personne décédée, soit<br>14,3 % du maximum des gains<br>admissibles de 51 100 \$ |

Source : OIT (2013). « Sécurité sociale », <<http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang-fr/index.htm>>, consulté le 20 mai 2013. Les informations canadiennes proviennent des sites officiels du RRQ-RPC et des gouvernements canadiens et québécois pour 2013.

Au Canada, la protection sociale (rémunération publique) en pourcentage du PIB est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE. En 2010, elle atteint 18,6 % du PIB comparativement à 22 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE<sup>2</sup>. Ce n'a rien d'étonnant puisqu'elle vise une protection de base.

2. OCDE (2013). « Protection sociale – Données agrégées, Onglets : Protection sociale et bien-être / Protection sociale / Dépenses sociales – Données agrégées / Dépenses sociales (SOCX) », <<http://stats.oecd.org/index.aspx>>, consulté le 20 mai 2013.

En outre, au Canada, les transferts de revenus aux particuliers sont financés davantage par les revenus généraux des gouvernements et les cotisations sociales y sont plus faibles qu'ailleurs dans le monde. Entre 1965 à 2009, les cotisations sociales en pourcentage du PIB y sont passées de 1,4 % à 5 %, comparativement de 4,6 % à 9 % pour la même période pour l'ensemble des pays de l'OCDE.

## LA NÉCESSITÉ DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

---

Il convient de souligner que le système de rémunération publique canadien s'est développé en supposant que, sauf pour de courtes périodes temporaires, tous ceux et celles qui veulent travailler peuvent se trouver un emploi. Depuis la fin des années 1970, cette hypothèse ne tient plus. Le Canada traverse une longue période de chômage chronique qui contribue à créer des iniquités dans la répartition du revenu et des inefficacités dans le système de production. Les provinces de l'Atlantique et le Québec sont particulièrement affectés par ce problème.

De plus, l'incitation au travail a toujours été et est toujours une valeur importante de la société canadienne. Elle est consacrée dans les régimes contributifs puisque c'est par le travail que les bénéficiaires acquièrent le droit aux prestations d'assurance. Elle constitue en outre une source de préoccupation importante pour les gestionnaires de l'aide sociale et de l'assurance chômage. L'efficacité des mesures d'incitation au travail repose toutefois sur la possibilité réelle d'exercer un emploi convenable. L'abondance d'emplois convenables améliore l'efficacité des régimes contributifs comme les assurances et permet de réduire les tensions vécues au sein des régimes d'aide sociale.

La question de l'emploi est donc au cœur du système de rémunération. Comme nous l'avons vu, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements ont pensé pouvoir créer de l'emploi uniquement à partir des politiques macroéconomiques de transferts de revenus comme les allocations familiales, la sécurité de la vieillesse et l'assurance chômage. Toutefois, la réalité économique et historique témoigne du fait que les politiques de soutien du revenu ne sont pas suffisantes pour créer de l'emploi là où le chômage sévit. Elles jouent néanmoins un rôle majeur sur le plan de la stabilisation économique. Les politiques de soutien du revenu ne peuvent régler les problèmes structurels de l'économie. Il est

alors difficile d'inciter au travail lorsque l'emploi n'est pas au rendez-vous. Les prestations d'assurance ou d'assistance chômage deviennent ainsi des compensations pour les pénuries d'emplois. Des politiques d'emplois sont nécessaires. C'est l'objet des chapitres de la troisième partie.

## L'IMPORTANCE DE L'AIDE SOCIALE

L'aide sociale est encore aujourd'hui pour plusieurs provinces, une source majeure de revenus pour un pourcentage non négligeable de la population. Les données du tableau 5.2 (données comparables les plus récentes) en témoignent. Ainsi, en 2003, 5,5 % de la population canadienne vivait de l'aide sociale comparativement à 7,3 % pour le Québec, 9,9 % pour Terre-Neuve et Labrador et 1,8 % pour l'Alberta. Près de 10 ans plus tard, en 2012, le taux d'aide sociale au Québec atteint 6,9 %. C'est vrai qu'il est en baisse depuis plusieurs années; des conditions économiques d'emploi plus favorables depuis le milieu des années 1990 (jusqu'en 2008) y ont contribué. Cette baisse est aussi associée au vieillissement de la population. En effet, de nombreuses personnes assistées sociales ne sont plus comptabilisées comme étant sur l'aide sociale à partir de 65 ans puisqu'elles peuvent alors toucher la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti, deux programmes fédéraux.

Les variations interprovinciales du taux d'aide sociale s'expliquent principalement par le niveau de l'activité économique, mais aussi par les coupures de prestations effectuées dans les années 1990 par certains gouvernements provinciaux. C'est ainsi que le taux d'aide sociale albertain a chuté radicalement dans les années 1990. Enfin, les variations dans le taux d'aide sociale s'expliquent également par les variations dans la population immigrante qui y a recours davantage<sup>3</sup>.

Pour avoir droit à l'aide sociale, une personne doit faire la preuve qu'elle en a vraiment besoin. C'est pourquoi l'aide sociale impose aux personnes dans le besoin un test de revenus et de ressources. Le montant de la prestation d'aide sociale est établi suivant la gravité des contraintes à l'emploi. À celle-ci s'ajoutent d'autres prestations pour enfant à charge. Ainsi, un adulte prestataire d'aide sociale et parent de nombreux enfants peut recevoir un revenu public avantageux par rapport au salaire qu'il

3. Francine Roy (2004).



ou elle peut gagner dans des petits boulots<sup>4</sup>. Cette problématique peut avoir des conséquences sur la décision de participer ou non au marché du travail et n’est pas sans constituer une source de préoccupations pour les gouvernements. Comment venir en aide aux plus démunis sans réduire l’incitation au travail? C’est le défi des gestionnaires de l’aide sociale.

TABLEAU 5.2  
Taux d’aide sociale par province, 1993-2003

|                         | 1993        | 2000       | 2003       |
|-------------------------|-------------|------------|------------|
| Terre-Neuve-et-Labrador | 11,7        | 11,2       | 9,9        |
| Île-du-Prince-Édouard   | 9,6         | 6,2        | 5,1        |
| Nouvelle-Écosse         | 10,7        | 7,9        | 6,2        |
| Nouveau-Brunswick       | 10,4        | 7,5        | 6,6        |
| Québec                  | 10,4        | 8,4        | 7,3        |
| Ontario                 | 12,1        | 6,9        | 5,5        |
| Manitoba                | 7,9         | 5,5        | 5,2        |
| Saskatchewan            | 6,8         | 6,3        | 5,3        |
| Alberta                 | 7,4         | 2,2        | 1,8        |
| Colombie-Britannique    | 9,2         | 6,5        | 4,4        |
| <b>Canada</b>           | <b>10,4</b> | <b>6,8</b> | <b>5,5</b> |

Source : Francine Roy (2004). «Aide sociale par province, 1993-2003», *L'observateur économique canadien*, vol. 17, n° 11, novembre, Statistique Canada, n° 11-010 au catalogue, p. 23, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/11-010-x/11-010-x2004011-fra.pdf>>, consulté le 24 mai 2013.

L’attitude des Canadiens à l’égard des programmes d’assistance comme l’aide sociale contraste avec celle qu’ils ont à l’égard de l’assurance sociale et des programmes universels. Ce qui s’explique par le fait que les prestations d’assurance sont considérées comme un droit acquis tandis que les prestations des régimes d’assistance ne sont versées qu’à condition d’en avoir démontré le besoin. Depuis le milieu des années 1960, la société canadienne reconnaît que toute personne dans le besoin a droit à une prestation monétaire peu importe l’origine de ce besoin. Ce droit de nature morale relève de la compassion et de la solidarité. Il est consacré dans les textes de lois qui prévoient également l’utilisation de mécanismes d’incitation au travail pour le baliser.

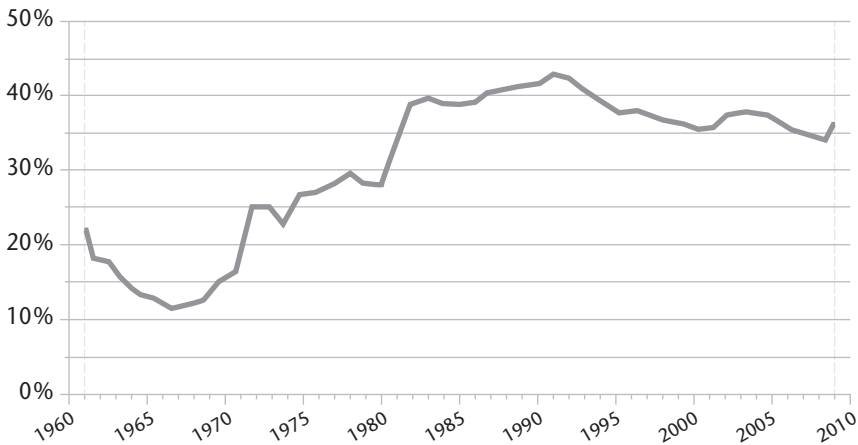
4. Pour un exemple de barèmes d’aide sociale, voir Diane Bellemare (1981), p. 600-601.

## UN SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION PROVIDENTIEL

Au Canada, même si l'incitation au travail est une valeur fondamentale, le système de rémunération ne l'a pas suffisamment intégrée. En effet, actuellement, seulement **36 % des transferts publics sont issus de programmes d'assurance sociale liés à la participation antérieure au marché de l'emploi**. C'est donc dire que près de 64 % des transferts publics sont liés au statut de citoyenneté, de dépendance présumée, comme dans le cas des personnes âgées et des enfants, et de besoin comme dans le cas de l'aide sociale. Notre système de rémunération est donc caractéristique d'un État providence.

FIGURE 5.1

Programmes d'assurance sociale (assurance chômage, assurance pour les accidents du travail, RRQ et RPC) en pourcentage des transferts publics aux particuliers, Canada



Source : Calculs de l'auteur à partir des données sur les transferts aux particuliers publiés par Statistique Canada (1961-1980). « Transferts des administrations publiques aux particuliers », tableau 384-0031, CANSIM; Statistique Canada (1980-2009). « Transferts des administrations publiques aux particuliers, comptes économiques provinciaux », tableau 384-0009, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3840009&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=50&tabMode=dataTable&csid=>>>, consulté le 24 mai 2013.

La figure 5.1 montre l'évolution de l'importance des régimes d'assurance sociale liée à la participation au marché du travail en pourcentage de l'ensemble des transferts publics aux particuliers. L'assurance sociale atteint un sommet de 40 % des transferts aux particuliers en 1983 et de

43 % en 1991. Ces taux élevés s'expliquent par la croissance des prestations d'assurance chômage associée à une augmentation importante du chômage. Toutefois, depuis la fin des années 1990, la proportion des assurances sociales oscille autour de 36 %.

## L'ABSENCE D'UN CONTRAT SOCIAL EXPLICITE

---

Au Canada, comme je l'ai déjà expliqué, la rémunération publique s'est développée de bas en haut, et elle est issue des forces vives de l'économie. À l'exception de certains programmes, comme les allocations familiales, elle n'a pas été imposée par l'État à ses « sujets » et n'a fait l'objet d'aucun contrat social explicite. Elle a connu une évolution décentralisée qui répond aux besoins de la base, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays.

Comme nous l'avons vu, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, toutes les tentatives fédérales d'officialiser un contrat social se profilant sur les principes de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* ou sur les tendances sociales d'après-guerre sont également repoussées par les provinces. C'est dans ce contexte politique plutôt hostile à l'intervention du gouvernement fédéral que le système canadien de rémunération publique voit le jour. C'est donc dire qu'il répond à des besoins sociaux et économiques fondamentaux qui s'expriment malgré les difficultés politiques contraignant son développement.

Au Canada, le système de rémunération publique se présente comme un amalgame pas toujours cohérent de programmes provinciaux et fédéraux, souvent peu généreux comparativement à ceux d'autres pays industrialisés européens et difficiles à réformer. Les gouvernements interviennent et adoptent des mesures d'assurance sociale lorsque les programmes d'assistance pèsent trop lourdement sur les budgets des gouvernements. Il en fut ainsi pour l'assurance chômage et les régimes de pension du Canada et de rentes du Québec, ces derniers ayant été adoptés à la fin des années 1960 tout comme le programme public d'assurance santé.

Le contexte politique, et en particulier la Constitution canadienne, empêche le gouvernement fédéral d'implanter des régimes de transferts contributifs à moins d'un amendement constitutionnel, comme ce fut le cas pour l'assurance chômage et le Régime de pension du Canada. C'est pourquoi il intervient par des programmes à frais partagés ou par

des allocations universelles justifiées par le pouvoir fédéral de dépenser. En revanche, les provinces ont des capacités financières limitées qu'elles consacrent principalement à la santé et à l'éducation. Elles sont aussi souvent divisées quant au bien-fondé d'améliorer les programmes d'assurance sociale.



PARTIE

# LES DÉFIS ACTUELS DU SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION



# 6

---

## CHAPITRE

### S'adapter plus rapidement et promouvoir la sécurité économique pour tous

Depuis un peu plus de 25 ans, le rythme des changements structurels de l'économie s'est accéléré partout dans le monde. Les changements technologiques et, en particulier, les technologies de l'information et le Web révolutionnent le quotidien de tout le monde. Et, selon plusieurs experts, ce n'est qu'un début<sup>1</sup>. La mondialisation de l'économie continue aussi à bouleverser les anciennes pratiques. Ainsi, de nombreux pays émergents, notamment les pays du BRIC, soit le Brésil, la Russie et surtout l'Inde et la Chine, et plusieurs de leurs voisins du Sud-Est asiatique, connaissent une croissance remarquable. Ils livrent une concurrence accrue aux entreprises des pays industrialisés. Celles-ci cherchent à s'adapter en devenant des organisations plus flexibles et en réduisant les risques et les coûts de leur production. Ce qui a des conséquences au chapitre des contrats d'emploi.

---

1. Voir Don Tapscott et Anthony D. Williams (2007).

La nouvelle division du travail qui se déploie à l'échelle planétaire n'est pas sans effets sur les anciens pays industrialisés qui assistent à des bouleversements majeurs dans leurs secteurs manufacturiers. De nombreuses entreprises nationales décident d'aller produire là où les coûts de main-d'œuvre sont faibles. La structure économique des vieux pays industrialisés subit ainsi des changements majeurs qui se répercutent sur la répartition mondiale des revenus. Tout le monde est affecté à divers degrés dans sa vie courante. Par ailleurs, la crise survenue en 2008 ajoute d'autres défis économiques pour les vieux pays industrialisés. Ils doivent non seulement affronter les problèmes structurels associés à la mondialisation, mais aussi, à court terme, relancer leur activité économique tout en assurant l'équilibre de leurs finances publiques.

Une chose est certaine, si les vieux pays désirent maintenir leur niveau de vie, ils devront produire des biens et services qui procurent des bons revenus pour tout le monde. S'ils produisent moins de biens manufacturés, ils doivent produire autre chose, des services à haute valeur ajoutée, par exemple, ou encore exploiter leurs ressources naturelles comme c'est le cas pour le Canada. Cependant, tous les pays devront mieux s'appuyer sur leurs ressources humaines que par le passé. À ce propos, pour faciliter l'adaptation et mieux répondre aux besoins fondamentaux des citoyens, des changements doivent être apportés à plusieurs éléments de la rémunération sociale.

Ce chapitre est une introduction générale aux chapitres suivants. J'y soutiens que le Canada s'adapte plus lentement à la mondialisation que d'autres pays, il pourrait faire mieux. Le marché de l'emploi et la rémunération privée offrent en outre peu de possibilités pour encourager la main-d'œuvre à s'adapter. Par exemple, les pénuries d'emploi chroniques, surtout au Québec et dans l'Est du pays, cultivent l'immobilisme et nuisent à la mobilité professionnelle. Enfin, des inégalités de traitements se sont développées depuis quelques décennies et sont perçues de plus en plus comme autant d'iniquités. C'est pourquoi certains changements s'imposent sur le plan de la rémunération sociale et, en particulier, en ce qui concerne les régimes de retraite, l'assurance emploi, la formation de la main-d'œuvre et le financement de la rémunération publique. Ces thèmes font l'objet des autres chapitres de cette deuxième partie où je documente la problématique propre à chacun d'eux.



L'ÉCONOMIE CANADIENNE EN PERTE DE VITESSE

On peut affirmer sans se tromper que notre capacité à créer de la richesse s’est amenuisée depuis les années 1980, ce dont témoigne l’évolution du produit intérieur brut (PIB) par habitant. Quand on compare l’évolution de cet indicateur de niveau de vie économique, soit le niveau de richesse créée dans l’année par habitant, on constate que, depuis les années 1980, le Canada est en perte de vitesse. Comme l’indique le tableau 6.1b, la croissance annuelle du PIB réel par habitant est inférieure à celle de plusieurs pays membres de l’OCDE<sup>2</sup>.

TABLEAU 6.1A  
PIB par habitant en dollars américains de l’année 2000

|      | Canada | Allemagne | France | Norvège | Suède  | États-Unis | Royaume-Uni |
|------|--------|-----------|--------|---------|--------|------------|-------------|
| 1980 | 20 561 | 18 168    | 17 628 | 17 769  | 19 606 | 22 580     | 15 513      |
| 1990 | 24 021 | 22 564    | 21 194 | 21 949  | 23 692 | 28 236     | 20 027      |
| 2000 | 28 485 | 25 949    | 25 241 | 36 126  | 27 948 | 35 050     | 26 071      |
| 2007 | 31 984 | 29 707    | 27 646 | 45 901  | 32 095 | 38 642     | 29 787      |
| 2009 | 30 574 | 29 387    | 26 994 | 45 084  | 30 053 | 36 936     | 28 432      |

Source : Lars Osberg et Andrew Sharpe (2011). *Moving from a GDP-Based to a Well-being Based Metric of Economic Performance and Social Progress: Results from the Index of Economic Well-being for OECD Countries, 1980-2009*, Ottawa, Centre for the Study of Living Standards, <<http://csls.ca/reports/csls2011-12.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

TABLEAU 6.1B  
Croissance annuelle du PIB par habitant en dollars américains de l’année 2000

|           | Canada | Allemagne | France | Norvège | Suède | États-Unis | Royaume-Uni |
|-----------|--------|-----------|--------|---------|-------|------------|-------------|
| 1980-1990 | 1,6 %  | 2,1 %     | 1,9 %  | 2,1 %   | 1,9 % | 2,3 %      | 2,6 %       |
| 1990-2000 | 1,7 %  | 1,4 %     | 1,8 %  | 5,1 %   | 1,7 % | 2,2 %      | 2,7 %       |
| 2000-2009 | 0,8 %  | 1,4 %     | 0,7 %  | 2,5 %   | 0,8 % | 0,6 %      | 1,0 %       |
| 1980-2009 | 1,4 %  | 1,7 %     | 1,5 %  | 3,2 %   | 1,5 % | 1,7 %      | 2,1 %       |

Source : Calculs de l’auteure à partir des données du tableau 6.1a.

2. Le Centre sur la productivité et la prospérité attaché à l’École des Hautes Études commerciales fait le même constat et ajoute que la croissance du niveau de vie est plus faible encore au Québec qu’au Canada. Voir Centre sur la production et la prospérité (2013).

Par ailleurs, plusieurs statistiques révèlent que les salaires réels<sup>3</sup> ont peu augmenté depuis les années 1980 au Canada. Plus précisément, les données du recensement indiquent que les salaires réels ont augmenté seulement de 2 % pour l'ensemble de la décennie 1980 comparativement à 8,5 % pour la décennie précédente et de 36,8 % entre 1960 et 1970. Les augmentations ont également été faibles dans les années 1990<sup>4</sup>. En revanche, les salaires réels moyens ont commencé à augmenter dans les années 2000, mais les disparités se sont accentuées.

Le niveau de vie canadien demeure néanmoins enviable, car même s'il a augmenté moins rapidement que celui d'autres pays, il est demeuré relativement élevé comme le montrent les données du tableau 6.1a. Toutefois, il cache d'importantes disparités régionales entre l'Est et l'Ouest du pays<sup>5</sup>.

L'économie canadienne pourrait faire mieux, disais-je. En effet, pendant la dernière période de croissance économique, l'investissement privé domestique dans la machinerie et l'équipement ainsi que l'investissement direct étranger ont tiré de l'arrière. En outre, plusieurs entreprises canadiennes ont préféré investir ailleurs<sup>6</sup> et d'autres se sont restructurées. Pendant ce temps, l'investissement des entreprises et des gouvernements dans le développement des compétences et la formation continue a peu augmenté. De nombreux individus ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour financer leur formation continue.

Les Canadiens ne sortent pas tous gagnants de ce processus de restructuration qui comporte nécessairement des fermetures d'entreprises au profit de la création de nouvelles. Si les emplois hautement qualifiés des secteurs de la finance, de la recherche scientifique, de la santé, de l'éducation supérieure sont bien rémunérés, on ne peut en dire autant des emplois du commerce de détail et des services traditionnels. Bref, les

---

3. Les salaires réels sont en dollars constants; ils sont égaux aux salaires nominaux moins l'effet de l'inflation.

4. Abdul Rashid (1993).

5. Le taux de chômage commence à diminuer à partir de 1996; il passe de 11,8 % à 7,2 % au Québec entre 1996 et 2007; au Canada, il baisse de 9,6 % à 6 % pour la même période. Les taux d'activité sont également très élevés : 61,9 % à 65,8 % pour le Québec entre 1996 et 2008 et 64,7 % à 67,7 % pour la même période pour le Canada, selon Statistique Canada.

6. Selon des données récentes de Statistique Canada, il semble que la tendance se soit inversée et que le Canada reçoit plus d'investissements directs qu'il n'en fait à l'étranger.

nouveaux emplois se créent aux extrémités de la distribution des revenus, accentuant les inégalités de revenus alors que la moyenne des revenus réels n'augmente guère<sup>7</sup>.

## LES PÉNURIES D'EMPLOIS, AUTANT D'OBSTACLES À LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE

Le Canada a connu de longues périodes de pénuries d'emplois surtout dans l'Est du pays. En fait, quand on analyse l'évolution du taux de chômage, on constate que le marché du travail canadien a rarement été dans une situation de plein emploi. Comme on peut le voir à la figure 6.1, le taux de chômage canadien a été supérieur à 7 % de 1976 à l'an 2000. De nombreux pays européens et même les États-Unis n'auraient pas accepté une telle morosité du marché de l'emploi.

Le taux de chômage canadien camoufle une grande diversité régionale. Ainsi, le taux de chômage au Québec et dans les provinces atlantiques a toujours été plus élevé qu'ailleurs au pays. Actuellement, le marché du travail est beaucoup plus dynamique dans les provinces de l'Ouest que dans celles de l'Est. Pendant longtemps, le taux de chômage canadien reflétait la situation ontarienne. Or, même en Ontario, les possibilités d'emplois ne sont plus aussi réjouissantes que dans le passé comme en témoignent les données ci-dessus. L'Alberta connaît de fortes fluctuations du taux de chômage. Toutefois, c'est l'une des rares provinces à avoir connu des taux de chômage peu élevés et s'approchant du plein emploi.

Les pénuries d'emplois influencent les comportements. En effet, quand l'emploi fait défaut, la main-d'œuvre mais aussi les entreprises agissent d'une manière protectionniste, ce qui nuit au processus d'adaptation. La main-d'œuvre, qu'elle soit syndiquée ou regroupée dans des ordres professionnels, qu'elle œuvre dans le secteur privé ou public, aura tendance à militer en faveur de l'adoption de règles visant à protéger les emplois et les revenus en restreignant l'accès à la profession et la mobilité<sup>8</sup>. Les travailleurs, à travers leur syndicat, tenteront de négocier dans leur convention collective des planchers d'emploi, des clauses pour interdire

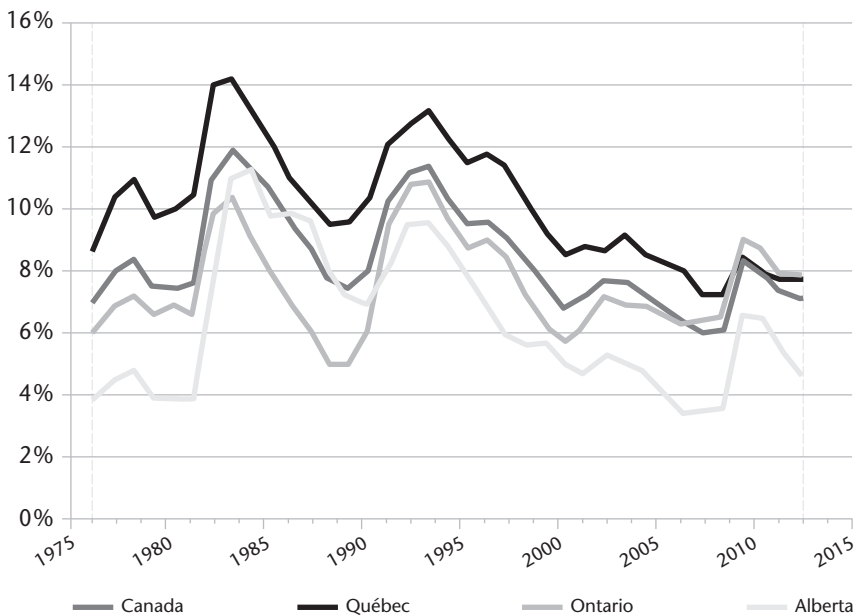
7. En fait, l'augmentation annuelle de la rémunération hebdomadaire moyenne dépasse à peine l'augmentation de l'indice implicite des prix.

8. Lise Poulin-Simon (1977) a abondamment documenté cette réalité dans sa thèse de doctorat *Le loisir industriel et le chômage au Canada: une histoire économique*, effectué à l'Université McGill.

la sous-traitance, des dispositions qui définissent étroitement les tâches de manière à multiplier les postes ainsi que des réductions dans la semaine de travail afin de préserver le nombre d'emplois. Ils s'opposeront à l'introduction de technologies nouvelles qui risquent de conduire à l'abolition des postes dans l'entreprise. La main-d'œuvre exercera souvent des pressions auprès des élus afin qu'ils adoptent des mesures protectionnistes, mais ces stratégies n'auront généralement pas les effets espérés. Au contraire, elles auront une influence négative sur la productivité des entreprises et menaceront les emplois qu'elles cherchent à protéger.

FIGURE 6.1

Taux de chômage au Canada, au Québec, en Ontario et en Alberta, 1976-2012



Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active (EPA)*, tableau 282-0002, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a05?id=2820002&retrLang=fra&lang=fra>>, consulté le 21 mai 2013.

Le comportement des entreprises est aussi influencé par l'existence de pénuries d'emplois persistantes. Compte tenu de l'abondance de la main-d'œuvre disponible, les entreprises auront tendance à moins investir dans leurs employés et à offrir des conditions de travail moins intéressantes

sachant que de nombreux employés potentiels font la queue pour obtenir un emploi. En effet, c'est dans la formation aux employés et dans les programmes de ressources humaines que les entreprises coupent d'abord lorsque l'économie tourne au ralenti. Elles reportent les investissements dans l'équipement de pointe et les nouvelles technologies. Et parfois, elles intègrent même les dispositifs de l'assurance emploi à leurs pratiques et transforment leurs postes réguliers en emplois temporaires.

Les personnes assistées sociales refuseront de prendre de petits boulots instables par crainte de perdre la sécurité économique, si mince soit-elle, que le statut d'assisté social leur confère. Elles perdront définitivement le goût au travail rémunéré et certaines préféreront travailler au noir et rejoindre l'économie informelle.

Les gouvernements, de leur côté, seront tentés d'utiliser le système de rémunération publique pour gérer le chômage. Un bon exemple de cela est l'utilisation de la retraite anticipée. Elle est devenue une pratique courante dans les années 1980 et 1990 dans les entreprises privées et publiques. Cette pratique, popularisée par le slogan de « Liberté 55 », a vu le jour parce que les entreprises qui devaient rationaliser leurs opérations ont invité les travailleurs plus âgés à prendre leur retraite prématurément, évitant ainsi de mettre à pied les jeunes<sup>9</sup>. Elle a été utilisée par le gouvernement du Québec dans la deuxième moitié des années 1990 auprès de ses fonctionnaires. À la fin des années 1990, le Régime de rentes du Québec a été amendé de manière à inciter les travailleurs plus âgés à se retirer prématurément afin de faire de la place aux jeunes. Aujourd'hui, la société se rend compte que cette stratégie qui se défendait dans le contexte d'un chômage élevé n'est plus justifiée, en plus d'être socialement très coûteuse et difficile à inverser.

Il faut ajouter que l'immobilisme observé en période prolongée de chômage est accentué par le fait que les assurances collectives associées au bien-être occupationnel ne sont généralement pas transférables d'un emploi à l'autre. En effet, cela fournit une raison de plus aux salariés de militer en faveur d'une sécurité d'emploi dans l'entreprise : on ne veut pas changer d'entreprise ni d'emploi, car on craint d'y perdre au change.

---

9. Diane Bellemare, Lise Poulin-Simon et Diane-Gabrielle Tremblay (1994).

## LE TRAVAIL AUTONOME ET TEMPORAIRE

Le travail régulier, permanent et à temps plein, appelé l'« emploi typique », n'est plus pour tout le monde. Par exemple, au Québec, en 2011, selon l'Institut de la statistique du Québec, 61,8 % des personnes employées occupent un emploi typique. Ce pourcentage est légèrement en baisse par rapport à celui de l'année 1997, alors que 62,9 % des personnes en emploi occupaient un emploi dit permanent à temps plein<sup>10</sup>. Pour faire face à la mondialisation, les entreprises apprécient la flexibilité qu'offrent les nouveaux contrats d'emploi. Ils sont moins coûteux pour l'entreprise qui embauche selon les besoins à court terme de sa production. Ils font ainsi assumer aux employés davantage de risques que par le passé. Cette réalité est pourtant paradoxale. En effet, le succès des entreprises repose de plus en plus sur la qualité de leurs ressources humaines. Or ces nouveaux contrats d'emplois minimisent les avantages sociaux, notamment la formation, qui est à la base du développement des ressources humaines. La société doit pallier cette carence à travers les éléments de la rémunération sociale.

Parmi les nouveaux contrats d'emploi, on retrouve, depuis déjà quelques décennies, le travail autonome et l'emploi temporaire. Les tendances à la hausse que l'on observe dans l'importance de ces contrats d'emplois sont-elles permanentes ou relèvent-elles plutôt de la conjoncture de l'emploi? Je n'ai pas la prétention de répondre de manière exhaustive à cette question qui a déjà fait couler beaucoup d'encre sans apporter d'éclairage définitif sur le sujet. Cependant, on peut penser que la croissance du travail autonome est une tendance lourde alors que l'importance du travail temporaire est plutôt associée au manque de dynamisme du marché de l'emploi. Voyons pourquoi.

La croissance du travail autonome est liée à celle du secteur des services. Aujourd'hui, 78 % des emplois au Canada (78,8 % au Québec) se retrouvent dans ce secteur<sup>11</sup>. Ces emplois exigent des qualifications bien différentes de celles qu'on attend de ceux qui occupent un emploi

10. Institut de la statistique du Québec (2012). « Nombre d'emplois typiques chez les travailleurs : résultats selon diverses caractéristiques de la main-d'œuvre et de l'emploi, moyennes annuelles, Québec, 2008-2011 », Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques du travail et de la rémunération, <[http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march\\_travl\\_remnr/remnr\\_condt\\_travl/h001\\_emploi\\_typique\\_que\\_08-11.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/remnr_condt_travl/h001_emploi_typique_que_08-11.htm)>, consulté le 20 mai 2013.

11. Statistique Canada (2013). *L'enquête sur la population active*, février, <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130308/dq130308a-fra.pdf>>, consulté le 24 mai 2013; Emploi Québec (2013). *Bulletin sur le marché du travail au Québec*, février, <<http://emploi.quebec.net/publications/imt.asp?categorie=1002104>>, consulté le 24 mai 2013.

manufacturier traditionnel<sup>12</sup>. Ce qui fait dire à Robert Reich que, désormais, dans une économie de services, la prospérité et le niveau de vie d'une nation reposent davantage sur ce que les gens font que sur les succès abstraits des entreprises<sup>13</sup>. D'où l'importance de la formation et de l'éducation. Or, il faut le répéter, le travail autonome offre peu d'avantages sociaux et surtout peu de possibilités de formation. Au Canada, le pourcentage de travailleurs autonomes est passé, en 1976, de 12 % du total des personnes employées à 16 % en 2009<sup>14</sup>. Bien que le nombre de travailleurs autonomes (sans employé rémunéré) augmente plus rapidement que l'emploi total en période de récession et moins rapidement en période de croissance, son importance accrue dans l'emploi total se présente comme une tendance lourde. On retrouve ces derniers comme consultants, pigistes, vendeurs ambulants, artistes mais parfois aussi comme petits exploitants agricoles. Ces travailleurs sont généralement des hommes et, la plupart du temps, plus âgés que la moyenne. Le travail autonome sans aide rémunéré est plus important en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan.

Il répond à des besoins de flexibilité de l'entreprise mais également aux besoins de flexibilité d'horaire pour bon nombre de travailleurs. C'est le constat de certaines recherches dont celle réalisée par Diane-Gabrielle Tremblay auprès de travailleurs indépendants en informatique<sup>15</sup>. Toutefois, bien que ces derniers réussissent à gagner des revenus très intéressants, cela n'est pas le cas de la moyenne. Le travailleur autonome est peut-être avantage sur le plan fiscal, mais il doit compter sur ses épargnes personnelles pour affronter les aléas de son parcours professionnel.

Il en est de même de ceux et celles qui occupent des emplois temporaires. Néanmoins, contrairement au travail autonome, l'évolution de l'emploi temporaire pourrait être liée au dynamisme du marché de l'emploi. Ainsi, en période de croissance de l'emploi, l'emploi temporaire a tendance à diminuer alors qu'il augmente en période de ralentissement. L'emploi temporaire a connu une croissance réelle entre 1997 et 2005. Il est passé de 11,3 % de l'emploi rémunéré en 1997 à 13,2 % en 2005. À partir de

---

12. Robert Reich (1992).

13. *Ibid.*, p. 196.

14. Sébastien LaRochelle-Côté (2010).

15. Diane-Gabrielle Tremblay et Émilie Genin (2008).

2006, la croissance de l'emploi temporaire a diminué alors que l'économie canadienne connaissait une croissance économique très dynamique jusqu'à la crise de 2008<sup>16</sup>.

Selon une autre étude effectuée par des chercheurs de Statistique Canada, la fréquence des emplois temporaires au Canada a augmenté de 12 % en 1989 à 22 % en 2004 chez les travailleurs nouvellement embauchés<sup>17</sup>. Selon ces chercheurs, les données officielles sous-estiment la croissance de l'emploi temporaire. Les personnes sont embauchées pour des emplois réguliers à durée indéterminée mais, dans les faits, ces emplois sont de courte durée<sup>18</sup>.

Le travail temporaire est-il un phénomène cyclique ou une tendance lourde? L'avenir le dira. Toutefois, l'emploi temporaire, qu'il soit à durée déterminée, occasionnel ou saisonnier, est une réalité importante au Canada, et particulièrement au Québec, avec laquelle il faut composer, comme nous le verrons au chapitre 8. Le système de rémunération doit en tenir compte, surtout que ces emplois sont généralement moins bien rémunérés. Néanmoins, on peut croire qu'une politique de l'emploi cohérente et soutenue inciterait les entreprises à stabiliser leur main-d'œuvre et à réduire l'emploi temporaire. Nous y reviendrons.

## LA RÉMUNÉRATION PRIVÉE PLUS INÉGALITAIRE QU'AVANT

Depuis déjà un bon moment, les Canadiens ont tendance à penser que les écarts de richesse augmentent démesurément et que certains groupes en profitent au détriment d'autres. Ils n'ont pas tout à fait tort. En fait, comme nous le verrons au chapitre 10, la rémunération privée est répartie de plus en plus inégalement.

Dans une étude complétée en 1991, le Conseil économique du Canada montre qu'entre 1967 et 1986 la proportion des personnes gagnant autour de la médiane des revenus a diminué au profit des tranches de revenus inférieurs et supérieurs. Selon le Conseil, la classe moyenne

16. Diane Galarneau (2010).

17. René Morissette et Anick Johnson (2005).

18. Ces données sont conformes à d'autres résultats de recherche constatant une relative stabilité de la durée moyenne de l'emploi mais des changements majeurs dans la distribution des durées d'emplois. Ainsi, la durée moyenne de l'emploi serait stable alors que le nombre d'emplois à durée moyenne serait en baisse au profit d'emplois de longue durée et de courte durée (Heisz, 1996).



diminuait de taille. Cette polarisation des revenus d'emplois n'était pas le fait de la croissance de l'emploi atypique, mais plutôt la conséquence de changements technologiques et organisationnels qui contribuent à réduire l'emploi de qualification moyenne<sup>19</sup>.

Cette tendance à la polarisation se serait stabilisée. En effet, Morissette et Johnson remarquent que, depuis le milieu des années 1990, il n'y a pas d'indication que la part des emplois bien rémunérés serait en décroissance au profit d'emplois moins bien rémunérés. En d'autres mots, la polarisation des emplois ne s'accroît guère. Ce qui ne signifie pas pour autant que les inégalités de revenus entre les emplois les mieux rémunérés et les moins bien rémunérés n'aient pas augmenté. Ainsi, Morissette et Johnson notent que, toujours depuis le milieu des années 1990, les écarts de salaires se sont accrus, pour toutes les catégories d'âge et de qualifications, entre les personnes nouvellement embauchées et celles ayant de l'ancienneté dans l'entreprise. Cela contribue à expliquer l'accroissement des inégalités de revenus, sujet sur lequel nous reviendrons au chapitre 10.

## LES DÉFIS ACTUELS

Si, actuellement, au Canada, le système de rémunération incite insuffisamment à l'adaptation et à la mobilité professionnelle, il peut aussi arriver qu'il soit perçu comme injuste. Certains le trouvent trop généreux à l'égard de certains groupes, comme les employés de l'État, et pas suffisamment pour d'autres, comme les travailleurs autonomes. En outre, il est jugé injuste entre les générations et entre les régions. Plusieurs estiment qu'il n'incite pas suffisamment les gens à travailler et à se dépasser et qu'il encourage le travail au noir. Nous reviendrons sur ces thématiques dans les prochains chapitres.

On peut donc conclure qu'il est impératif pour les gouvernements fédéral et provinciaux de revoir les politiques sociales, les politiques d'emploi et les politiques économiques afin qu'elles contribuent davantage à la croissance économique et qu'elles soient considérées comme étant plus justes. Les défis économiques qui se posent au Canada au <sup>xxi</sup>e siècle sont certes différents de ceux d'hier. Toutefois, si l'économie a beaucoup changé depuis quarante ans, les besoins fondamentaux sont les mêmes :

19. Gordon Betcherman *et al.* (1990).

chacun veut gagner un revenu décent, occuper un emploi de qualité, bénéficier d'une sécurité économique et avoir les moyens de s'adapter aux changements. Autant de défis pour les gouvernements, qui doivent intervenir sur plusieurs fronts à la fois. D'une part, ils doivent travailler de concert pour instaurer des politiques d'emplois qui assurent une plénitude d'emplois convenables (objet de la troisième partie) et, d'autre part, ils doivent modifier certains éléments de la rémunération publique de manière à inciter davantage les individus à travailler, à développer leurs compétences tout au long de leur vie ainsi qu'à innover et entreprendre. Les programmes publics de transferts de revenus doivent inciter tous les groupes, peu importe leur âge et le secteur économique dans lequel ils œuvrent, à « pousser » dans la même direction. Ce n'est pas le cas actuellement. Les incitatifs de plusieurs programmes contredisent les impératifs actuels. Dans les prochains chapitres, il sera question des changements à apporter aux programmes de sécurité du revenu à la retraite, à l'assurance emploi ainsi que pour favoriser l'adaptation continue et réduire les inégalités croissantes dans les gains d'emploi.

# 7

## CHAPITRE

### Le système de sécurité du revenu à la retraite

*[L]’analyse des pensions n’a pas grand-chose à voir avec le long terme.  
On peut dire, sans trop exagérer, que les pensions n’ont rien à voir avec le futur  
et doivent être analysées dans le court terme.*

A. Asimakopulos et Jack C. Weldon<sup>1</sup>

Le système de sécurité du revenu à la retraite n’est pas adapté à la problématique actuelle du marché du travail. Il n’est ni équitable ni efficace et, de surcroît, il ne tient pas compte des nouveaux parcours professionnels et de l’allongement de l’espérance de vie. Le vieillissement de la population,

---

1. Traduction libre d’un extrait de A. Asimakopulos et Jack C. Weldon (1978). « On the theory of government pension plans », *The Canadian Journal of Economics*, novembre, p. 701 : « *The analysis of pensions has very little to do with the long run. We might say with little exaggeration that pensions have nothing to do with the future, and should be examined in short run terms.* »

les départs prochains à la retraite de nombreux baby-boomers, une espérance de vie toujours croissante, des régimes de retraite complémentaires déficitaires, des rendements sur l'épargne faibles, voire nuls et un nombre croissant de personnes endettées ayant pour seule protection les régimes publics de base, voilà réunis tous les ingrédients d'une crise politique à venir autour de la sécurité du revenu à la retraite.

Ce chapitre approfondit certains thèmes évoqués dans le chapitre précédent. Notamment, le système de sécurité du revenu à la retraite pourrait mieux protéger le niveau de vie et incorporer plus d'incitatifs au travail et à l'amélioration de la productivité. Il présente d'abord un état de la situation et énumère ensuite les raisons justifiant une révision en profondeur du système de retraite. J'explique plus loin pourquoi et comment les régimes publics doivent constituer l'assise centrale de la sécurité du revenu à la retraite et j'en profite pour discuter le concept d'équité entre les générations. Ce chapitre se termine par une présentation de pistes de solutions inspirées de la réforme audacieuse entreprise en Suède au tournant des années 2000.

## DES REVENUS DE RETRAITE INSUFFISANTS POUR PLUSIEURS

---

Rappelons que l'architecture de notre système actuel de sécurité du revenu à la retraite, conçue au milieu des années 1960, comporte trois étages. Le premier vise à assurer un revenu minimum. Il est constitué de la pension de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément de revenu garanti (SRG), deux régimes financés par les revenus généraux du fédéral, qui s'additionnent au Régime de rentes du Québec (RRQ) ou au Régime de pension du Canada (RPC). Le deuxième étage est composé des régimes de retraite complémentaires, soit les régimes à prestations ou à cotisations déterminées. Selon le plan originel, ces régimes d'entreprises devaient constituer la pièce majeure de la protection du niveau de vie des personnes en emploi. Enfin, le troisième étage repose sur l'épargne individuelle (par exemple les REER).

Les organisations internationales qui comparent les systèmes de pensions de retraite définissent autrement les différents paliers. La pension de base (qui correspondrait à la SV et au SRG) constitue le premier étage. Les régimes publics liés à la participation au marché du travail (tels le

RRQ et le RPC) constituent généralement le deuxième étage et le pilier du système alors qu’on retrouve, au troisième, les régimes de retraite complémentaires et l’épargne privée.

J’ai choisi de présenter le système canadien de manière différente parce que le RRQ et le RPC ne visent pas le maintien du niveau de vie ; ils sont plutôt une partie intégrante de la garantie minimale. Au Canada, les régimes de retraite complémentaires sont censés protéger le niveau de vie. Comme nous le verrons, ces derniers n’ont pas « tenu leurs promesses » et l’évolution actuelle du marché du travail interdit tout espoir de revirement.

TABLEAU 7.1  
Revenus maximaux versés par les régimes publics de retraite, RRQ et RPC, Québec et Canada, 2013

|                          | Montant mensuel | Montant annuel |
|--------------------------|-----------------|----------------|
| RRQ maximal              | 1 012,50\$      | 12 150,00\$    |
| SV                       | 546,07\$        | 6 552,84\$     |
| SRG                      | 183,28\$        | 2 199,36\$     |
| Total                    | 1 741,85\$      | 20 902,20\$    |
| Revenu maximal assurable | 4 258,33\$      | 51 100,00\$    |

Source : Régie des rentes du Québec. « À la retraite, combien recevrez-vous des régimes publics ? », *Flash Retraite Québec*, <[http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/flashretraiteqc/Pages/capsule\\_retraite\\_007.aspx](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/flashretraiteqc/Pages/capsule_retraite_007.aspx)>, consulté le 24 mai 2013.

En 2013, une personne qui prend sa retraite à 65 ans et qui a cotisé toute sa vie au RRQ ou au RPC recevra une rente annuelle maximale de 12 150 \$. La rente maximale équivaut à près de 25 % du revenu moyen. À cette rente s’ajoute la pension de la Sécurité de la vieillesse qui atteint 6 552,84 \$ par année. Si ce retraité n’a pas d’autres sources de revenus, soit un régime de retraite privé, un REER ou des revenus de placements ou autres, il aura droit au Supplément de revenu garanti. Dans ce cas-ci, le Supplément de revenu garanti sera de 2 199,36 \$ par année. Ainsi, un nouveau retraité recevra au maximum de la part des régimes publics un revenu annuel de 20 902,20 \$, ce qui représente 41 % du revenu maximal assurable, qui correspond à peu de chose près au revenu moyen. Fait à remarquer : un retraité qui reçoit le maximum du RRQ ou du RPC recevra un Supplément de revenu garanti s’il n’a pas d’autres sources de revenus.

En réalité, peu de personnes ont cotisé toute leur vie au Régime de rentes du Québec ou à son équivalent canadien le Régime de pension du Canada. En 2010, par exemple, le RRQ et le RPC versent, en moyenne, par année aux retraités respectivement 6 108 \$ et 6 616 \$. Un retraité québécois reçoit annuellement 7 908 \$ au total de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti alors que la prestation est de 7 504 \$ pour le retraité canadien. En 2010, la moyenne de l'ensemble des transferts publics pour la retraite atteint 14 085 \$ pour un retraité québécois et 14 281 \$ pour un retraité canadien, ce qui représente environ 30 % du maximum des gains assurables (47 200 \$).

S'il est vrai qu'il faut en général entre 60 et 70 % des revenus de fin de carrière pour maintenir son niveau de vie pendant la retraite, on convient que les régimes de retraite privés et l'épargne individuelle sont absolument nécessaires pour permettre à la classe moyenne de maintenir son niveau de vie pendant la retraite.

Les données du tableau 7.2 présentent un portrait du revenu déclaré (aux fins d'impôt) des personnes de 65 ans et plus. Elles permettent de comprendre la situation financière de nombreux retraités. D'abord, on constate que le revenu médian, soit celui qui divise les personnes de 65 ans et plus en deux groupes égaux, est faible relativement au revenu moyen. En 2010, au Québec, le revenu médian est de 20 500 \$ et de 23 090 \$ pour le Canada, ce qui constitue respectivement 68 % et 66 % du revenu moyen des personnes âgées et 43,4 % et 49 % respectivement du maximum du revenu assurable. L'écart significatif entre la médiane et la moyenne des revenus signifie qu'il y a des écarts de richesse importants chez les personnes de 65 ans et plus. Ces écarts sont encore plus prononcés dans le cas de l'Alberta et de celui de l'Ontario. Par exemple, en Alberta, le revenu médian est de 25 000 \$ alors que le revenu moyen est de 40 932 \$.

TABLEAU 7.2  
Données sur certaines catégories de revenus déclarés des personnes de 65 ans et plus, répartition du revenu total par catégorie, proportion des personnes qui ont déclaré une catégorie spécifique de revenus, Canada, Ontario, Québec et Alberta, 2010

|                                         | Canada       |                             |                                                                               | Ontario      |                             |                                                                               | Québec       |                             |                                                                               | Alberta      |                             |                                                                               |
|-----------------------------------------|--------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | Revenu en \$ | Répartition du revenu total | Répartition des per-sonnes ayant déclaré un revenu d'une catégorie spécifique | Revenu en \$ | Répartition du revenu total | Répartition des per-sonnes ayant déclaré un revenu d'une catégorie spécifique | Revenu en \$ | Répartition du revenu total | Répartition des per-sonnes ayant déclaré un revenu d'une catégorie spécifique | Revenu en \$ | Répartition du revenu total | Répartition des per-sonnes ayant déclaré un revenu d'une catégorie spécifique |
| Revenu médian                           | 23 090\$     |                             |                                                                               | 25 310\$     |                             |                                                                               | 20 500\$     |                             |                                                                               | 25 000\$     |                             |                                                                               |
| Revenu total moyen                      | 34 734\$     | 100%                        |                                                                               | 37 503\$     | 100%                        |                                                                               | 30 172\$     | 100%                        |                                                                               | 40 932\$     | 100%                        |                                                                               |
| Revenu moyen par catégorie <sup>1</sup> |              |                             |                                                                               |              |                             |                                                                               |              |                             |                                                                               |              |                             |                                                                               |
| Revenu d'emploi                         | 20 513\$     | 13,9%                       | 23,6%                                                                         | 21 249\$     | 14,2%                       | 25,0%                                                                         | 18 440\$     | 10,6%                       | 17,3%                                                                         | 30 063\$     | 21,2%                       | 28,8%                                                                         |
| Revenu de placements                    | 6 964\$      | 10,8%                       | 54,2%                                                                         | 7 393\$      | 11,2%                       | 57,0%                                                                         | 5 657\$      | 9,1%                        | 48,6%                                                                         | 9 895\$      | 14,8%                       | 61,1%                                                                         |
| Transferts gouvernementaux              | 14 281\$     | 40,9%                       | 99,5%                                                                         | 14 418\$     | 38,3%                       | 99,6%                                                                         | 14 085\$     | 46,6%                       | 99,8%                                                                         | 14 575\$     | 35,3%                       | 99,2%                                                                         |
| SV et SRG                               | 7 504\$      | 20,9%                       | 96,7%                                                                         | 7 243\$      | 18,5%                       | 95,7%                                                                         | 7 908\$      | 25,8%                       | 98,3%                                                                         | 7 310\$      | 17,2%                       | 96,2%                                                                         |
| RRQ et RPC                              | 6 616\$      | 17,4%                       | 91,4%                                                                         | 7 025\$      | 16,7%                       | 90,0%                                                                         | 6 108\$      | 18,6%                       | 92,1%                                                                         | 6 759\$      | 15,3%                       | 92,8%                                                                         |
| Assistance sociale                      | 2 267\$      | 0,4%                        | 5,7%                                                                          | 2 046\$      | 0,3%                        | 5,6%                                                                          | 4 905\$      | 0,1%                        | 0,8%                                                                          | 2 261\$      | 1,8%                        | 33,1%                                                                         |
| Pensions privées                        | 17 849\$     | 29,0%                       | 59,2%                                                                         | 18 683\$     | 30,9%                       | 62,0%                                                                         | 15 396\$     | 28,7%                       | 56,3%                                                                         | 16 683\$     | 23,1%                       | 56,6%                                                                         |
| REER retirés                            | 7 849\$      | 1,8%                        | 8,3%                                                                          | 8 088\$      | 2,0%                        | 9,2%                                                                          | 7 018\$      | 1,6%                        | 7,0%                                                                          | 9 040\$      | 1,9%                        | 8,8%                                                                          |

1. Revenu total divisé par le nombre de personnes qui reçoivent un tel revenu.

Source : Statistique Canada (2010). « Caractéristiques des aînés selon le groupe d'âge et la source des revenus », tableau 111-0035, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?d=1110035&pattern=111-0032..111-0035&p2=31&p1=-1&tabMode=dataTable&retrLang=fra&srchLan=-1&lang=fra>>, consulté le 21 mai 2013.

Au Canada, 23,6 % des personnes de 65 ans et plus travaillent et déclarent des revenus d'emploi qui atteignent en moyenne 20 513 \$. Au Québec, seulement 17,3 % des personnes plus âgées occupent un emploi qui paye en moyenne 18 440 \$. En Alberta, 28,8 % des personnes de 65 ans et plus déclarent un revenu d'emploi qui atteint en moyenne 30 063 \$. Les revenus de placements représentent, respectivement au Canada et au Québec, 10,8 % et 9,1 % du revenu total des personnes plus âgées ; 54,2 % et 48,6 % des personnes plus âgées déclarent de tels revenus au Canada et au Québec. En Alberta, c'est 61,1 % des personnes plus âgées qui déclarent un tel revenu.

En revanche, presque toutes les personnes âgées reçoivent des transferts publics, notamment la pension de Sécurité de la vieillesse ainsi que le RRQ et le RPC. Au Québec, 44 % des personnes de 65 ans et plus reçoivent le Supplément de revenu garanti comparativement à 34 % pour le Canada<sup>2</sup>. Le RPC et le RRQ versent en moyenne 6 616 \$ et 6 108 \$ par année en 2010 ; un peu plus de 90 % des personnes plus âgées reçoivent une telle pension. Peu de personnes plus âgées se retrouvent sur l'assistance sociale ; 5,7 % des Canadiens plus âgés comparativement à 0,8 % de Québécois qui reçoivent respectivement, en moyenne, 2 267 \$ et 4 905 \$. En Alberta, plus de 33 % des personnes âgées reçoivent de l'aide sociale provinciale qui atteint en moyenne 2 261 \$.

Les pensions privées représentent 29 % pour le Canada et 28,7 % pour le Québec du revenu total des personnes plus âgées. Au Canada, 59,2 % en reçoivent comparativement à 56,3 % au Québec. C'est en Ontario où le pourcentage est le plus élevé, soit 62 %. Ces données sont plus élevées que le pourcentage de cotisants annuels à un régime de retraite complémentaire, principalement parce que très souvent une personne cotise à un régime privé pendant une période seulement de sa vie professionnelle. Ainsi, même si la proportion annuelle des cotisants est moins élevée, ces régimes versent de petites pensions à un pourcentage plus élevé de retraités. La pension privée moyenne est de 17 044 \$ pour le Canada et de 15 396 \$ pour le Québec. Nous

---

2. Ces données sont celles de mars 2012 et proviennent de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (2012). *Budget des dépenses 2011-2012. Rapport ministériel sur le rendement*, section IV, <[http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications/rmr/2011\\_2012/rhdcc\\_rmr\\_2011\\_2012.pdf](http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications/rmr/2011_2012/rhdcc_rmr_2011_2012.pdf)>, consulté le 20 mai 2013.



n'avons pas de données sur la distribution des revenus de pensions privées. Toutefois, compte tenu de l'écart observé entre la médiane et la moyenne des revenus totaux, on peut déduire qu'il en est de même pour les pensions privées. En d'autres mots, plusieurs personnes plus âgées reçoivent de petits revenus d'une pension privée alors que ceux qui ont cotisé pendant longtemps reçoivent des pensions beaucoup plus élevées. Quant aux REER, 8,3 % et 7 % des personnes âgées respectivement au Canada et au Québec déclarent retirer des revenus de leurs REER. Ces revenus représentent 1,8 % et 1,6 % du total des revenus pour un retrait moyen de 7 849 \$ pour le Canada et 7 018 \$ pour le Québec.

## **SYSTÈME DE SÉCURITÉ DU REVENU À LA RETRAITE CANADA-QUÉBEC**

### **1<sup>er</sup> niveau : les transferts publics**

- Plus de 99 % des personnes âgées reçoivent des transferts publics.
- Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti versent en moyenne 7 504 \$ et 7 908 \$ aux Canadiens et aux Québécois de plus de 65 ans.
- Régime de pension du Canada et régime des rentes du Québec versent respectivement des pensions annuelles moyennes de 6 616 \$ et de 6 108 \$.
- Le total des transferts publics atteint en moyenne 14 281 \$ et 14 085 \$ au Canada et au Québec. Ces montants représentent 30 % du revenu maximal assurable de 47 200 \$, qui s'apparente au revenu moyen des personnes en emploi.

### **2<sup>e</sup> niveau : les régimes de retraite complémentaires (régimes facultatifs)**

- En 2011, au Canada et au Québec, respectivement 35 % et 38,7 % des personnes occupées cotisent à un régime de retraite complémentaire.
- En 2010, 59,2 % et 56,3 % des personnes de 65 ans, respectivement au Canada et au Québec, reçoivent des prestations de ces régimes qui atteignent 17 044 \$ pour le Canada et 15 396 \$ pour le Québec.

### **3<sup>e</sup> niveau : l'épargne personnelle**

- Les revenus de placements : 54,2 % des Canadiens et 48,6 % des Québécois plus âgés reçoivent des revenus de placements de 6 964 \$ et 5 657 \$ par année en moyenne.
- Les REER : en 2010, 8,3 % des Canadiens et 7 % des Québécois plus âgés ont retiré en moyenne 7 849 \$ et 7 018 \$ de leurs REER.

Il ressort de ces données que ceux qui ont contribué longtemps à un régime de retraite complémentaire réussissent à atteindre un revenu qui approche 70 % des revenus moyens d'emploi. Ce n'est pas le cas pour les

autres personnes plus âgées. Le fait que 44 % des Québécois et 34 % des Canadiens plus âgés reçoivent un Supplément de revenu garanti indique qu'il y a un problème de sécurité financière pour de nombreuses personnes de plus de 65 ans au Canada. Ce constat rejoint celui de l'ex-ministre et actuaire Claude Castonguay qui écrivait que « [p]our la majorité des travailleurs qui se dirigent vers la retraite, les régimes complémentaires de retraite et les REER ne leur permettent pas de maintenir leur niveau de vie à la retraite<sup>3</sup> ».

## L'INCAPACITÉ DE L'ÉPARGNE DE GARANTIR UNE RETRAITE DÉCENTE POUR TOUS

---

Plusieurs croient que tout un chacun devrait assurer sa sécurité économique à la retraite au moyen de l'épargne. Malheureusement, ce n'est pas possible pour tout le monde, comme en témoigne l'historique de l'intervention publique pour les personnes âgées présenté dans la première partie de cet ouvrage.

Pour y voir plus clair, analysons l'efficacité des mécanismes d'épargne. D'abord, les travailleurs n'ont pas tous la possibilité d'épargner; ils ont souvent même de la difficulté à joindre les deux bouts pour procurer à leur famille les biens de consommation courante. D'un autre côté, les sommes qu'il faut épargner pour se procurer une rente monétaire qui s'approche de 70 % des revenus de fin de carrière sont élevés. Certains estiment que dans les conditions économiques idéales, il faut épargner 20 % de son revenu annuel pendant toute sa vie active (dans les conditions actuelles, plusieurs affirment même que c'est plus de 30 %). Enfin, faut-il le préciser, le système économique incite plutôt à la dépense qu'à l'épargne. Très souvent, en période de ralentissement économique, les autorités gouvernementales comptent même sur les consommateurs pour relancer l'activité économique. Comment peut-on espérer que les individus épargnent considérablement et qu'en même temps ils soutiennent la croissance économique par une consommation vigoureuse? C'est contradictoire.

De plus, les conditions économiques idéales n'existent pas et personne ne peut prévoir avec certitude son parcours professionnel comme il est tout aussi impossible de prévoir l'avenir économique. Mise

---

3. Claude Castonguay (2010), p. 14.

au chômage involontaire, obsolescence des compétences et besoin d'en acquérir de nouvelles, périodes de maladie sont autant de facteurs imprévisibles. Comment peut-on alors épargner suffisamment pour financer « ses vieux jours » ?

Il est également impossible de prévoir quel sera le niveau des prix dans le futur. L'épargne, et cela, peu importe les actifs dans lesquels elle est accumulée<sup>4</sup>, ne peut pas garantir le report dans le temps d'un pouvoir d'achat précis. Dans les années 1980, alors que l'inflation était plus élevée qu'aujourd'hui, combien d'épargnants se sont retrouvés au moment de prendre leur retraite avec des rentes qui ne valaient plus grand-chose. En d'autres mots, on ne peut épargner sous forme de « vivres » que l'on consommera plus tard. Cela est d'autant plus vrai que l'on parle d'épargne étalée sur plus de 40 et 50 ans. La valeur réelle de l'épargne accumulée sous forme d'actifs est déterminée au moment où ces actifs sont convertis en pouvoir d'achat courant. Elle dépend donc des conditions économiques qui auront cours dans le futur et qui sont imprévisibles au moment de l'épargne. Avant la crise financière de 2008, les planificateurs financiers affirmaient souvent qu'à long terme les marchés financiers pouvaient garantir un rendement moyen entre 5 et 7 %. Plusieurs ont revu leurs calculs à la baisse. Ces calculs dépendent de la période choisie. Les individus ne peuvent organiser leur vie autour de ces périodes *ex post*. Et le passé n'est pas toujours garant de l'avenir. C'est pour toutes ces raisons qu'Asimakopulos et Weldon affirment que l'analyse des pensions n'a pas grand-chose à voir avec le long terme.

## LES PROMESSES BRISÉES DES RÉGIMES DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRES

---

Les régimes à prestations et à cotisations déterminées

Regardons de plus près les régimes de retraite contributifs liés au revenu d'un emploi. On distingue deux grandes catégories : les régimes à prestations déterminées et ceux à cotisations déterminées. Les premiers promettent généralement une pension équivalente à un pourcentage fixe

---

4. Les actifs immobiliers comme les maisons réussissent mieux à garder leur valeur ; mais encore là, ce ne sont pas tous les travailleurs qui peuvent acquérir une maison. Par ailleurs, comme la crise des *subprimes* aux États-Unis l'a montré, l'immobilier peut aussi ruiner des familles.

par année de service. Par exemple, un régime à prestations déterminées typique promettra une pension égale à 2 % par année de service jusqu'à un maximum de 35 années payable à partir de 65 ans. De leur côté, les régimes à cotisations déterminées versent des cotisations égales à un pourcentage fixe du salaire dans un fonds d'épargne. Le bénéficiaire ne connaîtra pas la valeur de sa pension future, car elle dépendra des rendements du fonds et d'un ensemble de variables économiques qui ne seront connues qu'au moment où il prendra sa retraite. Plus précisément, la rente de retraite sera déterminée au moment de la retraite quand les sommes accumulées au nom d'une personne seront converties en annuités. La valeur de cette annuité qui ne peut être complètement indexée au coût de la vie dépendra des conditions économiques prévalant à ce moment lointain.

### Le financement par répartition et par capitalisation

Les régimes de retraite à prestations déterminées sont les meilleurs du point de vue de l'employé puisqu'ils garantissent un revenu en proportion des gains antérieurs. Ces régimes sont financés soit par répartition, c'est-à-dire à même les revenus courants de l'entreprise ou de l'État, soit par capitalisation, c'est-à-dire par des cotisations accumulées dans un fonds. Dans ce cas, comme les cotisations prédéterminées des salariés sont versées dans le fonds, c'est l'employeur qui prend le risque de financer les pensions promises peu importe l'état de l'économie au moment de verser les pensions. Comme nous l'avons vu précédemment, les premiers régimes de retraite complémentaires dans l'industrie du rail étaient financés par répartition. Aujourd'hui, les régimes offerts par les entreprises privées doivent être capitalisés afin de protéger les employés en cas de fermeture d'entreprise ou d'insolvabilité.

Par ailleurs, les régimes de retraite publics sont le plus souvent des régimes à prestations déterminées et ils sont généralement financés par répartition. Il peut toutefois exister des régimes hybrides. C'est le cas du RPC et du RRQ, deux régimes qui prévoient la constitution d'une réserve afin de parer aux fluctuations des taux de cotisations liés aux mouvements démographiques.

## La crise des régimes de retraite complémentaires

Depuis déjà plusieurs années, les régimes de retraite privés à prestations déterminées sont en difficulté financière. Comme je le mentionnais plus tôt, il n'est pas facile de prévoir l'avenir. Or les cotisations versées dans le fonds de ces régimes reposent sur des hypothèses qui varient considérablement selon l'état de la conjoncture économique<sup>5</sup>. Actuellement, en raison de la faiblesse actuelle des rendements financiers et de la turbulence des marchés, la grande majorité des caisses de retraite privées (à prestations déterminées) sont déficitaires et les entreprises ne sont pas toutes capables d'éponger rapidement leur déficit actuariel. Conséquence : les entreprises au Québec et ailleurs au Canada cherchent à transformer leur régime de retraite en régime à « cotisations déterminées ». Elles ne veulent plus prendre le risque de promettre le versement d'une pension spécifique. Ces régimes sont devenus des boulets pour celles qui doivent concurrencer des entreprises étrangères qui n'ont souvent pas à supporter un tel fardeau.

En revanche, les régimes complémentaires des fonctionnaires n'ont pas les mêmes contraintes que ceux du secteur privé. Ils sont garantis, en partie, par les taxes et les impôts. C'est ce qui fait crier plusieurs à l'injustice : pourquoi un fonctionnaire recevrait-il une « telle » pension alors que le travailleur d'une entreprise privée voit la sienne menacée, voire réduite à cause des problèmes financiers de son employeur ? Et que dire des travailleurs qui ne participent à aucun régime d'entreprise et des travailleurs autonomes qui se désolent en se comparant aux retraités du secteur public<sup>6</sup> ?

---

5. Il est arrivé aussi, alors que les taux d'intérêt étaient élevés, que ces régimes ont affiché des surplus et que les entreprises ont pris des congés de cotisations. Parfois, ces surplus ont été utilisés pour améliorer le régime et financer des retraites anticipées.

6. Les taux de cotisations pour les fonctionnaires du gouvernement du Québec oscillent entre 6 et 8,9 %. Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (2011). « Taux et formules à utiliser pour le calcul des cotisations de 2012 », *Communiqué-retraite*, vol. 35, n° 8, décembre, <[http://www.carra.gouv.qc.ca/fra/communiquer/pdf/crv35n08\\_rev.pdf](http://www.carra.gouv.qc.ca/fra/communiquer/pdf/crv35n08_rev.pdf)>, consulté le 20 mai 2013 ; Gérard Bérubé (2012). « 2012, l'année-vérité pour les régimes de retraite privés », *Le Devoir*, 7 janvier, <<http://www.ledevoir.com/economie/finances-personnelles/339757/2012-l-annee-verite-pour-les-regimes-de-retraite-privés>>, consulté le 20 mai 2013 ; Question retraite (2012-2013). *Guide de la planification financière de la retraite*, Québec, <<http://www.question-retraite.qc.ca/cms/assets/documents/guide-de-la-planification-financiere-de-la-retraite-2012-2013.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

## La faiblesse de la couverture des régimes de retraite complémentaires

Malgré les avantages fiscaux qui y sont associés, les régimes de retraite complémentaires ne couvrent aujourd'hui qu'un employé sur trois. Cet employé travaille généralement dans la grande entreprise ou pour un gouvernement. Les entreprises n'ont pas rempli la mission que la société canadienne leur a confiée, car les salariés ne participent pas tous à un régime de retraite complémentaire, comme en témoignent les tableaux 7.3a et 7.3b. En 2011, seulement 38,7 % des personnes employées, au Québec, et 35 %, au Canada, cotisent à de tels régimes. La couverture de ces régimes stagne<sup>7</sup> et l'importance des régimes à prestations déterminées diminue dans le secteur privé. Les personnes qui ne participent pas à un régime d'entreprise de qualité doivent alors épargner pour assurer leur sécurité financière après leur retraite.

TABLEAU 7.3A

Adhérents à un régime de pension agréé en pourcentage du nombre de personnes occupées, Canada, 1991-2011

|      | Total  | Secteur public | Secteur privé | Régimes à prestations déterminées | Régimes à cotisations déterminées |
|------|--------|----------------|---------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1991 | 44,9 % | 21,8 %         | 23,1 %        | 40,9 %                            | 4,0 %                             |
| 2007 | 34,3 % | 16,2 %         | 18,1 %        | 27,3 %                            | 5,4 %                             |
| 2011 | 35,1 % | 18,2 %         | 16,9 %        | 25,9 %                            | 5,6 %                             |

Source : Statistique Canada (1991-2011). « Adhérents aux régimes de pensions agréés (RPA) selon la région d'emploi, le secteur et le genre de régimes », tableau 280-0008, CANSIM, <<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/famil119a-fra.htm>>, consulté le 20 mai 2013 ; Philippe Gougeon (2009). « Les pensions en transition », *Perspective du revenu et de l'emploi*, mai, Statistique Canada, n° 75-001-X au catalogue, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2009105/pdf/10866-fra.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

7. Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec viennent d'adopter des dispositifs fiscaux pour la création dans les entreprises de REER collectifs à prélèvements automatiques. Ces dispositifs augmenteront peut-être la couverture des régimes complémentaires, mais ils ne régleront pas le problème puisqu'ils sont avant tout des mécanismes d'épargne. Voir les données de Statistique Canada (travail/avantages sociaux/tableaux sommaires). Ces données montrent que les personnes employées qui bénéficient d'un régime à prestations déterminées sont majoritairement dans le secteur public.

TABLEAU 7.3B  
Adhérents à un régime de pension agréé en pourcentage  
du nombre de personnes occupées, Québec, 2007-2011

|      | Total  | Secteur<br>public | Secteur<br>privé | Régimes<br>à prestations<br>déterminées | Régimes<br>à cotisations<br>déterminées |
|------|--------|-------------------|------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2007 | 37,8 % | 19,4 %            | 18,4 %           | 32,5 %                                  | 4,0 %                                   |
| 2011 | 38,7 % | 22,1 %            | 16,6 %           | 31,6 %                                  | 4,3 %                                   |

Source : Statistique Canada (2007-2011). « Adhérents aux régimes de pensions agréées (RPA) selon la région d'emploi, le secteur et le genre de régimes », tableau 280-0008, CANSIM, <<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/famil119a-fra.htm>>, consulté le 20 mai 2013.

D'AUTRES RAISONS POUR UNE RÉVISION DU SYSTÈME  
DE SÉCURITÉ DU REVENU À LA RETRAITE

Même s'il a considérablement réduit la pauvreté chez les personnes âgées au cours des dernières décennies et même si la lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées demeure une priorité collective, notre système de retraite doit être revu parce qu'il ne parvient pas à maintenir le niveau de vie de la majorité des personnes âgées.

L'insuffisance des prestations publiques

La faiblesse des prestations générées par le RRQ et le RPC<sup>8</sup> en est la cause principale. Il est important de rappeler les faits tellement ils sont surprenants : à 65 ans, une personne qui a travaillé toute sa vie peut espérer toucher une pension maximale de 12 150 \$ ou 1 012,50 \$ par mois mais, en réalité, c'est beaucoup moins. En 2013, la pension moyenne du RRQ est de 6 108 \$<sup>9</sup>, ce qui est très maigre. C'est pourquoi 44 % des retraités québécois et 34 % des retraités canadiens reçoivent le Supplément de revenu garanti, devenu incontournable. Le RRQ-RPC produit une pension

8. À 65 ans, une personne qui a travaillé toute sa vie peut espérer une pension maximale de 11 520 \$ ou 960 \$ par mois. Mais, dans les faits, très peu de gens ont droit au maximum. En 2008, la pension moyenne du RRQ était d'environ 5 400 \$.

9. En 2008, au Québec, le revenu moyen des personnes de 65 ans et plus est de 27 000 \$, dont 13 600 \$ proviennent des trois régimes publics. La part du RRQ est environ 20 % de ce total, soit 5 400 \$.

publique démesurément faible en comparaison de celles des régimes publics similaires dans le monde. En effet, la vaste majorité des régimes de retraite liés à l'emploi dans le monde vise des taux de remplacement du revenu d'emploi plus élevés qu'au Canada. En moyenne, dans 34 pays de l'OCDE, les régimes publics contributifs comme le RPC et le RRQ visent à remplacer 57 % de la moyenne des revenus d'emploi<sup>10</sup>.

### Des iniquités pour le salarié au bas de l'échelle et pour les travailleurs autonomes

Aussi, la faiblesse du RRQ-RPC crée plusieurs iniquités, notamment entre les travailleurs à bas salaires et les personnes qui n'ont pas travaillé. Ces dernières voient leur revenu augmenter à l'âge de 65 ans à un niveau qui s'approche des revenus de retraite des travailleurs à faibles revenus qui ont contribué au régime toute leur vie. En réalité, comme le taux de remplacement du RRQ et du RPC est faible (25 %), les salariés en bas de l'échelle contribuent pour recevoir une rente de retraite qui réduit leur droit au Supplément de revenu garanti. Est-ce équitable? Il est également inéquitable pour les travailleurs autonomes à faible revenu qui contribuent doublement au régime.

### La situation économique des jeunes

Les jeunes sont dans une situation plus précaire que leurs parents, car ils ne pourront pas compter, du moins pas autant que leurs parents, sur les régimes de retraite complémentaires et ils ne pourront pas nécessairement s'appuyer sur leur épargne personnelle. D'abord, plusieurs ont des dettes d'études. De plus, comme déjà relevé, les nouveaux contrats d'emplois sont souvent temporaires et offrent des conditions de travail moins intéressantes que celles des employés de longue date. Mais surtout, avec la faiblesse actuelle des taux de rendement sur l'épargne, qui sont à peu près nuls ou négatifs, il faudrait qu'ils épargnent annuellement des proportions gigantesques de leurs revenus pour espérer toucher une rente de retraite

---

10. OCDE (2011a), p. 118.



décente<sup>11</sup>. Si certains réussissent à le faire, ce n'est pas le cas de la majorité. Les gouvernements peuvent bien tenter d'obliger les gens à épargner pour la retraite, mais cette épargne obligatoire sera financée par un endettement privé accru. Par ailleurs, les aléas des marchés financiers ainsi que les risques d'inflation viennent fragiliser et amputer la valeur réelle des épargnes en vue de la retraite. J'y reviens plus loin.

### L'augmentation de l'espérance de vie et des parcours professionnels discontinus

Le système de sécurité du revenu à la retraite doit être réformé parce qu'il ne tient pas compte de l'allongement de l'espérance de vie et des parcours professionnels souvent discontinus. L'espérance de vie a augmenté depuis les années 1960 alors que l'âge effectif du passage à la retraite a beaucoup diminué pour se situer autour de 60 ans au Québec, au début des années 2000. Il a remonté ces dernières années mais demeure inférieur à 65 ans<sup>12</sup>. Comme je l'ai déjà mentionné, la mise à la retraite a été utilisée pour gérer le problème du chômage chez les jeunes. Toutefois, le fardeau financier des régimes de retraite pourrait devenir difficile à supporter si la participation au marché du travail des personnes plus âgées n'augmente pas. Il faut donc s'occuper de l'emploi mais aussi inciter les travailleurs âgés à demeurer plus longtemps en emploi. Cela est important surtout que l'entrée sur le marché du travail est souvent retardée en raison des études prolongées. En fait, la notion d'un âge normal de la retraite est de moins en moins justifiée. Comme les parcours professionnels sont très différents d'une personne à l'autre, il faudrait songer à établir un âge flexible pour la mise à la retraite. Une personne qui a commencé à travailler très jeune dans des conditions physiques particulièrement difficiles (comme dans un chantier de construction) pourrait pouvoir se retirer avant une autre qui a étudié très longtemps et qui a travaillé dans des conditions matérielles plus intéressantes (comme un professeur d'université).

---

11. Bien au-delà de 20 % par année, selon une étude de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada. Association des comptables généraux accrédités du Canada (2010). *Regard sur l'évolution des régimes de retraite privés canadiens: le point sur la situation des régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées en 2010*, s. l., Association des comptables généraux accrédités du Canada, <[http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchReports/ca\\_rep\\_pensions\\_2010\\_f.pdf](http://www.cga-canada.org/fr-ca/ResearchReports/ca_rep_pensions_2010_f.pdf)>, consulté le 24 juin 2013.

12. OCDE, *op. cit.*, p. 43.

## Le système de sécurité du revenu à la retraite et la conjoncture économique courante

Le système de sécurité du revenu à la retraite devrait davantage tenir compte de la réalité économique courante. Il n'est pas normal que les personnes retraitées bénéficient d'un niveau de vie qui se maintient alors que la population en emploi ne pourra vraisemblablement pas en faire autant. Inversement, si le niveau de vie augmente de façon appréciable, les retraités pourraient également en bénéficier. Les pensions de retraite devraient être indexées au niveau de vie courant, à la hausse comme à la baisse. Nous y reviendrons.

## LES AVANTAGES DE LA RÉCIPROCITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

---

Les régimes publics de pension peuvent mieux répondre à la problématique de la retraite que les régimes complémentaires parce qu'ils n'ont pas besoin d'être capitalisés. En fait, le gouvernement est la seule institution qui possède les pouvoirs économiques requis pour verser les pensions promises.

D'abord, l'État peut compter sur sa pérennité en plus d'avoir le pouvoir de taxer. Ensuite, l'État n'a pas à garantir sa survie, comme c'est le cas pour l'entreprise privée : l'État existe depuis que les collectivités existent. Même dans les sociétés primitives, il existait une autorité suprême qui avait pour rôle d'assurer la répartition des richesses selon les règles et coutumes en vigueur. Par conséquent, l'État ne disparaîtra pas à moins que ne disparaissent les collectivités. Il peut garantir la continuité des processus de transferts de revenus ou encore la continuité de la réciprocité entre les individus de générations différentes. Comme les plus vieux l'ont fait pour leurs parents, les jeunes d'aujourd'hui financent les pensions de retraite parce que leurs enfants le feront quand arrivera leur tour. Cette réciprocité intergénérationnelle s'apparente à celle implicite dans les régimes d'assurance sociale. Je cotise pour les prestations actuellement versées parce que j'en recevrai également à mon tour si tel événement se produit.

Il n'est pas nécessaire pour l'État de capitaliser les pensions promises. L'intérêt économique de chacun des participants les incite à utiliser les transferts de revenus. Comme le souligne Jack C. Weldon, l'État devient le véhicule qui permet la réalisation d'un contrat « intertemporel » qui

n'a rien à voir avec les fraudes pyramidales de type Bonji. En fait, c'est la pérennité qui confère à l'État les pouvoirs de mettre sur pied des protections de revenus contre les risques imprévisibles. Puisque l'État ne peut être supprimé (même si on peut souhaiter limiter ses débordements...), il peut élaborer des mécanismes de transferts de revenus intergénérationnels qui s'échelonnent sur de longues périodes comme dans le cas de la retraite. La protection qu'il peut offrir est également moins coûteuse à gérer que celle offerte par les institutions financières.

Certains diront que les liens contractuels qui obligent les générations futures à remplir leurs engagements sont faibles. Ils ajouteront que les générations futures peuvent toujours changer les lois et ne pas honorer leurs promesses. Il est vrai qu'elles peuvent le faire, mais ce n'est pas dans leur intérêt, car l'épargne individuelle ayant fait la preuve de son inefficacité pour financer la retraite, d'où viendront les revenus pour soutenir la consommation pendant les vieux jours?

Cela dit, il ne faut évidemment pas oublier la nature de la garantie associée aux transferts intergénérationnels. Ce n'est pas parce que l'État peut offrir l'infrastructure nécessaire pour que se réalisent des transferts intergénérationnels qu'il peut promettre le versement de prestations spécifiques. Ces transferts reposent sur la volonté des générations successives de les soutenir et sur les conditions économiques courantes qui influent grandement sur le niveau des transferts. Bref, le montant et la valeur réelle des transferts sont déterminés, avant tout, dans la période courante. Jack C. Weldon explique comment, à l'aide des législations, les générations présentes essaient de déterminer le montant des pensions futures. Malgré tout, ce sont les générations futures qui décident effectivement des revenus transférés. Nous l'avons vu dans le cas de la SV mais aussi dans le cas des réformes apportées au RPC et RRQ, notamment quand, à la fin des années 1990, on modifia ces régimes pour inciter les plus vieux à prendre leur retraite de manière anticipée.

Bref, les contrats intergénérationnels fondés sur la réciprocité ne garantissent pas la matérialisation d'une promesse monétaire spécifique mais stipulent qu'on traitera le problème dans le futur comme on l'a fait dans le passé. Ils promettent que les jeunes prendront soin des vieux. Les transferts intergénérationnels reproduisent à l'échelle sociale le type de transferts qui s'effectuaient à l'époque traditionnelle à l'intérieur de la famille. Les parents bénéficiaient alors de la garantie morale du soutien

éventuel de leurs enfants. Le traitement économique qui leur était réservé était cependant déterminé par les conditions économiques au moment de la retraite.

Le genre de promesse qui découle des transferts intergénérationnels est totalement différent de la garantie issue des régimes de pension capitalisés. Seuls ceux qui y participent ont alors une garantie d'avoir un pouvoir de commande, mais un pouvoir indéterminé, et souvent insuffisant sur la production future. Les mécanismes de transferts intergénérationnels promettent, quant à eux, que la sécurité du revenu à la retraite sera assurée selon la situation économique courante.

Dans le contexte actuel, le vieillissement de la population et la situation économique mondiale qu'a engendrée la crise de 2008 constituent un véritable test de robustesse pour les mécanismes de transferts intergénérationnels ainsi que pour les régimes privés de retraite à prestations déterminées. Les régimes privés font face à des déficits actuariels qui menacent, dans certains cas, la viabilité même de l'entreprise. Lorsque les entreprises doivent renflouer des caisses de retraite dans des proportions démesurées, les opérations courantes de l'entreprise peuvent être compromises. Quant aux régimes publics financés par répartition qui s'appuient sur les transferts intergénérationnels, ils font face à des hausses importantes des taux de cotisation et à des pressions pour la hausse de l'âge normal de la retraite. Des pays européens ont réformé leur régime public de pension et d'autres sont en voie de le faire. Certains peuvent être tentés de transformer leur système public de pension pour qu'il repose davantage, comme c'est le cas au Canada, sur les régimes complémentaires privés, obligatoirement capitalisés. Même si une telle stratégie permet, à première vue, une diversification des risques, elle nous apparaît irréaliste. L'expérience canadienne des régimes privés de retraite en est la preuve. Par contre, des réformes récentes, notamment en Suède, en Norvège, en Pologne et en Chine maintenant, nous semblent prometteuses. Ces réformes sont conformes à la logique économique de la théorie des transferts intergénérationnels, tout en respectant le lien entre la valeur de la pension et celle des cotisations. Nous nous y attarderons plus loin.

## DE L'ÉQUITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS

---

Même si la problématique de la sécurité du revenu à la retraite en est avant tout une de répartition du revenu courant, la croyance populaire voulant que chacun puisse réussir, s'il est vraiment responsable, à accumuler des vivres en quantité suffisante pour assurer sa subsistance pour le restant de ses jours est tenace. Plusieurs en font même une question d'équité intergénérationnelle. Mais comment définir l'équité intergénérationnelle?

Des repères solides s'avèrent nécessaires lorsqu'on aborde les questions d'équité entre les générations. Autrement, il est facile de sombrer dans le discours populiste<sup>13</sup>. En réalité, l'équité entre les générations relève du concept de justice sociale. Pour en discuter, l'approche du philosophe Rawls est fort pertinente. Selon lui, un concept, un système ou un programme est équitable pourvu qu'il soit acceptable par la société. Ainsi, l'équité n'est pas l'égalité, mais plutôt un concept de justice sociale. Sinon, la société ne peut s'organiser comme entité politique ou économique de manière stable et durable. Ainsi, les règles fondamentales de l'organisation économique comme le système de rémunération national et de transferts publics doivent transcender les générations pour garantir une certaine durabilité. Quand les acteurs économiques ont des valeurs et des visions diamétralement opposées, une société ne peut organiser la production et la distribution des revenus sans que des conflits incessants apparaissent, menaçant même la démocratie. Les règles et coutumes qui se fondent sur la réciprocité de traitement sont généralement équitables parce qu'elles ont le potentiel d'être acceptées par tous<sup>14</sup>.

Par opposition, le discours actuel sur l'équité entre les générations fait souvent preuve d'étroitesse dans sa vision économique et sociale en adoptant une perspective strictement individualiste. Par exemple, quand on statue que les régimes publics de retraite sont inéquitables parce que le rendement sur les cotisations versées est actuellement plus faible qu'il

---

13. Le commentaire qui suit se veut une critique de la notion d'équité entre les générations telle que véhiculée dans de nombreux textes sur les régimes de retraite qui comparent le rendement implicite des régimes publics pour différentes générations. Ces travaux insistent sur le fait que les régimes publics financés par répartition sont injustes envers les jeunes générations, car ces dernières en recevront moins que leurs parents pour l'argent accumulé.

14. Comme l'exprime John Rawls (2009, p. 328) : « Ainsi, pour atteindre un résultat raisonnable, nous admettons tout d'abord que les partenaires représentent des lignées familiales, c'est-à-dire qui ont, au moins, le souci de leurs descendants immédiats ; et ensuite que le principe adopté soit tel qu'ils puissent souhaiter que toutes les générations antérieures l'aient suivi. »

ne l'était pour les générations précédentes, on erre sur le plan de l'analyse et on oublie comment fonctionne l'économie. Comme je l'ai souligné plus haut, nous ne vivons pas dans un monde où chacun est indépendant sur le plan économique. C'est plutôt le contraire. Nous vivons tous des relations économiques interdépendantes qui s'accroissent avec la mondialisation. Comment peut-on alors penser que l'équité réside dans des taux de rendement égaux d'une génération à l'autre? Historiquement, pour un même véhicule d'épargne (comme les obligations d'épargne du Canada), les rendements ont varié considérablement dans le temps parce que la croissance économique et la productivité ont crû à des rythmes différents d'une génération à l'autre. Faut-il en conclure à l'iniquité pour autant? Il n'y a aucune loi morale qui stipule qu'un dollar épargné ou qu'un dollar de cotisation doit rapporter le même rendement dans le temps. Et comment mesurer la valeur réelle d'un même rendement dans le temps? La qualité de ce que l'on peut acheter avec un dollar change aussi dans le temps.

Les indicateurs d'équité entre les générations qui ont vu le jour depuis les années 1990 entretiennent une vision quantitative de l'équité qui évacue la notion même d'équité, car elle est fondée sur une notion individualiste de l'organisation économique, notion qui est fautive. La richesse collective n'est pas la somme des productions individuelles, mais le fruit d'une collaboration directe ou indirecte. Si je peux écrire aujourd'hui un ouvrage sur l'économie, c'est que d'autres m'ont fourni des informations et des réflexions sur lesquelles je peux m'appuyer. C'est moi qui écris mais cette écriture se réalise dans un contexte, dans une société qui possède un bagage de connaissances et de technologies donné. Mon commentaire serait bien différent s'il avait été écrit en 1911. Et si je peux trouver rapidement toutes les données dont j'ai besoin, c'est qu'il se fait aujourd'hui un travail collectif et collaboratif anonyme à travers le Web. Si un chef d'entreprise réussit à gagner beaucoup d'argent, il le doit en partie à son génie d'entreprendre mais aussi à ses travailleurs; le contrat qui permet de répartir les revenus de l'entreprise entre les différents commettants n'est pas coulé dans le béton mais, la plupart du temps, le fruit d'une négociation. Bref, il n'y a rien d'équitable à chercher à produire des rendements sur les cotisations qui soient égaux entre les générations. Toutefois, des critères équitables doivent servir à baliser les transferts entre les générations.

La notion d'équité quand elle s'appuie sur la réciprocité perdure dans le temps. Les plus jeunes contribuent aux régimes de retraite qui servent à payer les pensions versées, car ils savent qu'à l'avenir les jeunes en feront autant. Et les générations qui payent des impôts contribuent au financement de l'éducation des jeunes comme leurs parents l'ont fait pour eux, dans le passé, dans le contexte social et économique de l'époque. En somme, les transferts entre les générations sont multiples et vouloir en faire un bilan comptable partiel ou même exhaustif est une entreprise oiseuse. En revanche, si l'on veut contribuer au développement harmonieux de la société sur le plan économique et social, il convient de véhiculer des valeurs d'équité qui s'appuient notamment sur la réciprocité. Cet extrait d'une étude française récente sur ces questions est fort pertinent.

Le « malaise » intergénérationnel qui peut parfois être exprimé tout comme les interrogations sur la viabilité à long terme de certaines politiques sociales imposent d'appréhender notre système fiscal-social à l'aune de cet objectif d'équité entre générations (et non en considérant qu'il existe de simples transferts objectifs).

Ce travail doit toutefois prendre en compte le fait qu'un tel objectif ne peut être appliqué de manière trop stricte en cherchant à égaliser le taux de retour pour chaque génération ; une telle ambition n'aurait pas de sens dans la mesure où les destinées des générations et leurs expériences sont différentes, enfin parce que le niveau de richesse et de bien-être varie fortement dans le temps même si il serait aventureux de miser sur une croissance économique future certaine pour les générations à venir.

Ainsi l'équité intergénérationnelle ne saurait être un objectif en soi mais doit plutôt être considérée comme une grille de lecture de la politique fiscalo-budgétaire à prendre en compte dans des arbitrages multiples qui ne doivent toutefois induire d'iniquité trop manifeste entre générations<sup>15</sup>.

Cela dit, il existe plusieurs problèmes d'équité dans notre système de sécurité de revenu à la retraite qu'il est impératif de résoudre comme société, sinon ces problèmes occuperont inutilement l'espace public.

---

15. Conseil des prélèvements obligatoires (2008), p. 14.

## DES RÉFORMES POUR GARANTIR DES PENSIONS PLUS ÉQUITABLES ET UN SYSTÈME PLUS EFFICACE

---

L'expérience suédoise en matière de sécurité du revenu à la retraite est intéressante; on peut en tirer des leçons pour le Canada ainsi que pour le Québec et les autres provinces. En Suède, tout comme au Canada, le vieillissement de la population et les pressions financières futures sur les régimes publics sont à l'origine de la réforme entreprise dans les années 1990. En 1998, après plusieurs années de discussions et une importante campagne d'information, un projet est adopté et mis en œuvre en 2001. Le point majeur de la réforme est le remplacement du régime contributif à prestations déterminées (une version plus généreuse du RRQ et du RPC) par un régime contributif de comptes notionnels qui accentue le lien entre la pension reçue, les cotisations versées, les gains d'emploi, l'espérance de vie et la situation économique du pays. L'un des buts recherchés est d'accroître l'équité entre les générations<sup>16</sup>.

Les prestations de retraite de ces régimes sont déterminées selon les revenus gagnés, le nombre d'années de cotisations et l'âge de prise de la retraite, l'espérance de vie au moment de la retraite ainsi que selon l'augmentation générale du salaire moyen. Ce régime est financé par répartition: ce sont les cotisations versées dans l'année qui sont utilisées pour payer les rentes de retraite. En fait, chaque individu a un compte notionnel (virtuel) où sont inscrites les cotisations versées; la valeur de ce compte augmente selon la progression du salaire moyen. Au moment de la retraite, les cotisations accumulées virtuellement sont transformées en annuités en utilisant un taux de rendement interne de 1,6% et en tenant compte de l'espérance de vie au moment de la retraite. Les prestations ainsi déterminées sont indexées selon la hausse du salaire moyen (ajustée en fonction du taux d'escompte de 1,6%). Elles peuvent varier à la hausse comme à la baisse, selon la performance de l'économie.

---

16. Certains affirment que les Suédois ont troqué leur régime à prestations déterminées pour un régime à cotisations déterminées. Ce n'est pas le cas puisque généralement les régimes à cotisations déterminées accumulent les cotisations dans un fonds converti en annuités au moment de la retraite, annuités qui ne sont pas indexées. Or, le régime public suédois est financé par répartition; il est lié à la participation au marché du travail et aux gains antérieurs, et les pensions de retraite sont indexées. Il est plus juste d'appeler le régime suédois un régime de retraite contributif à prestations ciblées.



Les comptes notionnels individuels (virtuels) sont crédités pour les périodes de maternité, pour les périodes de formation et autres congés admissibles; ces crédits sont financés par les revenus généraux du gouvernement. Il n'y a plus d'âge normal de la retraite. Les Suédois peuvent prendre leur retraite à partir de 61 ans et la pension sera calculée en conséquence. Ce régime contributif lié aux gains est complété par un véritable régime à cotisations déterminées financé entièrement par l'entreprise au coût de 2,5 % du salaire jusqu'à un maximum du salaire moyen.

Les cotisations totales à ce régime public sont de 18,5 % : des cotisations de 2,5 % payées par l'employeur pour la partie capitalisée et des cotisations de 16 % réparties également entre l'employé et l'employeur pour le compte notionnel. Les cotisations des travailleurs autonomes sont de 10,5 % (8 % au régime de comptes notionnels et 2,5 % pour la partie capitalisée)<sup>17</sup>. Le régime public de retraite contributif incluant le 2,5 % de cotisations versées par l'employeur vise un taux de remplacement des revenus bruts qui varie entre 50 et 60 %, selon l'âge de prise de la retraite et l'espérance de vie.

Ce régime public de pension de retraite est l'épine dorsale du système suédois de sécurité du revenu à la retraite qui est constitué des niveaux suivants<sup>18</sup>:

- La pension garantie à tout citoyen qui a résidé pendant 40 ans en Suède. Cette pension est versée à partir de l'âge de 65 ans et elle est financée par les revenus généraux. Le montant de cette pension est réduit des autres revenus de pension reçus. Elle vise la prévention de la pauvreté pour ceux et celles dont les autres revenus de retraite sont insuffisants. Cette pension garantie équivaut à 25 % des gains moyens; elle est indexée et accompagnée d'une allocation de logement qui peut atteindre 93 % du coût du loyer.
- Le régime public contributif de comptes notionnels et le compte à cotisations déterminées payées par l'employeur. Selon les évaluations suédoises, en 2005, le système public garantit à un salarié moyen un taux de remplacement brut qui varie entre 50 et 60 % du salaire moyen selon l'âge de prise de la retraite.

17. Pour une description du système suédois, voir cette évaluation faite par les autorités suédoises: Government Offices of Sweden (2005). Voir aussi John B. Williamson (2004).

18. Les informations sont tirées de OCDE (2011). *Online Country Profiles, Including Personal Income Tax and Social Security Contributions*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/34/36/47273197.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

- ''' Il y a aussi les régimes de retraite complémentaires qui sont quasi obligatoires et dont bénéficient 90 % des salariés. Les employés cotisent à l'un des quatre grands régimes occupationnels dont certains sont à prestations déterminées et d'autres à cotisations déterminées. Selon les évaluations suédoises, ces régimes produisent une rente de retraite qui varie autour de 16 % du revenu brut<sup>19</sup>.
- ''' Il y aussi l'épargne individuelle qui est encouragée aux fins de retraite par des mesures fiscales.

Le régime public contributif de retraite suédois présente de nombreux avantages. Il est neutre par rapport au choix de l'âge de la retraite, ce qui clôt le débat entourant l'augmentation de l'âge normal de la retraite. Il incite au travail, car le montant de la rente est proportionnel au revenu d'emploi. Enfin, comme les pensions sont indexées au taux de croissance des salaires réels, il crée une synergie autour de l'augmentation de la productivité, concept utilisé dans la détermination des salaires. Il contribue également à la mobilité de la main-d'œuvre puisqu'il n'est pas lié à une entreprise en particulier. Comme on peut déjà le constater, les comptes notionnels sont des transferts intergénérationnels fondés sur la réciprocité entre les générations. Ils visent le maintien du niveau de vie au moment de la retraite tout en incitant les individus à participer au marché du travail. Un autre avantage de ces régimes est leurs coûts. En effet, ils coûtent moins cher à administrer que les régimes capitalisés. Par ailleurs, ce sont des régimes qui sont faciles à implanter et pour lesquels les périodes de transition sont plus simples que pour des régimes capitalisés à prestations déterminées<sup>20</sup>. Leur popularité est croissante notamment en Chine. En somme, ces régimes respectent l'équité intergénérationnelle tout en étant plus efficaces. Ils permettent également de réduire les iniquités entre les salariés des secteurs publics et privés puisque tous peuvent bénéficier de bons régimes de retraite.

---

19. Voir Government Offices of Sweden, *op. cit.*, p. 15.

20. Comme le remarque le professeur John B. Williamson (2004).

L'expérience suédoise peut être éclairante pour le Canada. Voici les principales leçons que l'on peut en tirer :

- ''' Préserver la diversification des sources de revenu pour la retraite.
- ''' Réformer le RRQ et le RPC selon les modalités des comptes notionnels pour qu'ils deviennent l'épine dorsale du système de maintien du niveau de vie à la retraite.
- ''' Améliorer le taux de remplacement visé du régime ;
- ''' Continuer à financer le régime par répartition et établir un fonds minimal pour stabiliser le taux de cotisations ;
- ''' Assurer une meilleure équité pour les travailleurs autonomes dans le cadre du RRQ et du RPC dont les taux de cotisations sont excessivement élevés ;
- ''' Adopter la notion de l'âge flexible ;
- ''' Indexer les paramètres du régime à la performance de l'économie.
- ''' Attribuer aux régimes de retraite complémentaires un rôle véritablement complémentaire plutôt qu'un rôle central.
- ''' Encourager la création de régimes de retraite complémentaires sectoriels afin de réduire les disparités entre les régimes.
- ''' Continuer d'encourager l'épargne individuelle et collective.



# 8

---

## CHAPITRE

### L'assurance emploi

En 2013, il y a, au Canada, près de 1,4 million de personnes officiellement en chômage et à la recherche active d'un emploi. Seulement 50 % d'entre elles reçoivent des prestations d'assurance emploi. Ce chapitre vise à montrer que le régime d'assurance emploi ne répond pas correctement aux besoins des chômeurs ni aux impératifs de l'économie. Il protège néanmoins le revenu de nombreuses personnes qui perdent leur emploi et, en ce sens, il assure le risque de la perte involontaire d'un emploi. Toutefois, aujourd'hui, le risque de la perte d'un emploi est aussi associé à celui de l'obsolescence des compétences professionnelles. Or l'assurance emploi fait peu de cas de cette réalité. C'est pourquoi ce régime doit être adapté au <sup>xxi</sup>e siècle.

L'assurance emploi doit aussi être associée à la poursuite du développement de l'emploi. Cela n'a pas été et n'est pas le cas. Pendant de nombreuses années et encore aujourd'hui, l'assurance emploi a permis de gérer le chômage, partager l'emploi et procurer un supplément de

revenu aux chômeurs temporaires. Pour certaines provinces, surtout à l'Est du pays, l'assurance emploi joue le rôle d'une péréquation, les prestations étant constamment supérieures aux cotisations versées.

Après avoir discuté de ces problématiques, j'explore des pistes de solutions afin que ce programme indispensable devienne plus équitable entre les régions et les secteurs et qu'il accompagne davantage les personnes en chômage et à risque de le devenir à s'adapter plus rapidement. Les pistes de solutions que je présente débordent sur le prochain chapitre portant sur la formation.

Ce chapitre traite exclusivement des prestations de revenus versées par le programme d'assurance emploi. Dans le jargon, il s'agit du volet I de l'assurance emploi. Les mesures d'emplois financées dans le cadre du volet II sont décrites dans le chapitre 13 qui discute notamment de la politique active du marché du travail. Comme on le verra plus loin, cette division de l'assurance emploi en deux parties étanches n'est pas idéale et entretient la dépendance des chômeurs à l'égard des prestations de revenu. Je vais d'abord rappeler les grands traits du régime.

## LES MODALITÉS DE L'ASSURANCE EMPLOI EN BREF

---

À l'origine, on parlait de l'assurance chômage. Ce programme a subi d'importantes réformes dans le temps. Certaines ont eu pour effet d'augmenter l'accessibilité et le niveau des prestations comme en 1971 alors que d'autres ont eu pour effet de les resserrer. Depuis 1996, le programme d'assurance chômage s'appelle le programme d'assurance emploi, il couvre obligatoirement l'ensemble des salariés à l'exception des travailleurs autonomes<sup>1</sup>. Tous les salariés doivent cotiser au régime; les cotisations sont toutefois remboursables pour ceux et celles dont la rémunération assurable ne dépasse pas 2 000 \$. En revanche, l'admissibilité au régime dépend du nombre d'heures travaillées et cette norme varie selon le taux de chômage régional. Ainsi, là où le chômage sévit davantage, le nombre d'heures travaillées donnant droit aux prestations est inférieur à celui exigé dans

---

1. Le programme a été amendé dernièrement afin de permettre aux travailleurs autonomes de participer à l'assurance emploi au chapitre des congés parentaux, de l'assurance maladie et des congés aux soignants.

les régions où le chômage est plus faible. Actuellement, il faut avoir accumulé entre 420 et 700 heures de travail assurables pour avoir droit à des prestations d'assurance emploi. Le nombre d'heures exigé varie également selon l'attachement démontré au marché de l'emploi. Ainsi, on exigera un nombre d'heures assurables plus élevé des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active.

Les prestations sont en proportion des gains antérieurs, soit 55 % du salaire jusqu'à un maximum de revenu assurable de 45 900 \$ (2012) pour une prestation hebdomadaire maximale de 485 \$. En 2011, la prestation moyenne atteint 370 \$. La durée des prestations varie également selon le taux de chômage régional; plus le taux de chômage régional est élevé, plus longue est la période maximale de prestations. Elle varie entre 14 et 42 semaines selon les heures assurables et le taux de chômage régional. Avant l'entrée en vigueur des mesures temporaires augmentant le nombre maximal de semaines de prestations régulières (2008-2009), la durée moyenne des prestations variait autour de 22 semaines. La durée a augmenté depuis 2008-2009 et atteint en 2010-2011 une moyenne de 35,9 semaines pour les prestations régulières et de 4,4 semaines pour les prestations supplémentaires. Il faut dire que la récession internationale est responsable en grande partie de cet état de fait. La durée des prestations devrait retourner à son niveau d'avant la récession à mesure que reprendra l'activité économique.

Outre les prestations régulières versées en cas de chômage involontaire, l'assurance emploi prévoit des prestations pour les pêcheurs indépendants ainsi que des prestations spéciales versées en cas de maladie, de maternité, de parentalité, des prestations de soignants. L'assurance emploi verse également des prestations de revenus pour financer des initiatives de travail partagé ainsi que des suppléments de revenu aux familles à faible revenu ayant des enfants. Cette dernière mesure peut faire passer le taux de remplacement de 55 % à 80 %. Il prévoit également des mesures d'incitation au travail permettant aux personnes en chômage de toucher leurs prestations même si elles travaillent quelques heures.

Les prestations régulières sont remboursables à travers l'impôt pour les personnes dont le revenu annuel est supérieur à 52 875 \$ (2009) à un taux de 30 % du revenu net au-dessus de ce seuil ou de

30 % des prestations, le moindre des deux<sup>2</sup>. Les personnes qui reçoivent des prestations spéciales (maternité, parentalité, maladie et autres) ou qui reçoivent des prestations régulières pour la première fois ne sont pas visées par cette disposition. En somme, elles touchent les chômeurs qu'on qualifie d'occasionnels et de fréquents.

L'ensemble des prestations régulières et spéciales est versé à partir de la partie I de l'assurance emploi. L'assurance emploi prévoit également un ensemble de services possibles allant du placement aux mesures d'employabilité, de formation et d'intégration en emploi. On désigne ces dernières de mesures actives du marché du travail ou des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Elles sont gérées par les services de main-d'œuvre provinciaux dans le cadre d'ententes administratives bilatérales signées à cet effet depuis 1997 (partie II). La somme que le gouvernement fédéral alloue à ces mesures ne peut dépasser 0,8 % de la masse assurable (article 78 de la Loi sur l'assurance emploi).

L'assurance emploi est financée entièrement par les cotisations patronales et syndicales<sup>3</sup>. Le taux pour les employeurs est fixé à 1,4 fois celui des employés qui est le taux de base<sup>4</sup>. Le taux de base de l'assurance emploi a été abaissé dans les années 2000, ainsi, avec la récession et les hausses des prestations versées, le programme d'assurance emploi a été déficitaire pendant quelques années. Ce déficit a été financé à même les revenus généraux du gouvernement.

---

2. Commission de l'assurance emploi du Canada (2012), chap. 5, section 1.

3. Les cotisations patronales sont égales à 1,4 fois celles des employés. Ainsi en 2012, le taux de cotisation de base de l'employé est de 1,88 par tranche de 100, soit 1,88 % alors que le taux de l'employeur est de 2,632, soit 2,632 %; c'est donc au total 4,512 \$ par tranche de 100 \$ de salaire qui est versé au régime pour un maximum de 2138,69 \$ par année.

4. Il n'en a pas toujours été ainsi. À l'origine, pendant de nombreuses années, le financement de l'assurance chômage était réparti entre les salariés (40 %), les employeurs (40 %) et le gouvernement fédéral (20 %).



**L'ASSURANCE EMPLOI: QUELQUES CHIFFRES**

En 2010-2011, 1 846 800 prestataires se sont partagé 17 325,5 milliards de dollars (volet I de l'assurance emploi). De ce nombre, 75,6% des individus ont reçu des prestations régulières de chômage. Les autres se sont partagé principalement des prestations spéciales (maternité, parentale, maladie, soignant).

Parmi ceux et celles qui ont reçu des prestations régulières, le tiers (33,6%) était de nouveaux prestataires, un autre tiers (32,6%), des prestataires occasionnels et un dernier tiers (33,8%), des prestataires fréquents dont la majorité affichait un comportement saisonnier. Les nouveaux prestataires sont des personnes qui n'ont pas présenté de demande dans les cinq années précédant leur demande actuelle. Les prestataires occasionnels sont des personnes qui comptent moins de trois demandes actives dans les cinq années précédant leur demande actuelle. Les prestataires fréquents sont des personnes qui comptent trois demandes actives ou plus dans les cinq années précédant leur demande actuelle. Les prestations aux pêcheurs représentaient 1,4% de l'ensemble des prestations versées.

En 2010-2011, les revenus au compte de l'assurance emploi atteignaient 19 346,6 millions de dollars alors que le total des dépenses s'élevait à 21 808,3 millions. Le compte affichait un déficit annuel de 2 461,7 millions de dollars et un déficit cumulé de 7 397,4 millions de dollars.

Source : Commission de l'assurance emploi du Canada (2012). *Rapport de contrôle et d'évaluation 2011*, Ottawa, gouvernement du Canada.

**UNE COUVERTURE INCOMPLÈTE**

Quand on compare le nombre de prestataires de revenus de l'assurance emploi au nombre officiel de chômeurs disponibles au travail et à la recherche active d'emploi, on constate que depuis quelques années moins de la moitié de chômeurs officiels reçoivent un soutien du revenu. Les données sont éloquentes. On relève que depuis la réforme du milieu des années 1990, le pourcentage de chômeurs couverts par le régime a fortement diminué. Qui sont ces chômeurs sans protection? Ce sont souvent des chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs prestations, des chômeurs non admissibles parce qu'ils sont en chômage pour des raisons non valables (selon la réglementation), des personnes qui entrent sur le marché du travail, des jeunes et des personnes immigrantes, ou qui l'intègrent à nouveau après une période d'absence, des femmes et des travailleurs âgés, ou des personnes qui n'ont pas cotisé suffisamment d'heures ou encore des travailleurs autonomes.

TABLEAU 8.1

Ratio entre prestataires et chômeurs (P/C)<sup>1</sup>  
et ratio entre prestataires et chômeurs ayant cotisé  
à l'AE (P/CC) en pourcentage, Canada, 1986-2009

|      | P/C  | P/CC  |      | P/C  | P/CC  |
|------|------|-------|------|------|-------|
| 1986 | 75,7 | n. d. | 1998 | 45,5 | n. d. |
| 1987 | 76,2 | n. d. | 1999 | 46,3 | n. d. |
| 1988 | 83,9 | n. d. | 2000 | 45,1 | 68,9  |
| 1989 | 84,4 | n. d. | 2001 | 44,6 | 65,8  |
| 1990 | 83,8 | n. d. | 2002 | 44,2 | 63,1  |
| 1991 | 77   | n. d. | 2003 | 44,6 | 62,5  |
| 1992 | 70,4 | n. d. | 2004 | 43,6 | 63,5  |
| 1993 | 64,3 | n. d. | 2005 | 44,8 | 65,4  |
| 1994 | 59,3 | n. d. | 2006 | 46,1 | 67,8  |
| 1995 | 52,9 | n. d. | 2007 | 44,2 | 63,1  |
| 1996 | 47,9 | n. d. | 2008 | 43,6 | 62,2  |
| 1997 | 43,9 | n. d. | 2009 | 49   | 69,7  |

1. Ces données sont calculées à partir de l'*Enquête sur la couverture de l'assurance emploi (ECAE)* de Statistique Canada. Les prestataires visent la totalité des prestataires réguliers incluant ceux qui reçoivent des indemnités pour maladie et autres raisons prévues au programme alors que le nombre de chômeurs est établi suivant les critères de l'enquête sur la population active. Ils n'incluent pas à cet effet les prestataires effectuant du travail partagé.

Source : Commission de l'assurance emploi du Canada (2011), p. 115.

Les données du tableau 8.1 viennent corroborer les problèmes de couverture liés à l'actuel régime d'assurance emploi d'autant plus que les chômeurs non admissibles aux prestations ne peuvent participer qu'à peu de mesures de soutien à l'emploi. Ces données historiques illustrent clairement l'effet des réformes administratives adoptées à partir du début des années 1990 et de celle introduite au milieu des années 1990<sup>5</sup>. Alors que le ratio prestataires-chômeurs était en moyenne de 80,8 % entre 1986-1990, il baisse d'abord lentement puis abruptement à partir de 1995 pour atteindre 43,9 % en 1997. Ce ratio demeure relativement stable par la suite et varie autour d'une moyenne de 44,5 %. C'est donc dire qu'actuellement moins de la moitié des personnes officiellement en chômage reçoivent une certaine protection du régime.

5. Rappelons que cette dernière réforme substantielle était téléguidée par le ministre des Finances afin d'utiliser les revenus de l'assurance emploi aux fins de la réduction du déficit.

Les données concernant la protection du régime d'assurance emploi s'améliorent quelque peu lorsqu'on analyse le ratio des prestataires eu égard aux personnes en chômage qui ont cotisé au régime. Néanmoins, en moyenne depuis 2000, seulement 65,2 % des chômeurs qui ont cotisé au régime reçoivent une prestation quelconque. De tels résultats amènent certains analystes, comme Boismenu et Jenson<sup>6</sup>, à conclure à l'insuccès et à l'inefficacité du régime d'assurance emploi et de la réforme Axworthy-Martin<sup>7</sup>. Selon eux, la réforme a été conçue de manière à évacuer les nouveaux statuts d'emploi qui se développent depuis quelques décennies et qui constitueraient de « mauvais risques » que l'assurance emploi ne peut se permettre de protéger<sup>8</sup>. Les données sur la couverture du régime tendent à appuyer ce constat.

## UN RAPPEL DES OBJECTIFS DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

---

Pour les individus, l'objectif officiel et premier de l'assurance chômage est de procurer un maintien du revenu lors d'une interruption d'emploi imprévue et involontaire. Comme programme d'assurance, il ne vise pas à devenir un supplément de revenu. Pour la société, outre l'aspect de solidarité, l'assurance chômage vise à maintenir un certain niveau de consommation en soutenant les revenus pendant une période de chômage que l'on souhaite temporaire et à empêcher ainsi qu'une crise économique majeure ne se répande comme un virus dans toutes les régions et tous les secteurs d'une économie. Ainsi, l'assurance chômage vise à remédier à un problème que l'on considère comme temporaire même si, pour l'individu, la perte d'un emploi est permanente. En d'autres termes, on prévoit qu'une personne mise au chômage, à la suite d'une fermeture d'usine par exemple, se trouvera un emploi dans une autre entreprise dans un futur relativement proche selon la conjoncture macroéconomique. À cette fin, dans tous les pays, les programmes d'assurance chômage prévoient des services d'information sur les postes vacants, de placement et d'employabilité ainsi que des mesures d'incitation au travail comme l'obligation de rechercher un emploi activement.

---

6. Gérard Boismenu et Jane Jenson (1996), p. 29-52.

7. Elle a été proposée à l'intérieur du budget du ministre des Finances en février 1995.

8. Gérard Boismenu et Jane Jenson, *op. cit.*, p. 42-44.

L'Organisation internationale du travail a adopté en 1988, la *Convention 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage*. Cette convention est importante et très intéressante pour le Canada. Elle rappelle à l'article 2 que tout programme d'assurance chômage doit être coordonné à la politique de l'emploi en précisant que tout pays doit formuler une politique de plein emploi productif. En effet, l'indemnisation en cas de chômage ne réussira jamais à promouvoir le plein emploi s'il n'existe pas au départ une volonté politique d'établir une telle stratégie. Tous les efforts qu'une société peut déployer pour inciter les chômeurs à chercher un emploi convenable seront vains s'il n'y a pas d'emplois convenables disponibles. L'assurance emploi peut soutenir la consommation mais ne peut créer de l'emploi, d'où la nécessité de politiques d'emplois visant le plein emploi. Cette convention stipule également que les modalités de l'assurance chômage ne doivent pas contribuer à décourager les employeurs d'offrir des emplois ni les travailleurs de se mettre en quête d'un emploi. Les modalités de l'assurance chômage doivent concourir « à la promotion du plein emploi, productif et librement choisi ».

#### **CONVENTION 168 SUR LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LA PROTECTION CONTRE LE CHÔMAGE, 1988**

##### **Article 2**

Tout Membre doit prendre des mesures appropriées pour coordonner son régime de protection contre le chômage et sa politique de l'emploi. À cette fin, il doit veiller à ce que son régime de protection contre le chômage et en particulier les modalités de l'indemnisation du chômage contribuent à la promotion du plein emploi, productif et librement choisi, et n'aient pas pour effet de décourager les employeurs d'offrir, et les travailleurs de rechercher, un emploi productif.

##### **Article 3**

Les dispositions de la présente convention doivent être mises en application en consultation et en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, conformément à la pratique nationale.

##### **Article 7**

Tout Membre doit formuler, comme objectif prioritaire, une politique visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, par tous les moyens appropriés y compris la sécurité sociale. Ces moyens devraient comprendre notamment les services de l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle.

**Article 21**

1. Les indemnités auxquelles une personne protégée aurait eu droit en cas de chômage complet<sup>1</sup> peuvent être refusées, supprimées, suspendues ou réduites, dans une mesure prescrite, lorsque l'intéressé refuse d'accepter un emploi convenable.
2. Dans l'appréciation du caractère convenable ou non d'emploi, il doit être tenu compte notamment, dans des conditions prescrites et dans la mesure appropriée, de l'âge du chômeur, de son ancienneté dans sa profession antérieure, de l'expérience acquise, de la durée du chômage, de l'état du marché du travail, des répercussions de cet emploi sur la situation personnelle et familiale de l'intéressé et du fait que l'emploi est disponible en raison directe d'un arrêt du travail dû à un conflit professionnel en cours.

**Article 29**

1. Lorsque l'administration est directement assurée par un département gouvernemental responsable devant un parlement, les représentants des personnes protégées et des employeurs doivent, dans des conditions prescrites, être associés à celle-ci à titre consultatif.
2. Lorsque l'administration n'est pas assurée par un département gouvernemental responsable devant un parlement :
  - a) des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associés avec pouvoir consultatif dans des conditions prescrites ;
  - b) la législation nationale peut aussi prévoir la participation de représentants des employeurs ;
  - c) la législation peut aussi prévoir la participation de représentants des autorités publiques.

1. Il est à noter que la disposition 1 de l'article 21 a trait au chômage complet et non à une suspension temporaire de travail sans cessation de la relation de travail.

Source : OIT, *Normes du travail*, <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C168](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C168)>, consulté 24 mai 2013.

Le Canada est et a été en porte-à-faux avec certains articles de cette convention, car il n'existe pas ici une stratégie fédérale-provinciale cohérente et continue par rapport à l'emploi. La protection de revenu en cas de chômage ne peut promouvoir le plein emploi, car elle ne peut être coordonnée à la politique de l'emploi. J'en discute dans la troisième partie. Comme je l'ai indiqué précédemment, à partir des années 1970, l'assurance chômage a souvent été utilisée pour gérer le chômage. Pendant plusieurs décennies, la politique de lutte contre l'inflation visait le maintien d'un taux de chômage canadien élevé, selon les standards internationaux. Dans ces circonstances, plusieurs régions à chômage élevé ont utilisé le programme d'assurance chômage pour partager l'emploi et le revenu afin de venir en aide à des

populations qui autrement auraient souffert encore plus du chômage. Des pratiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises et des comportements individuels se sont développées en conséquence et ces pratiques sont devenues systémiques. C'est ainsi que l'assurance emploi est devenue pour plusieurs un supplément de revenu plutôt qu'une protection de revenu. Or l'assurance emploi comme supplément de revenu contribue à réduire la mobilité professionnelle de la main-d'œuvre alors que celle-ci est essentielle à la croissance de la productivité des entreprises dont dépend la croissance de notre niveau de vie. En effet, la mobilité entre des secteurs en déclin et d'autres en expansion, ou entre des occupations en voie de disparition et d'autres en essor, permet à l'économie de s'adapter rapidement aux changements structurels accélérés que l'on connaît depuis quelques décennies.

## LES PARTISANS DE LA DÉLOCALISATION

---

Une étude récente du C.D. Howe<sup>9</sup> condamne les largesses de l'assurance emploi et, plus spécialement, les variations régionales dans les règles d'admissibilité aux prestations. Les auteurs prétendent qu'elles sont responsables de l'importance du chômage dans certaines régions et qu'elles encouragent les personnes à demeurer sur l'assurance emploi plutôt que de travailler. Selon les auteurs, il faudrait uniformiser les règles et inciter les gens à déménager là où il existe des emplois. Ce genre de discours n'est pas nouveau. Il découle d'une analyse tronquée du problème qui fait abstraction de l'économie politique canadienne. Si dépendre de l'assurance emploi est devenu un mode de vie pour certaines personnes et dans certaines régions du pays, c'est que le sous-développement chronique de l'emploi les y a contraintes. Bref, si le programme de l'assurance emploi dévie de son objectif principal, c'est moins en raison des comportements opportunistes des individus qu'en raison du contexte économique permanent de sous-emploi. Ce n'est pas en uniformisant les règles et en obligeant les gens à déménager à des centaines, voire à des milliers de kilomètres de leur lieu de résidence qu'on réglerait le problème.

---

9. Colin Busby et David Gray (2011).

À cet effet, les données sur les postes vacants que Statistique Canada produit depuis quelques années parlent d'elles-mêmes et contredisent la version des faits du C.D. Howe. Si le taux de chômage officiel est élevé, ce n'est pas que les gens refusent de travailler mais qu'il n'y a pas suffisamment de postes vacants. Le tableau 8.2 ventile le nombre de personnes en chômage par poste vacant pour chacune des provinces canadiennes. En fait, le taux de chômage en région est inversement proportionnel au nombre de postes vacants. Au Canada, en décembre 2012, il existe 5,7 chômeurs par poste vacant, respectivement 16 pour Terre-Neuve-et-Labrador, 8 pour l'Ontario, 7,7 pour le Québec et 1,8 pour l'Alberta.

TABLEAU 8.2  
Ratio entre chômeurs et postes vacants, par province,  
moyenne de trois mois, décembre 2011 et décembre 2012

|                         | Décembre 2011 | Décembre 2012 |
|-------------------------|---------------|---------------|
| Terre-Neuve-et-Labrador | 14,2          | 16            |
| Nouveau-Brunswick       | 10,3          | 10,5          |
| Nouvelle-Écosse         | 8,7           | 9,4           |
| Ontario                 | 7,5           | 8             |
| Québec                  | 6,1           | 7,7           |
| Île-du-Prince-Édouard   | 15,6          | 6             |
| Canada                  | 5,8           | 5,7           |
| Colombie-Britannique    | 6,7           | 4,7           |
| Manitoba                | 3,7           | 3,5           |
| Saskatchewan            | 2,3           | 1,9           |
| Alberta                 | 2,3           | 1,9           |
| <b>Canada</b>           | <b>5,8</b>    | <b>5,7</b>    |

Source : Statistique Canada (2013). « Postes vacants, moyenne de trois mois se terminant en décembre 2012 », *Le Quotidien*, 20 mars, n° 11-001-X au catalogue, p. 2, <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130320/dq130320-fra.pdf>>, consulté le 21 mai 2013.

Selon Statistique Canada, « un poste est considéré comme “vacant” s’il satisfait aux trois conditions suivantes : il existe un poste précis, le travail pourrait débuter dans les 30 jours et l’employeur cherche activement des employés hors de l’organisation pour doter ce poste ».

Statistique Canada collige ces données à partir d'une enquête effectuée mensuellement auprès d'un échantillon d'entreprises; il s'agit de l'*Enquête sur la rémunération auprès des entreprises (ERE)*.

### VIVRE SANS TRAVAILLER: UN MYTHE

Comme je l'ai expliqué plus tôt, à partir de 1945 et jusqu'au début des années 1970, chaque fois que la situation économique donnait des signes de faiblesse, Ottawa a pris l'habitude de bonifier les programmes sociaux afin de soutenir la consommation. Ainsi, fidèle à ses pratiques devenues traditionnelles, en 1970, Ottawa adopte une réforme importante de l'assurance chômage pour répondre à l'augmentation appréciable du nombre de chômeurs consécutive à l'entrée massive des jeunes et des femmes sur le marché du travail et au ralentissement de l'activité économique. Les prestations sont augmentées de manière importante, elles sont plus faciles à obtenir et la durée maximale des bénéfices varie désormais selon le taux de chômage régional. La conséquence de cette réforme est majeure. Les prestations d'assurance chômage qui atteignaient 695 millions de dollars en 1970 passent à 891 millions en 1971 et 1 869 millions en 1972.

Cette réforme a été vivement critiquée par une partie de la population qui s'inquiétait des abus que cette libéralisation pouvait engendrer et de ses effets pervers sur l'incitation au travail. L'assurance chômage a été resserrée par la suite.

À cette époque, les enfants nés après la Seconde Guerre mondiale avaient déjà commencé à joindre les rangs de la population active. Si, aujourd'hui, le retrait massif des baby-boomers du marché du travail représente un défi social de taille, l'entrée sur le marché du travail de ces derniers à partir de la fin des années 1960 n'est pas passée inaperçue. Le taux de chômage canadien qui était de 3,6 % en 1966 commence à grimper et atteint 5,9 % et 6,4 % en 1970 et 1971 respectivement<sup>1</sup> alors que le nombre de chômeurs passe de 267 000 en 1966 à 495 000 et 552 000 au début des années 1970. On peut dire que les marchés du travail canadien et québécois ont alors été littéralement pris d'assaut par les jeunes ainsi que par les femmes qui voulaient de plus en plus travailler contre rémunération alors que la conjoncture économique n'était pas si favorable à la création d'emplois. Et, à cette époque, les tensions sociales au Canada étaient également très fortes chez les jeunes.

C'est à ce moment que j'ai joint les rangs de la population active québécoise. Et cette situation m'a fait réfléchir. En effet, comme plusieurs jeunes avaient de la difficulté à trouver un boulot intéressant, ils se sont « placés » sur l'assurance chômage qui est devenue un mode de vie, pendant quelques années, pour plusieurs d'entre eux, corroborant ainsi les observations de Conrad Black suivant lesquelles la réforme de 1970 serait à l'origine de la culture de dépendance économique qui s'est développée par la suite au Québec et dans les provinces maritimes, particulièrement à Terre-Neuve<sup>2</sup>.



L'idée que l'on pouvait vivre sans travailler à travers une gestion opportuniste des programmes sociaux venait d'être implantée dans certains milieux. Et pourtant, cette idée était loin de faire l'unanimité. Dans *Le plein emploi : pourquoi?*, Lise Poulin-Simon et moi avons posé la question dans un sondage représentatif de la population québécoise. À la question « Est-ce que vous aimeriez vivre sans travailler? », seulement 38,5 % ont répondu par l'affirmative. Ce pourcentage était très faible compte tenu de la nature extrême de la question.

Je suis persuadée que cette culture de la dépendance n'aurait pu s'installer si l'emploi avait été abondant au Québec et dans les Provinces atlantiques.

1. Diane Bellemare (1981), p. 541 et suivantes.

2. Conrad Black (1999). *Maurice Duplessis*, Montréal, Éditions de l'Homme.

## LE CAS DES CHÔMEURS FRÉQUENTS, DITS SAISONNIERS

Le chômage saisonnier est une réalité canadienne qui préoccupe le gouvernement fédéral depuis longtemps puisqu'il est responsable d'une proportion non négligeable des prestations régulières versées par l'assurance emploi. Cette problématique est justement liée à celle évoquée plus haut concernant des pratiques systémiques qui se sont développées en période de chômage chronique dans les années 1980 et 1990.

Pour bien comprendre cette problématique, il est nécessaire de définir le chômage saisonnier. Selon la définition conventionnelle, une personne est en chômage saisonnier quand l'emploi qu'elle occupe est saisonnier : sa durée étant déterminée par le rythme des saisons. Par exemple, au Canada, la pêche est une activité saisonnière que l'on ne peut pratiquer en hiver car les eaux sont trop froides. L'agriculture est également une activité qui se pratique dans les saisons plus chaudes. Les pêcheurs et les travailleurs agricoles sont ainsi considérés comme des travailleurs saisonniers et sont en chômage pendant les périodes hivernales.

Les activités économiques traditionnelles les plus influencées par les saisons sont celles du secteur primaire (agriculture, pêche, foresterie), ainsi que celles du tourisme. Comme le constatent plusieurs chercheurs, l'importance relative de l'emploi saisonnier traditionnel est en nette

régression depuis plusieurs décennies<sup>10</sup> au Canada et dans plusieurs pays nordiques. C'est normal puisque la proportion de ces emplois dans le total de l'emploi affiche une tendance baissière en raison de l'introduction de nouvelles technologies et de la croissance du secteur des services non traditionnels. Au Canada, en 2010-2011, on dénombre 443 000 travailleurs saisonniers, soit 3,1 % de l'ensemble des salariés<sup>11</sup>.

### LE CHÔMAGE SAISONNIER DANS LES PAYS NORDIQUES EUROPÉENS

Selon une étude comparée<sup>1</sup> des stratégies adoptées au Danemark, en Finlande, en Islande, en Norvège et en Suède en regard de l'emploi saisonnier, ces pays, surtout ceux qui affichent un taux de chômage faible, font peu de cas du chômage saisonnier. Comme le soutiennent les auteurs de cette étude, quand le taux de chômage est faible, il est plus facile pour les chômeurs saisonniers de se trouver du travail pendant la saison morte. En revanche, quand le taux de chômage national est élevé et que les postes vacants sont rares, il est difficile pour ces chômeurs de se trouver un emploi. Les auteurs relèvent aussi que dans les pays nordiques où le chômage est faible, les entreprises investissent dans des technologies nouvelles afin de réduire l'emploi saisonnier<sup>2</sup>. Ils ajoutent que les politiques actives du marché du travail intégrées à la politique de l'emploi contribuent également à réduire le problème. Enfin, ils constatent que des pays comme la Norvège distinguent les chômeurs permanents des chômeurs temporaires qui attendent d'être rappelés par l'employeur ; ces derniers reçoivent des prestations de chômage et cela ne pose pas de problèmes pour la société car les prestations sont propres à certaines industries. Par ailleurs, les pays nordiques qui affichent des taux de chômage national très faibles ont recours à une main-d'œuvre étrangère pour répondre aux besoins des industries saisonnières ; comme celle-ci retourne à la maison après la saison, il y a ainsi moins de chômeurs saisonniers. Bref, les pays nordiques qui font preuve de dynamisme au chapitre de l'économie et de l'emploi n'éprouvent pas de difficultés particulières liées à la saisonnalité de certaines industries.

1. Patrick Grady et Costa Kapsalis (2002).

2. Par exemple, l'industrie de la pêche est beaucoup plus automatisée qu'avant et de nouvelles techniques sont utilisées pour réduire la saisonnalité de l'industrie de la construction.

Si, en soi, l'emploi saisonnier classique est relativement peu important au Canada, le chômage saisonnier d'un nouveau genre a fait son apparition dans les analyses gouvernementales fédérales. Ce chômage saisonnier est défini en fonction des comportements individuels plutôt

10. Patrick Grady et Costa Kapsalis (2002). Selon les auteurs de cette étude, de 1981 à 1998, par exemple, l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi est passée de 8,2 % à 5,8 %. Des résultats semblables sont produits par Roger Guillemette, Francis L'Italien et Alex Grey (2000).

11. Commission de l'assurance emploi du Canada, *op. cit.*, chap. 6, section 3.3.2. Les données sont tirées de l'*Enquête sur la population active* qui définit un travailleur saisonnier comme un « salarié à l'emploi d'une industrie où les taux d'emploi fluctuent avec les saisons, notamment l'agriculture, la pêche, l'exploitation forestière et l'industrie touristique ».

qu'en fonction des comportements de l'industrie. Selon cette définition, un chômeur est qualifié de saisonnier si, d'une part, il est un demandeur fréquent de prestations régulières d'assurance emploi et si, d'autre part, les demandes antérieures ont débuté au même moment que les demandes actuelles. Les évaluations faites par le ministère des RHDCC indiquent qu'il y avait 381 810 prestataires saisonniers en 2010-2011 (en baisse par rapport à 2009-2010 quand le nombre a atteint 417 430 individus). En outre, toujours selon cette étude, l'emploi saisonnier ne serait pas de 3,1 % de l'emploi total mais bien de 15,8 %<sup>12</sup>.

Le rapport fédéral de contrôle et d'évaluation de l'assurance emploi de 2011 indique que ces travailleurs saisonniers qui comptent pour la majorité des prestataires dits fréquents (soit 81,8 %), sont surtout des hommes (64,4 %) âgés de 25 à 54 ans (70,1 %)<sup>13</sup>. Selon cette définition élargie, les prestataires saisonniers proviennent principalement de l'industrie de la construction, de la fabrication ainsi que des services d'enseignement où les femmes prédominent. Elles proviennent principalement du Québec (39,5 % des demandes de prestations saisonnières) et des Maritimes (27,6 %).

Il est intéressant de constater que ce nouveau genre de chômage saisonnier s'est développé surtout à l'Est de l'Ontario. Or, ces provinces connaissent ou ont connu des taux de chômage plus élevés que la moyenne canadienne pendant des décennies. C'est aussi dans ces provinces où l'on constate des ratios chômeurs/postes vacants les plus élevés, comme en témoignent les données du tableau 8.2. Le nouveau visage du chômage saisonnier au Canada est lié à la pénurie d'emplois et à la gestion conséquente du chômage. L'abondance de la main-d'œuvre dans certains secteurs conduit à des pratiques de gestion des ressources humaines favorisant l'emploi temporaire et à contrat déterminé. Comme l'emploi est rare, une entreprise peut décider de mettre régulièrement ses employées à pied pour des périodes temporaires sans craindre de les perdre. Ou encore, certaines entreprises adopteront de telles pratiques dans le but de partager les revenus en régions éloignées afin d'éviter une plus grande pauvreté<sup>14</sup>. Pour résoudre ce problème, il faut évidemment dynamiser le marché de l'emploi par

---

12. Commission de l'assurance emploi du Canada, *op. cit.*, chap. 6, section 3.

13. Voir les tableaux en annexe de la Commission de l'assurance emploi du Canada, *ibid.*

14. C'est une hypothèse que le défunt Conseil économique du Canada a émise à la suite des recherches effectuées à la fin des années 1980.

des stratégies macroéconomiques appropriées, l'utilisation d'une politique active du marché du travail et des mesures structurantes ciblées. Il n'y a pas d'autres solutions. Toutes ces mesures font partie intégrante d'une politique d'emploi fédérale-provinciale.

## L'ASSISTANCE CHÔMAGE OU L'AIDE SOCIALE

Le nombre de personnes aptes au travail et bénéficiaires de l'aide sociale gérée et financée par les revenus généraux des provinces constitue un autre élément prouvant que quelque chose ne tourne pas rond dans notre système de protection contre le chômage. L'assurance emploi et l'aide sociale sont des vases communicants. Un chômeur qui épuise ses prestations d'assurance emploi ou qui ne peut en recevoir et qui ne réussit pas à intégrer rapidement le marché du travail risque fortement de se retrouver sur l'aide sociale. Or, au Québec, un prestataire de l'aide sociale risque de l'être pour longtemps. En janvier 2012, on dénombrait au Québec 134 363 adultes prestataires d'aide sociale n'ayant aucune contrainte à l'emploi. Ces personnes aptes au travail étaient assistées sociales pour une durée cumulative de 109,8 mois, soit 9 ans 1 mois et 24 jours. Elles représentent 60,1 % de l'ensemble des personnes recevant de l'aide sociale et 37,1 % des personnes secourues grâce à l'aide de dernier recours. Rappelons que les personnes prestataires de l'aide sociale sont des personnes sans contrainte à l'emploi ou avec des contraintes temporaires à l'emploi. Celles soutenues à travers la solidarité sociale ont des contraintes sévères à l'emploi. L'ensemble de ces deux groupes reçoit l'aide de dernier recours<sup>15</sup>.

Depuis que l'assurance chômage existe, l'assurance et l'aide sociale ont été gérées indépendamment, l'une par le fédéral et l'autre par les provinces. C'est là une source de conflit budgétaire et de schizophrénie politique dont les conséquences se répercutent sur les individus. Pendant de nombreuses années, surtout dans les années 1980, cette situation a conduit les provinces à jouer au ping-pong avec les chômeurs. On peut même dire que cette répartition des chômeurs entre ces deux groupes de prestataires peut inciter un individu à demeurer assisté social puisqu'il n'y a pas de limite à la durée des prestations. Ce n'est en tout cas pas productif.

15. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2012). *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, gouvernement du Québec, janvier, <<http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/taux-assistance-sociale/index.asp>>, consulté le 20 mai 2013.

## LES INIQUITÉS DU SYSTÈME ACTUEL

Le régime actuel de l'assurance emploi est vivement critiqué par plusieurs groupes comme étant inéquitable. On peut distinguer trois grandes sources d'iniquités : des iniquités entre les régions, entre les occupations et selon les statuts d'emplois.

Certains en ont contre le fait que certaines provinces, comme celles à l'Est, sont des bénéficiaires permanents du programme. L'assurance emploi serait ainsi devenue une forme de péréquation pour le Québec et les provinces de l'Atlantique. En raison des normes variables d'admissibilité, elles sont celles où il est le plus facile de recevoir de l'assurance emploi. Ainsi, le taux d'éligibilité est de 77,7 % en Colombie-Britannique alors qu'il est de 92,7 % dans les provinces de l'Atlantique<sup>16</sup> et de 85,4 % pour le Québec.

Comme il y a plus de chômage dans les provinces à l'Est, les cotisations versées au régime sont moindres que les prestations reçues. Cette caractéristique est systémique. Elle fait souvent dire aux gouvernements provinciaux de l'Est du pays qu'il ne faut pas trop changer le système puisqu'ils en profitent davantage qu'ils n'y contribuent<sup>17</sup>. Cet argument est fallacieux. Même si les provinces à l'Est reçoivent plus qu'elles ne contribuent, elles doivent trouver des moyens de développer l'emploi et de mettre un terme à cette situation systémique. La mise en valeur des ressources humaines sous-utilisées et inemployées compensera plus que largement la perte de revenu provenant de l'assurance emploi.

D'autres critiquent le fait d'avoir contribué toute leur vie à l'assurance emploi sans jamais y avoir eu recours. Il est vrai que certaines personnes qui jouissent d'emplois stables comme les fonctionnaires publics ou encore ceux et celles qui travaillent dans certaines grandes entreprises cotisent plus qu'ils ne reçoivent. C'est une des caractéristiques de l'assurance chômage fondée aussi sur un esprit de solidarité entre les membres d'une communauté où l'incidence du chômage n'est pas égale entre les secteurs. Néanmoins, ne pourrait-on pas penser à instaurer des mécanismes individuels inscrits à l'assurance emploi, comme un compte individuel de

16. Commission de l'assurance emploi du Canada, *op. cit.*, chap. 6, section 1.1.1.2.

17. Les ratios ajustés des prestations sur les cotisations étaient en 2009, de 3,6 pour Terre-Neuve-et-Labrador, 2,8 pour l'Île-du-Prince-Édouard, 1,5 pour la Nouvelle-Écosse, 2 pour le Nouveau-Brunswick, 1,2 pour le Québec, 0,9 pour l'Ontario et la Colombie-Britannique, 0,7 pour les trois autres provinces de l'Ouest. Commission de l'assurance emploi du Canada, *op. cit.*, annexe 3.17.

formation qui pourrait faciliter les transitions professionnelles et servir d'incitatifs pour une utilisation productive des fonds de l'assurance emploi. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

Il existe aussi une iniquité liée aux règles d'éligibilité qui mérite d'être soulignée. Elle a trait aux travailleurs à temps partiel par rapport aux travailleurs à temps plein. En effet, seulement 46,4 % des chômeurs cotisants (dont la cessation d'emploi est conforme aux règles) qui ont travaillé à temps partiel sont éligibles à l'assurance emploi comparativement à 90,3 % pour ceux qui ont travaillé à temps plein. Cela signifie que les prestataires de l'assurance emploi sont souvent financés par des personnes qui occupent des emplois précaires et à temps partiel ainsi que par ceux et celles qui entrent pour la première fois sur le marché du travail ou qui reviennent après une absence (ceux-ci doivent avoir cotisé 910 heures dans les 52 dernières semaines comparativement à un nombre d'heures qui varie entre 420 et 700 heures selon la région). Ils ne se qualifient pas parce qu'ils n'accumulent pas suffisamment d'heures de travail dans la période nécessaire. De surcroît, ils sont généralement de faibles salariés.

## DES PISTES DE SOLUTIONS

---

Comme je l'ai déjà mentionné, le principal problème de l'assurance emploi provient du fait qu'elle a été utilisée pendant de nombreuses années pour gérer le chômage et ensuite pour réduire le déficit. Cela laisse des séquelles dans les comportements et les pratiques du marché du travail. Ce n'est évidemment pas une raison pour ne rien faire et ne rien changer. Bien au contraire, un gouvernement responsable se doit d'agir. Toutefois, comme il faut changer les comportements et les pratiques, des réformes à la pièce sont peu efficaces. Il faut revoir le système et adopter une politique de l'emploi qui vise la création d'emplois convenables dans toutes les régions (ce qui sera le sujet de la troisième partie). On ne peut tout régler à partir des modalités administratives du régime de l'assurance emploi. Néanmoins, analysons ici quelques pistes fréquemment évoquées.

## Inciter les chômeurs à déménager ?

Certains pensent que les chômeurs fréquents de l'Est devraient déménager dans l'Ouest dans des régions où l'emploi est plus abondant. Cette idée fait abstraction de l'économie politique canadienne. Il ne faut pas oublier que le gouvernement canadien a été créé par des provinces qui voulaient se donner les moyens de se développer. Une stratégie de grand déménagement va à l'encontre de la volonté des provinces de se développer sur le plan économique et social.

On devrait plutôt rechercher la mobilité professionnelle (occupationale et industrielle), ce que la politique d'emploi peut promouvoir. La mobilité interrégionale découlera de la mobilité professionnelle s'il y a lieu. En effet, selon des études du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, la mobilité entre les provinces découle davantage de facteurs personnels que de la générosité de l'assurance emploi<sup>18</sup>. En d'autres mots, la décision d'aller s'établir dans l'Ouest ne dépend pas du niveau de protection de l'assurance emploi mais plutôt de la force d'attraction des conditions d'emplois dans cette région. Ainsi, certains individus seront incités à y déménager parce que cela leur plaît pour un ensemble de raisons, dont les conditions d'emploi offertes. D'autres, moins aventureux, ne déménageront pas, peu importe les conditions économiques.

## Établir les taux de cotisations selon l'expérience ?

D'autres proposent de moduler les cotisations des entreprises ou les bénéfices des chômeurs selon l'utilisation de l'assurance emploi. Une revue de la littérature effectuée par de Raaf, Motte et Vincent<sup>19</sup> permet de constater que, depuis le milieu des années 1970, plusieurs recherches ont proposé

---

18. En revanche, l'assurance emploi aurait peu d'effet sur la mobilité géographique selon les études de la Commission de l'assurance emploi du Canada (2011). *Rapport de contrôle et d'évaluation*, chap. 6, section 5.2, <<http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2011/chapitre6.shtml>>, consulté 24 mai 2013 : « Un certain nombre d'études réalisées au cours des 10 dernières années ont porté sur les facteurs déterminants de la mobilité des travailleurs et sur la question de savoir si l'assurance emploi influe sur la décision de déménager afin de trouver un emploi. Selon les résultats de ces études, des facteurs comme les caractéristiques personnelles et celles du marché du travail, ainsi que les frais de déménagement, influencent grandement la prise de décision à cet égard, et la générosité du régime d'assurance emploi ne semble pas avoir d'incidence sur les décisions relatives à la mobilité. » Voir aussi à ce sujet André Bernard, Ross Finnie et Benoît St-Jean (2008).

19. Shawn de Raaf, Anne Motte et Carole Vincent (2005).

des réformes pour réduire le coût du régime lié aux prestataires récurrents. Certaines ont suggéré de modifier les cotisations payées par les entreprises afin de les moduler selon leur expérience ou l'utilisation du régime par leurs employés, comme cela se fait dans les États américains. Cette proposition n'a jamais été retenue parce que d'autres études soutiennent qu'une telle réforme serait coûteuse à administrer et possiblement peu efficace. En revanche, certaines analyses ont proposé de moduler les bénéfices selon la fréquence de l'utilisation du régime : les bénéfices selon l'expérience. Ce concept a inspiré certaines dispositions de la réforme de 1996 (abandonnées en 2001) et les modifications nouvellement adoptées et entrées en vigueur depuis 2013. Je ne crois pas que cette avenue soit réellement prometteuse : toute modification à la pièce sera infructueuse si elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'une politique de l'emploi.

Couper à l'assurance emploi pour obliger les gens à s'adapter ?

Je le répète, il est faux de penser que le fait de couper à l'assurance emploi réduira le chômage. L'expérience américaine actuelle est éclairante. L'assurance chômage y est globalement plus faible qu'au Canada, comme le montre l'importance du programme en pourcentage du PIB (tableau 13.3, p. 202). De plus, ces dernières années, contrairement à ce qu'on aurait dû faire, la politique de l'emploi a été nettement délaissée au profit de transferts massifs de fonds publics pour sauver le système financier. Les chômeurs ont été laissés à eux-mêmes avec peu de protection. Le résultat est clair : la pauvreté augmente, les inégalités sont croissantes et le marché du travail américain est en crise. Le retour à des taux de chômage aux États-Unis aussi bas qu'avant la récession n'est pas pour demain.

Reconnaître l'importance des politiques d'emploi

Le parallèle avec la grande entreprise est intéressant. Une grande entreprise gère ses ressources humaines dans un contexte de production et de stratégie de croissance. Il ne viendrait jamais à l'idée d'une grande entreprise d'insécuriser ses employés et de les laisser à eux-mêmes pour relancer la production. Lorsqu'une grande entreprise en est rendue là, c'est qu'elle est prête à fermer ses portes. Généralement, une grande entreprise



performante adopte une gestion prévisionnelle de ses ressources humaines et établit des plans de carrière pour ses employés. C'est ainsi qu'elle arrive à augmenter sa productivité et ses parts de marché. La grande entreprise gère ses ressources humaines dans le contexte de sa planification d'entreprise. Généralement, elle veut survivre et adopte des politiques de GRH conformes à des stratégies de croissance. Il en est de même des politiques de ressources humaines d'un pays et de ses stratégies de croissance ou, du moins, cela devrait l'être. Ainsi, il faut reconnaître, à l'instar de l'OIT, que le régime de protection contre le chômage doit être coordonné à la politique de l'emploi.

Au Canada, la politique de l'emploi doit viser des taux d'emploi élevés dans toutes les provinces. En effet, est-il besoin de rappeler que le Canada a été créé par des provinces qui voulaient se doter d'un gouvernement canadien pour répondre à des problématiques communes telles que le commerce, la défense nationale, etc. Elles n'avaient nullement l'intention de disparaître pour autant comme entités économiques et politiques. Bien au contraire. C'est pourquoi le gouvernement canadien devrait participer au développement économique de toutes les régions et reconnaître comme légitime la volonté des provinces constituantes d'accroître leur population et de développer leur économie. À mon avis, c'est justement le mandat que devraient remplir les politiques d'emplois. J'y reviens.

### Encourager la formation en entreprise et la formation continue

Au <sup>xxi</sup>e siècle, l'assurance emploi doit continuer d'assurer le maintien du revenu. Il doit toutefois mieux tenir compte des nouveaux statuts d'emplois comme l'emploi temporaire et viser à le rendre plus permanent sur toute l'année. L'assurance emploi ne doit pas s'inscrire dans la routine des pratiques de gestion des ressources humaines des entreprises. Une façon de transformer les pratiques pour qu'elles deviennent plus productives consiste à permettre aux entreprises, sous certaines conditions<sup>20</sup>, d'utiliser le volet I de l'assurance emploi pour développer les compétences des employés au lieu de les mettre régulièrement à pied. Ce faisant, elles pourraient améliorer la valeur ajoutée de leurs opérations et stabiliser l'emploi

---

20. Comme dans le cadre de projets d'investissement ou d'un plan d'affaires qui visent à régulariser les activités tout au long de l'année.

sur toute l'année. En effet, la formation en emploi pourrait encourager l'entreprise à innover dans sa production et à prendre de l'expansion. Comme je l'expliquais plus haut, les pays scandinaves cherchent toujours à stabiliser l'emploi de leur main-d'œuvre<sup>21</sup> même lorsque leurs activités ont tendance à fluctuer avec les saisons. De plus, cette formation en entreprise permet de développer les compétences de la main-d'œuvre, ce qui se répercute sur la productivité de l'entreprise. C'est une approche gagnante.

Actuellement, c'est la partie II de l'assurance emploi qui finance les formations pour les personnes en chômage. En fait, on s'attend d'une personne nouvellement en chômage et qui reçoit des prestations régulières qu'elle s'active à rechercher un emploi et qu'elle soit disponible pour travailler. D'où le peu d'encouragement donné aux chômeurs pour qu'ils se forment. Généralement, un chômeur pourra développer ses compétences après une période de chômage assez longue, car il pourra bénéficier des prestations d'emplois financées par la partie II de l'assurance emploi. Ces chômeurs s'inscrivent alors le plus souvent dans une formation institutionnelle (cégep ou commissions scolaires), ce qui est bien en soi mais ne contribue pas à l'intégration rapide en emploi.

S'il n'est pas souhaitable d'encourager les gens à toucher des prestations de l'assurance emploi pendant qu'ils sont aux études, on pourrait néanmoins permettre le financement de la formation en entreprise pour des clientèles à statut précaire. Il faut alors revoir les dispositions de la Loi sur l'assurance emploi prévues à la partie I de cette loi.

## Introduire des incitatifs appropriés

Afin d'encourager les individus et les entreprises à moins compter sur l'assurance emploi pour suppléer les revenus, le régime devrait prévoir des primes pour les individus et pour les entreprises qui sollicitent moins fréquemment le régime. Par exemple, un individu qui contribue au régime sans jamais le solliciter pourrait se voir attribuer des crédits de formation; des crédits de cotisations pourraient également être prévus pour les entreprises qui sollicitent peu le régime. Par ailleurs, il devrait être possible d'avoir recours à l'assurance emploi pour financer le maintien de

---

21. Voir OCDE (2012b). On y parle de la résilience de certains marchés du travail comme ceux de l'Allemagne, du Japon, de la Norvège.

son revenu pendant une certaine période nécessaire à la mise à jour et au développement de nouvelles compétences. Ce n'est pas le cas actuellement. Comme je l'ai déjà indiqué, une personne sans emploi ne peut suivre une formation à temps plein alors qu'elle reçoit des prestations d'assurance emploi : elle doit être disponible pour travailler et rechercher activement un emploi. Or des changements de carrière s'imposent parfois dans une vie professionnelle. Le compte individuel de formation, dont il sera question dans le prochain chapitre, est un outil qui pourrait contribuer à résoudre le problème croissant de l'obsolescence des compétences.

### Transférer l'administration de l'assurance emploi aux provinces

Cette idée de transférer l'administration de l'assurance emploi aux provinces est une idée dont on entend parler de plus en plus souvent. Dernièrement, l'économiste Pierre Fortin de l'Université du Québec à Montréal et l'ex-actuaire en chef du programme d'assurance emploi M. Michel Bédard sont venus soutenir par leurs arguments le Conseil national des chômeurs et chômeuses qui revendiquent le rapatriement de l'assurance emploi par le Québec<sup>22</sup>. Pour Pierre Fortin, le système actuel est déconnecté des préoccupations québécoises de développement de la main-d'œuvre alors que Michel Bédard convient qu'en coupant les coûts des postes administratifs faisant double emploi, le Québec peut se payer un régime amélioré à coûts similaires. Au Canada anglais, certains universitaires appuient ceux qui souhaitent accorder la responsabilité de l'assurance emploi aux provinces<sup>23</sup>.

Dans le passé, lors de l'écriture du livre *Le défi du plein emploi*, publié en 1986, Lise Poulin-Simon et moi avons longuement réfléchi sur cette question. À cette époque, la politique active du marché du travail était encore moins développée qu'aujourd'hui et les mesures d'emploi du gouvernement du Québec cohabitaient avec celles du fédéral. Il y avait de nombreux chevauchements et contradictions entre les deux niveaux d'intervention, ce qui faisait dire au patronat d'alors qu'il fallait au moins que

---

22. Conseil national des chômeurs et chômeuses (2012). *Le rapatriement au Québec de l'assurance emploi : le temps d'agir*, Montréal, CNC, <<http://www.lecnc.com/wp-content/uploads/2012/04/RapatriementAssuranceEmploi.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

23. Tom Flanagan (2012). «Why not let Quebec manage its own EI?», *The Globe and Mail*, 27 août, <<http://www.theglobeandmail.com/commentary/why-not-let-quebec-manage-its-own-ei/article4497760/>>, consulté le 20 mai 2013.

les gouvernements coordonnent leurs interventions. Un peu plus tard, le patronat ainsi que les syndicats ont demandé officiellement le rapatriement des mesures actives financées par le fédéral aux provinces. En conclusion de notre recherche, nous avons proposé un ensemble de recommandations visant à donner au Québec la maîtrise d'œuvre de la politique active du marché du travail. Cependant, nous n'étions pas allées jusqu'à demander le rapatriement des prestations de revenus du programme d'assurance emploi.

Aujourd'hui, il est urgent de se pencher sur la réalisation d'un tel scénario. Les provinces peuvent faire mieux que le fédéral pour tenir compte de la diversité des besoins des marchés du travail au Canada, s'attaquer à la faiblesse du taux de couverture du programme d'assurance emploi et à son interaction avec les dépenses de l'aide sociale et résoudre la problématique du développement des compétences. Je suis convaincue que cela permettrait de réduire considérablement la durée à l'aide sociale ainsi que celle où sont versées les prestations de l'assurance emploi.

### Regrouper les prestations spéciales dans un régime d'assurance sociale

Ce scénario implique plusieurs actions dont l'adoption d'un régime d'assurance sociale à part entière assurant le maintien du revenu en cas de maladie, d'invalidité, de congés parentaux et de compassion. Cette assurance pourrait être administrée par le fédéral comme c'est le cas actuellement. Aujourd'hui, plus du quart des prestations de l'assurance emploi sont versées pour des motifs sociaux comme la maternité, la parentalité, la maladie et la compassion. Ces prestations répondent aux besoins de travailleurs qui ne bénéficient pas d'une protection collective de la part de leur employeur. Or l'assurance sociale risque de se développer davantage si la tendance à l'emploi à durée déterminée ainsi que le travail autonome se poursuit. De plus, une assurance sociale à part entière permettrait d'établir des modalités de financement différentes de celles de l'assurance emploi. Si elle devait être de responsabilité provinciale, l'adoption d'une telle assurance ne serait pas compliquée pour le Québec, qui a déjà mis en place les assises administratives nécessaires pour l'assurance parentale.

Il importe aussi d'y associer les représentants des cotisants : les employeurs et les salariés. Nous avons souligné dans *Le défi du plein emploi* l'importance de faire appel directement aux représentants des cotisants dans

la gestion des fonds de l'assurance chômage. Ces raisons qui étaient bonnes pour les mesures actives le sont tout autant pour le soutien du revenu. La participation des cotisants garantit que les fonds seront utilisés aux fins du marché du travail et non pour des raisons autres. Malheureusement, la tentation est forte pour les gouvernements de conserver le contrôle sur des fonds d'une telle ampleur. C'est pourquoi une administration tripartite est recommandée. Tous les intéressés sont réunis afin de veiller à ce que la caisse serve les fins pour lesquelles elle a été créée.

### Des taux de cotisations uniformes

Que dire du taux de cotisation ? Il pourrait être uniforme ou déterminé en fonction de la région. Idéalement, il devrait être uniforme. Les provinces devraient avoir l'obligation d'équilibrer une caisse régionale d'assurance emploi. En d'autres mots, si le taux de cotisation est uniforme à travers le Canada, les prestations et les modalités pour les recevoir pourraient être différentes d'une région à l'autre, comme c'est le cas actuellement. Le transfert de cette responsabilité aux provinces permettrait ainsi d'adapter les modalités de l'assurance emploi afin d'équilibrer le compte. Comme les provinces auraient à la fois la responsabilité des prestations régulières et des mesures d'emploi et de formation, elles pourraient mieux les coordonner et réduire le nombre de semaines de prestations régulières. Une chose est certaine, une telle réforme comporte une obligation de résultats pour chaque province ou région (regroupement de provinces). La gestion décentralisée de l'assurance emploi permettrait de les atteindre plus facilement.

Un mot en terminant sur le rôle de stabilisateur automatique que joue actuellement le programme d'assurance emploi. Ce rôle doit être préservé. Ainsi, une réforme majeure qui donnerait aux provinces ou à des régions la responsabilité de l'assurance emploi devrait prévoir des dispositifs afin que le gouvernement fédéral puisse contribuer *temporairement* en cas de crise économique ou de récession au financement des prestations d'assurance emploi lorsque certaines provinces sont touchées plus durement que d'autres.



# 9

---

## CHAPITRE

### La formation continue Une nécessité pour s'adapter aux changements

*[L]’investissement dans le capital humain,  
comme l’éducation et le perfectionnement des compétences,  
a une incidence trois fois plus importante sur la croissance économique  
à long terme que l’investissement dans le capital physique.*

Statistique Canada<sup>1</sup>

Le droit à la formation continue est au <sup>xxi</sup>e siècle ce que le droit à l’éducation était au <sup>xx</sup>e siècle : une nécessité. Lorsque le système de rémunération s’est développé, les changements technologiques et structurels étaient moins rapides qu’aujourd’hui. Les travailleurs pouvaient espérer œuvrer

---

1. Statistique Canada (2004). «Étude: résultats en littératie, capital humain et croissance», *Le Quotidien*, 22 juin, <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/040622/dq040622d-fra.htm>>, consulté le 21 mai 2013. Voir aussi la revue sur les études des retombées économiques de la formation et de l’éducation, notamment Serge Coulombe et Jean-François Tremblay (2009) et Allan Bailey (2007).

dans la même entreprise toute leur vie. L'éducation ou la formation initiale était la porte d'entrée sur le marché du travail et le besoin de recyclage était plutôt rare. Ce n'est plus le cas. Les carrières professionnelles ne sont plus linéaires et les transitions sont fréquentes. La capacité des individus à mettre en valeur et à développer leurs compétences est ainsi au cœur de la problématique de l'adaptation et de l'innovation.

Aujourd'hui, les individus doivent s'adapter rapidement aux changements de l'économie. Lorsque la concurrence accrue menace la viabilité des entreprises, il faut changer ses façons de faire, il faut innover. Innovation, créativité et adaptation sont devenues autant d'impératifs dont le système de rémunération doit tenir compte. Il doit non seulement assurer le maintien du revenu lors d'un accident, une maladie, une mise au chômage ou à la retraite mais encourager également l'adaptation rapide et continue des personnes aux changements structurels. Il doit favoriser la mobilité entre les emplois, soit le passage rapide d'un emploi à l'autre. Ce qui implique que la main-d'œuvre puisse développer constamment de nouvelles compétences. D'où l'importance de la formation continue qui devient un rouage essentiel du système de rémunération au même titre que l'éducation.

Malheureusement, beaucoup de gens craignent le changement. C'est pourquoi il est nécessaire d'élaborer collectivement des mécanismes favorisant les transitions et l'adaptation continue des individus, tout en assurant la sécurité économique de ces personnes qui désirent participer activement à l'effort productif.

Ce chapitre fait brièvement le tour de la question. J'y présente un état sommaire de la formation continue au Canada et principalement au Québec que je connais davantage. J'explique également pourquoi, selon moi, les développements en cette matière ont été et sont plutôt lents à se produire. Enfin, je présente des pistes de solutions qui pourraient donner un élan au développement de la formation continue au Canada comme au Québec.



## L'INADÉQUATION CROISSANTE ENTRE LES COMPÉTENCES RECHERCHÉES ET LES QUALIFICATIONS DE LA MAIN-D'ŒUVRE

---

Actuellement, le problème de l'adéquation des compétences de la main-d'œuvre aux besoins des entreprises est un problème mondial. De nombreux pays industrialisés y sont confrontés. L'inadéquation entre les compétences recherchées et celles de la main-d'œuvre est une problématique que l'on retrouve même lorsqu'il y a de nombreux chômeurs. Par exemple, aux États-Unis, où le nombre de chômeurs atteint des records, les entreprises se plaignent de ne pouvoir recruter des personnes qualifiées. Ce problème est-il exagéré de la part des entreprises? Est-il lié au fait qu'elles n'offrent pas des conditions de travail suffisamment alléchantes pour attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée? Serait-ce que les entreprises n'investissent pas suffisamment dans la formation de leurs employés?

Difficile de répondre à ces questions avec certitude. Néanmoins, le problème semble réel puisque de nombreuses entreprises, partout dans le monde, affirment avoir de la difficulté à trouver des personnes qualifiées. Et pourtant, la main-d'œuvre d'aujourd'hui est beaucoup plus instruite que celle d'hier. Comment expliquer cette apparente contradiction?

Le rythme accéléré des changements technologiques est en partie responsable de l'obsolescence plus rapide des compétences de la main-d'œuvre. Et peut-être aussi que le système d'éducation n'est pas suffisamment orienté vers les besoins du marché du travail. Le problème de l'inadéquation des compétences peut aussi s'expliquer par le fait que, depuis 2008, trop de gens sont demeurés en chômage longtemps. Le chômage de longue durée contribue à déprécier les compétences et les qualifications acquises. Il y a aussi le fait que de nombreuses personnes prennent leur retraite et que les emplois à combler touchent des secteurs où il existe de réelles pénuries de main-d'œuvre comme dans certains métiers des industries de la construction et de la fabrication ou encore dans le domaine de la santé. Mais, peu importe l'origine du problème, une partie de la solution réside dans la formation continue des adultes.

## L'INSUFFISANCE DE LA FORMATION CONTINUE DES ADULTES

La formation continue des adultes est associée à des activités de formation ou à un retour aux études. La formation comme les études peuvent être liées à l'emploi ou être générales. Lorsque la formation des adultes est liée à l'emploi, elle permet d'acquérir rapidement les compétences dont ont besoin les entreprises. Contrairement à l'éducation, la formation ne mène pas à l'obtention d'un diplôme et ne s'inscrit pas dans un programme d'études. Les activités de formation sont généralement non formelles même si elles sont structurées et livrées dans le cadre d'un cours, d'un atelier ou d'un séminaire, dans une institution scolaire ou dans une entreprise.

Une enquête de Statistique Canada effectuée en 2007 et 2008 révèle que 36 % des Canadiens âgés de 25 à 64 ans ont fait des études ou suivi des formations liées à l'emploi. L'Alberta et la Saskatchewan arrivent en tête avec un pourcentage respectif de 43,3 % et 42,9 %. Ces provinces sont suivies par l'Île-du-Prince-Édouard, où 41 % des adultes de 25 à 64 ans affirment avoir suivi une formation ou des études liées à l'emploi. Le Québec arrive en dernière position ; seulement 28,2 % des adultes déclarent avoir suivi des études ou des formations liées à l'emploi<sup>2</sup>. Dans le cadre de cette enquête, Statistique Canada a interrogé les participants pour savoir si leurs désirs ou leurs besoins de formation sont insatisfaits. Il est intéressant de noter que 31,6 % des Canadiens âgés de 18 à 65 ans ont déclaré avoir des besoins ou des désirs de formation non satisfaits. C'est au Québec où le taux d'insatisfaction est le plus élevé avec 33,2 %<sup>3</sup>.

Les statistiques internationales indiquent que le taux de participation ou la proportion des adultes canadiens (de 25 à 64 ans) qui participent à une activité de formation ou d'éducation se compare avantageusement à celui de la moyenne des pays de l'OCDE : 36 % pour la moyenne des pays de l'OCDE contre 43 % pour le Canada. Selon cette étude de la Commission européenne, les taux de participation annuels varient de 9 % en Hongrie à 73 % pour la Suède<sup>4</sup>.

2. Tamara Knighton, Filsan Hujaleh, Joe Iacampo et Gugsu Werkneh (2009).

3. *Ibid.*, tableau A.2.1, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-595-m/2009079/t/tbla.2.1-fra.htm>>, consulté le 20 mai 2013.

4. OCDE (2011b), tableau C5.ia.

Toutefois, il n'en va pas de même pour le nombre d'heures de formation liée à l'emploi qui est, au Canada, sous la moyenne de celui relevé dans les pays de l'OCDE. Les participants canadiens à une formation consacrent, annuellement, 49 heures en moyenne à des activités de formation liées à l'emploi comparativement à 58 heures en moyenne dans les pays de l'OCDE. C'est beaucoup moins qu'au Danemark (105 heures), en Finlande (74 heures), en Allemagne (61 heures), en Corée du Sud (119 heures), en Norvège (69 heures) et en Suède (55 heures)<sup>5</sup>.

L'OCDE produit également un autre indicateur intéressant, soit le ratio en pourcentage du nombre d'heures consacrées aux activités de formation (générale et liée à l'emploi) sur le nombre annuel d'heures travaillées. Ce ratio est de 0,34 pour le Canada, comparativement à 0,44 pour la moyenne de l'OCDE : il atteint 0,65 pour l'Autriche, 1,00 pour le Danemark, 0,91 pour la Finlande, 0,73 pour l'Allemagne et 0,95 pour la Suède<sup>6</sup>.

## FAITS SAILLANTS

### La scolarisation

- Les données compilées par l'OCDE indiquent clairement que le Canada affiche une performance enviable en matière de scolarisation : en 2010, 26 % de la population canadienne âgée entre 25 et 64 ans est titulaire d'un diplôme universitaire comparativement à 22 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE<sup>1</sup>. C'est en Norvège (35 %), aux États-Unis (32 %) et en Israël (31 %) où les pourcentages sont les plus élevés. Soulignons que le Canada remporte la palme au chapitre du pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans, qui détient un diplôme postsecondaire de nature collégiale (diplômes tertiaires de type B) avec 24 % comparativement à 10 % pour la moyenne des pays de l'OCDE.

### La formation professionnelle versus la formation générale

- Le **pourcentage de diplômés d'une formation professionnelle est plus faible au Canada** que le pourcentage de diplômés d'une formation générale.
- De plus, le pourcentage de diplômés d'une formation professionnelle au Canada est **parmi les plus faibles de l'OCDE : 11,9 % pour le Canada comparativement à 57,5 % pour l'Autriche, 34,9 % pour le Danemark, 56,2 % pour l'Allemagne, 31,9 % pour la Norvège et 31,2 % pour la Suède**<sup>2</sup>.
- En revanche, le pourcentage de diplômés d'une formation générale est parmi les plus élevés (avec l'Irlande, la Grèce, la Corée du Sud, Israël et l'Estonie<sup>3</sup>).

5. OCDE (2011b), tableau C5.1a, p. 400.

6. *Loc. cit.*



## LA FORMATION CONTINUE N'EST PAS RECONNUE COMME UN DROIT

---

Au Canada et au Québec, la formation continue pour les adultes n'est pas, comme pour l'éducation, un droit. Elle n'est pas non plus reconnue comme une responsabilité partagée et, pourtant, elle constitue presque une obligation pour tout le monde<sup>7</sup>. Il existe des programmes publics de recyclage de la main-d'œuvre, mais ils sont principalement destinés aux prestataires de l'assurance emploi et de l'aide sociale. Ces programmes font partie de l'arsenal des mesures actives financées généralement par les cotisations de l'assurance emploi ou, par les revenus généraux des provinces, dans le cas de l'aide sociale. Elles ont pour but d'améliorer l'employabilité des personnes sans emploi.

Les personnes qui ne sont pas prestataires de programmes publics doivent financer elles-mêmes leur formation continue. Lorsqu'elles ont des revenus imposables, elles peuvent déduire leurs dépenses de formation. Si elles n'ont aucun revenu, elles ne bénéficient pas de ces déductions et, dans tous les cas, elles doivent financer elles-mêmes leur maintien de revenu en période de formation ou s'inscrire au programme des prêts et bourses étudiants, programme destiné avant tout aux jeunes plutôt qu'à des adultes avec famille.

Par ailleurs, le monde du travail canadien et québécois est moins enclin à reconnaître la formation poursuivie en dehors des institutions d'enseignement, contrairement à ce qui se passe ailleurs dans le monde où l'on développe des systèmes de reconnaissance des compétences<sup>8</sup> permettant aux adultes de mettre en valeur la formation et les compétences acquises en milieu de travail. Ici, le diplôme est la sanction royale et toute reconnaissance de compétences acquises autrement qu'à travers un parcours scolaire est difficile à obtenir et peu valorisée. Une personne peu scolarisée qui perd son emploi après plusieurs années de travail est souvent obligée de retourner sur les bancs d'école afin de terminer son secondaire ou de recevoir une formation plus générale. Il serait pourtant si simple de reconnaître ce qu'elle sait faire et de lui permettre de compléter sa

---

7. C'est une obligation dans plusieurs professions (médecine, droit, architecture, etc.) et dans certains métiers réglementés.

8. Le système britannique des « National Vocational Qualifications » est l'un des systèmes de reconnaissance les plus développés au monde. Plusieurs s'en inspirent afin d'améliorer la mobilité de la main-d'œuvre et de rentabiliser les investissements en formation.

formation en acquérant les compétences manquantes à travers l'apprentissage en entreprise ou en institution. Je reviens sur ce sujet un peu plus loin et j'explique les initiatives québécoises et canadiennes en la matière.

En résumé, au Canada, la formation continue pour les personnes en emploi relève largement de la responsabilité de l'individu et de celle de l'entreprise. De son côté, l'assurance emploi finance, de manière ciblée, la formation des chômeurs de longue durée. C'est une aide parcimonieuse, car l'assurance emploi a été principalement conçue pour compenser la perte de revenus pendant une interruption involontaire et temporaire de salaire. Bref, le système de rémunération incite peu à la formation continue.

## LES ENTREPRISES ET LA FORMATION CONTINUE

---

Certains indicateurs laissent croire qu'au Canada les entreprises investissent moins dans la formation de leur main-d'œuvre qu'aux États-Unis par exemple. En effet, selon une étude du Conference Board effectuée en 2003, les entreprises canadiennes ont investi en moyenne 834 \$ par employé pour la formation comparativement à 1 135 \$ aux États-Unis, soit un pourcentage de 1,55 % de la masse salariale comparativement à 2,34 % aux États-Unis<sup>9</sup>. Si l'on se fie à l'importance de la formation liée à l'emploi qui est souvent parrainée par l'entreprise, on peut également affirmer qu'au Canada les entreprises investissent moins dans la formation de leur main-d'œuvre que les entreprises de plusieurs pays membres de l'OCDE. Et pourtant, il est essentiel pour la survie des entreprises de former leurs employés.

Le Québec a voulu les sensibiliser à cette nécessité et a adopté, en 1997, une loi obligeant les entreprises ayant une masse salariale de 250 000 \$ et plus à investir 1 % de cette masse salariale dans la formation de leurs employés. Depuis, seules les entreprises ayant une masse salariale d'un million de dollars et plus sont soumises à cette obligation. Cette loi, amendée à quelques reprises, a réussi à sensibiliser les entreprises à la question de la formation sans toutefois parvenir à modifier substantiellement leurs comportements<sup>10</sup>. Le pourcentage de la masse salariale investi

---

9. Mark Goldenberg (2007), p.13.

10. Le titre de la loi a été changé en 2007 pour Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre.

en formation a légèrement augmenté ainsi que les taux de participation des adultes dans la formation liée à l'emploi tout en demeurant inférieurs à ceux des autres provinces (22,9 % en 2008 contre 30,6 % pour le Canada<sup>11</sup>).

En fait, les entreprises ont eu tendance à s'appuyer sur les institutions scolaires pour obtenir une main-d'œuvre jeune et compétente<sup>12</sup>. Maintenant, plusieurs écoles de formation professionnelle et technique ont tissé des liens plus serrés avec les entreprises et adapté leur formation aux besoins changeants de l'économie afin de mieux préparer les jeunes. Elles sont parfois directement impliquées dans la formation continue de certaines entreprises. Toutefois, dans bien des pays, les entreprises se reconnaissent une responsabilité encore plus grande qu'au Canada et au Québec dans la formation de la main-d'œuvre. Elles sont des entités apprenantes et prennent une part active dans les programmes d'apprentissage; c'est le cas notamment de l'Autriche et de l'Allemagne, deux pays reconnus pour leur important système d'apprentissage dual. La France et d'autres pays européens cherchent également à développer cette formule. Le Québec et les autres provinces ont tenté, et tentent toujours, de développer l'apprentissage en entreprise.

## L'APPRENTISSAGE EN MILIEU DE TRAVAIL

---

Au Canada, chaque province est responsable des services d'éducation ou de formation destinés à sa population, que ce soit en institution scolaire ou dans le cadre de programmes d'apprentissage en milieu de travail. Chacune a développé son propre système, qui est généralement assez bien établi pour les métiers de la construction. Généralement, l'apprentissage en milieu de travail comporte une alternance entre la formation en institution, qui est relativement courte, et une formation plus longue en milieu de travail. Le système est différent au Québec pour les métiers de la construction. Au Québec, la formation dans les métiers de la construction se fait d'abord en institution, dans une école de formation. Une fois le diplôme de formation professionnelle en main, l'étudiant de métier devra accumuler un certain

---

11. Tamara Knighton, Filsan Hujaleh, Joe Iacampo et Gugsu Werkneh (2009), tableau A.1.4.

12. Dans les années 1990, alors que je présidais la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, j'entendais souvent les entreprises dire que l'école ne préparait pas suffisamment les jeunes au marché du travail.

nombre d'heures comme apprenti auprès d'un maître (8 000 heures) et se présenter aux examens à la Commission de la construction du Québec pour obtenir une carte de compétence.

Certains métiers où l'on retrouve l'apprentissage en milieu de travail sont reconnus par le système de normes interprovinciales du Sceau rouge. Ainsi, un travailleur qui réussit les examens du Sceau rouge peut se qualifier pour un emploi dans n'importe quelle province. Ce système existe depuis 1959 et il compte 49 métiers désignés Sceau rouge.

Le Québec a élaboré un autre système de qualification pour les métiers hors construction qui lui est propre. Emploi-Québec et la Commission des partenaires du marché du travail ont développé, avec l'aide des comités sectoriels, des profils de compétences volontaires qui permettent l'élaboration de programmes d'apprentissage en milieu de travail ainsi que la reconnaissance des compétences pour les personnes qui pourraient les avoir acquises autrement et ailleurs. Ce système est basé sur les compétences plutôt que sur le nombre d'heures d'apprentissage.

Ce système, qui s'est développé à partir de 1993, a été formellement intégré, en 2001, à la Loi de développement et de reconnaissance de la main-d'œuvre sous l'appellation *Cadre de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*. Aujourd'hui, on compte 65 normes professionnelles développées dans divers métiers : soudeur, routier, ébéniste, cuisinier, couturier, poissonnier, technicien de câblage, ouvrier serricole, ouvrier en production laitière, etc. Ces normes permettent de développer des programmes d'apprentissage en milieu de travail et de développer des plans de formation dans les entreprises. Lorsqu'une personne atteste de la maîtrise des compétences, elle reçoit une certification officielle de qualification professionnelle émise par Emploi-Québec.

Malgré l'intérêt que peut présenter ce mode de formation pour les jeunes qui veulent se former et être partiellement rémunérés, l'apprentissage en milieu de travail demeure peu répandu au Canada, comme en témoignent les données du tableau 9.1. Par ailleurs, comme la durée de l'apprentissage est relativement longue, ces données surestiment l'importance de ce mode d'acquisition des compétences. La durée normale de l'apprentissage est généralement de 4 ans et certains apprentis prennent



10 ans à compléter cette formation. Aussi, certaines études évaluatives effectuées par Statistique Canada tendent à démontrer que le taux de succès de cette formule est assez faible et que l'âge moyen des apprentis est élevé<sup>13</sup>.

TABLEAU 9.1  
Nombre d'apprentis inscrits au Canada, au Québec,  
en Ontario et en Alberta, en pourcentage du nombre  
de personnes en emploi, 2007 et 2010

|         | 2007    |             | 2010    |             |
|---------|---------|-------------|---------|-------------|
|         | Nombre  | Pourcentage | Nombre  | Pourcentage |
| Canada  | 358 557 | 2,1 %       | 430 452 | 2,5 %       |
| Québec  | 70 029  | 1,8 %       | 87 159  | 2,2 %       |
| Ontario | 120 192 | 1,8 %       | 160 815 | 2,4 %       |
| Alberta | 85 209  | 4,3 %       | 89 190  | 4,4 %       |

Source : Statistique Canada (2012). « Formation des apprentis inscrits, les inscriptions selon le groupe d'âge, le sexe, et les grands groupes d'occupations », tableau 477-0053, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?id=4770053&pattern=477-0053..477-0055&p2=31&tabMode=dataTable&p1=-1&retrLang=fra&srchLan=-1&lang=fra#customizeTab>>, consulté le 21 mai 2013; Institut de la statistique du Québec (2013). « Comparaisons interprovinciales : la main-d'œuvre », <[http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm\\_finnc/conjn\\_econm/TSC/pdf/chap6.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/pdf/chap6.pdf)>, consulté le 21 mai 2013.

COMMENT EXPLIQUER LA FAIBLESSE  
DE LA FORMATION LIÉE À L'EMPLOI ?

Les valeurs et la culture y sont pour quelque chose. Au Québec et au Canada, au risque de me répéter, on valorise énormément le diplôme universitaire et la formation en institution au détriment de la formation professionnelle et de la formation en entreprise. On a tendance à penser que l'éducation ne doit pas être contaminée par les exigences de l'économie. Pour certains, l'éducation ne doit surtout pas servir aux fins du système économique. Résultats : au Québec et au Canada, on observe des pénuries de main-d'œuvre spécialisée. À ce sujet, les données de l'OCDE sont saisissantes. Rappelons que le pourcentage de diplômés d'une formation professionnelle au Canada figure parmi les plus faibles de l'OCDE :

13. Denis Morissette (2008).

11,9 % pour le Canada comparativement à 57,5 % pour l'Autriche, 34,9 % pour le Danemark, 56,2 % pour l'Allemagne, 31,9 % pour la Norvège et 31,2 % pour la Suède<sup>14</sup>.

L'importance démesurée accordée à la formation scolaire et au diplôme a aussi conduit à associer la formation continue à un retour à l'école pour les adultes. Cette attitude a contribué à décourager plusieurs adultes à développer de nouvelles compétences, car le retour à l'école peut être fort éprouvant. Elle a aussi encouragé les entreprises à s'en remettre aux institutions d'enseignement pour la formation de la main-d'œuvre au lieu de développer l'apprentissage dans leurs propres murs. La dévalorisation de la formation en entreprise a donné un poids considérable à la formation institutionnelle et aux institutions d'enseignement dans la détermination de l'offre de cours pour la formation continue. Ainsi, dans le passé, la disponibilité des professeurs a souvent été plus déterminante dans l'offre de services que les besoins de main-d'œuvre des entreprises. À partir des années 1990, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, Emploi-Québec et la Commission des partenaires du marché du travail ont contribué à changer cette situation.

Certains pays reconnaissent et valorisent la formation en entreprise et elle est considérée comme une voie importante de formation pour les jeunes. Le système d'apprentissage dual allemand, les programmes d'alternance emploi-études ou encore les systèmes coopératifs sont de bons exemples. Les pays qui ont adopté de telles pratiques d'apprentissage en entreprise pour les jeunes sont aussi plus susceptibles de démontrer des niveaux supérieurs de formation liée à l'emploi pour les adultes, comme en témoignent les données de l'OCDE sur le ratio heures de formation et heures travaillées.

Par ailleurs, le partage des pouvoirs et des responsabilités entre le fédéral et les provinces peut aussi expliquer partiellement la situation. Alors que l'éducation est de compétence provinciale, la main-d'œuvre est un domaine de compétence partagée. La volonté provinciale de limiter l'intervention fédérale en territoire québécois a peut-être contribué à l'abandon des programmes d'apprentissage en entreprise qui existaient dans la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle au profit des écoles de métiers.

---

14. Il s'agit du pourcentage de diplômés du 2<sup>e</sup> cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement postsecondaire non tertiaire, dans la population âgée de 25 à 64 ans. OCDE (2012c), p. 43.

L'intervention fédérale en matière de formation a ainsi été circonscrite aux personnes en chômage. En outre, les provinces sont limitées dans leur capacité financière, ce qui les contraint à investir peu en cette matière<sup>15</sup>. Cette réalité a sûrement contribué à entretenir l'idée que la formation continue était une nécessité seulement pour les personnes en chômage. La formation continue pour les personnes non prestataires est demeurée et demeure toujours une affaire privée. Il ne faut pas s'étonner d'observer un sous-investissement pour la formation continue de l'ensemble de la main-d'œuvre.

## LA FORMATION CONTINUE, UN BIEN PUBLIC

---

La formation continue destinée aux adultes présente de nombreuses similitudes avec l'éducation des jeunes. C'est un bien public au même titre que l'éducation et elle est nécessaire au développement de l'économie. Elle produit certes des retombées pour les individus qui peuvent améliorer leur employabilité et leur revenu, mais elle procure aussi de nombreux bénéfices pour la société<sup>16</sup>. Il est rentable pour un gouvernement d'investir en formation continue puisqu'un tel investissement permet de relever la productivité.

Si l'éducation n'était pas largement financée par l'État, les taux de scolarisation seraient moindres et toute l'économie du pays en souffrirait. L'accessibilité à l'éducation pour tous est un droit que les Nations Unies ont reconnu à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* justement parce qu'elle procure des bienfaits collectifs majeurs de nature sociale, politique et économique, outre de constituer un puissant levier économique. Il en est de même pour la formation continue : elle permet de lutter contre l'exclusion sociale, d'intégrer les individus à la production collective et de favoriser l'autonomie individuelle tout au long de la vie. Pour cette raison, la formation devrait

---

15. En 1991, le gouvernement du Québec a adopté un important crédit d'impôt pour la formation en entreprise. Quelques années plus tard, alors que le programme devenait populaire et coûtait davantage au gouvernement du Québec, ce dernier a été abandonné et la loi obligeant les entreprises à investir 1 % de leur masse salariale en formation a été adoptée.

16. Bailey (2007).

être plus subventionnée par les gouvernements afin de permettre à un plus grand nombre de personnes d'acquérir des compétences tout au long de leur vie et de s'adapter aux changements.

Les investissements en formation continue (comme ceux en éducation) n'ont pas tous les mêmes retombées économiques. Toutefois, les investissements concernant la formation liée à l'emploi qui permet de répondre à la demande de compétences des entreprises se traduisent par une valeur ajoutée certaine. À ce propos, l'expérience du Royaume-Uni est intéressante. Ce pays a même élaboré sa stratégie de relèvement de la productivité sur la formation continue<sup>17</sup>. Il a bâti un système de valorisation et de développement des compétences qui peut répondre à la demande en compétences et qui permet à la fois d'organiser efficacement la formation en entreprise et d'en relever le rendement.

## DES RÉFÉRENTIELS DE COMPÉTENCES : UNE INFRASTRUCTURE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

.....

Aujourd'hui, les modes d'acquisition des compétences sont de plus en plus variés. Vraisemblablement, cette diversité s'accroîtra compte tenu des nouvelles technologies, des flux migratoires importants et des mouvements de main-d'œuvre. Cependant, les gouvernements au Canada mettent souvent l'accent sur la reconnaissance des diplômes plutôt que sur la reconnaissance des compétences. Or le besoin de l'un n'exclut pas l'autre, car on peut apprendre autrement qu'en institution scolaire et l'on apprend et développe ses compétences en travaillant.

C'est à partir de ce constat que le Royaume-Uni a mis en place dans les années 1980 un vaste système de reconnaissance et de développement des compétences : les National Occupational Standards (NOS) ou National Vocational Qualifications (NVQ) qui visent à reconnaître les compétences liées à l'exercice d'occupations ou de métiers divers. Ainsi, à l'aide de référentiels de compétences conçus par les acteurs d'un secteur économique donné, une institution dûment mandatée peut évaluer, valider et reconnaître par certification les compétences d'individus qui soumettent leur profil de compétences. La personne qui veut se faire reconnaître ses

.....  
<sup>17</sup>. Voir Leitch Review of Skills (2006). Voir aussi Diane Bellemare (2007).

compétences soumet son profil de compétences acquis par apprentissage, en travaillant dans un autre pays ou encore dans le contexte d'une formation institutionnelle. Par exemple, un ou une costumière qui aurait appris sur le tas pourrait se faire évaluer, valider et reconnaître officiellement ses compétences de costumière. De la même manière, un jeune issu d'une école de formation peut avoir à la fois un diplôme et un certificat de compétence. Un immigrant qui soumet son profil de compétences est évalué et s'il passe les tests, il obtiendra une attestation de compétences.

Les NVQ et NOS permettent aussi d'identifier les compétences manquantes pour atteindre des niveaux supérieurs de qualifications. Les individus peuvent ainsi établir leur propre plan individuel de formation afin de combler leurs lacunes à ce chapitre. Ce système est populaire non seulement au Royaume-Uni mais aussi dans plusieurs pays européens ainsi qu'en Corée du Sud, en Australie et en Nouvelle-Zélande, où il s'applique à presque toutes les professions.

Cette approche permet un développement cohérent et efficace de la formation continue. C'est peut-être une solution pour le Canada. À cet égard, on peut relever des similitudes entre l'expérience britannique et l'expérience québécoise du *Cadre de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*. En effet, comme pour le système britannique, la certification est fondée sur la vérification de la compétence et non pas sur un nombre d'heures donné d'apprentissage. Dans les deux cas, le référentiel de compétences est issu des comités sectoriels où sont représentés les acteurs du marché du travail. Au Québec, la certification est attribuée par Emploi-Québec alors qu'au Royaume-Uni le milieu de l'éducation est plus impliqué dans l'évaluation, la reconnaissance et la certification des compétences. Toutefois, l'ampleur du système britannique n'a aucune commune mesure avec celle du Québec.

Plusieurs experts dont ceux de la Banque mondiale font la promotion du système britannique de reconnaissance et de développement des compétences<sup>18</sup>. Ce modèle connaît aussi une certaine popularité aux États-Unis. À l'époque du président Clinton, les États-Unis ont tenté d'instaurer un système national de reconnaissance des compétences: le National Standard Skills System. Même si le président Bush a abandonné cette expérience, la reconnaissance des compétences continue à se développer

---

18. David H. Fretwell, Morgan V. Lewis et Arjen Deij (2001).

dans plusieurs États et pour certains domaines professionnels ou secteurs, notamment dans le secteur manufacturier, ainsi que pour la reconnaissance des compétences dites de base.

Cette approche exige un investissement initial pour l'élaboration des référentiels de compétences mais présente des coûts variables relativement faibles. Il constitue un investissement rentable compte tenu des retombées économiques sous forme de valorisation et de développement de compétences, d'un meilleur rendement de la formation en entreprise et, surtout, d'une productivité nationale accrue. Dans les pays qui l'ont implanté, l'investissement initial a été financé par l'État. Les systèmes de reconnaissance de compétences s'apparentent à des autoroutes nationales, qui, une fois construites, augmentent la rapidité du transport et, conséquemment, la productivité.

L'intérêt des référentiels de compétences est qu'ils favorisent une approche décentralisée et plurielle au développement des compétences en organisant l'offre et la demande en matière de compétences recherchées sans pour autant imposer un processus d'acquisition unique des compétences. Ce système mise sur les résultats. Il reconnaît d'emblée qu'il n'y a pas qu'une seule façon d'apprendre et qu'un seul lieu pour acquérir des compétences. Ils favorisent aussi l'autoformation. C'est une infrastructure pour l'économie du savoir. Ce système ne peut s'implanter par les forces individuelles du marché: il nécessite un investissement initial collectif. Toutefois, comme l'explique un expert de la Banque mondiale, aujourd'hui, avec les nouvelles technologies, il est possible de créer une telle infrastructure à peu de frais en s'inspirant des référentiels existants. En cette ère de mondialisation où le Web est omniprésent, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue.

Bref, afin d'encourager le développement des compétences, la société doit reconnaître officiellement les compétences acquises, et cela, peu importe le parcours effectué pour y parvenir. C'est une condition essentielle pour valoriser l'acquisition de nouvelles compétences. Par ailleurs, les gouvernements doivent s'attaquer au problème du sous-investissement en formation continue, et pour cela, ils doivent élaborer des mécanismes de financement partagé de la formation continue.

## UN COMPTE INDIVIDUEL FORMATION

---

Même si plusieurs mécanismes existent déjà pour partager le coût de la formation continue comme des déductions fiscales pour les particuliers et les entreprises, des subventions publiques et la loi québécoise qui oblige une contribution des entreprises pour la formation de leurs employés, la société a intérêt à faire davantage. Il existe plusieurs autres moyens d'assurer le cofinancement de la formation continue comme les congés formation, les primes de formation, les subventions directes à l'individu ou à l'entreprise, les comptes individuels formation<sup>19</sup>.

Je pense que le compte individuel formation est un outil prometteur. Il permet d'inciter les individus à développer leurs compétences et à se responsabiliser par rapport à leur parcours professionnel. C'est aussi un moyen de sécuriser les travailleurs devant le risque accru d'obsolescence des compétences et de rendre moins menaçante l'adaptation continue au changement. À l'instar de certaines entreprises où le compte individuel formation est devenu un élément de la rémunération privée, il est sans doute souhaitable de transférer cet élément de la rémunération privée à la rémunération publique.

L'idée des comptes individuels formation n'est pas nouvelle. Déjà, en 1997, Jacques Delors parlait d'un compte épargne-temps. Il disait :

[L]e principe de l'égalité des chances doit, en tout état de cause, dominer tous les choix à effectuer. Puisque l'éducation tout au long de la vie va peu à peu se mettre en place, on pourrait envisager d'attribuer à chaque jeune qui va débiter sa scolarité, un crédit-temps lui donnant droit à un certain nombre d'années d'enseignement [...] Il aurait également la possibilité d'augmenter son capital, en faisant des versements financiers, sorte d'épargne, prévoyance consacrée à l'éducation, au crédit de son compte à « banque du temps choisi »<sup>20</sup>.

D'autres ont parlé de « droits de tirages sociaux », d'un « droit individuel transférable et garanti collectivement », « d'un passeport éducation formation », « d'un droit à la qualification différé » ou encore « d'une assurance emploi formation »<sup>21</sup>.

---

19. Voir, à cet effet, Mark Goldenberg (2007).

20. Jacques Delors (1997). *L'éducation, un trésor est caché dedans*, Paris, Odile Jacob et UNESCO, cité dans Jacques Barthélémy *et al.* (2008).

21. Jacques Barthélémy *et al.*, *op. cit.*, p. 80-83.

Au début des années 2000, des pays comme le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, l'Autriche, l'Allemagne ont mis en place des dispositifs visant à garantir un droit quelconque pour certains groupes à la formation continue. Certains de ces dispositifs étaient des projets pilotes, d'autres sont toujours en cours. Des grandes entreprises, comme IBM aux États-Unis et Skandia en Suède, ont également mis en place des comptes d'épargne formation pour leurs employés.

Il ressort de l'analyse de ces expériences internationales qu'un compte individuel formation fondé uniquement sur l'épargne ne profite pas à tous. En effet, dans ce cas, ce sont les salariés à revenus élevés qui ont déjà de bonnes qualifications qui en profitent le plus. Mieux vaut financer un compte individuel formation au moyen de l'assurance.

Ainsi, on pourrait intégrer un compte individuel formation au programme de l'assurance emploi et la valeur de ce compte pourrait augmenter proportionnellement à la participation active au marché du travail. À l'instar du Danemark, de la Suède, de la Finlande et de la Norvège, où un individu participe en moyenne à près d'une année de formation durant toute sa vie active<sup>22</sup>, on pourrait prévoir, dans le compte formation, la possibilité pour un Canadien de prendre jusqu'à une année de formation répartie tout au long de sa vie professionnelle. Un compte individuel de formation pourrait être ainsi créé en mutualisant le coût annuel de cet investissement sous forme assurancielle. Le financement serait garanti à partir des cotisations des employés et des employeurs, comme cela se fait actuellement dans le cadre du programme d'assurance emploi. On pourrait prévoir que seule une formation liée à l'emploi est admissible et que le compte formation ne peut être utilisé que s'il y a une entente avec un employeur. Ce compte pourrait également financer les coûts de la reconnaissance des compétences, s'il y a lieu.

D'autres possibilités pourraient également être envisagées. Par exemple, l'employeur pourrait y verser des crédits pour le compte de son employé et le gouvernement pourrait également créditer davantage le compte de ceux et celles qui ont moins d'années de scolarité. Les personnes qui utilisent moins l'assurance emploi pourraient bénéficier de bonus

---

22. OCDE (2011b), p. 390.



crédités au compte de formation. Le détail de ce compte est à définir, mais la technologie d'aujourd'hui permet de mettre en place de tels outils qui responsabilisent les individus.

Bref, aux grands maux, les grands moyens. Comme la formation continue et le développement des compétences sont devenus des enjeux économiques majeurs, il est grand temps d'innover pour en tenir compte. Cette solution est intéressante pour le Canada puisqu'elle n'empiète pas sur les compétences provinciales : le compte individuel formation étant un dispositif de financement. En revanche, la mise en place d'un système de reconnaissance des compétences nécessite évidemment la collaboration des acteurs économiques que sont les comités sectoriels ainsi que la collaboration des provinces.



# 10

---

## CHAPITRE

### Réduire les inégalités de revenus

Il existera toujours des inégalités de revenus dans notre système économique. Elles jouent un rôle important pour inciter les gens à développer leurs compétences et à se dépasser. Vues sous cet angle, les inégalités de revenus contribuent à améliorer la richesse collective ainsi que le sort des plus démunis. C'est ainsi que le philosophe Rawls les justifie. Selon lui, les inégalités de revenus sont acceptables pourvu qu'elles contribuent à améliorer la situation des plus pauvres. Sinon, elles deviennent des iniquités.

Or, de plus en plus de gens s'insurgent sur la place publique contre les inégalités de rémunération. Elles sont perçues de plus en plus comme autant d'iniquités. Plusieurs dénoncent les salaires faramineux que touchent certains dirigeants d'entreprises publiques (cotées en Bourse). Lorsqu'un chef d'entreprise gagne 60 fois plus que le plus bas salarié, on peut questionner le bien-fondé d'une telle inégalité. Cette inégalité de traitement permet-elle vraiment d'améliorer le sort des plus démunis ? On peut en douter.

Le problème est plus grave encore lorsque la classe moyenne s'évapore au profit des classes occupant les deux pôles de revenus. Les inégalités de revenus laissent en outre leur empreinte sur le tissu social. En effet, une société plus inégalitaire crée un monde pour les riches et un autre pour les pauvres. Les barrières entre les classes de revenus deviennent plus étanches et la mobilité sociale, si chère au rêve américain et canadien, devient passablement réduite. Le monde du travail devient moins apte à offrir des possibilités de promotion sociale. Il peut toujours arriver qu'une personne issue d'un milieu défavorisé réussisse par ses capacités individuelles extraordinaires à accéder au monde des riches. Toutefois, dans un monde inégalitaire et segmenté, cette probabilité diminue. Ce qui augmente, par contre, ce sont les taux de décrochage scolaire, la maladie, la pauvreté, l'exclusion qui sont plus élevés dans les quartiers défavorisés. Ainsi, dans un monde où les inégalités sont croissantes, il est de plus en plus difficile d'appliquer le principe de l'égalité des chances pour tous. C'est un défi pour le système de rémunération.

Ce chapitre traite de la répartition des revenus d'emplois et des inégalités qui augmentent partout dans le monde. Le Canada n'y échappe pas, même si la mobilité y est plus grande qu'aux États-Unis et en Grande-Bretagne<sup>1</sup>. Il présente la situation canadienne comparativement à celle d'autres pays qui font de l'emploi une priorité dans leur politique économique. On constate que les inégalités avant et après impôts et transferts de revenus sont en croissance partout. Peut-on y remédier? Je propose un petit pas dans la bonne direction : des cotisations sociales progressives.

## DES INÉGALITÉS ACCRUES

---

Les statistiques sur la répartition du revenu montrent que les régimes publics de transferts de revenus réduisent les écarts de la rémunération privée. Statistique Canada et l'OCDE publient régulièrement des données concernant le coefficient de Gini, qui mesure le degré d'inégalité dans la répartition des revenus. Plus le coefficient s'approche de l'unité, plus les inégalités de revenus sont considérées comme élevées. L'OCDE publie

---

1. Voir OCDE (2008), chap. 8, p. 237. La mobilité intergénérationnelle est encore plus importante au Canada, en Australie et dans les pays nordiques qu'aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

les coefficients de Gini pour les pays membres de l'Organisation depuis le milieu des années 1970. Le tableau 10.1 ventile les données avant et après impôts et transferts, pour la population en âge de travailler (18 à 65 ans).

Les données indiquent que les revenus gagnés (avant impôts et transferts) sont répartis plus inégalement que par le passé dans tous les pays. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Les statisticiens soulignent que les nouveaux emplois qui se créent sont soit des emplois fort bien rémunérés qui exigent des compétences et des diplômes, soit des emplois non qualifiés et payés au bas de l'échelle. Les causes profondes de ce phénomène sont multiples : la délocalisation d'entreprises dans les pays à bas salaire, l'importance de la technologie et des emplois à haut niveau scientifique ainsi que la demande importante pour des services traditionnels moins bien rémunérés sont entre autres invoquées. D'autres ajoutent que la concurrence accrue, la baisse d'influence des syndicats et la croissance d'emplois atypiques sont autant de facteurs qui contribuent à accroître les inégalités dans les revenus gagnés, car ces tendances réduiraient la force de négociation de la main-d'œuvre.

L'analyse des données du tableau 10.1 permet de distinguer deux périodes. La première, qui va jusqu'aux années 1990, et la seconde, qui commence au milieu des années 1990, moment à partir duquel les coefficients de Gini affichent une légère tendance à la hausse surtout pour les revenus **avant** impôts et transferts. Dans tous les pays, les impôts et transferts réussissent à répartir plus également les revenus d'emploi. La Norvège et la Suède affichent des coefficients de Gini **après** impôts et transferts les plus faibles (sous la barre de 0,30), suivies par l'Autriche et l'Allemagne. Les inégalités sont les plus élevées aux États-Unis, suivis par le Royaume-Uni et le Canada.

Si l'on compare le milieu des années 1970 à la fin des années 2000, l'accroissement des inégalités avant et après impôts et transferts est manifeste dans tous les pays. Elles ont augmenté même dans les pays scandinaves ce qui fait que l'écart relatif entre le Canada et la Norvège et la Suède est passé de 38 % à 27 % entre le milieu des années 1980 et la fin des années 2000.

TABLEAU 10.1

Coefficient de Gini avant et après impôts et transferts pour la population en âge de travailler, différents pays, du milieu des années 1970 à la fin des années 2000

|             |              | Milieu<br>des<br>années<br>1970 | Milieu<br>des<br>années<br>1980 | Vers<br>1990 | Milieu<br>des<br>années<br>1990 | Vers<br>2000 | Milieu<br>des<br>années<br>2000 | Fin des<br>années<br>2000 |
|-------------|--------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------|---------------------------------|--------------|---------------------------------|---------------------------|
| Canada      | Avant        | 0,36                            | 0,37                            | 0,38         | 0,4                             | 0,42         | 0,41                            | 0,42                      |
|             | <b>Après</b> | <b>0,3</b>                      | <b>0,29</b>                     | <b>0,29</b>  | <b>0,29</b>                     | <b>0,33</b>  | <b>0,32</b>                     | <b>0,33</b>               |
| Autriche    | Avant        |                                 |                                 |              |                                 |              | 0,39                            | 0,41                      |
|             | <b>Après</b> |                                 | <b>0,23</b>                     |              | <b>0,23</b>                     | <b>0,25</b>  | <b>0,27</b>                     | <b>0,26</b>               |
| Allemagne   | Avant        |                                 | 0,36                            | 0,35         | 0,39                            | 0,39         | 0,42                            | 0,42                      |
|             | <b>Après</b> |                                 | <b>0,25</b>                     | <b>0,25</b>  | <b>0,27</b>                     | <b>0,26</b>  | <b>0,27</b>                     | <b>0,3</b>                |
| Norvège     | Avant        |                                 | 0,29                            |              | 0,35                            | 0,38         | 0,41                            | 0,38                      |
|             | <b>Après</b> |                                 | <b>0,21</b>                     |              | <b>0,24</b>                     | <b>0,26</b>  | <b>0,28</b>                     | <b>0,26</b>               |
| Suède       | Avant        | 0,31                            | 0,32                            | 0,32         | 0,37                            | 0,38         | 0,37                            | 0,37                      |
|             | <b>Après</b> | <b>0,2</b>                      | <b>0,2</b>                      | <b>0,2</b>   | <b>0,22</b>                     | <b>0,24</b>  | <b>0,24</b>                     | <b>0,26</b>               |
| Royaume-Uni | Avant        | 0,32                            | 0,41                            | 0,43         | 0,45                            | 0,46         | 0,45                            | 0,46                      |
|             | <b>Après</b> | <b>0,26</b>                     | <b>0,31</b>                     | <b>0,35</b>  | <b>0,33</b>                     | <b>0,35</b>  | <b>0,33</b>                     | <b>0,35</b>               |
| États-Unis  | Avant        | 0,37                            | 0,40                            | 0,41         | 0,44                            | 0,44         | 0,45                            | 0,45                      |
|             | <b>Après</b> | <b>0,3</b>                      | <b>0,33</b>                     | <b>0,34</b>  | <b>0,35</b>                     | <b>0,35</b>  | <b>0,37</b>                     | <b>0,37</b>               |

Source : OCDE (2011). « Distribution des revenus : inégalités », StatExtracts, 5 décembre, <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=26068>>, consulté le 22 mai 2013.

### RATIO DU SALAIRE LE PLUS ÉLEVÉ DU NEUVIÈME DÉCILE PAR RAPPORT À CELUI DU PREMIER DÉCILE

On peut aussi mesurer l'évolution du degré d'inégalité dans la répartition des revenus en comparant les revenus des plus riches à ceux des plus pauvres. L'OCDE produit des données statistiques qui comparent les ratios des salaires bruts des plus fortunés à ceux des 10 % les moins fortunés. On remarque une légère hausse de ce ratio dans plusieurs pays dont le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni. Ce qui frappe le plus, c'est qu'en matière d'inégalités des salaires, le Canada se situe parmi les pays où les salaires **avant** impôts sont les plus inégaux : le salaire brut le plus élevé du neuvième décile est 3,75 fois plus élevé que celui du premier. Sans surprise, c'est aux États-Unis que le ratio est le plus élevé.

**Ratio des déciles des salaires bruts du 9<sup>e</sup> décile par rapport au 1<sup>er</sup> décile (rapport entre la valeur supérieure du 9<sup>e</sup> décile et celle du 1<sup>er</sup> décile)**

|             | 2000  | 2005 | 2008              |
|-------------|-------|------|-------------------|
| Canada      | 3,61  | 3,74 | 3,75              |
| Autriche    | n. d. | 3,26 | 3,32              |
| Allemagne   | 3,24  | 3,27 | 3,32              |
| France      | 3,10  | 2,91 | 2,91 <sup>1</sup> |
| Norvège     | 2,00  | 2,12 | 2,28              |
| Suède       | 2,35  | 2,23 | 2,28              |
| États-Unis  | 4,49  | 4,86 | 4,98              |
| Royaume-Uni | 3,46  | 3,60 | 3,59              |

1. Donnée de 2007.

Source: OCDE (2013). «Distribution des revenus et pauvreté», StatExtracts, <<http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>>, consulté le 22 mai 2013.

## FINANCER LE SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION PUBLIQUE PAR DES COTISATIONS PLUS PROGRESSIVES

Jusqu'à maintenant les régimes d'assurances sociales et le RRQ-RPC ont été financés par des cotisations sociales payées par les employés et les employeurs. C'est ce mode de financement que l'on retrouve pour la plupart de ces programmes dans le monde. Bien qu'elle se distingue du mode de financement des assurances privées qui doivent respecter certains principes actuariels pour garantir leur solvabilité, l'assurance sociale épouse néanmoins les principes du marché: les cotisations comme les prestations sont proportionnelles aux revenus jusqu'à un maximum du revenu assurable. Ce lien entre les cotisations et les prestations est issu de la volonté collective de faire reconnaître le droit individuel à une protection de revenu. Il n'est toutefois pas intrinsèquement nécessaire.

En effet, cette façon de procéder a des effets sur la répartition des revenus. Comme les cotisations sociales représentent généralement un pourcentage fixe du revenu jusqu'à un maximum assurable, elles sont proportionnellement moins élevées pour les salariés dont les revenus sont supérieurs au maximum assurable puisqu'ils ne versent aucune cotisation sur les revenus au-dessus de ce seuil. En d'autres mots, les cotisations

sociales sont régressives. Il en est de même pour les entreprises. Le pourcentage de la masse salariale versé en cotisations sociales diminue lorsque la moyenne des salaires payés dépasse le maximum assurable.

Le tableau 10.2 illustre ce phénomène en comparant deux entreprises, A et B, dont le salaire moyen est respectivement de 50 000 \$ et de 67 500 \$. Il suppose une cotisation sociale de 10 % payée sur le salaire brut jusqu'à un maximum assurable de 50 000 \$. On constate d'abord que le taux effectif de cotisation, soit la cotisation en pourcentage du salaire brut, baisse lorsque le salaire individuel dépasse le maximum assurable de 50 000 \$. Ainsi, pour un individu qui gagne 100 000 \$, le taux de cotisation effectif est de 5 % alors qu'il est de 10 % pour tous ceux qui gagnent 50 000 \$ et moins. Il en va de même pour l'entreprise. En effet, pour l'entreprise A, le fardeau de la cotisation sur la masse salariale totale est de 9,5 % alors qu'il est de 7,4 % pour l'entreprise B, où le salaire moyen est plus élevé.

TABLEAU 10.2  
Taux de cotisation effectif sur le salaire brut  
et sur la masse salariale : exemple d'une cotisation sociale  
de 10 % jusqu'à un maximum assurable de 50 000 \$

| Entreprise A         |                      |                             | Entreprise B         |                      |                             |
|----------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|
| Salaire par employé  | Cotisations payées   | Taux de cotisation effectif | Salaire par employé  | Cotisations payées   | Taux de cotisation effectif |
| 40 000\$             | 4 000\$              | 10,0 %                      | 50 000\$             | 5 000\$              | 10,0 %                      |
| 50 000\$             | 5 000\$              | 10,0 %                      | 60 000\$             | 5 000\$              | 8,3 %                       |
| 50 000\$             | 5 000\$              | 10,0 %                      | 60 000\$             | 5 000\$              | 8,3 %                       |
| 60 000\$             | 5 000\$              | 8,3 %                       | 100 000\$            | 5 000\$              | 5,0 %                       |
| Masse salariale      | Total cotisations    | Taux de cotisation effectif | Masse salariale      | Total cotisations    | Taux de cotisation effectif |
| 200 000\$            | 19 000\$             | 9,5 %                       | 270 000\$            | 20 000\$             | 7,4 %                       |
| Moyenne des salaires | Cotisations moyennes | Taux effectif moyen         | Moyenne des salaires | Cotisations moyennes | Taux effectif moyen         |
| 50 000\$             | 4 750\$              | 9,5 %                       | 67 500\$             | 5 000\$              | 7,4 %                       |

Ainsi, le poids financier des cotisations sociales, mesuré en pourcentage de la masse salariale, est plus élevé pour les entreprises dont le salaire moyen est plus faible. Comme les petites et moyennes entreprises payent généralement des salaires plus faibles, elles sont plus touchées par les



cotisations sociales. Conséquemment, une hausse des cotisations sociales les affecte davantage que les grandes entreprises. Par ailleurs, au Canada, certains régimes comme le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada sont généralement intégrés aux régimes de retraite à prestations déterminées des entreprises. Ainsi, une bonification des régimes publics se traduit par une baisse du coût des régimes de retraite complémentaires à prestations déterminées. En effet, bonifier les régimes publics contribue à réduire les obligations financières des entreprises qui offrent de tels régimes. Pour ces entreprises, l'augmentation des cotisations sociales associée à une bonification du régime est ainsi compensée en partie par une baisse des coûts des régimes de protection privés.

Le caractère régressif des cotisations sociales tient à l'existence d'un revenu maximal assurable aux fins de cotisations. Or la régressivité a des conséquences au chapitre de l'emploi. L'existence d'un revenu maximal assurable peut inciter les entreprises à offrir davantage de temps supplémentaire à leurs employés plutôt que d'embaucher de nouveaux salariés. L'entreprise évite ainsi de payer de nouvelles cotisations sociales lorsque ceux et celles qui font du temps supplémentaire ont des salaires au-dessus du maximum assurable. En revanche, s'il n'existait pas de maximum de revenu aux fins de cotisations, les taux de cotisations sociales seraient les mêmes pour chaque heure de salaire, et cela, peu importe le niveau des salaires. Le financement par cotisations deviendrait proportionnel et s'il existait une exemption minimale de revenu (sur laquelle aucune cotisation ne serait prélevée), il deviendrait progressif. Les entreprises hésiteraient moins à embaucher de nouvelles recrues si les cotisations étaient proportionnelles, voire progressives.

Les représentants du patronat affirment souvent que les cotisations sociales sont néfastes à la création d'emplois justement parce que leur incidence est plus forte sur les petites et moyennes entreprises qui constituent des moteurs économiques réels. Si les programmes sociaux, qui constituent la rémunération publique, ont un coût, ils ont aussi des effets positifs sur la productivité de la main-d'œuvre. Personnellement, pour toutes les raisons invoquées dans les chapitres historiques précédents, je suis persuadée que les effets positifs des programmes sociaux sont de loin supérieurs aux coûts pour les entreprises. S'il en était autrement, les entreprises ne les auraient pas offerts à leurs employés, au début de l'industrialisation. Néanmoins, je pense que le mode actuel de détermination des cotisations pourrait être amélioré afin d'accroître leur équité et leur efficacité.

Le mode actuel de détermination des cotisations est influencé par la volonté collective de voir affirmé le droit à une protection. À partir du moment où l'on reconnaît le droit des individus à des régimes d'assurance sociale et à des régimes de retraite publics, il est possible de séparer le mode de financement des régimes du mode de détermination de la prestation sociale. Il en est ainsi pour l'éducation et la santé. Pourquoi en serait-il autrement pour les prestations de chômage, la retraite et autres protection du revenu ? À ce propos, il est intéressant de rappeler qu'à l'origine les cotisations d'assurance chômage étaient plus faibles pour les faibles salariés.

Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable d'appliquer le taux de cotisations sociales sur la totalité des revenus (ou jusqu'à un maximum beaucoup plus élevé qu'actuellement). Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, les taux de cotisations pourraient être inférieurs à ce qu'ils sont actuellement, car ils s'appliqueraient sur une masse salariale plus importante<sup>2</sup>; ils deviendraient neutres par rapport à la structure salariale de l'entreprise. Ceci réduirait les effets régressifs inhérents au mode actuel de financement des programmes sociaux et pourrait stimuler l'embauche.

On pourrait également augmenter l'exemption de base ce qui rendrait les cotisations sociales progressives plutôt que proportionnelles. Ainsi, les individus qui travaillent au salaire minimum paieraient moins de cotisations et verraient leurs revenus nets augmenter. De la même manière, les entreprises verraient leur coût de main-d'œuvre pour les faibles salariés diminuer. Cette proposition contribuerait aussi à combattre les inégalités de revenus croissantes dans les gains d'emploi. Un tel mode de détermination du taux de cotisation pourrait favoriser la création d'emplois, notamment dans le secteur des services. En somme, l'abolition du revenu maximal assurable pour fins de cotisations et l'élargissement de l'exemption de base pourraient contribuer à réduire les inégalités de revenus et à stimuler la création d'emploi au lieu d'inciter l'employeur à recourir au temps supplémentaire.

Si les forces du marché tendent à accroître les écarts de revenus, on peut donc améliorer les revenus tirés de l'emploi par un financement beaucoup plus progressiste des programmes sociaux. Cette façon de procéder est plus avantageuse que les suppléments de revenus de travail, qui sont intéressants en soi, mais dont l'effet est retardé par l'impôt. Ils ne contribuent pas non plus à soulager les PME qui sont négativement touchées par les cotisations sociales.

---

2. Dans l'exemple précédent, si le taux de cotisation s'appliquait sur la totalité de la masse salariale, il serait de 8,3 % au lieu de 10 %.



PARTIE

LE PLEIN EMPLOI,  
UN OBJECTIF PRIORITAIRE



# 11

---

## CHAPITRE

### Le plein emploi, un monde d'opportunités

*Toute définition d'opportunité qui n'inclut pas l'opportunité de travailler  
ne peut remplir les promesses implicites du rêve américain.*

John H.G. Pierson<sup>1</sup>

Actuellement, au Canada, l'objectif du plein emploi est absent des débats médiatiques et politiques. Certains politiciens en parlent parfois dans leurs discours sans prendre toutefois d'engagements fermes pour réaliser cet objectif, ce qui contribue, par le vide de leurs propos, à développer le scepticisme de la population à l'égard de ce concept. Dans l'esprit de plusieurs observateurs, il est démodé et suranné de parler de plein emploi, car il n'aurait eu de sens qu'après la Seconde Guerre mondiale. Et pourtant, au Québec, par exemple, de nombreux acteurs économiques des milieux d'affaires, syndicaux, institutionnels et communautaires se sont associés

---

1. Traduction libre de John H.G. Pierson (1985), p. 6: «*Any definition of opportunity that leaves out the opportunity to work is simply not good enough to fulfill the promises implicit in the American dream.*»

pendant plusieurs années (1987 à 1997) dans le cadre du Forum pour l'emploi pour en faire la promotion dans leurs milieux respectifs ainsi qu'auprès des gouvernements.

N'est-il pas important, pour tout un chacun, de pouvoir travailler et gagner décemment sa vie? Ne souhaitons-nous pas tous, individuellement, occuper un emploi rémunéré qui soit à la fois payant et intéressant? Ne souhaitons-nous pas que la même possibilité soit offerte à nos enfants et à tous ceux et celles qui veulent travailler? Les statistiques sur la population active montrent que dans la plupart des provinces (même en Alberta et en Saskatchewan), de nombreuses personnes cherchent activement du travail sans pouvoir décrocher un emploi. Comme nous l'avons vu précédemment, le plus souvent, le marché du travail canadien a été en pénurie d'emplois, soit plus de demandeurs d'emploi que de postes vacants. Aujourd'hui, les pénuries d'emplois cohabitent avec les pénuries de main-d'œuvre spécialisée. Parler de plein emploi, c'est s'occuper de ces deux réalités à la fois.

Cela étant dit, le plein emploi demeure un enjeu de société tout à fait actuel, aujourd'hui plus que jamais. On ne peut prétendre que cet enjeu est dépassé quand, au Canada, près de 1,4 million de personnes sont activement à la recherche d'un emploi. C'est un objectif qu'il faut poursuivre si l'on veut soulager non seulement la misère locale mais aussi celle des 200 millions et plus de chômeurs sur la planète et bâtir des démocraties durables, plus équitables et plus aptes à affronter les changements économiques perpétuels comme les impératifs associés aux changements technologiques, à la mondialisation, au développement économique des pays émergents ainsi qu'aux changements climatiques.

Ce chapitre vise avant tout à définir ce qu'on doit comprendre quand on parle de plein emploi. Le chapitre suivant montre que la poursuite du plein emploi est nécessaire pour assurer la santé économique de toute nation et qu'elle s'inscrit dans la quête de la justice sociale et de l'égalité des chances pour tous. Le plein emploi permet à tout citoyen de devenir libre sur le plan économique, politique et social. Nous verrons plus loin que la poursuite du plein emploi n'est ni utopique, ni bureaucratique, ni inflationniste et que ce n'est pas un objectif socialiste. C'est un objectif historique associé à la poursuite de la démocratie, de la liberté et de la justice sociale.

### LE FORUM POUR L'EMPLOI

Le Forum pour l'emploi est une association d'acteurs économiques privés du Québec qui a vu le jour en 1987 dans le but de promouvoir le plein emploi, la productivité et le dialogue social. Il réunissait les représentants de toutes les centrales syndicales, de toutes les associations patronales, de plusieurs grandes entreprises et institutions financières, des réseaux de l'éducation et de la formation professionnelle, du monde municipal, du clergé ainsi que des milieux des jeunes, des femmes et des communautés culturelles. Il était présidé par Claude Béland, président du Mouvement Desjardins. Les gouvernements du Québec et d'Ottawa n'étaient pas conviés à cette table et le financement du Forum était entièrement assuré par les cotisations de ses membres.

On peut attribuer l'origine du Forum au militantisme de quelques individus de divers horizons venus nous solliciter, Lise Poulin-Simon et moi, ainsi que d'autres, afin de passer à l'action à la suite de la publication de notre livre *Le défi du plein emploi*. S'ensuivit une invitation lancée à tous les grands acteurs socioéconomiques du Québec, qui décidèrent alors de se mobiliser pour l'organisation de douze forums régionaux conduisant à un grand Forum national, en novembre 1989. Cet événement marqua le début d'une dizaine d'années de mobilisation des partenaires autour des enjeux et pistes d'action identifiés dans le cadre de ce vaste exercice de concertation.

Même si le Forum pour l'emploi a souvent agi dans l'ombre, il a à son actif diverses réalisations, dont plusieurs colloques publics, mémoires et déclarations communes des partenaires sur les enjeux du développement de l'emploi. Il aura aussi suscité la création de plusieurs initiatives de concertation locales et régionales axées sur des actions et des projets concrets. Enfin, il est largement reconnu pour avoir contribué à l'édification du consensus québécois sur le rapatriement au Québec des fonds fédéraux destinés aux mesures actives du marché du travail et pour avoir influencé le gouvernement du Québec pour la création de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM).

C'est d'ailleurs à la suite de ce rapatriement et de la création de ces nouvelles institutions publiques (la SQDM cédant place en 2008 au tandem Commission des partenaires du marché du travail et Emploi-Québec) que le Forum a progressivement cessé ses activités, les partenaires ayant alors décidé de poursuivre leur concertation pour l'emploi au sein des nouvelles institutions.

### LE PLEIN EMPLOI, PAS ZÉRO CHÔMAGE

Le plein emploi, ce n'est pas la caricature que certains en font, à savoir l'obligation pour tous de travailler à plein régime. Ce n'est pas non plus le chômage zéro. En effet, même lorsqu'on observe le plein emploi dans une société, il y aura toujours des personnes sans emploi à la recherche de travail.

Rappelons qu'une personne est en chômage lorsqu'elle est sans travail rémunéré, qu'elle est disponible pour travailler et qu'elle recherche activement un emploi. Toutes les personnes que Statistique Canada considère

comme étant officiellement en chômage satisfont à ces trois critères. Je le rappelle, en 2012, on compte près de 1,4 million de personnes en chômage (1 368 400). Or il y a plusieurs raisons qui expliquent pourquoi une personne est officiellement en chômage. À cet effet, les économistes distinguent quatre causes principales.

C'est souvent le manque ou la pénurie d'emplois qui explique que des personnes sont en chômage. C'est d'ailleurs la cause actuelle du chômage dans le monde. La crise financière de 2008 a complètement perturbé les marchés des biens et services entraînant faillites d'entreprises et mises à pied massives. Au Canada, la situation est loin d'être aussi alarmante qu'en Europe ou aux États-Unis, mais les pénuries d'emplois sont néanmoins importantes dans plusieurs régions bien que l'on observe en même temps des pénuries de main-d'œuvre spécialisée. Le chômage lié aux pénuries d'emploi, qu'on appelle aussi le **chômage conjoncturel**, est causé par la faiblesse de l'activité économique. Toutefois, dans certaines régions, ce type de chômage n'a rien de conjoncturel et s'apparente parfois à du sous-développement économique.

Une personne peut aussi se retrouver en chômage parce qu'elle n'a pas les compétences requises pour les emplois offerts ou parce qu'elle habite une région où les emplois sont rares alors qu'ils sont à pourvoir ailleurs ou encore, comme cela arrive de plus en plus, parce qu'elle est trop qualifiée pour les emplois disponibles. Dans tous ces cas de figure, le chômage est causé par des problèmes de nature structurelle, c'est pourquoi on l'appelle le **chômage structurel**. Son importance s'accroît depuis quelques décennies avec la mondialisation et l'accélération des changements technologiques. En effet, les entreprises se transforment, déménagent ou mettent fin à leurs activités, laissant derrière elles de nombreuses communautés et des personnes confrontées à des problèmes d'adaptation qu'elles ont de la difficulté à résoudre par elles-mêmes.

Une personne peut aussi être en chômage une partie de l'année parce que l'emploi est saisonnier : c'est le **chômage saisonnier**. Enfin, il y a ceux et celles qui ont les compétences nécessaires mais qui intègrent ou reviennent sur le marché de l'emploi ou qui ont quitté un emploi qui ne les satisfaisait pas pour se mettre en quête de nouveaux défis : c'est le **chômage frictionnel**. En somme, même en situation de plein emploi, il y aura toujours du chômage frictionnel et, généralement, ce type de chômage augmente quand l'économie s'approche du plein emploi.



## UN TRAVAIL DÉCENT, PRODUCTIF ET LIBREMENT CHOISI POUR CEUX QUI DÉSIRENT TRAVAILLER

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui, le plein emploi représente un état de l'économie où tous ceux et celles qui **veulent** travailler peuvent avoir accès à un emploi rémunéré dans un métier ou une profession pour lesquels ils ont été formés, et ce, dans des conditions de travail décentes. La notion de plein emploi recouvre donc des aspects quantitatifs comme l'abondance des emplois disponibles, mais aussi qualitatifs, comme un travail dans des conditions satisfaisantes. Le concept de plein emploi a évolué dans le temps. Dans les années 1930 et 1940, on en parlait surtout au masculin. Le plein emploi signifiait que tout chef de famille ou tout homme qui voulait exercer un emploi rémunéré pouvait le faire.

Aujourd'hui, il se conjugue aussi au féminin avec la quête pour l'indépendance économique des femmes. Pour les femmes, le plein emploi signifie surtout d'être rémunérée pour leur travail. En effet, pendant longtemps, les femmes ont eu pour ainsi dire le monopole du travail domestique non rémunéré. Pour elles, être sur le marché du travail entraînait un alourdissement de leur tâche pour concilier travail professionnel et travail domestique. Heureusement, les hommes d'aujourd'hui participent davantage à l'accomplissement des travaux domestiques et une majorité de femmes occupent un emploi rémunéré leur permettant de jouir d'une plus grande indépendance économique.

Cette idée de pouvoir exercer un emploi rémunéré, librement choisi et décent pour tous ceux et celles qui le désirent a été vigoureusement défendue par les économistes Keynes et Beveridge après la Seconde Guerre mondiale. Lord Beveridge, connu pour ses travaux sur la sécurité sociale, a aussi écrit sur le plein emploi. Dans son livre *Full Employment in a Free Society*, il propose une définition opérationnelle du plein emploi qu'il considère, comme moi, une condition nécessaire au bon fonctionnement de la sécurité sociale. Pour lui, le plein emploi est une situation où le nombre de postes vacants est égal ou supérieur au nombre de personnes à la recherche d'emploi<sup>2</sup>. Ainsi, le niveau de l'activité économique est alors

---

2. « Full employment in this Report [...] means having always more vacant jobs than unemployed men, not slightly fewer jobs. It means that the jobs are at fair wages, of such a kind, and so located that the unemployed men can reasonably be expected to take them; it means, by consequence, that the normal lag between losing one job and finding another will be very short. » William H. Beveridge (1944), p. 17.

tel qu'il n'y a pas de pénuries d'emplois et la demande pour la production intérieure du pays est suffisante pour embaucher tous ceux et celles qui veulent travailler. Beveridge insiste beaucoup sur le bien-fondé d'avoir un marché du travail à l'avantage de la main-d'œuvre. Une telle situation encouragera les entreprises à investir dans la machinerie et l'équipement, entraînera une augmentation de la productivité et favorisera l'innovation.

En 1944, lorsque Beveridge a publié son livre, il n'existait pas de statistiques sur les postes vacants et elles demeurent éparses encore aujourd'hui. Pour cette raison et parce qu'il voulait identifier un objectif concret pour la poursuite du plein emploi au Royaume-Uni, il évalua que le plein emploi était compatible avec un taux de chômage de 3 % (1 % de taux de chômage saisonnier et 2 % de taux frictionnel)<sup>3</sup>.

## LE TAUX DE CHÔMAGE FRICTIONNEL OBSERVÉ AU PLEIN EMPLOI

Aujourd'hui, nous disposons de beaucoup plus d'informations sur le marché du travail que dans le passé. Au Canada, on collige depuis quelque temps des données sur les postes vacants. À titre indicatif, de nouvelles statistiques trimestrielles produites par Statistique Canada sur les postes vacants indiquent que, pour la période d'octobre à décembre 2012, il y avait en moyenne, au Canada, près de 220 900 postes vacants, soit 5,7 chômeurs par poste vacant<sup>4</sup>. Pour la même période, le taux de chômage était de 7,2 % alors que la proportion des personnes de 15 ans et plus qui occupaient un emploi atteignait près de 62,0 %. Selon ces données, le Canada est loin de s'approcher du plein emploi.

Toutefois, le tableau 11.1 montre qu'il existe de nombreuses disparités entre les provinces concernant les possibilités d'emploi. C'est en Alberta et en Saskatchewan où le marché du travail est le plus dynamique. Il s'approche du plein emploi. En effet, on compte 1,9 chômeur par poste vacant dans ces deux provinces; c'est presque l'égalité entre le nombre de postes vacants et de chômeurs, soit le plein emploi selon la définition qu'en donne Beveridge. En revanche, les provinces de l'Atlantique

3. *Ibid.*, p. 21 et p. 127-128

4. Statistique Canada (2013). «Postes vacants, moyenne de trois mois se terminant en décembre 2012», 20 mars, <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130320/dq130320a-fra.htm>>, consulté le 22 mai 2013.

et le Québec comptent un nombre important de chômeurs par poste vacant : 7,7 pour le Québec, 10,5 pour le Nouveau-Brunswick et 16 pour Terre-Neuve-et-Labrador.

TABLEAU 11.1

Nombre de postes vacants, de chômeurs et ratio chômeurs/postes vacants, par province, moyenne de trois mois se terminant en décembre 2012

|                         | Nombre<br>de postes<br>vacants | Nombre<br>de chômeurs | Nombre<br>de chômeurs<br>par poste<br>vacant | Taux<br>de chômage<br>Janvier 2013 |
|-------------------------|--------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Canada</b>           | <b>220,9</b>                   | <b>1 257,8</b>        | <b>5,7</b>                                   | <b>7,0</b>                         |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 1,9                            | 30,2                  | 16,0                                         | 11,5                               |
| Île-du-Prince-Édouard   | 1,6                            | 9,3                   | 6,0                                          | 11,8                               |
| Nouvelle-Écosse         | 4,6                            | 42,8                  | 9,4                                          | 9,7                                |
| Nouveau-Brunswick       | 3,8                            | 39,7                  | 10,5                                         | 11,3                               |
| Québec                  | 40,1                           | 308,4                 | 7,7                                          | 7,1                                |
| Ontario                 | 66,0                           | 526,9                 | 8,0                                          | 7,7                                |
| Manitoba                | 9,0                            | 31,8                  | 3,5                                          | 5,0                                |
| Saskatchewan            | 12,4                           | 23,2                  | 1,9                                          | 3,8                                |
| Alberta                 | 49,3                           | 91,8                  | 1,9                                          | 4,5                                |
| Colombie-Britannique    | 31,5                           | 148,7                 | 4,7                                          | 6,3                                |

Source : Statistique Canada (2013). « Postes vacants, moyenne de trois mois se terminant en décembre 2012 », 20 mars, <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130320/dq130320a-fra.htm>>, consulté le 22 mai 2013.

L'expérience de l'Alberta et de la Saskatchewan nous laisse présager quel pourrait être le taux de chômage dans une situation de plein emploi. En effet, selon ces expériences provinciales, l'égalité entre le nombre de postes vacants et le nombre de personnes en chômage pourrait bien être atteinte lorsque le taux de chômage se situerait entre 2,5 et 3 %. Cette approximation rejoint les taux de chômage observés en Allemagne, en Suède, en Norvège, en Autriche dans les années 1970 et 1980 et encore aujourd'hui dans le cas de la Norvège<sup>5</sup>. Il s'apparente au taux de chômage frictionnel estimé pour le Canada par le défunt Conseil économique du Canada.

5. Voir le tableau le 13.3 au chapitre 13, p. 202, ainsi que Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon (1986), p. 336.

## LE TAUX D'EMPLOI ET LA QUALITÉ DES EMPLOIS

Il serait trompeur aujourd'hui de reconnaître le plein emploi uniquement à un taux de chômage précis. Par exemple, pour la période entre 2000 et 2010, c'est le Mexique qui, parmi les pays membres de l'OCDE, a affiché le taux de chômage moyen le plus faible, soit 3,5 %. Le Mexique offre-t-il pour autant un travail décent à tous ceux et celles qui veulent travailler<sup>6</sup> ?

L'Organisation internationale du travail, dont c'est le mandat de promouvoir le plein emploi, a revisité ce concept à travers les sujets de l'emploi productif et du travail décent<sup>7</sup> et plusieurs documents et déclarations y font référence<sup>8, 9</sup>. Ils soulignent tous la dimension qualitative de ce concept. Afin d'en faire le suivi, l'OIT travaille de concert avec les États membres pour identifier les meilleurs indicateurs statistiques<sup>10</sup>. Ces indicateurs regroupent des données quantitatives, comme le taux d'emploi et le taux de chômage, ainsi que des données qualitatives concernant la durée et les conditions d'emploi. L'OIT propose ainsi de promouvoir le plein emploi décent à travers une approche globale qui ne cible pas uniquement un taux de chômage donné.

6. Les données de l'OCDE indiquent un taux d'emploi de 60 % pendant cette période au Mexique alors que les pays scandinaves affichaient des taux d'emploi supérieurs à 75 %, mais des taux de chômage supérieurs également. Voir les statistiques de l'emploi et du chômage : OCDE (2013). « LFS par sexe et âge : indicateurs », <<http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr&SubSessionId=9e51d537-469b-41f1-8ca8-700572461fb8&themetreeid=-200>>, consulté le 22 mai 2013.

7. OIT (1999). *Rapport du directeur général : un travail décent*, 87<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, Genève, Bureau international du travail, juin, p. 7, <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09625/09625\(1999-87\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09625/09625(1999-87).pdf)>, consulté le 20 mai 2013.

8. OIT (2008). *Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, Genève, Bureau international du travail, <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms\\_099767.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099767.pdf)>, consulté le 20 mai 2013.

9. OIT (2009). *Surmonter la crise : un pacte mondial pour l'emploi*, adopté par la Conférence internationale du travail à sa 98<sup>e</sup> session, Genève, Bureau international du travail, 19 juin, <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_115077.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115077.pdf)>, consulté le 20 mai 2013.

10. Voir à cet effet les comptes rendus des travaux de l'Organisation et des exemples concrets comme celui de l'Autriche qui permet de constater dans quelle mesure l'Agenda du travail décent se poursuit à travers les quatre axes stratégiques retenus dans la Déclaration de 2008, soit la création d'emplois productifs dans une optique de développement durable, la protection sociale, le dialogue social et les normes, principes et droits fondamentaux du travail : OIT (2009). « Monitoring and assessing progress on decent work (MAP) », <[http://www.ilo.org/integration/themes/mdw/WCMS\\_123804/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/integration/themes/mdw/WCMS_123804/lang-en/index.htm)>, consulté le 20 mai 2013. Sur l'Autriche, voir OIT (2009). *Decent Work Country Profile: Austria*, Genève, Bureau international du travail, <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_120187.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_120187.pdf)>, consulté le 20 mai 2013.

Le plein emploi productif et librement choisi est un objectif exigeant qu'il est difficile d'atteindre en tout temps puisque l'économie subit des transformations structurelles incessantes et que les cycles économiques sont parfois difficiles à gérer. Néanmoins, comme on le verra plus loin et contrairement à ce qu'on observe au Canada où la lutte contre l'inflation et l'équilibre budgétaire ont été, à partir du milieu des années 1970 et pendant longtemps, les priorités des gouvernements, le plein emploi doit aussi devenir un objectif prioritaire des gouvernements.



# 12

---

## CHAPITRE

### Le plein emploi, un bien public

J'aime bien comparer la notion de plein emploi dans un pays à celle du poids santé chez une personne. Tous les médecins aujourd'hui soulignent l'importance de poursuivre et de maintenir un poids santé lorsqu'ils reçoivent leur patient. On sait qu'un poids santé procure de nombreux bénéfices tels que la réduction des risques de maladies coronariennes et d'accidents vasculaires cérébraux, la prévention de plusieurs cancers, du diabète, de problèmes liés à l'hypertension et de bien d'autres maladies. De la même manière, la poursuite et le maintien du plein emploi productif et l'occupation d'un travail décent réduisent l'incidence de plusieurs problèmes sociaux et économiques. C'est aussi la garantie d'une plus grande justice sociale. Le plein emploi est un bien public, car il est bénéfique à la fois à l'individu et à la société. Voilà en résumé les propos développés dans ce chapitre.

## LES COÛTS ÉCONOMIQUES DU CHÔMAGE

---

En 1983, j'ai publié avec Lise Poulin-Simon un ouvrage de recherche documentant les coûts sociaux et économiques associés au chômage. Cette étude, qui date de près de 30 ans, est encore d'actualité. Nous y avons documenté les coûts sociaux du chômage (l'incidence du chômage sur la criminalité, la santé physique et mentale, sur les taux de natalité et de mortalité) ainsi que les liens entre le chômage chronique et les problèmes de société (la discrimination, les inégalités de revenus, la dépendance économique, la qualité des emplois, les institutions démocratiques, l'inflation). J'invite le lecteur à consulter ce document et à lire un récent article de Lars Osberg sur un sujet apparenté<sup>1</sup>.

Nous y avons aussi calculé le coût d'opportunité du chômage en utilisant une relation statistique bien connue des économistes, **la loi d'Okun**. Cet exercice de calcul avait pour but de mettre en évidence le fait qu'il y a un coût réel important en termes de pertes de revenus à accepter de vivre avec du chômage involontaire élevé. En d'autres mots, le chômage n'est pas qu'un problème social, c'est un problème économique que l'on peut chiffrer à travers les pertes annuelles de revenus. En 1981, nous avons calculé que les pertes de revenus pour le Canada atteignaient 40,4 milliards de dollars, soit 12,3 % du PIB ; les coûts pour le Québec étaient de 15,3 milliards ou 20,7 % du PIB. Des coûts astronomiques, donc. Autrement dit, si à cette époque, tous ceux et celles qui recherchaient un emploi avaient pu exercer un emploi productif et décent, le Canada et le Québec auraient affiché un PIB de loin supérieur au PIB observé.

À cette époque, la loi d'Okun prévoyait qu'une augmentation du chômage de 1 point de pourcentage entraînait une baisse de 3 % du PIB. Des travaux récents effectués à la Banque du Canada indiquent actuellement qu'une hausse de 1 point de pourcentage dans le taux de chômage correspond à une baisse de 2,6 % du PIB<sup>2</sup>. J'ai refait les calculs du coût économique du chômage en utilisant ce nouveau coefficient. En 2010, les coûts du chômage pour le Canada et le Québec atteignent respectivement 190,1 milliards et 37,4 milliards de dollars ou 11,7 % du PIB<sup>3</sup>. On peut

---

1. Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon (1983) et Lars Osberg (2011).

2. Le coefficient d'Okun utilisé est 2,6. Le choix de ce facteur s'appuie sur les travaux de Kimberly Beaton (2010), p. 15.

3. Le pourcentage est identique car le taux de chômage est le même en 2010 pour le Canada et le Québec, soit 8 %.



facilement imaginer que dans un contexte de plein emploi, les gouvernements auraient moins de problèmes budgétaires, les services publics seraient mieux financés, le fardeau fiscal serait moins lourd et il y aurait plus d'argent dans les poches des contribuables. Mais comment faire pour y arriver et matérialiser ces gains de revenus? C'est ce que nous verrons dans le prochain chapitre.

Je n'élabore pas davantage sur la démonstration du lien entre un taux de chômage élevé et les problèmes socioéconomiques qui ont été documentés dans *Le plein emploi: pourquoi?* Je me contente ici de rappeler que, même si depuis trente ans, les économies du Canada et du Québec n'ont pas sombré dans la décadence, leur performance a été moins bonne que celle de plusieurs pays qui, malgré certaines difficultés, ont poursuivi de manière assidue un objectif d'emploi décent et productif pour tous. Ainsi, les pays scandinaves et l'Allemagne ont réussi à traverser des périodes économiques difficiles de manière assez exemplaire. D'ailleurs, le niveau de vie socioéconomique de ces pays en termes de revenus, de taux d'emploi, de loisirs choisis, d'égalités sociales, de productivité, de croissance, de développement durable est enviable. Ces pays ont affiché un rythme de croissance qui a surpassé celui du Canada et du Québec tout en exerçant un bon contrôle au regard de la stabilité des prix. En fait, de 1974 à 1993, pendant la période inflationniste, le Canada a réussi à maintenir un taux d'inflation légèrement inférieur à celui de la Suède et de la Norvège, mais à un coût astronomique en termes de chômage et de croissance économique.

Quelques mots sur la performance américaine. Dans l'ensemble, les États-Unis performant assez bien au chapitre de la croissance, de l'emploi et de la stabilité des prix. Même s'il est difficile de comparer les politiques économiques de pays dont la taille des populations est aussi différente, on peut dire que la politique économique américaine a été préoccupée par l'emploi sans doute davantage que le Canada. On retrouve une mention concernant l'objectif de plénitude d'emploi dans la loi américaine de la banque centrale. Ce qui n'est pas le cas au Canada, qui a toujours privilégié la stabilité des prix. Aussi, de nombreux États américains ont mis en place des organismes de concertation regroupant les acteurs économiques régionaux afin de développer l'emploi et la croissance. À leur façon, les États-Unis se sont préoccupés de l'emploi et les politiques macroéconomiques en ont tenu compte même si leurs politiques sociales sont moins développées qu'au Canada et que dans les pays scandinaves.

TABLEAU 12.1

Taux de croissance du PIB, taux de chômage standardisés et taux d'inflation, Canada, Allemagne, Norvège, Suède et États-Unis, diverses périodes

| Taux de croissance annuel du PIB par habitant en PPP US\$ de l'an 2000 |        |           |         |       |            |
|------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|---------|-------|------------|
|                                                                        | Canada | Allemagne | Norvège | Suède | États-Unis |
| 1980-1983                                                              | -0,1   | 0,6       | 1,5     | 0,9   | 0,7        |
| 1984-1993                                                              | 1,0    | 2,3       | 1,9     | 1,0   | 1,6        |
| 1994-1998                                                              | 2,2    | 1,1       | 3,5     | 2,4   | 2,6        |
| 1999-2009                                                              | 1,0    | 1,4       | 4,0     | 1,3   | 0,8        |
| 1980-2009                                                              | 1,4    | 1,7       | 3,3     | 1,5   | 1,7        |
| Taux de chômage standardisés                                           |        |           |         |       |            |
|                                                                        | Canada | Allemagne | Norvège | Suède | États-Unis |
| 1950-1973                                                              | 4,7    | 2,5       | 1,9     | 1,8   | 4,6        |
| 1974-1983                                                              | 8,1    | 4,1       | 2,1     | 2,3   | 7,4        |
| 1984-1993                                                              | 9,7    | 6,2       | 4,1     | 3,4   | 6,7        |
| 1994-1998                                                              | 9,4    | 9,0       | 4,6     | 9,2   | 5,3        |
| 2000-2010                                                              | 7,1    | 8,3       | 3,6     | 6,8   | 5,9        |
| Augmentation annuelle dans l'indice des prix à la consommation         |        |           |         |       |            |
|                                                                        | Canada | Allemagne | Norvège | Suède | États-Unis |
| 1950-1973                                                              | 2,8    | 2,7       | 4,8     | 4,7   | 2,7        |
| 1974-1983                                                              | 9,4    | 4,9       | 9,7     | 10,2  | 8,2        |
| 1984-1993                                                              | 4,0    | 2,4       | 5,1     | 6,4   | 3,8        |
| 1994-1998                                                              | 1,3    | 1,7       | 2,0     | 1,5   | 2,4        |
| 2010-2012                                                              | 1,4    | 1,7       | 3,3     | 1,5   | 1,7        |

Source : Pour le taux de croissance annuel du PIB : calculs de l'auteure à partir de Lars Osberg et Andrew Sharpe (2011) ; pour le taux de chômage et l'augmentation de l'indice annuel des prix à la consommation : données de 1950 à 1998 d'Angus Maddison (2010), p.134 ; pour le taux de chômage et l'augmentation de l'indice annuel des prix à la consommation : données de 2000-2012 de l'OCDE (2013). « Prix et indices de prix », StatExtracts, <<http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>>, consulté le 22 mai 2013.

En fait, ces pays attestent de la vérité suivante : poursuivre le plein emploi, c'est poursuivre une prospérité partagée. Cette expression « prospérité partagée » est un concept de plus en plus populaire. Plusieurs économistes l'utilisent pour indiquer que la poursuite de l'emploi décent et productif engendre la croissance économique pour

tous alors que l'inverse n'est pas nécessairement vrai. La poursuite de la croissance économique sans égard aux personnes peut créer des inégalités et du chômage qui ne s'estomperont pas automatiquement<sup>4</sup>.

## LE PLEIN EMPLOI, AUSSI UNE QUESTION DE JUSTICE SOCIALE

---

Même si, un jour, chacun a pensé qu'il serait bon de pouvoir vivre sans travailler, ceux et celles qui perdent leur emploi espèrent pouvoir en retrouver un autre rapidement car, dans la vraie vie, chacun a besoin d'un revenu décent pour vivre. En d'autres mots, comme relevé dans le chapitre précédent, c'est un mythe de penser que dans une société démocratique, l'on peut vivre sans devoir travailler car les revenus minimums sont toujours des revenus minimes. Dans ce contexte, l'exercice d'un emploi rémunéré est la meilleure et la seule façon de gagner sa vie dignement et légalement. Il permet d'acquérir un statut social, des droits à une foule d'assurances et d'épargner. L'exercice d'un emploi rémunéré répond aussi à d'autres besoins individuels comme les besoins d'appartenance et de reconnaissance sociale.

En outre, la poursuite du plein emploi est un impératif pour les gouvernements au nom de la justice sociale. En effet, quand le chômage est chronique, les gouvernements condamnent une portion de la population à l'exclusion et à vivre de l'assistance sociale. Est-ce un statut enviable que l'on souhaite pour nous ou pour nos enfants? Évidemment non. C'est en s'astreignant à répondre à un tel questionnement que l'on peut conclure que la poursuite du plein emploi, ou la possibilité pour toute personne qui le souhaite d'exercer un emploi décent, constitue une obligation morale pour les gouvernements.

Dans une société démocratique, le marché du travail et l'exercice d'un emploi rémunéré forment le contexte institutionnel le plus propice à l'exercice des libertés fondamentales (soit les libertés politiques, d'expression, de réunion, de conscience, la protection à l'égard de l'oppression psychologique et physique, le droit à la propriété personnelle<sup>5</sup>). L'exercice d'un emploi librement choisi contribue aussi à répondre aux

---

4. Voir Jesus Felipe (2010) et Robert Reich (2010).

5. John Rawls (2009), p. 92.

besoins fondamentaux de l'individu, à l'édification de son statut social ainsi qu'à bâtir son indépendance économique. Il favorise la mobilité sociale, les principes d'égalité équitable des chances et les principes d'une plus juste répartition des revenus. Pour toutes ces raisons, en matière d'éthique publique, le plein emploi devient un impératif pour l'État et la collectivité<sup>6</sup>. C'est une question de justice sociale.

Il est toutefois nécessaire de poursuivre le plein emploi à travers un système de production qui s'appuie avant tout sur l'entreprise privée. C'était le message de lord Beveridge<sup>7</sup> comme celui de Lord Keynes.

### CE QUE PENSENT LES PHILOSOPHES RAWLS ET POPPER DU PLEIN EMPLOI

Ces considérations éthiques rejoignent la thèse de John Rawls qui soutient qu'un État-providence qui ne fait que compenser sous forme de revenu ceux et celles qui n'ont pas d'emploi ne peut prétendre être juste et équitable. Selon le philosophe, seule une démocratie qu'il qualifie « de propriétaires » peut le prétendre.

Cet extrait de *Justice comme équité* est fort éloquent :

Dans le capitalisme de l'État-providence, le but est que personne ne tombe en dessous d'un standard de vie minimal décent... Il reste qu'étant données l'absence d'une justice du contexte social et la persistance d'inégalités de revenu et de richesse, il peut se développer une classe déshéritée et découragée dont les membres sont dépendants de manière chronique des prestations distribuées. Cette classe se sent exclue et ne participe pas à la culture politique publique.

Dans la démocratie de propriétaires à l'inverse, le but est de réaliser dans les institutions de base l'idée de la société considérée comme un système équitable de coopération entre des citoyens tenus pour libres et égaux. Pour y parvenir, ces institutions doivent, dès le départ, placer entre les mains des citoyens en général, et non pas seulement de quelques-uns, des moyens productifs suffisants pour qu'ils soient des membres pleinement coopérants de la société sur une base d'égalité. Parmi ces moyens, on doit compter le capital humain autant que le capital réel, c'est-à-dire une connaissance et une compréhension des institutions, une instruction développant les capacités et les compétences. C'est seulement de cette façon que la structure de base réalise la justice procédurale pure du contexte social d'une génération à une autre<sup>1</sup>.

6. C'est ce qui faisait à dire à Weldon dans la préface de l'ouvrage Bellemare et Poulin-Simon (1986) qu'il vaut la peine de poursuivre une stratégie de plein emploi même si, parfois, un coût économique y est rattaché.

7. On retrouve dans Beveridge (1944) plusieurs préoccupations éthiques qui rejoignent celles de Rawls.

L'objectif de plein emploi est sous-entendu dans l'œuvre de Rawls. Il s'y réfère dans *Théorie de la justice* quand il présente les rôles des différentes institutions d'un système social juste. Concernant le « département de la stabilisation », il dit qu'il « s'efforce de parvenir à peu près au plein emploi en ce sens que ceux qui cherchent du travail peuvent en trouver et que la liberté du choix de l'emploi et les finances du pays soient soutenues par une forte demande effective<sup>2</sup> ».

En revanche, d'autres philosophes contemporains, notamment Karl Popper, qu'on ne peut qualifier de socialiste mais plutôt de libéral comme Rawls, abordent plus directement l'objectif de plein emploi et le considèrent comme devant être une priorité de société. Cet extrait d'un entretien accordé à la fin des années 1990 en témoigne éloquemment :

*Traditionally, one of the main tasks of economics was to think of the problem of full employment. Since approximately 1965 economists have given up on that; I find it very wrong. It cannot be an insoluble problem. It may be difficult, but surely it is not insoluble!*

*Our first task is peace. Our second task is to see that nobody be hungry; our third task is full employment. The fourth task is, of course, education<sup>3</sup>.*

1. John Rawls (2008), p. 193.

2. John Rawls (2009), p. 316.

3. Ian Jarvie et Sandra Pralong (dir.) (1999), p. 36.

## LE PLEIN EMPLOI, UN BIEN PUBLIC

C'est le rôle des gouvernements de promouvoir le plein emploi et le travail décent dans l'entreprise privée, car ils sont les seuls à pouvoir le faire même s'ils ont besoin de la collaboration de tous les acteurs pour y parvenir.

Le plein emploi est un bien collectif qui possède toutes les caractéristiques d'un bien public pour lequel on observe une faille de marché. Accidentellement, il peut arriver que le secteur privé réussisse, seul, à atteindre le plein emploi, mais il est peu probable qu'il puisse le maintenir en tout temps. L'atteinte du plein emploi dans une économie de marché où l'État ne s'en préoccupe pas est une situation exceptionnelle et accidentelle. Il en est ainsi pour les raisons suivantes.

Les entreprises privées qui sont des acteurs clés pour la production nationale ne se préoccupent pas du plein emploi. Elles ont principalement pour but d'être rentables et compétitives. C'est leur mission et c'est très bien ainsi. Elles cherchent à augmenter la valeur de leur production en travaillant sur la qualité de la production et elles visent à réduire leurs coûts de production en améliorant la productivité du travail ou en payant moins pour leurs approvisionnements. Même si certains chefs d'entreprise

sont tout à fait conscients des bienfaits collectifs du plein emploi, s'il n'y a pas d'intérêt financier pour l'entreprise à stabiliser l'emploi de sa main-d'œuvre, ces mêmes chefs d'entreprise mettront à pied ou licencieront leurs employés, si nécessaire, afin de protéger la viabilité de l'entreprise à moyen et long terme, et cela, à plus forte raison, si c'est ce que font leurs concurrents.

Le marché du travail n'est pas un marché comme un autre. Comme je l'ai déjà expliqué, le marché du travail est en lien étroit avec le marché des biens et services. La demande de travail ou l'emploi est une demande dérivée, c'est-à-dire qu'elle découle de la demande pour les biens et services produits à l'échelle domestique. Aussi, le marché du travail est-il le lieu principal où se répartissent les revenus créés. Or la demande pour les biens et services est déterminée en partie par les revenus gagnés sur le marché du travail. Lorsque le marché des biens et services fonctionne mal, comme c'est le cas en période de crise économique ou de récession, le marché du travail est nécessairement affecté et le chômage augmente. Bref, la baisse des salaires ne permet pas d'atteindre automatiquement un équilibre de plein emploi car, à mesure que les salaires baissent, la demande pour les produits et services diminue également. Elle ne peut relancer l'économie, comme l'a si bien démontré Keynes. Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il faille augmenter les salaires en période de crise.

Dans un marché simple, lorsque la quantité offerte est plus grande que la quantité demandée, il suffit de baisser le prix pour écouler la marchandise. Ce mécanisme ne fonctionne pas sur le marché du travail. Outre le fait qu'il soit très difficile de procéder à des coupures de salaires pour l'ensemble des travailleurs d'une société donnée, une telle baisse de salaires ne relancera pas le marché des biens et services à moins que la production soit essentiellement destinée à l'exportation. À ce moment-là, il est souvent préférable de procéder à une dévaluation de la monnaie nationale. La crise mondiale actuelle témoigne de ce phénomène macroéconomique. Le Fonds monétaire international en prend acte et doute de l'efficacité des politiques d'austérité adoptées dans plusieurs pays européens<sup>8</sup>.

---

8. Pascal Hérard (2013). « Quand le FMI avoue s'être trompé sur les effets de l'austérité », *TV5 Monde*, 16 janvier, <<http://www.tv5.org/cms/chaine-francophone/info/Les-dossiers-de-la-redaction/Economie-Europe-2012/p-24134-Quand-le-FMI-avoue-s-etre-trompe-sur-les-effets-de-l-austerite.htm>>, consulté le 20 mai 2013.

En somme, comme Keynes l'a abondamment documenté, le secteur privé ne peut seul sortir le pays d'une récession sévère. Le gouvernement doit venir à la rescousse des marchés et soutenir la demande pour les biens et services afin de stimuler la production et l'emploi. C'est exactement ce que le Canada a fait pour amortir les effets de la dernière crise économique.

Les gouvernements ont la responsabilité et le pouvoir de poursuivre une politique de plein emploi mais cela ne veut pas dire pour autant qu'ils doivent dominer l'économie et, en particulier, la production des biens et des services. Rappelons que l'économie comporte trois grands univers : le marché des biens et services, la finance et le travail. Si l'État est l'acteur le plus approprié pour stabiliser le bon fonctionnement du marché du travail, ce n'est pas l'acteur le plus efficace pour assurer la production des biens et services. On peut même arguer que l'État est rarement le meilleur agent économique pour produire lui-même les services publics. Quand l'État devient producteur, il acquiert souvent une position de monopole et, comme le dicte le bon sens, le citoyen-consommateur n'est jamais gagnant avec une entreprise monopolistique. L'État peut veiller à ce que les services soient produits et distribués équitablement sans pour autant produire lui-même : il peut faire faire la production et en évaluer les résultats.

Si le plein emploi est un bien public que seul l'État peut orchestrer de manière efficace avec les acteurs du secteur privé, qu'arrive-t-il lorsque l'État est une fédération de gouvernements comme au Canada ? Dans ce pays, aucun gouvernement n'a de responsabilité politique claire et officiellement reconnue à l'égard de l'emploi. Le gouvernement fédéral, qui répond devant les citoyens pour la politique monétaire, fiscale et commerciale, a le contrôle sur des éléments majeurs d'une éventuelle stratégie de plein emploi. Par contre, il partage avec les provinces des pouvoirs en matière de main-d'œuvre, de soutien du revenu et d'innovation qui sont autant de volets d'une stratégie cohérente de plein emploi. Les provinces détiennent, de leur côté, des pouvoirs exclusifs en matière d'éducation, d'apprentissage et de travail. Cette division des pouvoirs a donné lieu à des luttes et à des exercices de comptabilité plutôt qu'à une stratégie économique convergente. Même si, comme Lise Poulin-Simon et moi l'avions démontré dans *Le plein emploi : pourquoi ?*, une stratégie économique de plein emploi est économiquement rentable pour la société, il est difficile de la mettre en œuvre en raison du partage des pouvoirs et des coûts

afférents à cette stratégie<sup>9</sup>. Jusqu'à maintenant, le fédéral et les provinces ne se sont pas souvent concertés sur cet objectif. Il en sera de nouveau question plus loin.

---

9. Nous avons documenté ce point dans Diane Bellemare et Lise Poulin-Simon (1983).



# 13

---

## CHAPITRE

### Atteindre le plein emploi

Il y a toujours un fossé qui sépare les théoriciens des gens d'action. J'en ai apprécié l'ampleur lorsque de professeure d'université je suis passée à l'action politique. Les gens qui font de la recherche sont préoccupés par la rigueur de leur analyse et oublient que leurs idées doivent s'inscrire dans le concret si elles doivent faire avancer le monde. De leur côté, les gens d'action vivent dans le présent et leurs préoccupations se situent souvent dans le court terme : impératifs électoraux obligent. Les deux prochains chapitres se veulent une passerelle entre la théorie et la pratique, entre la vision de moyen terme et l'immédiat, entre les principes et les impératifs du quotidien. Ce chapitre discute des considérations économiques d'une politique de plein emploi alors que le suivant s'attarde aux considérations de nature politique.

Ce chapitre vise à montrer que sur le plan de l'économie, même si l'objectif du plein emploi est exigeant, il est néanmoins possible d'y parvenir et de s'y maintenir. Il s'appuie sur les résultats d'une recherche effectuée dans les années 1980 sur les politiques de plein emploi dans

certains pays européens et qui ont été présentés dans *Le défi du plein emploi*. Depuis, j'ai eu la possibilité, à quelques reprises, de revisiter ces pays étudiés et ce chapitre tient compte de leur réalité actuelle. Depuis 1980, le monde a changé et la plupart des économies modernes ont subi des bouleversements importants les obligeant à s'adapter. Toutefois, une chose n'a pas changé et c'est l'importance pour chacun de pouvoir exercer un emploi de qualité et celle que revêt cet objectif dans les politiques actuelles des pays étudiés.

## ADOPTER UNE STRATÉGIE CIBLANT L'EMPLOI

Pour parvenir au plein emploi, il faut d'abord adopter une stratégie à cette fin. Il faut que **l'emploi soit au centre des objectifs de résultats**. Les gouvernements doivent viser prioritairement l'emploi plutôt que la croissance du PIB. Ce qui ne veut pas dire que la croissance économique ne doit pas être au rendez-vous. Au contraire, la croissance économique sera le résultat de la croissance de l'emploi. Certains trouveront ces idées hérétiques et diront que la croissance de l'emploi découle de la croissance du PIB. En effet, on a longtemps pensé et on pense toujours en ces termes. Les pays poursuivant une stratégie d'emploi montrent toutefois que la croissance économique est plus durable et plus stable lorsqu'elle résulte d'une stratégie qui vise directement la croissance de l'emploi.

La Banque mondiale adopte maintenant ce point de vue. Je le répète : **l'emploi stimule le développement et la croissance et non l'inverse**<sup>1</sup>. Selon la Banque mondiale, ce n'est pas exclusivement le nombre d'emplois qui compte mais aussi la nature de l'emploi. Si la plupart des emplois sont bénéfiques à la fois pour l'individu et la société, certains emplois sont meilleurs du point de vue de la société. Selon la Banque

---

1. « *Jobs are thus what we earn, what we do, and even who we are. The World Development Report 2013 looks at jobs as drivers of development—not as derived labor demand—and considers all types of jobs—not just formal wage employment.* » Banque mondiale (2013). *Main Messages of the World Development Report 2013*, p. 1, <[http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Main\\_Messages\\_English.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Main_Messages_English.pdf)>, consulté le 22 mai 2013. Voir le rapport complet : World Bank (2012). *World Development Report 2013: Jobs*, Washington, World Bank, DOI: 10-1596/978-0-8213-9575-2, <[http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/WDR\\_2013\\_Report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/WDR_2013_Report.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.

mondiale, l'emploi financé par des transferts publics et une réglementation restrictive peuvent causer des dommages à moyen terme. Pour la société, il faut miser sur les emplois qui créent une valeur pour la société.

Bref, pour parvenir au plein emploi, il convient d'appliquer une stratégie qui vise des objectifs de résultats concrets en termes d'emplois. Il ne faut pas toujours se fier aux idées reçues.

## PRENDRE DES MESURES APPROPRIÉES

---

Il faut ensuite que les éléments de cette stratégie soient conformes et cohérents avec la nature des problèmes à régler. Dans un pays développé (ce qui peut être différent pour un pays en voie de développement), toute stratégie de plein emploi comporte un **volet macroéconomique** qui vise à assurer une demande globale suffisante pour que les entreprises créent des emplois dans toutes les régions du pays et une **politique active du marché du travail**, soit un ensemble de mesures sélectives ou microéconomiques dont l'objectif premier est l'intégration en emploi des personnes en chômage, le maintien et la stabilisation de l'emploi ainsi que la prévention des pénuries de main-d'œuvre. À ces politiques s'ajoutent d'autres politiques sectorielles comme le développement des compétences, l'entrepreneuriat ou encore le temps de travail défini selon les besoins particuliers.

En outre, une stratégie de plein emploi s'appuie sur un ensemble de mesures **pour prévenir le chômage**. Pour reprendre l'analogie avec la santé physique, la prévention en matière de chômage est tout aussi importante que les services curatifs et coûte moins cher à moyen terme. Quand on analyse ce qui se passe aux États-Unis actuellement, on constate que la prévention aurait été plus efficace. En effet, il sera long et difficile de ramener le chômage à des niveaux d'avant la crise car le chômage de longue durée s'est installé. La croissance régulière de l'emploi ne suffit pas à intégrer rapidement tous ceux qui recherchent du travail. C'est pourquoi, dans le contexte actuel où les changements économiques sont incessants, une société qui vise le plein emploi doit aller au-delà des mesures et des programmes visant à intégrer en emploi les personnes en chômage. Elle doit s'assurer que les gouvernements maintiennent continuellement les conditions pour une croissance soutenue de la demande globale et développent des outils pour permettre aux acteurs économiques de s'adapter continuellement aux conditions de l'économie.

Cela ne veut pas dire que les gouvernements doivent créer directement les emplois. Ils doivent plutôt garantir les conditions macroéconomiques et les incitatifs microéconomiques nécessaires permettant au secteur privé (commercial, coopératif et communautaire) de créer des emplois et à la main-d’œuvre de s’adapter.

Le tableau 13.1 illustre en quoi peut consister une stratégie de plein emploi. Il énumère des actions d’intérêt pour le fédéral et pour les provinces. Dans ce qui suit, je me concentre sur certains aspects du volet macroéconomique et sur la politique active du marché du travail, volets stratégiques particulièrement pertinents pour le Canada. Je termine le présent chapitre par une brève discussion sur l’entrepreneuriat et la réduction du temps de travail. Je n’aborde pas le volet formation qui a été abordé au chapitre 11.

TABLEAU 13.1  
Volets d’une stratégie qui cible l’emploi et vise le plein emploi

| Un volet macroéconomique soutenant la demande globale pour la production nationale           |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Soutenir la consommation par :                                                               | <div>✓ Un système de rémunération national efficace.</div> <div>✓ Une répartition plus équitable des revenus.</div> <div>✓ Un programme de déductions fiscales pour le travail domestique.</div> <div>✓ Un coût du crédit stable et non prohibitif.</div> |
| Soutenir les investissements privés par :                                                    | <div>✓ Une fiscalité avantageuse.</div> <div>✓ Des programmes qui subventionnent la formation en entreprise.</div> <div>✓ Un accès au capital de risque et un coût du crédit stable et non prohibitif.</div>                                              |
| Soutenir les investissements publics principalement en régions à forts taux de chômage par : | <div>✓ Des projets structurants d’infrastructure publique tangible et intangible financés par les trois niveaux de gouvernement.</div>                                                                                                                    |
| Stimuler les exportations par :                                                              | <div>✓ Des traités de libre-échange avec des pays développés et en émergence.</div> <div>✓ L’aide internationale canadienne.</div> <div>✓ Un taux de change convenable.</div>                                                                             |
| Des dépenses gouvernementales concentrées sur l’essentiel afin :                             | <div>✓ D’augmenter l’efficacité.</div> <div>✓ De déléguer au privé quand cela est possible.</div>                                                                                                                                                         |

| Une politique active du marché du travail visant à intégrer en emploi les personnes en chômage, à faciliter l'adaptation des personnes en emploi et à prévenir les pénuries de main-d'œuvre |                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| ✓ Des plans d'action régionaux.                                                                                                                                                             | ✓ Une information du marché du travail fiable.                                      |
| ✓ Des services de placement performants.                                                                                                                                                    | ✓ Des stratégies de carrière personnalisées.                                        |
| ✓ Des services de reconnaissance des compétences.                                                                                                                                           | ✓ Des mesures de formation de préférence en emploi.                                 |
| ✓ Des subventions salariales pour les chômeurs de longue durée.                                                                                                                             | ✓ Des mesures spéciales pour les cadres.                                            |
| ✓ Des programmes d'emplois temporaires pour les jeunes.                                                                                                                                     | ✓ Des mesures d'encouragement du travail partagé et des ententes de flexi-sécurité. |
| ✓ Des services particuliers pour les groupes cibles (personnes immigrantes, handicapées et autochtones).                                                                                    | ✓ Des mesures d'aide à la mobilité géographique si nécessaire.                      |
| ✓ L'aide au travail autonome.                                                                                                                                                               | ✓ Des marchés transitionnels.                                                       |
| Une stratégie de développement des compétences axée sur la demande et les besoins du marché du travail et les capacités d'entreprendre                                                      |                                                                                     |
| ✓ Un système d'éducation qui développe davantage les compétences professionnelles, techniques et scientifiques.                                                                             | ✓ Un système de reconnaissance des compétences.                                     |
| ✓ Un financement adéquat et partagé de la formation continue, par exemple à travers des comptes individuels formation.                                                                      | ✓ Une valorisation de la formation en entreprise.                                   |

PRIVILÉGIER UNE POLITIQUE  
MACROÉCONOMIQUE COHÉRENTE

Un gouvernement qui s'engage à prioriser le plein d'emploi doit d'abord s'assurer de la suffisance de la demande globale; c'est primordial en période de crise et nécessaire par la suite afin de prévenir le chômage conjoncturel. Cette question a fait couler beaucoup d'encre dans l'histoire de la science économique et certains économistes croient toujours que c'est un faux problème. Toutefois, grâce à l'ensemble des données statistiques disponibles, les économistes pragmatiques qui suivent la conjoncture chaque jour savent très bien que la demande globale est déterminante. Ils savent que la production et l'emploi baissent dans les entreprises exportatrices lorsque les exportations baissent. Ils observent que les commandes et l'embauche s'accroissent quand les investissements privés augmentent. En

revanche, il n'y a pas toujours de consensus sur les moyens à prendre pour sortir d'une crise et il peut exister des explications théoriques différentes quant aux origines fondamentales d'une crise.

Rappelons que lorsque le chômage provient d'une insuffisance de la demande globale, les gouvernements peuvent et doivent intervenir pour insuffler un nouveau dynamisme à l'une ou l'autre des composantes suivantes de la demande globale : les dépenses personnelles de consommation, les dépenses privées et publiques d'investissement en machinerie, en équipement et en construction de toutes sortes, les dépenses gouvernementales en biens et services et les exportations (moins les importations).

### LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE CANADIENNE DANS LE PASSÉ

Pendant les Trente Glorieuses, le gouvernement fédéral a soutenu la demande globale par des dépenses et des transferts publics visant à soutenir la consommation. Ces mesures souvent permanentes ont été accompagnées, à l'occasion, de projets temporaires d'immobilisations publiques. À partir du milieu des années 1970, il a cessé d'agir ainsi lorsque l'inflation est devenue un problème prioritaire. La politique monétaire a alors été utilisée pour mater l'inflation, ce qui a eu pour conséquence d'accroître les déficits publics en raison de la hausse des taux d'intérêt et du chômage. Dans les années 1990, dans la foulée des menaces des agences de crédit, le fédéral et les provinces ont adopté des stratégies de rigueur dans leurs dépenses afin de réduire leur déficit. À l'instar des États-Unis, dans les années 2000, la politique monétaire au Canada a pris le relais pour soutenir la demande globale en facilitant l'accès au crédit aux individus et aux entreprises. Le mot d'ordre est devenu la rigueur budgétaire en échange de l'assouplissement de la politique monétaire<sup>1</sup>.

---

1. Cette stratégie a été pratiquée aux États-Unis et elle est documentée par Alan Greenspan (2007). Elle a aussi été pratiquée au Canada et dans plusieurs pays.

Lorsque la crise financière a éclaté en 2008, la plupart des gouvernements des pays industrialisés comme ceux des États-Unis et des pays de la zone euro ont mis du temps à intervenir dans l'économie réelle afin de prévenir l'effondrement de la demande globale et de la production, car ils étaient préoccupés par la poursuite de l'équilibre budgétaire. Aussi a-t-il été impossible pour les États-Unis et pour le Canada de relancer l'activité économique en réduisant davantage les taux d'intérêt puisque la politique monétaire était axée sur une stratégie de taux d'intérêt stables et faibles depuis plusieurs années déjà. Au début de la crise, le gouvernement américain comme certains gouvernements européens ont cherché à sauver les grandes institutions financières privées et certaines grandes entreprises

(notamment dans le secteur de l'automobile) au nom du principe « *too big to fail* », selon lequel la faillite de ces grandes institutions entraînerait une crise plus grave encore. Le soutien aux institutions financières n'a pas empêché l'économie réelle d'entrer en récession. Aujourd'hui, les grandes organisations internationales comme le Fonds monétaire international demandent aux gouvernements de soutenir la demande réelle de leur économie respective par des projets d'investissements ou autres.

## L'EXPÉRIENCE CANADIENNE RÉCENTE

---

L'expérience canadienne récente du *Plan d'action économique du Canada* adopté en 2009 est intéressante; elle constitue un exemple concret de ce qu'il faut mettre en œuvre en période de crise dans le cadre d'une stratégie de plein emploi. Ce plan a donné lieu à la concrétisation de plus de 30 000 projets et à une dépense de 63,5 milliards de dollars sur 3 ans<sup>2</sup>. Si l'économie canadienne n'a pas trop souffert, c'est largement grâce à ce plan qui a mis à contribution l'ensemble des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux. Selon les estimations du ministère des Finances<sup>3</sup>, l'effet de ce plan d'action est évalué à 1,2 % du PIB en moyenne par trimestre pendant les deux premières années; il a permis de créer ou de maintenir près de 250 000 emplois au Canada.

Ces résultats s'expliquent par les effets multiplicateurs du Plan d'action sur l'économie canadienne. En effet, chaque dollar dépensé dans le cadre d'un investissement constitue un revenu pour quelqu'un qui en dépense une fraction à son tour pour des biens de consommation ou autres services; cette dépense constitue un revenu pour une autre personne qui en dépense une fraction et ainsi de suite. C'est ce qu'on appelle l'effet multiplicateur d'une dépense. Cet effet d'entraînement dans l'économie est bien réel. C'est pourquoi des investissements majeurs dans une localité sont généralement accueillis favorablement puisqu'ils se traduisent par des emplois et des revenus directs mais aussi par des emplois et des revenus indirects: les restaurateurs et autres commerces voient leur chiffre d'affaires

---

2. Plus précisément, 60 milliards de dollars de 2009 à 2011 et 3,5 milliards en 2011-2012. Ministère des Finances (2012). *Emplois: croissance à long terme et prospérité. Le plan d'action économique de 2012*, Ottawa, Gouvernement du Canada, <<http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

3. On retrouve ces estimations dans les documents budgétaires 2012-2013.

augmenter. Malheureusement, cet effet multiplicateur fonctionne également en sens inverse. Quand une entreprise ferme, c'est souvent toute la communauté qui en ressent les effets économiques. De plus, l'effet multiplicateur peut être de courte durée quand les dépenses auxquelles il est associé sont temporaires. Si celles-ci ne réussissent pas à relancer l'activité économique de manière permanente, le chômage reviendra.

Selon les évaluations des économistes du ministère des Finances du Canada qu'ils qualifient eux-mêmes de conservatrices, le multiplicateur que l'on peut appliquer aux dépenses du *Plan d'action économique du Canada* est de 1,5. Ainsi, les dépenses de 63,5 milliards de dollars réalisées dans le cadre du Plan ont engendré une augmentation temporaire dans le PIB de 95,25 milliards ( $63,5 \times 1,5 = 95,25$ ). En utilisant les parts des recettes des divers ordres de gouvernement dans le PIB, on peut illustrer, à titre indicatif, que le coût final pour les différents gouvernements de ce Plan est moins élevé qu'il n'y paraît à première vue. Avec un multiplicateur de 1,5, on constate que le Plan d'action a rapporté 95,25 milliards de dollars pour la société et a finalement coûté aux gouvernements 22,26 milliards. Par ailleurs, il a permis la création ou le maintien de 250 000 emplois, ce qui a permis d'économiser près de 4,6 milliards en prestations d'assurance emploi ( $250\,000 \times 350 \$ \times 52$  semaines). Le pari du Plan d'action est de générer des revenus futurs à travers l'amélioration des infrastructures et de nos capacités à produire plus compétitivement dans le futur. Bref, le coût financier net du Plan d'action est faible en comparaison des bénéfices.

Il est intéressant aussi de noter que si les investissements publics étaient accompagnés d'investissements ou de dépenses privées, il pourrait n'en rien coûter au Trésor public. Par exemple, prenons un programme de soutien de la demande globale de 1 milliard de dollars qui vise la rénovation domiciliaire financé à 60 % par les fonds publics et 40 % par des fonds privés. En supposant un multiplicateur de 1,5, ce programme génère 1,5 milliard de revenus dans l'économie, dont 43,3 % retourne aux gouvernements, soit 649,5 millions de dollars. C'est donc dire que les gouvernements retirent plus que leur mise initiale de 600 millions. Le gouvernement permet ainsi de soutenir temporairement l'activité économique tout en rehaussant la valeur des immeubles.



TABLEAU 13.2  
Illustration de l'effet financier du Plan d'action économique sur les finances publiques canadiennes

|                             | Coût initial<br>de l'investissement<br>des gouvernements<br>dans le Plan | Part des recettes<br>des gouvernements<br>en pourcentage du PIB <sup>1</sup> | Augmentation du PIB,<br>(multiplicateur de 1,5) | Augmentation<br>des recettes | Coût final = coût<br>initial – augmentation<br>des recettes |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Fédéral                     | 20,6 G\$                                                                 | 14,1 %                                                                       | 95,25 G\$                                       | 13,4 G\$                     | 7,2 G\$                                                     |
| Provinces<br>et territoires | 30,9 G\$                                                                 | 21,1 %                                                                       | 95,25 G\$                                       | 20,1 G\$                     | 10,8 G\$                                                    |
| Municipalités               | 11,9 G\$                                                                 | 8,1 %                                                                        | 95,25 G\$                                       | 7,7 G\$                      | 4,2 G\$                                                     |
| Total                       | 63,5 G\$                                                                 | 43,3 %                                                                       | 95,25 G\$                                       | 41,2 G\$                     | 22,3 G\$                                                    |

1. Illustration effectuée à partir des comptes nationaux publics 2010 publiés dans Ministère des Finances (2011). *Tableaux de référence financiers*, octobre, <<http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2011/frt-trf-11-fra.pdf>>, consulté le 20 mai 2013. La répartition par ordre de gouvernements suppose qu'elle se profile selon la part des recettes publiques dans le PIB. C'est une hypothèse. Dans les faits, elle est sans doute différente.

Dans le budget 2012-2013, le gouvernement fédéral a mis fin au Plan d'action conjoncturel et a proposé un plan de retour à l'équilibre budgétaire. Même si les risques macroéconomiques de retour à une récession sont toujours présents, le gouvernement fédéral fait le pari que des mesures structurelles visant l'accroissement des exportations produiront un soutien durable à la croissance de la demande globale. L'avenir nous dira si c'était une bonne décision. Toutefois, une chose est certaine : le Plan d'action économique du Canada de 2009 a soutenu l'activité économique et a engendré des rentrées fiscales permettant d'amortir le coût initial pour les gouvernements<sup>4</sup>. Ce plan adopté en 2009 a fait la preuve qu'une stratégie de relance est efficace en période de crise. D'ailleurs, au début de 2012, le Fonds monétaire international appelait les pays industrialisés à poursuivre une telle politique de soutien de la demande globale. Le FMI suggérait même de la financer hors marché, ce qui revient à emprunter aux banques centrales plutôt qu'aux banques commerciales. Encore aujourd'hui, le FMI

4. Le Budget fédéral de 2013-2014 a reconduit un plan à long terme d'investissements dans les infrastructures.

en la personne de sa présidente Christine Lagarde exhorte les grands acteurs économiques à faire preuve de pragmatisme plutôt que d'idéologie et d'abandonner le débat stérile entre croissance et austérité<sup>5</sup>.

En somme, en période de crise, lorsque la demande effective s'affaisse, le moyen de gérer le problème du chômage est d'insuffler un dynamisme aux composantes de cette demande globale. **Nul besoin pour les gouvernements d'intervenir par des dépenses publiques permanentes.** Des projets d'investissements publics et privés peuvent être orchestrés pour stimuler la demande là où le chômage sévit. Parfois, ces projets peuvent être suffisants pour traverser la crise en créant un capital physique ou des infrastructures qui relanceront l'activité économique privée sur de nouvelles bases structurelles. Il est en outre utile d'accompagner les investissements publics par d'autres mesures liées à l'ouverture des marchés d'exportation, à la prospection d'investissements privés, à la vitalité des industries exportatrices et liées à la formation de la main-d'œuvre. Des mesures fiscales à faibles coûts pour les gouvernements peuvent également être prises pour relancer les dépenses de consommation des ménages et combattre le travail au noir. À cet effet, l'expérience suédoise est fort intéressante.

---

5. « *In advanced economies, especially in Europe, the issue is well understood, but people have very different views on remedies. They gravitate toward one of two camps—growth versus austerity.*

*The growth camp says that we need more government stimulus to increase growth. The austerity camp says that markets are sitting in judgment over a mountain of public debt, and governments need to do what is necessary to reduce that debt as fast as possible.*

*These positions are slight caricatures, but—as you know—austerity versus growth is very much the debate of the hour.*

*I believe it is a false debate. I would argue it is not “either/or.” We can design a strategy that is good for today and good for tomorrow. Good for stability and good for growth—where stability is conducive to growth and growth facilitates stability.* » Christine Lagarde (2012). « Anchoring stability to sustain higher and better growth », communication prononcée pour le Fonds monétaire international, Zurich, 7 mai, <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2012/050712.htm>>, consulté le 22 mai 2013.

### **L'EXEMPLE SUÉDOIS DE SOUTIEN DE LA DEMANDE GLOBALE : LES PROGRAMMES ROT ET RUT (ROTAVDRAĞ ET RUTAVDRAĞ)**

En 2004, le gouvernement suédois de l'époque (social-démocrate) adopta un ambiteux programme temporaire de soutien de la demande à partir d'un financement public des dépenses de rénovations et d'entretien des immobilisations domiciliaires : c'est le programme ROT. Ce programme est le résultat d'une concertation entre le gouvernement central et les gouvernements locaux ; il vise à rembourser sous forme de crédit d'impôt la moitié des salaires payés à des personnes certifiées qui effectuent les travaux susmentionnés jusqu'à concurrence de 50 000 couronnes suédoises par année et par personne (environ 8 300 \$CAN). Ainsi, un couple (composé de deux payeurs de taxes) qui rénove sa maison peut recevoir jusqu'à 100 000 couronnes suédoises par année pour payer les salaires d'un menuisier, plombier, maçon ou autre corps de métier. L'objectif de ce programme est d'augmenter l'investissement privé résidentiel tout en combattant l'économie au noir qui s'installe avec le chômage de longue durée.

En 2007, le gouvernement suédois (de centre droit) a reconduit le programme ROT et ajouté un nouveau volet couvrant les dépenses pour services domestiques (soins aux personnes âgées, entretien domestique et autres services personnels) entrepris par des personnes reconnues comme travailleurs et travailleuses : c'est le programme RUT. Les crédits d'impôt sollicités ne peuvent dépasser 50 000 couronnes suédoises pour les deux programmes par personne.

Ces deux programmes sont très populaires. Ils ont l'avantage de créer de l'emploi et d'éviter que s'installe l'économie au noir. Tout le monde y gagne : les particuliers qui bénéficient des services, les travailleurs et travailleuses qui peuvent recevoir une rémunération et participer aux régimes de protection sociale et les gouvernements qui peuvent financer ces programmes à partir de l'effet multiplicateur qu'ils ont dans l'économie. En effet, des dépenses personnelles accrues dans ces secteurs procurent des revenus supplémentaires pour les gouvernements. Aussi, le gouvernement peut, selon l'état de la conjoncture économique, ajuster leur durée. En 2012, ces programmes sont toujours en vigueur.

Des initiatives semblables (mais d'envergure réduite) ont déjà été entreprises au Canada et au Québec. Elles n'ont pas été aussi concluantes parce qu'elles étaient menées par un seul gouvernement alors que tous les autres en bénéficiaient ; lorsqu'il est offert par un seul ordre de gouvernement, le crédit d'impôt auquel un tel programme donne droit ne peut pas être très élevé. Au contraire, lorsque tous les gouvernements s'entendent pour participer à une telle initiative, le programme peut être plus généreux et avoir l'effet prévu.

Source : Jukka Pirttilä et Håkan Selin (2011). Cet article présente le système fiscal suédois ; la section 5.3 présente le programme ROT et RUT.

Au <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle, les économies nationales sont interdépendantes et, en période de crise internationale, les gouvernements doivent protéger leurs marchés locaux par des mesures temporaires d'investissements. Une fois la reprise bien amorcée, les dépenses d'investissements publics peuvent céder la place aux investissements privés, aux exportations et à la consommation.

Le monitoring de la demande globale est une tâche peut-être complexe mais tout à fait gérable même s'il est plus difficile aujourd'hui qu'hier en raison de l'interdépendance des économies nationales<sup>6</sup>.

## LA POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

---

La politique active du marché du travail (PAMT) est à la société ce que le service des ressources humaines est à la grande entreprise : **elle favorise la mobilité professionnelle de la main-d'œuvre**. La politique active du marché du travail permet de réduire le chômage structurel, frictionnel et même saisonnier. Tout comme la grande entreprise qui a développé une expertise pour gérer la mobilité de ses ressources humaines (embauche, promotion, formation et licenciement), la grande majorité des pays industrialisés ont mis en place des dispositifs pour faciliter la mobilité des personnes sur le marché du travail et ainsi réduire la durée du chômage. La politique active du marché du travail désigne l'ensemble des mesures et services destinés aux personnes en chômage afin de les soutenir dans leur quête d'un nouvel emploi ainsi qu'aux personnes en emploi afin de les aider à s'adapter. Elle vise également à prévenir les pénuries de main-d'œuvre spécialisée. Parmi ces mesures, on retrouve le placement, l'information sur le marché du travail, les mesures d'employabilité (formation courte ou longue), les mesures d'intégration en emploi (subventions salariales à l'embauche, compléments de salaires aux personnes, différents types de stages et d'emplois de transition), le travail partagé et parfois l'aide au travail indépendant. La politique active du marché du travail est généralement financée par les cotisations à l'assurance chômage ou par les revenus généraux des gouvernements.

La politique active du marché du travail n'a pas toujours existé. À l'origine, seules existaient les mesures de placement. Une personne qui perdait son emploi devait, en contrepartie de prestations d'assurance chômage, rechercher activement un emploi. L'assurance chômage et les bureaux de placements publics étaient ainsi intimement liés. Vinrent par

---

6. Les pays doivent alors agir dans la même direction, ce qui ajoute une dimension politique à la résolution des problèmes économiques.

la suite les programmes de formation des chômeurs et l'information sur le marché du travail afin de fournir des perspectives professionnelles fiables pour cette formation.

C'est la Suède qui a développé le concept de la PAMT et qui en a fait la promotion à l'échelle internationale. Les économistes **Gösta Rehn**<sup>7</sup> et **Rudolf Meidner** associés à ce concept l'ont implantée afin de **poursuivre simultanément le plein emploi et la stabilité des prix** qui peut être compromise quand des pénuries de main-d'œuvre qualifiée apparaissent alors qu'il existe encore du chômage. C'est pourquoi, en Suède, les mesures macroéconomiques de soutien de la demande ont été accompagnées de mesures particulières pour combler les postes vacants le plus rapidement possible. Elles ont également été utilisées en période de ralentissement majeur de l'économie afin d'occuper les chômeurs qui pouvaient alors en profiter pour parfaire leurs compétences, ce qui leur permettait par la suite d'affronter de nouveaux défis en période de reprise.

Aujourd'hui, la plupart des pays industrialisés ont recours à la politique active du marché du travail même si la popularité et l'étendue des mesures offertes varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Canada, par exemple, a une attitude plutôt passive à l'égard des chômeurs en se contentant souvent de les indemniser alors que d'autres pays incitent davantage les chômeurs à participer à des mesures d'employabilité et d'intégration à l'emploi. La PAMT n'est cependant pas une panacée et certaines études mettent en doute son efficacité. Il faut toutefois préciser qu'il n'est pas facile d'évaluer les mesures particulières de la politique active du marché du travail. On a tendance à mesurer son efficacité quand l'économie fonctionne au ralenti alors qu'il faut le faire aussi et surtout en période de croissance économique. L'objectif des mesures actives est l'intégration durable en emploi, la réduction de la durée du chômage, l'amélioration de la rapidité de l'adaptation et de la transition entre deux emplois. Elles visent à répondre aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée et à s'occuper de clientèles qui ont des problèmes particuliers comme les autochtones, les personnes handicapées et autres. **Cependant, elle sera plus efficace et permettra aux chômeurs de retrouver rapidement un emploi à condition qu'il existe des postes vacants.** Si le nombre de postes

---

7. J'ai eu la chance et le plaisir de m'entretenir plusieurs fois avec M. Rehn. Il était un économiste pragmatique mais aussi très créatif et imaginatif à l'affût de solutions concrètes aux préoccupations des entreprises dans le contexte de la poursuite du plein emploi.

vacants est de loin inférieur au nombre de personnes à la recherche d'un emploi, les mesures actives peuvent alors s'apparenter à un jeu de chaises musicales. Néanmoins, même en période de crise, elles ont une valeur ajoutée si elles permettent aux personnes sans emploi de demeurer actives, de conserver et de développer leurs compétences. Elles contribuent ainsi à empêcher que ne se développe la culture de la dépendance et à préparer une reprise dynamique. Comme le dicte le sens commun, il n'y a rien de pire que de payer quelqu'un à ne rien faire.

TABLEAU 13.3

Marché du travail, mesures actives et mesures passives, en pourcentage du PIB, divers pays, 2007 et 2010

|                     | 2007    |          |                                            | 2010    |          |                                            |
|---------------------|---------|----------|--------------------------------------------|---------|----------|--------------------------------------------|
|                     | Actives | Passives | Ratio des mesures actives/mesures passives | Actives | Passives | Ratio des mesures actives/mesures passives |
| Canada <sup>1</sup> | 0,29 %  | 0,56 %   | 0,52                                       | 0,33 %  | 0,81 %   | 0,41                                       |
| Autriche            | 0,67 %  | 1,23 %   | 0,54                                       | 0,84 %  | 1,40 %   | 0,60                                       |
| Allemagne           | 0,74 %  | 1,29 %   | 0,57                                       | 0,94 %  | 1,34 %   | 0,70                                       |
| Norvège             | 0,55 %  | 0,21 %   | 2,60                                       | n. d.   | 0,47 %   | n. d.                                      |
| Suède               | 1,02 %  | 0,74 %   | 1,40                                       | 1,14 %  | 0,73 %   | 1,56                                       |
| États-Unis          | 0,13 %  | 0,30 %   | 0,40                                       | 0,14 %  | 0,76 %   | 0,18                                       |
| OCDE                | 0,50 %  | 0,67 %   | 0,75                                       | 0,66 %  | 1,03 %   | 0,64                                       |

1. Incluant les ententes sur les services d'emploi.

Source : OCDE (2013). « Dépenses publiques et nombre de participants PMT : dépenses publiques de PMT par catégories principales (% PIB) », StatExtracts, <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>>, consulté le 22 mai 2013.

Au Canada, la politique active du marché du travail n'est pas très développée en comparaison d'autres pays de l'OCDE. Les données du tableau 13.3 présentent la valeur de l'investissement en mesures actives et la valeur du soutien du revenu en pourcentage du PIB. Ainsi, en 2007 et 2010, les mesures actives représentent respectivement 0,29 % et 0,33 % du PIB soit la moitié de l'effort des pays de l'OCDE et beaucoup moins que la Suède et la Norvège où les mesures actives dépassent largement les mesures passives de soutien du revenu. Le ratio des mesures actives sur les

mesures passives est un indicateur de l'importance relative de la politique active du marché du travail. Plus le ratio est faible, plus les mesures passives sont relativement importantes ce qui veut dire que les chômeurs sont indemnisés et laissés davantage à eux-mêmes. Quand le ratio est supérieur à l'unité comme dans le cas de la Suède et de la Norvège, cela implique que la politique active est très développée et que les chômeurs participent à des activités d'intégration et d'employabilité peu de temps après la perte d'un emploi. Le tableau 13.3 montre clairement que la politique active du marché du travail est peu développée au Canada<sup>8</sup> et encore moins aux États-Unis par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. On ne peut aucunement la comparer à celle qui est pratiquée en Suède, en Norvège et dans plusieurs pays de la Scandinavie où les ratios dépassent l'unité.

Contrairement à la réalité internationale, au Canada, la politique active est bicéphale, c'est-à-dire qu'elle relève de deux ordres de gouvernement. Certaines mesures et certains programmes sont financés par le compte de l'assurance emploi (volet II) et d'autres, destinés aux personnes assistées sociales aptes au travail, sont financés par les revenus généraux des provinces. Jusqu'à la fin des années 1990, il existait deux réseaux, le réseau fédéral de l'assurance chômage et le réseau provincial de l'aide sociale, qui offraient des programmes d'aide aux chômeurs. Une personne qui perdait son emploi se retrouvait d'abord dans les bureaux de l'assurance chômage. Lorsqu'elle ne pouvait plus recevoir de prestations d'assurance chômage, elle s'adressait au réseau provincial de l'aide sociale et pouvait obtenir des prestations d'aide après un test de revenu et de richesse.

Cette situation favorisait le développement de comportements opportunistes de la part des deux ordres de gouvernements qui se sont « renvoyé » les prestataires afin de réduire leur facture individuelle. Par exemple, en période de chômage élevé, afin d'équilibrer le budget, le gouvernement fédéral pouvait restreindre l'accessibilité à l'assurance chômage et envoyer ainsi bon nombre de prestataires à l'aide sociale. De leur côté, pour réduire leurs dépenses, les provinces pouvaient utiliser des mesures de création d'emplois temporaires, le temps de permettre aux prestataires de redevenir admissibles à l'assurance chômage. Et ainsi de suite. On a remarqué de

---

8. Ces données ne tiennent pas compte des mesures actives ni des mesures passives financées par les provinces. Mis à part l'investissement total en pourcentage du PIB, l'inclusion des dépenses provinciales pour le soutien du revenu et les mesures actives ne change pas la conclusion à l'effet que les mesures actives sont peu développées au Canada, comme en témoignent les résultats d'une analyse effectuée dans le cas du Québec par Michel Cournoyer (2010).

tels stratagèmes pendant les années 1980 alors que le chômage était élevé et pendant les années 1990 lorsque le gouvernement fédéral a restreint l'admissibilité à l'assurance chômage dans le but de dégager des marges financières pour réduire son déficit.

Depuis 1997, des ententes fédérale-provinciales ont été négociées avec les provinces afin de transférer la gestion des programmes destinés aux prestataires de l'assurance emploi aux autorités provinciales et de réduire ainsi le double emploi dans les services administratifs et d'accroître la cohérence des interventions. Au Québec, c'est Emploi-Québec qui gère maintenant les services d'emplois. Toutefois, comme la PAMT est financée par deux sources provenant de deux gouvernements distincts, ces ententes n'empêchent pas complètement les calculs comptables et opportunistes qui peuvent se faire sur le dos des personnes en chômage.

Dans la plupart des pays, les mesures actives sont gérées par les organisations qui ont également la responsabilité du soutien du revenu lié à l'assurance et à l'aide sociale. Il est alors beaucoup plus facile d'établir des ententes ou **des contrats de réciprocité** entre les prestataires et l'État et d'intervenir ainsi plus rapidement. C'est une raison de plus pour remettre la gestion du programme d'assurance emploi entre les mains des provinces puisque ces dernières ont la responsabilité de l'aide sociale. De plus, la Loi canadienne sur l'assurance emploi, comme je le relevais dans le chapitre 8, prévoit une limite à l'utilisation des cotisations pour les mesures actives. C'est pourquoi la proportion de l'investissement en mesures actives est moins importante au Canada que dans les pays scandinaves et les pays de l'OCDE.

## L'OBLIGATION D'ACCEPTER TOUT EMPLOI DISPONIBLE ?

La plupart des pays qui ont adopté une politique active du marché du travail recourent à des pratiques de gestion incitatives proches du *counselling* et offrent des services à ceux et celles qui en ont besoin. Tous les chômeurs n'ont pas besoin d'aide pour se trouver un emploi. Les services d'emploi tentent de repérer ceux et celles qui risquent de connaître un chômage de longue durée afin d'intervenir rapidement auprès d'eux. On les guidera davantage dans leur recherche d'emploi et on leur proposera des parcours afin qu'ils améliorent leurs compétences et leur mobilité professionnelle pour réintégrer le marché du travail.



Certains pays choisissent d'être plus directifs et vont jusqu'à exiger des personnes en chômage qu'elles acceptent les offres d'emploi qui leur sont soumises. Cette tendance plus directive dans la gestion des mesures d'emplois semble de plus en plus en vogue. La Suède et d'autres pays scandinaves, qui constituent des modèles en la matière, ont généralement privilégié des mesures fortement incitatives. En d'autres mots, ces pays ont mis en place des dispositifs d'aide aux chômeurs qui respectent certains principes comme la réciprocité et l'incitation au travail. Par exemple, en Suède, le gouvernement<sup>9</sup>, qui accorde la priorité à la poursuite du plein emploi, applique le principe du *work first principle* ou du « travail d'abord », ce qui sous-tend l'obligation d'accepter l'emploi convenable disponible sous peine de voir le versement des prestations interrompu.

Le principe du « travail d'abord », populaire dans plusieurs pays, nous amène à réfléchir à la notion d'emploi convenable. Par exemple, doit-on obliger une personne qui a une formation spécialisée à accepter n'importe quel emploi offert dans n'importe quel secteur pourvu qu'elle soit considérée comme apte à l'exercer? Ce n'est certainement pas l'esprit de la stratégie d'emplois décents que je propose dans cet essai. Une stratégie de plein emploi s'appuie sur le libre choix de travailler et la possibilité d'occuper un emploi pour lequel on a été formé. En d'autres mots, comme le recommande l'OIT<sup>10</sup>, il faut tenir compte du profil professionnel de la personne en chômage, car les politiques d'emploi visent aussi à améliorer le sort des gens et à leur ouvrir des perspectives nouvelles.

En revanche, dans une société qui privilégie le plein emploi, il n'est pas la norme d'observer un grand nombre de personnes aptes au travail rester prestataires de l'aide sociale pendant de nombreuses années. Par exemple, dans la grande région de Montréal, la durée moyenne à l'aide sociale dépasse 9 ans et demi pour les personnes aptes au travail. Une société qui poursuit le plein emploi ne peut accepter une telle situation car, dans les faits, elle encourage une économie parallèle de travail au noir. En effet, si le gouvernement prend tous les moyens pour stimuler la création d'emplois et que, par ailleurs, les programmes d'aide aux chômeurs les encouragent à demeurer sans emploi, le système ne pourra pas bien

---

9. Government Offices of Sweden (2012). *Economic and Budget Policy Guidelines*, 30 avril, <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/19/19/81/a9ffccc3.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

10. Voir l'article 21 de la Convention 168 de l'OIT, cité au chapitre 8 dans l'encadré « Convention 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988 », p. 120.

fonctionner. Les postes vacants non comblés constituent une source d'inflation lorsque les gouvernements continuent de financer des programmes pour des personnes aptes au travail qui refusent de s'y mettre. Dans ce cas, les entreprises auront tendance à avoir recours à des pratiques au noir où des personnes assistées sociales travailleront sans déclarer leurs revenus. Ce n'est pas acceptable.

Il est important de répéter que dans une économie qui poursuit activement le plein emploi, c'est la possibilité d'exercer un emploi rémunéré qui est garantie par la société et non un droit à un revenu à n'importe quelle condition. La garantie de revenu existe pour les gens qui participent au travail rémunéré et qui ont acquis des droits à un revenu en cas de risques d'interruption involontaire de revenu, en cas de formation ou de retraite. L'aide de dernier recours est principalement réservée aux personnes avec des contraintes sévères à l'emploi ou pour soutenir, temporairement, les personnes aptes au travail qui ne peuvent bénéficier de l'assurance chômage.

Le problème pour le Canada et pour tous les pays qui ont toléré de vivre pendant longtemps avec un chômage élevé, c'est la transition vers le plein emploi. En effet, il n'est pas toujours facile de passer d'une économie qui gère le chômage en partageant les revenus à une économie de plein emploi. Les clientèles assistées sociales aptes au travail et les prestataires récurrents à l'assurance emploi pourraient avoir l'impression de perdre des acquis alors qu'elles y gagneraient à moyen terme.

## LES MARCHÉS TRANSITIONNELS ET L'EMPLOYEUR DE DERNIER RECOURS

Certains économistes proposent que les gouvernements soient toujours prêts à intervenir à l'aide de projets temporaires dans les régions où sévit le chômage. Ils proposent que le gouvernement soit l'employeur de dernier recours (EDR)<sup>11</sup>. Le gouvernement peut ainsi favoriser une demande globale non inflationniste tout en permettant aux régions et localités où la demande globale est insuffisante d'offrir des emplois temporaires. Ces projets permettent d'occuper les chômeurs dans des activités transitionnelles (souvent communautaires) qui ont un effet structurant dans l'économie

11. Parmi ces économistes, on retrouve Hyman Minsky et Abba Lerner.

locale. L'objectif visé est de modifier les structures économiques locales afin que les initiatives privées prennent le relais de la création d'emplois permanents. Les protagonistes des marchés transitionnels sont d'avis que ces expériences peuvent être financées sans créer d'effets négatifs sur les marchés financiers<sup>12</sup>. Certains pays, dont l'Argentine et l'Inde, ont adopté une telle approche et l'économiste Jacques Attali a proposé un plan pour l'emploi similaire pour la France, le contrat de transition professionnelle, qui a fait l'objet de projets pilotes à partir de 2005<sup>13</sup>.

Si le gouvernement d'un pays a la responsabilité de soutenir et de stimuler la demande globale, on convient que ce n'est pas à lui de créer « directement des emplois pour des emplois ». Il existe bien sûr des emplois dans la fonction publique, mais il ne faut pas confondre le rôle de l'État pourvoyeur de services publics avec celui de la stabilisation économique. Plusieurs tensions politiques peuvent survenir lorsque les gouvernements justifient la croissance du secteur public par des raisons de stabilisation économique. L'emploi public doit avant tout constituer un choix collectif du meilleur moyen à utiliser pour offrir un service public donné. C'est pourquoi l'État comme « employeur de dernier recours » doit s'appuyer sur le secteur privé, qu'il soit communautaire, coopératif ou même commercial. Le programme EDR prévoit un financement public pour des projets temporaires d'utilité collective qui augmentent ou transforment les capacités de production. Les gouvernements peuvent initier ces projets sans en devenir directement les maîtres d'œuvre ou faire office d'employeur. Certains programmes peuvent même être financés, ici aussi, à partir de montages financiers avec le secteur privé.

L'économie sociale est sans doute l'avenue à explorer pour créer des emplois de transition dans des régions et pour certaines clientèles qui peuvent éprouver des difficultés d'intégration plus importantes selon que la conjoncture économique est bonne ou mauvaise. Le Québec présente plusieurs succès à ce chapitre. Certains voient cependant dans l'économie sociale un tiers secteur économique permanent et durable : un modèle

---

12. Ils s'appuient sur la théorie des finances fonctionnelles d'Abba Lerner et remise au goût du jour par les économistes postkeynésiens ; voir l'article de Marc Lavoie (2006).

13. Fadhel Kaboub (2007). Bernard Gazier et Gunter Schmidt proposent aussi l'instauration de marchés transitionnels.

économique alternatif. L'économie sociale, qui regroupe le communautaire traditionnel mais aussi l'économie coopérative, peut certes s'acquitter de cette double mission.

## STIMULER LE GOÛT D'ENTREPRENDRE

---

Un élément majeur d'une stratégie de plein emploi est le développement de la capacité d'entreprendre. Cet élément prend de plus en plus d'importance stratégique afin de soutenir le travail autonome et les petites entreprises.

Le travail salarié dans une grande entreprise demeure toujours une réalité même si l'occupation d'un emploi à vie dans une même entreprise est moins probable. En parallèle, de plus en plus d'individus travaillent à leur compte pour de grandes entreprises sans en être des salariés permanents. D'autres développent leur propre entreprise dans le secteur des services aux particuliers ou aux entreprises. En d'autres mots, le travail autonome et indépendant est important dans les économies avancées et s'explique par plusieurs facteurs dont les nouvelles technologies, la popularité de la sous-traitance, l'importance des services et de l'économie créative. Pour tenir compte de cette dimension du marché du travail, il faut, comme société, soutenir les nouveaux entrepreneurs.

La promotion de l'entrepreneuriat est partie intégrante de la politique de plein emploi suédoise actuelle<sup>14</sup>. Le gouvernement suédois a entrepris de revoir la fiscalité afin de mieux stimuler l'entrepreneuriat et il a aussi revu le fonctionnement de certains programmes sociaux de manière à offrir une meilleure sécurité économique aux travailleurs autonomes qui ne sont pas des employeurs au sens classique du terme. Il faut le rappeler, les travailleurs autonomes effectuent souvent l'équivalent d'un travail salarié dans des entreprises qui multiplient les projets temporaires.

Une autre façon de promouvoir l'entrepreneuriat consiste à simplifier les règles et les procédures administratives qui régissent les relations entre les petites entreprises et les gouvernements. En effet, la réglementation publique peut parfois constituer une réelle barrière pour quiconque désire démarrer son entreprise.

---

14. Government Offices of Sweden, *op. cit.*

Le Québec ainsi que les autres provinces ont intérêt à promouvoir et valoriser davantage l'entrepreneuriat dans le cadre du système éducatif, car il faut donner le goût d'entreprendre dès le jeune âge. Il faut peut-être s'inspirer des pays scandinaves où, selon le Global Entrepreneurship Monitor, les individus entretiennent une perception positive des opportunités d'entreprendre<sup>15</sup>.

## LE PARTAGE DE L'EMPLOI ET LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL ?

J'entends souvent dire dans les médias que les politiques keynésiennes sont révolues et que la croissance économique ne peut contribuer comme par le passé à contrer la pauvreté et à réduire le chômage. Certains affirment que la croissance économique ne crée plus autant d'emplois que par le passé et d'autres soutiennent qu'elle est néfaste à l'environnement parce qu'elle accélère les changements climatiques. Ces deux positions sont non fondées. La croissance économique génère encore aujourd'hui de nouveaux emplois et encore plus qu'avant. En effet, en raison de la tertiarisation de l'économie, la croissance économique est plus intensive en main-d'œuvre. Quand aux changements climatiques, s'il est vrai que la croissance économique qui s'appuie sur l'énergie fossile est néfaste pour l'environnement, elle peut également s'appuyer sur le développement des énergies vertes. Certains économistes proposent d'ailleurs une stratégie de plein emploi fondée sur le développement de ces énergies<sup>16</sup>. En outre, quand on voit l'importance des besoins essentiels non satisfaits et l'étendue de la pauvreté dans le monde, il est difficile de penser que le jour où les économies devront cesser de croître est proche. Mais si un jour (lointain) la croissance économique mondiale devait être nulle, il faudra néanmoins poursuivre le plein emploi en partageant les emplois existants. À cet effet, la réduction du temps de travail a été et est toujours un mécanisme utilisé pour protéger les emplois. Certains économistes signalent qu'une telle stratégie ne doit cependant pas être utilisée en période de crise, car elle aura pour effet de réduire la productivité, d'accroître les coûts de main-d'œuvre et

15. Voir les données de Siri Roland Xavier, Donna Kelley, Jacqui Kew, Mike Herrington et Arne Vorderwülbecke (2012), p. 22.

16. Robert Pollin (2011) propose une stratégie de plein emploi pour les États-Unis qui s'appuie sur l'éducation et les énergies vertes.

de réduire davantage le nombre d'emplois disponibles. Dans les faits, la réduction du temps de travail est utilisée en période de crise temporaire dans les entreprises afin que tous les employés puissent assumer ensemble les conséquences d'une baisse de production. En règle générale, ces initiatives sont prises en utilisant les fonds de l'assurance chômage qui comblent en partie les baisses de revenus pour les personnes qui participent à ces programmes. Lors de la dernière crise, l'Allemagne a abondamment eu recours à ce dispositif de partage de l'emploi et l'OCDE remarque que ce pays est ainsi parvenu à contenir le chômage. Le Canada y a également eu recours.

Lise Poulin-Simon a écrit sa thèse de doctorat sur le sujet de la réduction du temps de travail. Après avoir constaté que le temps de travail individuel a beaucoup diminué au fil du temps, elle explique que cette baisse dans les heures travaillées a été possible grâce à l'action collective exercée notamment par les syndicats qui ont fait preuve d'anticipation en négociant de telles réductions en période de croissance de la productivité afin de protéger l'emploi. Comme le relève Lise Poulin-Simon, les réductions du temps de travail ont principalement été observées en période de croissance économique alors que la productivité augmentait, et ce, dans le but de préserver les emplois. Selon elle, la réduction du temps de travail n'est pas tant le résultat d'un choix individuel de privilégier plus de loisirs à mesure que les revenus réels augmentent que celui d'une action collective visant à partager l'emploi tout en préservant les revenus.

L'expérience économique des pays à politique de plein emploi comme la Suède ou la Norvège concernant le temps de travail est intéressante. Ainsi, les données du tableau 13.4 révèlent que le temps de travail annuel par employé est moins élevé en Allemagne, en Norvège et en Suède qu'au Canada et qu'aux États-Unis. En revanche, on y constate aussi que plus de gens travaillent car le taux d'emploi y est plus élevé. Ainsi, les heures travaillées en moyenne, par la population de 15 ans et plus, ne sont pas tellement différentes entre le Canada, les États-Unis, la Suède et la Norvège. Ce qui diffère cependant, c'est la répartition du temps travaillé.

Ces données montrent comment une action concertée eu égard à l'emploi peut influencer sur le temps de travail. En effet, dans ces pays, un accroissement de la productivité du travail permet de réduire le temps de travail et d'augmenter les revenus horaires. Ainsi, les gens peuvent travailler moins et bénéficier de légères augmentations de revenu selon

que la croissance de la productivité est forte ou faible. Ces choix collectifs sont délibérés et résultent de négociations centralisées ou sectorielles. Au Canada, l'action collective se manifeste dans des négociations décentralisées à l'échelle de l'entreprise, d'où une variation souvent importante du temps travaillé suivant les secteurs.

TABLEAU 13.4  
Heures annuelles ouvrées par travailleur,  
taux emploi/population<sup>1</sup>, heures travaillées par personne  
en âge de travailler, divers pays, 2011

|            | Heures annuelles<br>ouvrées<br>par travailleur | Taux emploi<br>5 ans et +/population<br>de 15-64 ans | Heures annuelles<br>par personne<br>de 15-64 ans <sup>2</sup> |
|------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Canada     | 1 702                                          | 74,2                                                 | 1 263                                                         |
| Allemagne  | 1 413                                          | 74                                                   | 1 046                                                         |
| Norvège    | 1 426                                          | 77,6                                                 | 1 107                                                         |
| Suède      | 1 644                                          | 76                                                   | 1 249                                                         |
| États-Unis | 1 787                                          | 70                                                   | 1 251                                                         |
| OCDE       | 1 776                                          | 67,5                                                 | 1 199                                                         |

1. Les données de l'OCDE sur l'emploi et la population active utilisent une définition légèrement différente de celle de Statistique Canada. C'est pourquoi, en 2011, le taux d'emploi pour le Canada selon Statistique Canada était de 61,8 alors que, selon l'OCDE, il atteint 74,2. Pour l'OCDE, le taux d'emploi total est défini de la façon suivante : Emploi personnes âgées de 15 et plus/population âgée de 15-64 ans. En revanche, Statistique Canada utilise la population âgée de 15 ans et plus au numérateur comme au dénominateur.

2. Obtenues en multipliant les heures annuelles par employé par le taux d'emploi divisé par 100.

Source : OCDE (2013). « Heures moyennes annuelles ouvrées par travailleur », StatExtracts, <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>>, consulté le 22 mai 2013; OCDE (2013). « LFS par sexe et âge : indicateurs », StatExtracts, <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>>, consulté le 22 mai 2013.





# 14

## CHAPITRE

### Le plein emploi, un défi politique

J'ai présenté tout au long du dernier chapitre les principaux volets d'une stratégie de plein emploi. Il a permis, je l'espère, de constater qu'il n'y a rien de bien sorcier derrière une telle stratégie. La théorie économique et la pratique de plusieurs pays permettent également d'affirmer qu'il est possible d'atteindre le plein emploi dans nos sociétés démocratiques. C'est évidemment plus difficile de le maintenir en période de crise. Il faut néanmoins tenir le cap sur l'objectif.

À l'instar du célèbre économiste Michael Kalecki, plusieurs spécialistes des sciences humaines soutiennent que le problème du chômage n'est pas de nature technique<sup>1</sup>. Tous les partisans<sup>2</sup> du plein emploi sont d'accord

---

1. Voir Kalecki, cité par Robert Pollin (2011). Il existe évidemment des gens qui croient encore que le chômage involontaire n'existe pas ou encore qu'il est inévitable et nécessaire au fonctionnement du système. Mais ces croyances relèvent sont des idées reçues plus qu'autre chose, et non de la science.

2. Pierson, Beveridge, Felipe, Minsky, pour ne nommer que ceux-là.

sur ce point. Où est le problème alors? Il est avant tout politique. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit simple à régler, bien au contraire.

Dans *Le défi du plein emploi*, Lise Poulin-Simon et moi avons trouvé que le succès des politiques économiques de l'Allemagne, l'Autriche, la Norvège et la Suède reposait avant tout sur des considérations de nature politique. Nous les avons résumées en proposant quatre conditions de succès: l'engagement politique ferme et réel à l'égard de l'objectif du plein emploi; le dialogue social et la participation des partenaires économiques à l'atteinte de l'objectif; une continuité dans la poursuite du plein emploi; et le principe de subsidiarité suivant lequel la responsabilité d'une action politique incombe à la plus petite entité apte à résoudre le problème. En d'autres mots, le succès d'une stratégie de plein emploi ne repose pas sur une mesure particulière mais plutôt sur un ensemble de conditions qui assurent que la **poursuite de cet objectif s'inscrit dans un processus économique et social efficace et continu.**

Si je reprends l'exemple de la poursuite du poids santé pour un individu, tout le monde sait ce qu'il faut faire pour l'atteindre. Les personnes qui réussissent à maintenir leur forme physique tout au long de leur vie y arrivent parce qu'elles sont motivées, qu'elles agissent en conséquence, et ce, de manière continue. Il en est de même pour la poursuite du plein emploi; c'est ce que je nomme les conditions politiques de succès.

Ce chapitre vise à décrire les défis politiques que ces conditions de succès représentent pour le Canada d'aujourd'hui et à proposer des pistes de solutions concrètes pour qu'elles se matérialisent dans une stratégie canadienne visant la plénitude d'emplois pour toutes les régions.

## UN OBJECTIF QUI DOIT FAIRE CONSENSUS

Le Canada n'a jamais adopté de stratégie **cohérente et continue** en faveur du plein emploi; il n'a jamais poursuivi cet objectif. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté de nombreuses mesures et programmes visant l'employabilité, l'insertion en emploi ainsi que la création et le maintien en emploi. Elles ont été coûteuses et de portée limitée. Si on les compilait, on obtiendrait un catalogue fort substantiel. Malgré tous ces efforts, la majorité des marchés du travail au Canada affichent des taux de chômage élevés. Pourquoi en est-il ainsi? La raison est simple. Dans le passé, le gouvernement fédéral a adopté des stratégies de lutte

contre l'inflation et plusieurs gouvernements canadiens ont légiféré pour assurer la poursuite permanente de l'équilibre budgétaire. En fait, il n'y a jamais eu de stratégie commune pour assurer le plein emploi. Disons que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont toujours éprouvé d'énormes difficultés à s'entendre de manière durable sur cette question. L'exception récente de la concertation des gouvernements autour du Plan d'action économique du Canada confirme la règle et montre qu'il est possible pour les gouvernements de travailler ensemble.

Cette absence de volonté politique par rapport à l'objectif de plein emploi s'explique peut-être par la crainte de ne pouvoir le réaliser. Quoi qu'on pense, les gouvernements craignent souvent de ne pouvoir respecter leurs promesses.

Il y a cependant d'autres raisons. On peut penser que les obstacles à l'adoption d'une politique de plein emploi sont aussi de nature idéologique. Plusieurs croient encore que le plein emploi peut être atteint automatiquement quand les conditions de travail sont flexibles et répondent au jeu de l'offre et de la demande, ce que dément la crise récente.

D'autres pensent qu'il est impossible de poursuivre le plein emploi sans créer de l'inflation et que l'inflation est pire que le chômage. Cette crainte est nettement surévaluée. D'une certaine manière, la poursuite du plein emploi peut contribuer à combattre l'inflation provenant d'une hausse subite dans le prix des matières premières. En effet, la poursuite du plein emploi permet d'accroître la productivité des entreprises, ce qui leur donne une marge de manœuvre pour absorber les chocs de prix de leur matière première. Bref, il est possible de poursuivre simultanément le plein emploi et la stabilité des prix.

Certains diront que les syndicats profiteront du fait que la main-d'œuvre devient plus rare pour exiger des augmentations salariales inflationnistes. Je crois que cette crainte est encore une fois exagérée. Si les syndicats sont associés à la poursuite du plein emploi, ils feront preuve de sagesse en sacrifiant des gains de rémunération privée de court terme pour obtenir des acquis beaucoup plus durables. De plus, la politique active du marché du travail peut contribuer à réduire les pénuries de main-d'œuvre et les pressions inflationnistes sur les salaires. Par conséquent, donner la priorité à la poursuite du plein emploi ne signifie pas pour autant que l'État abandonne la poursuite de la stabilité des prix ou celle de l'équilibre budgétaire.

En revanche, faire du plein emploi une priorité implique qu'en tout temps le gouvernement prendra les moyens d'assurer un haut niveau d'emploi et qu'il réalisera les deux autres objectifs par des moyens qui ne compromettent pas la poursuite du premier. L'engagement politique par rapport au plein emploi n'a pas besoin d'être inscrit dans la Constitution. Toutefois, cet objectif doit transcender les partis politiques et s'inscrire progressivement dans les mentalités et les valeurs de la population. C'est toute la société qui doit faire le choix prioritaire de l'emploi productif et décent.

## L'ÉNONCÉ DE L'EMPLOI

Plusieurs pays ont pris officiellement l'engagement de promouvoir le plein emploi et ont ainsi donné suite à la *Déclaration universelle des droits de l'homme* promulguée par les Nations Unies en 1948. Même les États-Unis y font référence d'une certaine façon dans la loi qui encadre la politique monétaire américaine<sup>3</sup>. Dernièrement, la Banque centrale américaine a relié la détermination du taux d'intérêt au taux de chômage<sup>4</sup> en affirmant que la politique monétaire doit prendre en considération les effets négatifs qu'elle peut avoir sur le chômage. En janvier 2013, la Banque mondiale traitait de l'emploi dans son rapport annuel et proposait d'en faire la priorité des priorités. En revanche, il y a longtemps que la Norvège, la Suède et bien d'autres pays ont inscrit l'engagement de promouvoir le plein emploi ou des taux élevés d'emplois dans leur constitution<sup>5</sup> ou leur charte sociale.

Au Canada, on ne retrouve pas de documents faisant référence à la poursuite du plein emploi. Ainsi, la loi créant la Banque du Canada ne fait aucune mention de cet objectif de société. Le plein emploi est un vœu auquel les ministres des Finances font souvent référence dans leur discours sur le budget. En revanche, la stabilité des prix et une cible d'inflation autour de 2 % ainsi que l'équilibre budgétaire sont des objectifs qui ont

3. Il y eut aux États-Unis la loi sur l'emploi (*Employment Act*) en 1946 et la *Humphrey-Hawkins Full Employment and Balanced Growth Act*, 1978. Pour un commentaire sur la volonté américaine de poursuivre le plein emploi, voir James K. Galbraith (2011).

4. Binyamin Appelbaum (2012). « Fed ties rates of joblessness with target of 6,5 % », *New York Times*, 12 décembre, <[http://www.nytimes.com/2012/12/13/business/economy/fed-to-maintain-stimulus-bond-buying.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/13/business/economy/fed-to-maintain-stimulus-bond-buying.html?_r=0)>, consulté 24 mai 2013.

5. Voir Mark Eric Butt, Julia Kübert et Christiane Anne Schultz (1999).

amené les gouvernements au Canada à adopter des stratégies bien définies qui font l'objet de lois et de suivis réguliers. Le gouvernement du Canada devrait faire de même avec l'objectif du plein emploi.

Le gouvernement fédéral pourrait démontrer son engagement ferme en regard de cet objectif en adoptant **une loi-cadre**, qui pourrait, par exemple, s'appeler la ***Loi créant l'Énoncé de l'emploi***. Cette loi pourrait établir l'objectif général poursuivi en matière d'emploi ainsi que l'obligation de préciser des cibles et des stratégies annuelles dans un énoncé<sup>6</sup>. L'égalité entre le nombre de postes vacants et de personnes en chômage par exemple (soit la définition du plein emploi selon Beveridge) ou encore une fourchette pour le taux de chômage canadien pourraient être des indicateurs utilisés. *L'Énoncé de l'emploi* ferait référence aux mesures de soutien de la demande globale, aux projets d'investissements publics, à la politique active du marché du travail ainsi qu'à toute initiative publique pertinente. Cette procédure simple inciterait les gouvernements successifs ainsi que les gouvernements provinciaux à présenter annuellement une stratégie cohérente par rapport à l'emploi.

Le gouvernement fédéral a délégué à la Banque du Canada la conduite de la politique monétaire. De la même manière, il pourrait convenir de former un conseil stratégique (le Conseil canadien de l'emploi) qui réunirait les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et de la Banque du Canada dans le but de formuler l'énoncé annuel et d'en assurer le suivi. Cette instance pourrait être créée dans la loi de *L'Énoncé de l'emploi*. Les provinces qui accepteraient d'y participer pourraient bénéficier d'un financement fédéral pour les projets provinciaux.

La création d'un tel conseil apporterait une solution à un problème financier et budgétaire important. En effet, au Canada, il est difficile, voire impossible, pour un seul gouvernement de mettre sur pied une stratégie de plein emploi, car celui-ci ne peut en récupérer les bénéfices monétaires. Même si l'ensemble des retombées financières pour les gouvernements peut surpasser les coûts d'un projet, il arrive que des projets ne voient pas le jour, car les retombées ne sont pas suffisamment importantes pour un seul gouvernement. Elles sont plutôt réparties entre différents niveaux de gouvernements qui agissent de manière isolée. La création d'un conseil

---

6. Ce qui évidemment ne veut pas dire qu'ils ne pourront adopter des stratégies qui entraînent des coupures de postes dans la fonction publique.

pourrait permettre la réalisation de montages financiers pour entreprendre des projets rentables pour l'ensemble de la société. Cela serait un bel exemple de fédéralisme coopératif.

Ce conseil pourrait former une banque de projets d'investissements issus des instances provinciales et locales pouvant être déployés au bon moment et au bon endroit en cas de ralentissement économique majeur. Des projets d'investissements sont par définition des projets temporaires bien qu'ils créent, de manière permanente, des actifs réels (en transport, communications, tourisme, culture, éducation, santé). Ils ont pour effet d'augmenter la productivité et le potentiel de croissance tout en restructurant les économies régionales en mal de développement. En fonction du montage financier, ils pourraient même s'autofinancer, comme nous l'avons vu précédemment.

## LE DIALOGUE SOCIAL

---

Les entretiens que Lise Poulin-Simon et moi avons menés auprès des partenaires sociaux et gouvernementaux en Autriche, en Allemagne, en Norvège et en Suède nous ont permis de comprendre comment le dialogue social entre les représentants de la main-d'œuvre, des employeurs et des gouvernements pouvait être utile. Il permet de poursuivre simultanément le plein emploi, la croissance de la productivité et la stabilité des prix. Le dialogue social permet de trouver des solutions mutuellement avantageuses. Or, en l'absence de dialogue social, les gouvernements sont trop souvent influencés par des lobbys politiques divers ou par des fonctionnaires, eux-mêmes formés à des idéologies et des croyances qui vont parfois à l'encontre de l'objectif du plein emploi.

Le dialogue social et la négociation avec les partenaires sociaux permettent de tenir compte des impératifs de chacun et de trouver des solutions gagnantes. Les représentants de la main-d'œuvre plaident en faveur de la sécurité d'emploi alors que les employeurs mettent de l'avant les exigences de la flexibilité et de la compétitivité. Les gouvernements, de leur côté, font valoir les problématiques macroéconomiques qui s'imposent et interviennent sur la rémunération sociale. Le dialogue social compris comme une négociation globale permet de contenir les pressions inflationnistes potentielles du côté des salaires et d'identifier des solutions qui répondent aux besoins de sécurité des individus et des besoins de flexibilité

des entreprises. Il permet de poursuivre la croissance puisqu'elle est automatiquement partagée équitablement. En outre, la participation des partenaires sociaux à la définition de la stratégie favorise son implantation. En effet, il est plus facile pour les représentants de la main-d'œuvre et pour les représentants des entreprises de promouvoir auprès de leurs commettants les stratégies économiques et les comportements qui doivent y être associés, quand ils sont issus d'un dialogue global ou d'une négociation.

Le dialogue social est une condition plus qu'importante. Pour cette raison, on peut dire que les gouvernements doivent apprendre à partager certaines décisions avec les acteurs du marché du travail, notamment en ce concerne la rémunération sociale et les politiques d'emploi<sup>7</sup>. C'est un défi politique de taille : partager le pouvoir en matière de décisions économiques afin d'adopter et d'implanter une solution mutuellement avantageuse<sup>8</sup>.

Peut-on atteindre le plein emploi sans dialogue social ? À mon avis, cela peut être beaucoup plus difficile. L'absence de dialogue social se traduit par une information plus incomplète encore, par un manque d'adhésion des acteurs clés et conduit à des comportements corporatistes.

Comment se fait-il que, depuis plus de 20 ans, les gouvernements au Canada et dans plusieurs provinces n'ont pas entretenu de dialogue social avec les partenaires économiques et sociaux que sont principalement les associations syndicales et patronales ? Même au Québec, où la concertation est pourtant de mise, les instances de dialogue social ont été mal entretenues ; elles sont toutefois bien vives à l'échelle locale et sectorielle. Le dialogue social a été remplacé par les pressions accrues de divers lobbyistes et par le marchandage politique. Il est vrai que les syndicats ont perdu la cote auprès de plusieurs gouvernements et auprès d'une portion non

---

7. Dans le passé, les gouvernements ont déjà accepté de partager certains de leurs pouvoirs décisionnels en adoptant, par exemple, des lois qui consacrent une grande autonomie décisionnelle aux banques centrales concernant la politique monétaire. Au Canada et dans d'autres pays, les décideurs de la politique monétaire sont nommés et issus des milieux financiers. En revanche, en Autriche, les partenaires sociaux siègent à la banque centrale, ce qui garantit que l'objectif de plein emploi ne sera pas perdu de vue.

8. On revient ici à cette idée de justice et d'équité rawlsienne selon laquelle une société démocratique qui veut durer et qui prétend être juste doit mettre en place des institutions et des stratégies acceptées par tous les groupes : celles-ci ne sont pas dictées par des préceptes religieux, divins, royaux ou financiers mais par des principes universels comme le droit pour chacun à un revenu et à un emploi décent. C'est parce qu'elles sont acceptées par tous qu'elles deviennent équitables.

négligeable de la population. Leur attitude parfois trop corporatiste et la lutte menée contre eux par plusieurs groupes ne sont pas étrangères à la rupture constatée du dialogue social.

Pour leur part, les associations patronales n'ont pas les moyens financiers des centrales syndicales pour assurer une représentation efficace de leurs membres dans les instances de concertation, ce qui explique en partie leur méfiance à l'égard du dialogue social. Si la cause des groupes particuliers (femmes, jeunes, immigrants, personnes handicapées et autochtones) ne peut être portée par les représentants de la main-d'œuvre et des employeurs, qui s'en chargera ? Ce sont les mouvements sociaux et les groupes d'intérêts particuliers qui ont pris le relais. Cependant, la multiplication de ces derniers ne fait qu'accroître la difficulté d'établir un dialogue social englobant<sup>9</sup>.

Il faut revoir le modèle de démocratie économique, car c'est bien de cela qu'il s'agit. Ce n'est pas le sujet de cet essai, mais il existe plusieurs avenues à explorer pour redéfinir les assises d'un dialogue entre les représentants de l'État, de la main-d'œuvre et des employeurs. Il y a des leçons à tirer des modèles comme ceux de l'Autriche<sup>10</sup> et des pays scandinaves reconnus pour la vigueur de leur système des partenaires sociaux. Peut-être faudrait-il commencer par promouvoir la participation des employés aux conseils d'administration des entreprises ? À cet effet, certains pays ont adopté des lois obligeant leur participation aux conseils d'administration (lois sur la codétermination). Cela favorise plus de transparence dans la gestion de l'entreprise ainsi que l'adhésion des employés à des stratégies d'adaptation de l'entreprise. Néanmoins, la revalorisation d'une commission de l'emploi pour faire le suivi de la gestion de l'assurance emploi est sans doute un pas dans la bonne direction. Ce qui nous amène à la troisième condition de succès : la création d'institutions dont le mandat est voué à l'exercice du dialogue social pour la réalisation du plein emploi.

---

9. Mancur Olson (1983).

10. En Autriche et en Allemagne, l'adhésion de la main-d'œuvre et des entreprises à diverses chambres est obligatoire.



## UNE COMMISSION TRIPARTITE DE L'ASSURANCE EMPLOI

---

Afin de promouvoir le dialogue social, on pourrait souhaiter que le gouvernement fédéral inscrive dans les ententes avec les provinces concernant les services d'emplois (au volet II de l'assurance emploi) que ces derniers soient gérés avec les représentants de la main-d'œuvre et des entreprises dans toutes les provinces. On pourrait également s'attendre à ce que le gouvernement fédéral partage la gestion des grands paramètres de l'assurance emploi avec les représentants des cotisants que sont la main-d'œuvre et les employeurs. C'est d'ailleurs une pratique fortement recommandée par l'Organisation internationale du travail à l'article 3 de la Convention 168<sup>11</sup>. Il existe une Commission de l'assurance emploi au Canada mais son rôle est plutôt restreint.

Dans les années 1990, le gouvernement fédéral a aboli plusieurs institutions qui permettaient aux partenaires sociaux d'exprimer leur point de vue sur la situation de l'emploi et de la productivité : le Conseil économique du Canada et le Conseil canadien sur la productivité et l'emploi sont deux exemples. De leur côté, les gouvernements provinciaux ont suspendu les activités des Sociétés de développement de la main-d'œuvre qui avaient pour objet de gérer les programmes de main-d'œuvre fédéraux et provinciaux. Au Québec, la Commission des partenaires du marché du travail a survécu, mais elle a été amputée de certains pouvoirs décisionnels. Tous ces développements sont malheureux.

Je le répète, le dialogue social est important à la poursuite du plein emploi sur une base durable. Il permet d'identifier des pistes d'action mutuellement avantageuses, favorise l'adhésion sociale à la poursuite de l'objectif et permet l'atteinte d'objectifs économiques (comme la stabilité des prix, la croissance de la productivité et de la compétitivité, le besoin de sécurité économique des individus, l'équilibre budgétaire) qui peuvent paraître irréconciliables.

---

11. Voir l'encadré « Convention 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988 » du chapitre 8, p. 120.

## RESPECTER LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

---

Nous l'avons vu, une stratégie de plein emploi comporte des éléments macroéconomiques mais aussi des éléments plus sectoriels qui touchent la formation, l'insertion et l'intégration en emploi ainsi que l'entrepreneuriat ou encore la création d'emplois locaux temporaires. Pour être efficaces, ces politiques doivent s'appuyer sur un réseau régional (à l'échelle locale et provinciale) de gouvernements et de partenaires sociaux qui pourront promouvoir, adapter et faire le suivi de ces initiatives de gestion collective des ressources humaines.

C'est la quatrième condition de succès : attribuer au palier de gouvernement le plus près possible de la population les pouvoirs nécessaires à l'implantation des éléments de la stratégie de plein emploi (principe de subsidiarité). C'est un principe inspirant pour la pratique d'un fédéralisme coopératif. C'est aussi une condition importante dans un pays comme le Canada qui s'étend de l'Atlantique au Pacifique et comporte des régions économiques fort différentes les unes des autres. Les impératifs du marché du travail ne sont pas les mêmes dans les régions qui exploitent le pétrole ou les ressources naturelles que dans celles dont l'économie repose sur les services ou la créativité ou encore sur le secteur manufacturier.

Selon ce principe, on peut argumenter que si les services d'emploi doivent être gérés par les provinces, l'assurance emploi doit l'être également. À l'origine, le transfert au fédéral de la responsabilité de l'assurance chômage s'expliquait par le fait que les provinces n'en avaient pas les capacités financières. Ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, l'industrialisation et le système de rémunération sont arrivés à maturité dans toutes les provinces. Les technologies de l'information permettent à toutes d'adopter des pratiques modernes. La politique active du marché du travail est désormais essentielle pour faciliter la mobilité professionnelle et elle est plus substantielle que ce que l'on pouvait penser en 1940. Elle ne peut être administrée par les instances fédérales qui ont peu de liens avec les secteurs de l'éducation, de la formation et du travail. Même si certaines provinces reçoivent plus de l'assurance emploi qu'elles n'y contribuent, reprendre cette responsabilité (par entente administrative) les inciterait à faire mieux au chapitre de l'emploi. Ce n'était sûrement pas l'intention de départ de faire de l'assurance chômage un mécanisme permanent de compensation de revenus pour les provinces à l'Est de l'Ontario. En parallèle, le fédéral

pourrait participer à l'édification du système de reconnaissance des compétences et au financement de la formation à travers le compte individuel de formation et aider les régions à forte saisonnalité par d'autres types de programmes. Ces changements ne peuvent évidemment pas se faire du jour au lendemain. Il faut donc prévoir une période de transition.



---

## CONCLUSION

# S'engager à créer et à partager la prospérité

Dans les sociétés industrielles et démocratiques, le système de rémunération joue un rôle essentiel et stratégique dans les processus de création et de répartition de la richesse. La façon dont on distribue la richesse influe sur la capacité à créer la prospérité. C'est pourquoi il est si fondamental d'en comprendre les rouages. Au Canada et dans la plupart des économies avancées et démocratiques, les systèmes de rémunération sociale se sont développés, au départ, à partir de la rémunération privée et en lien avec la participation au marché du travail comme un ensemble de rétributions permettant d'atteindre un statut social, de le maintenir en cas d'interruption involontaire de revenus et en cas de retraite et permettant également de protéger et de développer le capital humain. La rémunération publique mise en place par les gouvernements a vu le jour à partir des limites de la rémunération privée à répondre aux impératifs du système de rémunération et du système de production. Dans les faits, les systèmes de rémunération sociale ne se sont pas toujours développés de manière harmonieuse. Ils ont été souvent le résultat de négociations difficiles et pénibles entre

le patronat et les syndicats ou de batailles politiques menées auprès des gouvernements par les représentants du marché du travail (les syndicats, groupes sociaux et représentants des entreprises). Ces acteurs ont joué un rôle instrumental fondamental dans l'émergence et le développement des systèmes de rémunération dans le monde.

Au Canada, le système de rémunération s'appuie plus qu'ailleurs sur la rémunération privée et les entreprises. C'est pour cette raison que la rémunération publique assure une protection de base minimale souvent dissociée de la participation à l'effort productif. Le chômage chronique a aussi contribué à accentuer cette caractéristique d'un système de rémunération dit « providentiel ». Enfin, le partage des pouvoirs constitutionnels entre les provinces et le fédéral n'a pas facilité l'avènement d'un système de rémunération à la fois équitable et efficace.

Au Canada, certains éléments du système de rémunération doivent être réformés pour relever les défis économiques de l'heure comme l'adaptation constante des individus et des entreprises aux nouvelles réalités. Si le changement fait peur, on s'y opposera. Le changement et l'adaptation doivent être facilités par des incitatifs collectifs et individuels appropriés. À cette fin, la rémunération sociale doit mieux protéger le maintien du niveau de vie en période de changement et d'adaptation. L'assurance emploi doit être repensée et l'on doit mettre davantage l'accent sur la formation continue et le développement des compétences. La sécurité du revenu à la retraite doit inciter toutes les générations à travailler à améliorer les conditions de vie. La rémunération sociale doit atténuer les inégalités croissantes de revenus, notamment par des cotisations plus progressives. Les gouvernements doivent travailler de concert à l'établissement de politiques d'emploi visant le plein emploi, condition *sine qua non* au bon fonctionnement de l'économie, du système de rémunération et à la promotion de la justice sociale. Le système de rémunération et les politiques d'emplois constituent en effet une combinaison gagnante pour assurer une prospérité partagée, car ils encouragent l'autonomie individuelle ainsi que la mobilité sociale et professionnelle, ingrédients fondamentaux d'une fibre sociale et économique solide.

La crise économique que nous traversons depuis 2008 nous amène impérativement à repenser l'action collective. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'individu a aussi sa part de responsabilités et qu'il ne doit pas

tout attendre de l'État. En revanche, l'État se doit d'offrir aux individus des outils modernes pour favoriser leur adaptation et accroître leur sécurité économique.

Les particularités de la confédération canadienne font obstacle à la réalisation de ces défis. Actuellement, aucun des gouvernements ne détient les pouvoirs suffisants pour adopter une stratégie de plein emploi. Le leadership fait défaut et plusieurs institutions dans leur forme actuelle (comme l'assurance emploi) contribuent au statu quo. Sans concertation entre les gouvernements des provinces et du fédéral, le Canada peut difficilement réaliser des projets économiques rentables pour l'ensemble des régions. Le fédéral pourrait prendre le leadership en la matière et créer les institutions nécessaires à la matérialisation des projets économiques bénéfiques à la société. À cette fin, il doit inviter les provinces à promouvoir avec lui le plein emploi. Le plein emploi ne se légifère évidemment pas mais il peut devenir un objectif partagé dans le cadre d'un fédéralisme de coopération.

## UNE DÉCLARATION DES OBLIGATIONS COLLECTIVES ET DES RESPONSABILITÉS INDIVIDUELLES

La revue hebdomadaire réputée *The Economist* présentait dernièrement un dossier spécial sur les pays nordiques. Ce dossier faisait état des succès économiques de la Suède, de la Norvège, du Danemark et de la Finlande. Il traitait plus particulièrement de la manière dont ces pays ont réinventé le capitalisme pour le mieux-être de leurs populations.

Les auteurs de ce dossier concluent :

*Pragmatism also explains why the Nordics are continuing to upgrade their model. They still have plenty of problems. Their governments remain too big and their private sectors too small [...] But the Nordics are continuing to introduce structural reforms, perhaps a bit too slowly but stolidly and relentlessly. And they are doing all this without sacrifice what makes the Nordic model so valuable: the ability to invest in human capital and protect people from the disruptions that are part of the capitalist system<sup>1</sup>.*

1. *The Economist* (2013). «The secret of their success: The Nordic countries are probably the best-governed in the world», 2 février, p. 15.

Cette dernière phrase est à la base du succès de ces pays : « investir dans le capital humain et protéger les individus des aléas du système économique ». Ces pays assurent la sécurité économique de leur population tout en gardant le cap sur la promotion de l'autonomie individuelle et de la mobilité sociale<sup>2</sup>.

Le Canada n'est-il pas un pays nordique ? Ne pourrions-nous pas nous inspirer de ces pays ? Je nous suggère de cultiver le pragmatisme et de mettre au rancart certaines idées reçues afin de nous inspirer des expériences étrangères qui visent essentiellement les mêmes objectifs que nous : notamment une prospérité durable et partagée.

Afin d'inviter la population canadienne à participer au chantier de la relance de la prospérité, le gouvernement fédéral de concert avec les provinces devrait adopter le plus rapidement possible une *Déclaration des obligations collectives et des responsabilités individuelles* qui s'inspire des principes d'autonomie individuelle, de sécurité économique et de mobilité sociale que l'on retrouve dans les pays nordiques. Une telle déclaration permettrait au Canada de sortir de l'impasse car il est plus facile de s'entendre sur les moyens à prendre quand les objectifs poursuivis sont clairs.

L'adoption d'une déclaration des obligations sociales et des responsabilités individuelles n'est pas une panacée mais a du moins le mérite de préciser les termes du contrat qui lie les individus, les entreprises et l'État entre eux et de reconnaître la réalité du système de rémunération sociale. L'adoption d'une telle déclaration provoquera le débat public et permettra d'établir ce que tout Canadien, selon la province où il vit, est en mesure d'attendre de la collectivité et ce que la collectivité souhaite que chaque individu fasse en retour pour assurer son autonomie économique. Elle a le mérite de mettre en valeur les questions d'équité inter- et intragénérationnelle. Elle libérerait les entreprises de leur responsabilité envers le bien-être occupationnel de leurs employés, rôle dont elles ne peuvent s'acquitter correctement pour l'ensemble de la main-d'œuvre. Ces dernières pourraient se concentrer sur ce qu'elles font de mieux, à savoir créer efficacement la richesse.

---

2. C'est aussi ce que constate un des chercheurs interrogés dans ce dossier : « *The Nordic combination of Big government and individualism may seem odd to some, but according to Lars Tragardh, of Ersta Sköndal University College, Stockholm, the Nordics have no trouble reconciling the two: they regard the state's main job as promoting individual autonomy and social mobility.* » Ibid., p. 16.



Une déclaration des obligations collectives et des responsabilités individuelles pourrait être un document de nature informationnelle plutôt qu'un document légal. Elle pourrait reprendre chacun des éléments de la rémunération sociale et préciser, pour chacun d'eux, la nature des droits sociaux et des responsabilités individuelles. Par exemple, elle pourrait affirmer l'importance économique et sociale d'un emploi décent pour tout individu qui désire travailler. Sans entrer dans les détails, la déclaration pourrait présenter les paramètres généraux d'un emploi décent. Elle pourrait également décrire ce qu'est un emploi convenable aux fins des programmes de soutien du revenu aux personnes aptes au travail. Elle pourrait reconnaître officiellement les programmes de transferts de revenus (assurances sociales de toutes sortes et régimes de retraite) et énoncer les principes qu'ils poursuivent comme le maintien du niveau de vie et l'incitation au travail. Elle pourrait également établir les principes de l'équité inter- et intragénérationnelles que ces programmes doivent respecter. Aussi, sans préciser les montants nominaux associés aux transferts de revenus, la déclaration pourrait reconnaître qu'ils sont liés à la prospérité générale de l'économie de manière à solidariser tous les individus autour de cet objectif d'efficacité et de croissance. Au chapitre de l'éducation et de la formation continue, elle pourrait définir les grands principes à la base de leur accessibilité pour quiconque a le désir et les capacités de développer ses connaissances et ses compétences. Il pourrait en être de même pour l'accessibilité aux soins de santé dans des délais respectables. Enfin, elle définirait les responsabilités des individus et des différents acteurs économiques en ces divers domaines.

Un organisme indépendant pourrait exercer une veille sur les éléments de la rémunération sociale. Le mandat de cet organisme pourrait être étendu à la promotion de la déclaration. Il pourrait publier des indicateurs de performance reconnus au regard de la répartition de la richesse et identifier les meilleures pratiques à l'échelle internationale afin d'améliorer le rapport qualité-prix des protections sociales offertes. Cet organisme de veille pourrait aussi envoyer à chaque citoyen un relevé annuel de sa rémunération privée et publique. À l'instar de celui que certains employeurs produisent à l'intention de leurs employés, ce relevé pourrait indiquer la valeur monétaire du revenu privé après impôt, la valeur des transferts de revenu public reçus (allocations familiales, assurance et assistance emploi, assurances sociales diverses, pension de sécurité

à la vieillesse et supplément, RRQ et RPC, valeur monétaire des services éducatifs reçus et des services de santé). Cette information aurait une influence pédagogique certaine. Elle permettrait de comprendre que les taxes et impôts servent aussi à rendre des services aux individus qui font partie de la rémunération sociale.

Il n'existe pas au Canada de contrat social explicite. Il y a bien sûr la constitution canadienne et les chartes canadiennes et québécoises des droits et libertés individuelles mais aucun de ces documents n'est très bavard sur les droits sociaux des Canadiens et des Québécois ainsi que sur leurs responsabilités. Si l'existence d'une déclaration sociale n'offre en soi aucune garantie que les droits sociaux seront reconnus, elle vient néanmoins expliciter la nature du contrat social. L'adoption d'une telle déclaration nous amène évidemment à la condition nécessaire pour la réalisation des obligations sociales et des responsabilités individuelles, soit la poursuite du plein emploi qui doit s'inscrire dans la déclaration.

## UN PLAN DE TRAVAIL POUR LES GOUVERNEMENTS AU CANADA

La déclaration des obligations sociales et des responsabilités individuelles est sans doute la première étape pour la mise en chantier d'une révision de l'assurance emploi, du système de sécurité du revenu à la retraite, de la stratégie de développement des compétences ainsi que celle liée à la réduction des inégalités de revenus. Il faut des plans d'architecture et d'ingénierie avant d'entreprendre une rénovation majeure. Il en est ainsi pour les institutions économiques et sociales. Comme société, il faut savoir où l'on veut aller avant d'entreprendre des réformes importantes et il faut avoir l'aval de la population.

Le tableau C.1 résume les principales pistes d'actions et chantiers de travail à mettre en place par les gouvernements fédéral et provinciaux afin de relancer la prospérité. Elles proviennent d'une analyse économique historique et éthique du système de rémunération sociale canadien. La question fondamentale à laquelle il convient maintenant de répondre est la suivante : compte tenu des processus économiques, sociaux et politiques antérieurs par lesquels la rémunération sociale a vu le jour au Canada, comment peut-on concevoir aujourd'hui que les réformes nécessaires à entreprendre seront effectivement entreprises ?

TABLEAU C.1  
Principales recommandations : pistes d’actions

| Une déclaration des obligations collectives et des responsabilités individuelles                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Promouvoir le plein emploi et le travail décent                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ✓ Loi instituant l’Énoncé annuel de l’emploi et le Conseil fédéral provincial de l’emploi                                                                                                                                                      | ✓ Une politique macroéconomique qui tient compte de l’emploi                                                                                                                                                                                                                                               |
| ✓ Des projets d’investissements publics financés à frais partagés et prêts à être déployés                                                                                                                                                     | ✓ Une importante politique active du marché du travail                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Réformer l’assurance emploi                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ✓ Coordonner les modalités de l’assurance emploi avec la politique d’emploi                                                                                                                                                                    | ✓ Une participation des cotisants à la gestion de l’assurance emploi à travers une commission tripartite de l’assurance emploi                                                                                                                                                                             |
| ✓ Transférer par des ententes administratives la responsabilité du volet I de l’assurance emploi aux provinces                                                                                                                                 | ✓ Participation des cotisants à l’échelle régionale à la gestion de l’assurance emploi et des services publics d’emploi                                                                                                                                                                                    |
| Créer un régime d’assurance sociale                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ✓ Intégrer les prestations spéciales versées actuellement par l’assurance emploi, notamment les prestations de maladie, d’invalidité, les congés parentaux, les congés pour les aidants et autres, dans un régime d’assurance sociale distinct |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Investir en formation continue et en partager les coûts                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ✓ Développer les compétences en élargissant l’étendue des référentiels de compétences                                                                                                                                                          | ✓ Établir un compte individuel de formation                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Revoir le système de sécurité du revenu à la retraite                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ✓ Réformer le RRQ et le RPC selon les modalités des comptes notionnels suédois afin d’en faire le pivot central du système                                                                                                                     | ✓ Viser un taux de remplacement minimum pour le régime public entre 50 et 60 % ; des prestations en lien avec les revenus gagnés, les années de cotisations, l’espérance de vie ; établir un âge de retraite flexible ; lier les pensions à la situation économique courante ; financement par répartition |
| ✓ Attribuer aux régimes de retraite complémentaires un rôle « complémentaire » plutôt que central                                                                                                                                              | ✓ Continuer d’encourager l’épargne individuelle et collective                                                                                                                                                                                                                                              |
| Réduire les inégalités de revenus                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ✓ Financer le système de rémunération publique par des cotisations progressives                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Il serait facile de répondre qu'il en revient aux hommes et aux femmes qui se consacrent à la politique de répondre à la question et d'identifier les meilleures stratégies. Malheureusement, l'analyse présentée dans cet ouvrage indique que, dans le passé, les gouvernements canadiens n'ont pas fait la preuve de leur capacité à s'entendre sur les éléments d'un contrat social explicite. La question de la santé est peut-être l'exception qui confirme la règle. Dans ce contexte, peut-on, aujourd'hui compter davantage sur les élites politiques pour faire avancer les choses?

Je pense que les changements viendront encore et toujours de la base civile qui indique la voie à suivre. Au Canada, encore aujourd'hui, les gouvernements se mettent en action quand ils sont obligés de le faire à la suite de pressions politiques répétées ou encore de pressions budgétaires. J'ose espérer que les actions collectives à entreprendre pour mieux créer et partager la prospérité verront le jour plus rapidement que par le passé. En effet, dorénavant, la société civile peut compter sur des outils extrêmement puissants qui n'existaient pas auparavant: le Web et les réseaux sociaux. En effet, ces derniers peuvent entreprendre sur le Web un travail de concertation d'un nouveau genre qui n'a rien de virtuel même si cette concertation ne s'effectue pas autour d'une table. Le Web permet ainsi aux réseaux sociaux de prendre le relais afin de développer la volonté politique des gouvernements pour qu'ils travaillent à rénover les institutions sociales et économiques de la manière qui s'impose. Je suis confiante que la société canadienne ira dans la bonne direction pour faire avancer le mieux-être de tous et toutes.



## ANNEXE STATISTIQUE

TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale

| Année                                  | 1926                  | 1927    | 1928    | 1929    | 1930    | 1931    | 1932    | 1933    | 1934    | 1935    |
|----------------------------------------|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$<br>3 988\$ | 4 204\$ | 4 521\$ | 4 572\$ | 4 294\$ | 3 582\$ | 2 978\$ | 2 752\$ | 3 090\$ | 3 294\$ |
|                                        | En % du PIB<br>74,5%  | 72,8%   | 72,0%   | 71,4%   | 71,5%   | 72,0%   | 73,0%   | 73,9%   | 73,8%   | 73,0%   |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$<br>51\$    | 54\$    | 61\$    | 67\$    | 85\$    | 114\$   | 132\$   | 149\$   | 187\$   | 188\$   |
|                                        | En % du PIB<br>1,0%   | 0,9%    | 1,0%    | 1,0%    | 1,4%    | 2,3%    | 3,2%    | 4,0%    | 4,5%    | 4,2%    |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$<br>3 937\$ | 4 150\$ | 4 460\$ | 4 505\$ | 4 209\$ | 3 468\$ | 2 846\$ | 2 603\$ | 2 903\$ | 3 106\$ |
|                                        | En % du PIB<br>73,5%  | 71,8%   | 71,0%   | 70,4%   | 70,0%   | 69,7%   | 69,8%   | 69,9%   | 69,4%   | 68,8%   |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$<br>n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 107\$   | 117\$   | 129\$   |
|                                        | En % du PIB<br>n. d.  | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 2,9%    | 2,8%    | 2,9%    |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En M de \$<br>n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 35\$    | 42\$    | 47\$    |
|                                        | En % du PIB<br>n. d.  | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 0,9%    | 1,0%    | 1,0%    |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$<br>n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 142\$   | 159\$   | 176\$   |
|                                        | En % du PIB<br>n. d.  | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 3,8%    | 3,8%    | 3,9%    |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$<br>n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 291\$   | 346\$   | 364\$   |
|                                        | En % du PIB<br>n. d.  | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 7,8%    | 8,3%    | 8,1%    |
| En % de la rémunération privée         | n. d.                 | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 11,2%   | 11,9%   | 11,7%   |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$<br>n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 2 894\$ | 3 249\$ | 3 470\$ |
|                                        | En % du PIB<br>n. d.  | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | n. d.   | 77,7%   | 77,6%   | 76,9%   |
| 8) PIB                                 | En \$<br>5 354\$      | 5 777\$ | 6 279\$ | 6 400\$ | 6 009\$ | 4 975\$ | 4 079\$ | 3 723\$ | 4 186\$ | 4 514\$ |

TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale (suite)

| Année                                  | 1936        | 1937    | 1938    | 1939    | 1940    | 1941    | 1942    | 1943     | 1944     | 1945     |
|----------------------------------------|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$  | 3 481\$ | 3 926\$ | 3 981\$ | 4 207\$ | 4 798\$ | 5 577\$ | 6 918\$  | 7 632\$  | 8 051\$  |
|                                        | En % du PIB | 71,3%   | 71,7%   | 72,1%   | 71,5%   | 68,7%   | 65,4%   | 65,9%    | 66,7%    | 69,3%    |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$  | 190\$   | 202\$   | 188\$   | 183\$   | 153\$   | 141\$   | 159\$    | 195\$    | 482\$    |
|                                        | En % du PIB | 3,9%    | 3,7%    | 3,4%    | 3,1%    | 2,2%    | 1,7%    | 1,5%     | 1,4%     | 4,0%     |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$  | 3 291\$ | 3 724\$ | 3 793\$ | 4 024\$ | 4 645\$ | 5 436\$ | 6 759\$  | 7 203\$  | 7 856\$  |
|                                        | En % du PIB | 67,5%   | 68,0%   | 68,7%   | 68,4%   | 66,5%   | 63,7%   | 64,4%    | 63,8%    | 65,3%    |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$  | 138\$   | 151\$   | 186\$   | 225\$   | 273\$   | 342\$   | 392\$    | 442\$    | 498\$    |
|                                        | En % du PIB | 2,8%    | 2,8%    | 3,4%    | 3,8%    | 3,9%    | 4,0%    | 3,7%     | 3,9%     | 4,1%     |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En M de \$  | 47\$    | 52\$    | 68\$    | 84\$    | 113\$   | 154\$   | 209\$    | 232\$    | 256\$    |
|                                        | En % du PIB | 1,0%    | 0,9%    | 1,2%    | 1,4%    | 1,6%    | 1,8%    | 2,0%     | 2,1%     | 2,4%     |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$  | 185\$   | 203\$   | 254\$   | 309\$   | 386\$   | 496\$   | 601\$    | 674\$    | 754\$    |
|                                        | En % du PIB | 3,8%    | 3,7%    | 4,6%    | 5,3%    | 5,5%    | 5,8%    | 5,7%     | 6,0%     | 7,1%     |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$  | 375\$   | 405\$   | 442\$   | 492\$   | 539\$   | 637\$   | 760\$    | 833\$    | 949\$    |
|                                        | En % du PIB | 7,7%    | 7,4%    | 8,0%    | 8,4%    | 7,7%    | 7,5%    | 7,2%     | 7,4%     | 7,9%     |
| En % de la rémunération privée         |             | 11,4%   | 10,9%   | 11,7%   | 12,2%   | 11,6%   | 11,7%   | 11,2%    | 12,1%    | 17,1%    |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$  | 3 666\$ | 4 129\$ | 4 235\$ | 4 516\$ | 5 184\$ | 6 073\$ | 7 519\$  | 8 036\$  | 9 215\$  |
|                                        | En % du PIB | 75,1%   | 75,4%   | 76,7%   | 76,8%   | 74,2%   | 71,2%   | 71,6%    | 71,2%    | 76,4%    |
| 8) PIB                                 | En \$       | 4 879\$ | 5 477\$ | 5 523\$ | 5 880\$ | 6 987\$ | 8 532\$ | 10 497\$ | 11 282\$ | 12 068\$ |

TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale (suite)

| Année                                  | 1946        | 1947     | 1948     | 1949     | 1950     | 1951     | 1952     | 1953     | 1954     | 1955     |
|----------------------------------------|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$  | 8 950\$  | 10 054\$ | 11 668\$ | 12 497\$ | 13 411\$ | 15 588\$ | 17 100\$ | 17 886\$ | 18 019\$ |
|                                        | En % du PIB | 73,6%    | 72,1%    | 73,1%    | 72,0%    | 70,1%    | 70,0%    | 67,9%    | 67,8%    | 67,9%    |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$  | 1 020\$  | 735\$    | 721\$    | 721\$    | 849\$    | 836\$    | 1 151\$  | 1 234\$  | 1 376\$  |
|                                        | En % du PIB | 8,4%     | 5,3%     | 4,5%     | 4,2%     | 4,4%     | 3,8%     | 4,6%     | 4,7%     | 5,2%     |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$  | 7 930\$  | 9 319\$  | 10 947\$ | 11 776\$ | 12 562\$ | 14 752\$ | 15 949\$ | 16 652\$ | 16 643\$ |
|                                        | En % du PIB | 65,2%    | 66,9%    | 68,6%    | 67,9%    | 65,7%    | 66,2%    | 63,4%    | 63,1%    | 62,7%    |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$  | 632\$    | 680\$    | 746\$    | 841\$    | 1 043\$  | 1 108\$  | 1 330\$  | 1 579\$  | 1 820\$  |
|                                        | En % du PIB | 5,2%     | 4,9%     | 4,7%     | 4,8%     | 5,5%     | 5,0%     | 5,3%     | 6,0%     | 6,9%     |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En M de \$  | 310\$    | 354\$    | 369\$    | 394\$    | 445\$    | 535\$    | 732\$    | 841\$    | 1 032\$  |
|                                        | En % du PIB | 2,5%     | 2,5%     | 2,3%     | 2,3%     | 2,3%     | 2,4%     | 2,9%     | 3,2%     | 3,9%     |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$  | 942\$    | 1 034\$  | 1 115\$  | 1 235\$  | 1 488\$  | 1 643\$  | 2 062\$  | 2 420\$  | 2 852\$  |
|                                        | En % du PIB | 7,7%     | 7,4%     | 7,0%     | 7,1%     | 7,8%     | 7,4%     | 8,2%     | 9,2%     | 10,7%    |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$  | 1 962\$  | 1 769\$  | 1 836\$  | 1 956\$  | 2 337\$  | 2 479\$  | 3 213\$  | 3 654\$  | 4 228\$  |
|                                        | En % du PIB | 16,1%    | 12,7%    | 11,5%    | 11,3%    | 12,2%    | 11,1%    | 12,8%    | 13,8%    | 15,9%    |
| En % de la rémunération privée         |             | 24,7%    | 19,0%    | 16,8%    | 16,6%    | 18,6%    | 16,8%    | 20,1%    | 21,9%    | 25,4%    |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$  | 9 892\$  | 11 088\$ | 12 783\$ | 13 732\$ | 14 899\$ | 17 231\$ | 19 162\$ | 20 306\$ | 20 871\$ |
|                                        | En % du PIB | 81,3%    | 79,5%    | 80,0%    | 79,2%    | 77,9%    | 77,3%    | 76,1%    | 76,9%    | 78,7%    |
| 8) PIB                                 | En \$       | 12 167\$ | 13 940\$ | 15 969\$ | 17 347\$ | 19 125\$ | 22 280\$ | 25 170\$ | 26 395\$ | 26 531\$ |



TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale (suite)

| Année                                  | 1956        | 1957     | 1958     | 1959     | 1960     | 1961     | 1962     | 1963     | 1964     | 1965     |
|----------------------------------------|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$  | 21 499\$ | 22 291\$ | 24 542\$ | 25 693\$ | 26 855\$ | 27 372\$ | 29 852\$ | 31 778\$ | 33 936\$ |
|                                        | En % du PIB | 65,3%    | 66,5%    | 68,8%    | 67,8%    | 68,1%    | 66,5%    | 66,8%    | 66,3%    | 64,4%    |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$  | 1 467\$  | 1 746\$  | 2 209\$  | 2 113\$  | 1 978\$  | 2 649\$  | 2 682\$  | 2 672\$  | 2 816\$  |
|                                        | En % du PIB | 4,5%     | 5,1%     | 6,2%     | 5,6%     | 6,0%     | 6,6%     | 6,6%     | 6,3%     | 6,1%     |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$  | 20 032\$ | 21 175\$ | 22 333\$ | 23 580\$ | 24 877\$ | 24 723\$ | 27 170\$ | 29 106\$ | 31 120\$ |
|                                        | En % du PIB | 60,9%    | 61,4%    | 62,6%    | 62,3%    | 63,1%    | 60,0%    | 60,8%    | 60,7%    | 59,2%    |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$  | 2 184\$  | 2 450\$  | 2 615\$  | 3 481\$  | 4 201\$  | 4 807\$  | 5 554\$  | n. d.    | n. d.    |
|                                        | En % du PIB | 6,6%     | 7,1%     | 7,3%     | 9,2%     | 10,6%    | 11,7%    | 12,4%    | n. d.    | n. d.    |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En M de \$  | 1 239\$  | 1 414\$  | 1 570\$  | 1 903\$  | 2 276\$  | 2 591\$  | 3 386\$  | n. d.    | n. d.    |
|                                        | En % du PIB | 3,8%     | 4,1%     | 4,4%     | 5,0%     | 5,8%     | 6,3%     | 7,6%     | n. d.    | n. d.    |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$  | 3 423\$  | 3 864\$  | 4 185\$  | 5 384\$  | 6 477\$  | 7 398\$  | 8 940\$  | n. d.    | n. d.    |
|                                        | En % du PIB | 10,4%    | 11,2%    | 11,7%    | 14,2%    | 16,4%    | 18,0%    | 20,0%    | n. d.    | n. d.    |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$  | 4 890\$  | 5 610\$  | 6 394\$  | 7 497\$  | 8 455\$  | 10 047\$ | 11 682\$ | n. d.    | n. d.    |
|                                        | En % du PIB | 14,9%    | 16,3%    | 17,9%    | 19,8%    | 21,4%    | 24,4%    | 26,0%    | n. d.    | n. d.    |
| En % de la rémunération privée         |             | 24,4%    | 26,5%    | 28,6%    | 31,8%    | 34,0%    | 40,6%    | 42,8%    | n. d.    | n. d.    |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$  | 24 922\$ | 26 785\$ | 28 727\$ | 31 077\$ | 33 332\$ | 34 770\$ | 38 792\$ | n. d.    | n. d.    |
|                                        | En % du PIB | 75,7%    | 77,7%    | 80,5%    | 82,0%    | 84,5%    | 84,4%    | 86,9%    | n. d.    | n. d.    |
| 8) PIB                                 | En \$       | 32 902\$ | 34 467\$ | 35 689\$ | 37 877\$ | 39 448\$ | 41 173\$ | 44 665\$ | 47 691\$ | 52 549\$ |

TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale (suite)

| Année                                  | 1966                 | 1967               | 1968               | 1969               | 1970               | 1971               | 1972               | 1973               | 1974                | 1975                |
|----------------------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$<br>63,4 % | 41 112\$<br>63,7 % | 44 432\$<br>63,2 % | 48 144\$<br>62,4 % | 55 616\$<br>61,7 % | 61 147\$<br>62,1 % | 69 856\$<br>63,6 % | 81 747\$<br>63,4 % | 96 404\$<br>62,6 %  | 113 321\$<br>65,3 % |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$<br>4,7 %  | 3 016\$<br>5,4 %   | 4 397\$<br>5,8 %   | 4 867\$<br>5,8 %   | 5 552\$<br>6,2 %   | 6 526\$<br>6,6 %   | 7 930\$<br>7,2 %   | 9 052\$<br>7,0 %   | 11 412\$<br>7,4 %   | 14 207\$<br>8,2 %   |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$<br>58,8 % | 38 096\$<br>58,4 % | 40 686\$<br>58,4 % | 43 747\$<br>57,5 % | 50 064\$<br>55,5 % | 54 621\$<br>55,5 % | 61 926\$<br>56,3 % | 72 695\$<br>56,4 % | 84 992\$<br>55,2 %  | 99 114\$<br>57,1 %  |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$<br>5,7 %  | 3 687\$<br>6,1 %   | 4 231\$<br>6,3 %   | 5 469\$<br>6,5 %   | 6 089\$<br>6,8 %   | 6 641\$<br>6,7 %   | 7 062\$<br>6,4 %   | 7 417\$<br>5,8 %   | 8 793\$<br>5,7 %    | 10 654\$<br>6,1 %   |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En M de \$<br>3,1 %  | 1 995\$<br>3,3 %   | 2 331\$<br>3,6 %   | 3 481\$<br>4,2 %   | 4 272\$<br>4,7 %   | 4 861\$<br>4,9 %   | 5 503\$<br>5,0 %   | 5 997\$<br>4,7 %   | 7 395\$<br>4,8 %    | 9 006\$<br>5,2 %    |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$<br>8,8 %  | 5 682\$<br>9,4 %   | 6 562\$<br>9,8 %   | 7 494\$<br>10,7 %  | 10 361\$<br>11,5 % | 11 502\$<br>11,7 % | 12 565\$<br>11,4 % | 13 414\$<br>10,4 % | 16 188\$<br>10,5 %  | 19 660\$<br>11,3 %  |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$<br>13,4 % | 8 698\$<br>14,8 %  | 10 308\$<br>15,6 % | 11 891\$<br>16,5 % | 13 817\$<br>17,6 % | 15 913\$<br>18,3 % | 20 495\$<br>18,6 % | 22 466\$<br>17,4 % | 27 600\$<br>17,9 %  | 33 867\$<br>19,5 %  |
| En % de la rémunération privée         | 22,8 %               | 25,3 %             | 27,2 %             | 29,1 %             | 31,8 %             | 33,0 %             | 33,1 %             | 30,9 %             | 32,5 %              | 34,2 %              |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$<br>72,2 % | 46 794\$<br>73,2 % | 55 638\$<br>73,1 % | 61 255\$<br>73,1 % | 65 977\$<br>73,2 % | 72 649\$<br>73,8 % | 82 421\$<br>75,0 % | 95 161\$<br>73,8 % | 112 592\$<br>73,1 % | 132 981\$<br>76,6 % |
| 8) PIB                                 | En \$                | 64 818\$           | 69 698\$           | 76 131\$           | 83 825\$           | 90 179\$           | 98 429\$           | 109 913\$          | 128 956\$           | 154 038\$           |



TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale (suite)

| Année                                  | 1986                              | 1987                | 1988                | 1989                | 1990                | 1991                | 1992                | 1993                | 1994                | 1995                |
|----------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$<br>340 403\$<br>66,4 % | 362 185\$<br>64,8 % | 395 217\$<br>64,5 % | 432 772\$<br>65,8 % | 457 400\$<br>67,3 % | 472 509\$<br>68,9 % | 483 370\$<br>69,0 % | 494 944\$<br>68,1 % | 501 678\$<br>65,1 % | 519 588\$<br>64,1 % |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$<br>52 136\$<br>10,2 %  | 56 068\$<br>10,0 %  | 59 923\$<br>9,8 %   | 64 724\$<br>9,8 %   | 73 004\$<br>10,7 %  | 83 830\$<br>12,2 %  | 93 077\$<br>13,3 %  | 98 323\$<br>13,5 %  | 98 495\$<br>12,8 %  | 98 512\$<br>12,2 %  |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$<br>288 267\$<br>56,2 % | 306 117\$<br>54,8 % | 335 294\$<br>54,7 % | 368 048\$<br>56,0 % | 384 396\$<br>56,5 % | 388 679\$<br>56,7 % | 390 293\$<br>55,7 % | 396 621\$<br>54,5 % | 403 183\$<br>52,3 % | 421 076\$<br>52,0 % |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$<br>28 910\$<br>5,6 %   | 30 781\$<br>5,5 %   | 33 197\$<br>5,4 %   | 39 027\$<br>5,9 %   | 42 494\$<br>6,2 %   | 45 524\$<br>6,8 %   | 51 193\$<br>7,3 %   | 54 125\$<br>7,4 %   | 54 268\$<br>7,0 %   | 55 644\$<br>6,9 %   |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En Mde \$<br>30 404\$<br>5,9 %    | 32 546\$<br>5,8 %   | 35 488\$<br>5,8 %   | 37 274\$<br>5,7 %   | 41 079\$<br>6,0 %   | 44 771\$<br>6,5 %   | 49 019\$<br>7,0 %   | 50 893\$<br>7,0 %   | 51 597\$<br>6,7 %   | 51 753\$<br>6,4 %   |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$<br>59 314\$<br>11,6 %  | 63 327\$<br>11,3 %  | 68 685\$<br>11,2 %  | 76 301\$<br>11,6 %  | 83 573\$<br>12,3 %  | 91 295\$<br>13,3 %  | 100 212\$<br>14,3 % | 105 018\$<br>14,4 % | 105 865\$<br>13,7 % | 107 397\$<br>13,3 % |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$<br>111 450\$<br>21,7 % | 119 395\$<br>21,4 % | 128 608\$<br>21,0 % | 141 025\$<br>21,4 % | 156 577\$<br>23,0 % | 175 125\$<br>25,6 % | 193 289\$<br>27,6 % | 203 341\$<br>28,0 % | 204 360\$<br>26,5 % | 205 909\$<br>25,4 % |
| En % de la rémunération privée         | 38,7 %                            | 39,0 %              | 38,4 %              | 38,3 %              | 40,7 %              | 45,1 %              | 49,5 %              | 51,3 %              | 50,7 %              | 48,9 %              |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$<br>399 717\$<br>78,0 % | 425 512\$<br>76,1 % | 463 902\$<br>75,7 % | 509 073\$<br>77,4 % | 540 973\$<br>79,6 % | 563 804\$<br>82,3 % | 583 582\$<br>83,3 % | 599 962\$<br>82,5 % | 607 543\$<br>78,8 % | 626 985\$<br>77,4 % |
| 8) PIB                                 | En \$<br>512 541\$                | 558 949\$           | 613 094\$           | 657 728\$           | 679 921\$           | 685 367\$           | 700 480\$           | 727 184\$           | 770 873\$           | 810 426\$           |

TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale (suite)

| Année                                  | 1996                           | 1997      | 1998      | 1999      | 2000      | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        |
|----------------------------------------|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$                     | 527 783\$ | 546 166\$ | 588 766\$ | 596 227\$ | 639 567\$   | 694 010\$   | 720 855\$   | 760 462\$   | 794 269\$   |
|                                        | En % du PIB                    | 63,1 %    | 61,9 %    | 62,2 %    | 60,7 %    | 59,4 %      | 60,4 %      | 60,2 %      | 58,9 %      | 57,8 %      |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$                     | 98 865\$  | 100 431\$ | 104 558\$ | 106 006\$ | 110 487\$   | 121 047\$   | 124 775\$   | 130 153\$   | 136 247\$   |
|                                        | En % du PIB                    | 11,8 %    | 11,4 %    | 11,4 %    | 10,8 %    | 10,3 %      | 10,5 %      | 10,3 %      | 10,1 %      | 9,9 %       |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$                     | 428 918\$ | 445 735\$ | 464 208\$ | 490 221\$ | 529 080\$   | 572 963\$   | 596 080\$   | 630 309\$   | 658 022\$   |
|                                        | En % du PIB                    | 51,3 %    | 50,5 %    | 50,7 %    | 49,9 %    | 49,1 %      | 49,7 %      | 49,1 %      | 48,8 %      | 47,9 %      |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$                     | 55 602\$  | 54 269\$  | 55 390\$  | 57 970\$  | 60 457\$    | 66 559\$    | 70 533\$    | 74 246\$    | 77 140\$    |
|                                        | En % du PIB                    | 6,6 %     | 6,1 %     | 6,1 %     | 5,9 %     | 5,6 %       | 5,7 %       | 5,8 %       | 5,8 %       | 5,6 %       |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En M de \$                     | 53 105\$  | 53 427\$  | 56 762\$  | 59 378\$  | 64 317\$    | 70 465\$    | 83 315\$    | 89 479\$    | 94 497\$    |
|                                        | En % du PIB                    | 6,3 %     | 6,1 %     | 6,2 %     | 6,0 %     | 6,0 %       | 6,4 %       | 6,7 %       | 6,9 %       | 6,9 %       |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$                     | 108 707\$ | 107 696\$ | 112 152\$ | 117 348\$ | 124 774\$   | 133 987\$   | 143 494\$   | 163 725\$   | 171 637\$   |
|                                        | En % du PIB                    | 13,0 %    | 12,2 %    | 12,3 %    | 11,9 %    | 11,6 %      | 12,1 %      | 12,4 %      | 12,7 %      | 12,5 %      |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$                     | 207 572\$ | 208 127\$ | 216 710\$ | 223 354\$ | 235 261\$   | 251 620\$   | 264 541\$   | 293 878\$   | 307 884\$   |
|                                        | En % du PIB                    | 24,8 %    | 23,6 %    | 23,7 %    | 22,7 %    | 21,9 %      | 22,7 %      | 22,9 %      | 22,8 %      | 22,4 %      |
|                                        | En % de la rémunération privée | 48,4 %    | 46,7 %    | 46,7 %    | 45,6 %    | 44,5 %      | 45,6 %      | 46,2 %      | 46,6 %      | 46,8 %      |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$                     | 636 490\$ | 653 862\$ | 680 918\$ | 713 575\$ | 764 341\$   | 803 183\$   | 837 504\$   | 924 187\$   | 965 906\$   |
|                                        | En % du PIB                    | 76,1 %    | 74,1 %    | 74,4 %    | 72,6 %    | 71,0 %      | 72,5 %      | 72,6 %      | 71,6 %      | 70,3 %      |
| 8) PIB                                 | En \$                          | 836 864\$ | 882 733\$ | 914 973\$ | 982 441\$ | 1 076 577\$ | 1 108 048\$ | 1 152 905\$ | 1 213 175\$ | 1 290 906\$ |

TABLEAU A.1  
Données de base pour l'estimation de la rémunération sociale (suite)

| Année                                  | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        |
|----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1) Revenu personnel disponible         | En M de \$  | 853 190\$   | 901 634\$   | 953 568\$   |
|                                        | En % du PIB | 58,8%       | 58,9%       | 59,5%       |
| 2) Transferts publics aux particuliers | En M de \$  | 145 754\$   | 154 609\$   | 165 101\$   |
|                                        | En % du PIB | 10,0%       | 10,1%       | 10,3%       |
| 3) Rémunération privée disponible      | En M de \$  | 707 436\$   | 747 025\$   | 788 467\$   |
|                                        | En % du PIB | 48,8%       | 48,8%       | 49,2%       |
| 4) Dépenses publiques en éducation     | En M de \$  | 84 760\$    | 87 455\$    | 92 722\$    |
|                                        | En % du PIB | 5,8%        | 5,7%        | 5,8%        |
| 5) Dépenses publiques en santé         | En M de \$  | 99 531\$    | 107 497\$   | 114 245\$   |
|                                        | En % du PIB | 6,9%        | 7,0%        | 7,1%        |
| Sous-total éducation et santé (4 et 5) | En M de \$  | 184 291\$   | 194 952\$   | 206 967\$   |
|                                        | En % du PIB | 12,7%       | 12,7%       | 12,9%       |
| 6) Rémunération publique               | En M de \$  | 330 045\$   | 349 561\$   | 372 068\$   |
|                                        | En % du PIB | 22,8%       | 22,9%       | 23,2%       |
| En % de la rémunération privée         |             | 46,7%       | 46,8%       | 47,2%       |
| 7) Rémunération totale                 | En M de \$  | 1 037 481\$ | 1 096 586\$ | 1 160 535\$ |
|                                        | En % du PIB | 71,5%       | 71,7%       | 72,4%       |
| 8) PIB                                 | En \$       | 1 450 405\$ | 1 529 589\$ | 1 603 418\$ |
|                                        |             |             |             | 1 528 985\$ |
| Source :                               |             |             |             |             |

1) Revenu personnel disponible :  
De 1926 à 1980 : Statistique Canada. « Revenu personnel, revenu personnel par habitant et revenu personnel disponible », tableau 380-0050, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3800050&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tabMode=dataTable&csid=>>, consulté le 20 mai 2013.  
De 1981 à 2009 : Statistique Canada. « Provenance et emploi du revenu personnel. Comptes économiques provinciaux », tableau 380-0012, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3840012&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tabMode=dataTable&csid=>>, consulté le 20 mai 2013.

## 2) Transferts aux particuliers :

De 1926 à 1965 : Statistique Canada. « Transferts des administrations publiques aux particuliers », tableau 380-0047, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3800047&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tabMode=dataTable&csid=>>>, consulté le 20 mai 2013.

De 1966 à 2009 : Ministère des Finances (2011). *Tableaux de référence financiers*, Ottawa, Gouvernement du Canada, octobre, tableau 33, <[http://fin.gc.ca/frt-trf/2011/frt-trf-1106-fra.asp#Tableau\\_33](http://fin.gc.ca/frt-trf/2011/frt-trf-1106-fra.asp#Tableau_33)>, consulté le 20 mai 2013.

## 4) et 5) Dépenses publiques en éducation et santé

De 1933 à 1969 : Richard M. Bird. « Section H : Government Finance », dans Statistique Canada, *Historical Statistics of Canada*, Ottawa, gouvernement du Canada, tableau H148-160, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/11-516-x/pdf/5500098-eng.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.

De 1969 à 1988 : Compilations spéciales fournies par Statistique Canada, *Consolidated Federal, Provincial, Territorial and Local Government Expenditure – Canada Total : Fiscal Years 1965/1966 to 1991/1992*, tableau H10.

De 1989 à 2009 : Statistique Canada. « Recettes et dépenses consolidées de l'administration publique fédérale, des administrations publiques provinciales, territoriales et locales », tableau 385-0001, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3850001&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tabMode=dataTable&csid=>>>, consulté le 20 mai 2013.

## 8) PIB

De 1926 à 1960 : Statistique Canada. « Produit intérieur brut (PIB) en termes de revenus », tableau 380-0039, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3800039&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tabMode=dataTable&csid=>>>, consulté le 20 mai 2013.

De 1961 à 2009 : Statistique Canada. « Produit intérieur brut en termes de revenus », tableau 380-0001, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=3800001&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=-1&tabMode=dataTable&csid=>>>, consulté le 20 mai 2013.

TABLEAU A.2

### Rémunération privée en millions de dollars et en pourcentage du PIB, Canada, 1981-2011

|                                                                                           | 1981       | 1991       | 2001         | 2011         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Rémunération des salariés                                                                 | 196 716 \$ | 379 091 \$ | 570 008 \$   | 889 487 \$   |
| Revenu net des entreprises individuelles incluant les entreprises agricoles et les loyers | 17 503 \$  | 38 875 \$  | 70 532 \$    | 111 587 \$   |
| Intérêts et revenus de placements                                                         | 47 298 \$  | 101 798 \$ | 113 062 \$   | 137 305 \$   |
| PIB                                                                                       | 360 471 \$ | 685 367 \$ | 1 108 048 \$ | 1 762 432 \$ |
| Rémunération des salariés                                                                 | 54,6 %     | 55,3 %     | 51,4 %       | 50,5 %       |
| Revenu net des entreprises individuelles incluant les entreprises agricoles et les loyers | 4,9 %      | 5,7 %      | 6,4 %        | 6,3 %        |
| Intérêts et revenus de placements                                                         | 13,1 %     | 14,9 %     | 10,2 %       | 7,8 %        |
| Total                                                                                     | 72,6 %     | 75,9 %     | 68,0 %       | 64,6 %       |

Source : Statistique Canada (2012). « Produit intérieur brut (PIB) en termes de revenus », tableau 380-0016, CANSIM, <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a05?lang=fra&id=3800016&pattern=3800016&searchTypeByValue=1&p2=35#customizeTab>>, consulté le 22 mai 2013.



---

## BIBLIOGRAPHIE

- AKERLOF, George A. (1984). « Gift exchange and efficiency-wage theory: Four views », *The American Economic Review*, vol. 74, n° 2, p. 79-83.
- AKERLOF, George A. et Janet YELLEN (1986). *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Orlando, Academic Press.
- BAILEY, Allan (2007). *Un investissement rentable. Mettre l'investissement en formation en rapport avec les résultats de l'entreprise et l'économie*, Ottawa, Centre du savoir sur l'apprentissage et le milieu de travail et le Conseil canadien sur l'apprentissage, <[http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/173407F2-67F8-48F0-842F-1BC07FF5A488/0/connecting\\_dots\\_FR.pdf](http://www.ccl-cca.ca/NR/rdonlyres/173407F2-67F8-48F0-842F-1BC07FF5A488/0/connecting_dots_FR.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- BARTHÉLÉMY, Jacques *et al.* (2008). *Opportunité et faisabilité d'un compte d'épargne formation: contribution au débat sur la réforme de la formation tout au long de la vie en France*, document de travail pour le séminaire du 26 mars, Paris, Circé-Amnyos et Jacques Barthélémy et associés, p. 80, <<http://www.centre-inffo.fr/u/fp/IMG/pdf/rapport.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- BAUDOIN, Jean-Louis (1970). « L'intervention de l'État dans la responsabilité de l'obligation alimentaire », dans Jacques Boucher et André Morel (dir.), *Le droit dans la vie familiale*, Montréal, Les Presses de l'Université Laval, p. 91-98.
- BEATON, Kimberly (2010). *Time Variation in Okun's Law: A Canada and U.S. Comparison*, document de travail 2010-7, Ottawa, Banque du Canada, février.

- BEAUDOIN, Lise I. et Lucie DESJARDINS (1999). « Rencensions juridiques », *Journal du Barreau*, vol. 31, n° 5, 15 mars, <<http://www.barreau.qc.ca/pdf/journal/vol31/no5/recensions.html>>, consulté le 22 mai 2013.
- BELLEMARE, Diane (1981). *La sécurité du revenu au Canada : une analyse économique de l'avènement de l'État-providence*, thèse de doctorat, Montréal, Université McGill.
- BELLEMARE, Diane (2007). *Rapport de la mission au Royaume-Uni : ALI et le modèle britannique de formation de la main-d'œuvre*, Montréal, Conseil du patronat du Québec, <[http://www.cpq.qc.ca/assets/files/conferences/2007/Janv07\\_formationMO\\_MissionRoyaume-Uni.pdf](http://www.cpq.qc.ca/assets/files/conferences/2007/Janv07_formationMO_MissionRoyaume-Uni.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- BELLEMARE, Diane et Lise POULIN-SIMON (1983). *Le plein emploi : pourquoi?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, Laboratoire sur la répartition et la sécurité du revenu et Institut de recherche appliquée sur le travail.
- BELLEMARE, Diane et Lise POULIN-SIMON (1986). *Le défi du plein emploi : un nouveau regard économique*, Montréal, Les éditions Saint-Martin.
- BELLEMARE, Diane, Lise POULIN-SIMON et Diane-Gabrielle TREMBLAY (1994). *Le paradoxe de l'âgeisme dans une société vieillissante : enjeux politiques et défis de gestion*, Montréal, Les éditions Saint-Martin.
- BERNARD, André, Ross FINNIE et Benoît ST-JEAN (2008). « Mobilité interprovinciale et gains », *Perspective de l'emploi*, octobre, Statistique Canada, n° 75-001-X au catalogue, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2008110/pdf/10711-fra.pdf>>, consulté le 24 mai 2013.
- BETCHERMAN, Gordon *et al.* (1990). *L'emploi au futur : tertiarisation et polarisation*, rapport synthèse, Ottawa, Conseil économique du Canada.
- BEVERIDGE, William H. (1944). *Full Employment in a Free Society*, Londres, George Allen and Unwin.
- BOISMENU, Gérard et Jane JENSON (1996). « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés*, n° 30, <<http://www.erudit.org/revue/ps/1996/v/n30/040033ar.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- BOSS, Gilbert (1990). *John Stuart Mill, induction et utilité*, Paris, Presses universitaires de France.
- BRYDEN, Kenneth (1974). *Old Age Pensions and Policy Making in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA (2007). *Capitalisation optimale du Régime de pensions du Canada*, étude actuarielle n° 6, Ottawa, gouvernement du Canada, avril.
- BUSBY, Colin et David GRAY (2011). *Minding Canada's Employment Insurance Quilt: The Case for Restoring Equity*, Toronto, Institut C.D. Howe, novembre, <[http://www.cdhowe.org/pdf/Backgrounder\\_144.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/Backgrounder_144.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- BUTT, Mark Eric, Julia KÜBERT et Christiane Anne SCHULTZ (1999). *Droits sociaux fondamentaux en Europe*, document de travail, Luxembourg, Parlement européen, Direction générale des études, novembre, <[http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/pdf/104\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/pdf/104_fr.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- CASTONGUAY, Claude (2010). *Le point sur les pensions*, Montréal, CIRANO (Centre inter-universitaire de recherche en analyse des organisations).

- CENTRE SUR LA PRODUCTION ET LA PROSPÉRITÉ (2013). *La productivité et la prospérité: bilan 2012*, Montréal, HEC, <[http://cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches\\_publicees/PP\\_2012\\_01\\_BILAN\\_2012.pdf](http://cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publicees/PP_2012_01_BILAN_2012.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- COMMISSION DE L'ASSURANCE EMPLOI DU CANADA (2011). *Rapport de contrôle et d'évaluation 2010*, Ottawa, gouvernement du Canada.
- COMMISSION DE L'ASSURANCE EMPLOI DU CANADA (2012). *Rapport de contrôle et d'évaluation 2011*, Ottawa, gouvernement du Canada, <<http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2011/index.shtml>>, consulté le 20 mai 2013.
- COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DU QUÉBEC (1933). *Commission des assurances sociales du Québec: rapport*, Québec, gouvernement du Québec.
- CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (2008). *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, Paris, La Documentation française, novembre, <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000692/0000.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- COULOMBE, Serge et Jean-François TREMBLAY (2009). « Education, productivity and economic growth: A selective review of the evidence », *International Productivity Monitor*, n° 18, printemps, p. 3-24, <<http://www.csls.ca/ipm/18/IPM-18-Coulombe-Tremblay.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- COURNOYER, Michel (2010). « L'assurance emploi et les mesures actives au Québec: observations et perspectives », présentation faite à la *Rencontre sur l'assurance emploi*, Montréal, Musée de la Pointe-à-Callières, 19 août.
- DE RAAF, Shawn, Anne MOTTE et Carole VINCENT (2005). *A Literature Review of Experience-Rating Employment Insurance in Canada*, note de recherche 05-03, Social Research and Demonstration Corporation, mai.
- DIONNE, Georges (1981). « Le risque moral et la sélection adverse: une revue critique de la littérature », *L'actualité économique*, vol. 57, n° 2, <<http://www.erudit.org/revue/ae/1981/v57/n2/600971ar.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- DOMINION BUREAU OF STATISTICS (1925). *The Canada Year Book*, Ottawa, gouvernement du Canada.
- DOSTALER, Gilles (2001). *Le libéralisme de Hayek*, Paris, La Découverte.
- DOSTALER, Gilles (2009). *Keynes et ses combats*, Paris, Albin Michel.
- DROLET, Marie et René MORISSETTE (1998). *Données récentes canadiennes sur la qualité des emplois selon la taille des entreprises*, 11F0019MPE n° 128, Ottawa, Statistique Canada.
- FELIPE, Jesus (2010). *Inclusive Growth, Full Employment, and Structural Change*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, Anthem Press et Asian Development Bank.
- FRETWELL, David H., Morgan V. LEWIS et Arjen DEIJ (2001). *A Framework for Defining and Assessing Occupational and Training Standards in Developing Countries*, n° 386, Colombus, World Bank, Ohio State University et European Training foundation. <[http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001099079877269/547664-1099080000281/A\\_Framework\\_for\\_DefiningEn02.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001099079877269/547664-1099080000281/A_Framework_for_DefiningEn02.pdf)>, consulté le 24 mai 2013.

- GALARNEAU, Diane (2010). «L'emploi temporaire en période de ralentissement», *L'emploi et le revenu en perspective*, novembre, Statistique Canada, n° 75-001-X au catalogue, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2010111/pdf/11371-fra.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- GALBRAITH, James K. (2011). «Policies for today's world», *Boston Review*, janvier-février, <<http://www.bostonreview.net/BR36.1/galbraith.php>>, consulté le 22 mai 2013.
- GOLDENBERG, Mark (2007). *Investissements des employeurs dans l'apprentissage en milieu de travail au Canada. Sommes-nous à la hauteur? Pourquoi est-ce important? Quels sont les grands enjeux? Comment peut-on mieux faire?*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et Conseil canadien sur l'apprentissage, <<http://www.ccl-cca.ca/nr/rdonlyres/7e3505b2-7053-4b3e-a282-12e7b2e73e24/0/employerinvestmentfinalfre.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- GOLDSTEIN, Gérald (2005). *Les conflits de lois relatifs aux régimes complémentaires de retraite*, Montréal, Les Éditions Thémis.
- GOSDEN, P.H.J.H. (1961). *The Friendly Societies in England, 1815-1875*, Londres, Manchester University Press.
- GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN (2005). *The Swedish National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions*, juillet, <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/2005/sv\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2005/sv_en.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- GRADY, Patrick et Costa KAPSALIS (2002). *L'approche adoptée par les pays nordiques à l'endroit de l'emploi saisonnier : comparaison avec le Canada*, Gatineau, Développement des ressources humaines Canada, septembre, <<http://global-economics.ca/nordic.unemp.fr.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- GRAUER, A.E. (1939). *Labour Legislation: A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion Provincial Relations*, Ottawa, King's Printer.
- GREENSPAN, Alan (2007). *Le temps des turbulences*, Paris, JC Lattès.
- GUILLEMETTE, Roger, Francis L'ITALIEN et Alex GREY (2000). *La saisonnalité des marchés du travail : comparaison entre le Canada, les États-Unis et les provinces*, Hull, Développement des ressources humaines Canada.
- GUIMONT, Paul-Henri (1942). «L'assurance coopérative», dans *L'Assurance mutuelle. Compte rendu des conférences et des débats*, document du Troisième Congrès général des coopérateurs, Québec.
- HAZELL, Elspeth, Kar-Fai GEE et Andrew SHARPE (2012). *The Human Development Index in Canada: Estimates for the Canadian Provinces and Territories, 2000-2011*, Ottawa, Centre for the Study of Living Standards, mai, <<http://www.csls.ca/reports/csls2012-02.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- HEILBRONER, Robert L. (1971). *Les grands économistes*, Paris, Seuil.
- HEISZ, Andrew (1996). *Évolution de la durée et de la stabilité de l'emploi au Canada*, document de recherche n° 095, Ottawa, Statistique Canada, Direction des études analytiques, <[http://www5.statcan.gc.ca/access\\_acces/alternative\\_alternatif.action?l=fra&cloc=/pub/11f0019m/11f0019m1996095-fra.pdf](http://www5.statcan.gc.ca/access_acces/alternative_alternatif.action?l=fra&cloc=/pub/11f0019m/11f0019m1996095-fra.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- JARVIE, Ian et Sandra PRALONG (dir.) (1999). *Popper's Open Society after Fifty Years: The Continuing Relevance of Karl Popper*, Londres, Routledge.

- KABOUB, Fadhel (2007). *Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences*, Annandale-on-Hudson, The Levy Economics Institute of Bard College, <[http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_498.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_498.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- KNIGHTON, Tamara, Filsan HUALEH, Joe IACAMPO et Gugs WERKNEH (2009). *L'apprentissage à vie chez les Canadiens de 18 à 64 ans: premiers résultats de l'Enquête sur l'accès et le soutien à l'éducation et à la formation de 2008*, n° 81-595-M au catalogue, tableau A.1.4, Ottawa, Statistique Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada, novembre, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-595-m/2009079/t/tbla.1.4-fra.htm>>, consulté le 22 mai 2013.
- KOTT, Sandrine (2009). *De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1944): l'OIT comme acteur international*, s. l., Bureau international du travail et Institut international d'études sociales, <<http://blogs.helsinki.fi/nord-wel/files/2009/03/ncoe-reading-kott1.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- LA ROCHELLE-CÔTÉ, Sébastien (2010). « Le travail autonome pendant le repli économique », *L'emploi et le revenu en perspective*, mars, Statistique Canada, n° 75-001-X au catalogue, p. 5-15, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2010103/pdf/11138-fra.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- LAVOIE, Marc (2006). « État social et théorie postkeynésienne », communication présentée au colloque international *État et régulation sociale*, Paris, 12-14 septembre, <<http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/lavoie.pdf>>, consulté le 22 mai 2013, et <<http://aix1.uottawa.ca/~robinson/Lavoie/Working/8.doc>>, consulté le 22 mai 2013.
- LEITCH REVIEW OF SKILLS (2006). *Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills: Executive Summary and Foreword*, Norwich, The Stationery Office, <<http://www.official-documents.gov.uk/document/other/0118404792/0118404792.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- MADDISON, Angus (2010). *The World Economy. Volume 1: A Millennial Perspective; Volume 2: Historical Statistics*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- MEHR, Robert J. et Emerson CAMMACK (1966). *Principles of Insurance*, 4<sup>e</sup> éd., Homewood, Richard D. Irwin.
- MOREL, Sylvie (2000). *Les logiques de la réciprocité: les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France.
- MORISSETTE, Denis (2008). *Apprentis inscrits: la cohorte de 1993, une décennie plus tard, comparaisons avec la cohorte 1992*, n° 81-595-M au catalogue, Ottawa, Statistique Canada, avril, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-595-m/81-595-m2008063-fra.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- MORISSETTE, Denis et Anick JOHNSON (2005). *Les bons emplois disparaissent-ils au Canada?*, Ottawa, Statistique Canada, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/11f0019m2005239-fra.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.
- NAYLOR, Tom (1975). *The History of Canadian Business 1867-1914*, vol. I, Toronto, James Lorimer and Company Publishers.
- O'DONNELL, Terence (1936). *History of Life Insurance in Its Formative Years*, Boise, George W. Wadsworth.
- OLSON, Mancur (1983). *Grandeur et décadence des nations*, Paris, Bonnel.

- ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (2003). *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (2008). *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (2011a). *Pensions at a Glance*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (2011b). *Regards sur l'éducation 2011*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (2012a). *Economic Policy Reforms, 2012: Going for Growth*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (2012b). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (2012c). *Regards sur l'éducation 2012*, Paris, Éditions de l'OCDE.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (2011). *Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 100<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, Genève, Bureau international du travail.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, en collaboration avec OCDE (2011). *Promoting Policy Coherence for Decent Work and Full, Productive Employment. A Policy Note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers*, Paris, 26-27 septembre, p. 4, <[http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20\\_2011/policy-coherence.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_2011/policy-coherence.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.
- OSBERG, Lars (2011). « Why did unemployment disappear from official macro-economic policy discussion in Canada? », dans Fred Gorbet et Andrew Sharpe (dir.), *New Development for Intelligent Government in Canada: Papers in Honour of Ian Stewart*, Ottawa, Centre for the Study of Living Standards, p. 127-164, <<http://www.csls.ca/festschrift/Osberg.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- OSBERG, Lars et Andrew SHARPE (2011). *Moving from a GDP-Based to a Well-being Based Metric of Economic Performance and Social Progress: Results from the Index of Economic Well-being for OECD Countries, 1980-2009*, Ottawa, Centre for the Study of Living Standards, <<http://csls.ca/reports/csls2011-12.pdf>>, consulté le 20 mai 2013.
- PELLETIER, Michel et Yves VAILLANCOURT (1974). *Les politiques sociales et les travailleurs. Cahier I: 1900-1929*, Montréal, s. é.
- PIERSON, John H.G. (1985). *Guaranteed Full Employment: A Proposal for Achieving Continuous Work Opportunity for All, without Inflation, through « Economic Performance Insurance » (EPI)*, textes choisis et édités par Leonora Stettner, New York, North River Press.
- PIRITILÄ, Jukka et Håkan SELIN (2011). *Tax Policy and Employment: How Does the Swedish System Fare*, document de travail, Helsinki, Labour Institute for Economic Research, <<http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/tyopaperit/sel267.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- PIVA, Michael J. (1975). « The workmen's compensation movement in Ontario », *Ontario History*, vol. LXVII, n° 1, mars, p. 39-56.
- POLANYI, Karl (1983). *La grande transformation*, Paris, Bibliothèque des sciences humaines.

- POLLIN, Robert (2011). « Back to full employment », *Boston Review*, janvier-février, <<http://www.bostonreview.net/BR36.1/pollin.php>>, consulté le 22 mai 2013.
- POULIN, Gonzalve (1955). *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*, Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels.
- POULIN-SIMON, Lise (1977). *Le loisir industriel et le chômage au Canada : une histoire économique*, Montréal, Université McGill.
- QUEEN'S UNIVERSITY, INDUSTRIAL RELATIONS SECTION, SCHOOL OF COMMERCE AND ADMINISTRATION (1938). *Industrial Retirement Plans in Canada*, bulletin n° 1, Kingston.
- RANKIN, Keith (1996). « The social wage as a definitive component of political parties' philosophies », version révisée d'une communication présentée à la *Conference of the New Zealand Political Studies Association*, 8-10 juillet, <[http://keithrankin.co.nz/krkn-socw\\_wp.html](http://keithrankin.co.nz/krkn-socw_wp.html)>, consulté le 22 mai 2013.
- RASHID, Abdul (1993). « L'évolution des salaires réels durant sept décennies », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 5, n° 2, été, Statistique Canada, n° 75-001-XPB au catalogue, <<http://www.statcan.gc.ca/studies-etudes/75-001/archive/f-pdf/57-fra.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- RAWLS, John (2008). *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, Paris, La Découverte.
- RAWLS, John (2009). *Théorie de la justice*, Paris, Points.
- REICH, Robert B. (1992). *The Work of Nations*, New York, Vintage Books.
- REICH, Robert B. (2010). *Aftershock: The Next Economy and America's Future*, New York, Alfred A. Knopf.
- REYNAUD, Bénédicte (1992). *Le salaire, la règle et le marché*, Paris, Christian Bourgois.
- RIMLINGER, Gaston V. (1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York, John Wiley and Sons.
- ROY, Francine (2004). « Aide sociale par province, 1993-2003 », *L'observateur économique canadien*, vol. 17, n° 11, novembre, Statistique Canada, n° 11-010 au catalogue, p. 3.1-3.7.
- ROYAL COMMISSION ON THE RELATIONS OF CAPITAL AND LABOUR IN CANADA (1889). *Report of the Royal Commission on the Relations of Capital and Labour in Canada*, Ottawa, gouvernement du Canada.
- SACHS, Jeffrey D. (2005). *The End of Poverty, Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Books.
- SEN, Armatya (2000). *Development as Freedom*, New York, Anchor Books.
- SHARPE, Andrew, Alexander MURRAY, Benjamin EVANS et Elspeth MURRAY (2011). *The Levy Institute Measure of Economic Well-Being: Estimates for Canada, 1999 and 2005*, Ottawa, Centre for the Study of Living Standards, <[http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_680.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_680.pdf)>, consulté le 20 mai 2013.
- SOLOW, Robert (1990). *The Labour Market as a Social Institution*, Cambridge, Basil Blackwell.
- STIGLITZ, Joseph, E. Armatya SEN et Jean-Paul FITOUSSI (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, s. l., Commission on the Measurement of Economic Performance and Social progress, <[http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)>, consulté le 22 mai 2013.



- TAPSCOTT, Don et Anthony D. WILLIAMS (2007). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, New York, Penguin Books.
- THÉRIAULT, Roland (1991). *Guide Mercer sur la gestion de la rémunération, théorie et pratique*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle et Émilie GENIN (2008). *Choisir le travail autonome: le cas des travailleurs indépendants de l'informatique*, note de recherche n° 08-04, Montréal, Chaire du Canada sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir, juin, <<http://www.telug.quebec.ca/chaireecosavoir/pdf/NRC08-04.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- WELDON, Jack C. (1991). *On the Political Economy of Social Democracy: Selected Papers of Jack C. Weldon*, textes choisis par Allen Fenichel et Sidney H. Ingerman, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- WILLIAMS, Katherine R. (1936). *Social Conditions in Nova-Scotia 1749-1783*, mémoire de maîtrise, Montréal, McGill University.
- WILLIAMSON, John B. (2004). *Assessing the Notional Defined Contribution Model*, Center for Retirement Research, Boston, Center for Research Retirement at Boston College, octobre, <<https://www2.bc.edu/~jbw/documents/assessingthenotionaldefinedcontributionmodel.pdf>>, consulté le 22 mai 2013.
- XAVIER, Siri Roland, Donna KELLEY, Jacqui KEW, Mike HERRINGTON et Arne VORDERWÜLBECKE (2012). *Global Entrepreneurship Monitor: 2012 Global Report*, s. l., Global Entrepreneurship Monitor, <<http://www.gemconsortium.org/docs/download/2645>>, consulté le 22 mai 2013.
- ZAI, Nicolas (1970). «Sécurité familiale et sécurité sociale», dans Jacques Boucher et André Morel (dir.), *Le Droit dans la vie familiale. Livre du centenaire du Code civil*, vol. I, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 90-110.





## L'ÉCONOMIE MONDIALE TRAVERSE UNE PÉRIODE DE TURBULENCE COMPARABLE À LA GRANDE CRISE DES ANNÉES 1930.

Grâce à un accroissement des investissements publics et à l'exploitation des ressources naturelles, le Canada a pu éviter le pire. Il y a néanmoins près de 1,4 million de chômeurs au pays, alors que les entreprises se plaignent d'un manque de personnel qualifié. Comment résoudre cette apparente contradiction ? Comment relancer la prospérité ?

Ce livre répond à ces questions par l'entremise d'une vision intégrée et systémique des politiques sociales, des politiques d'emploi et des stratégies macroéconomiques. Pour commencer, l'auteure expose un concept emprunté à l'économiste canadien Jack C. Weldon, la rémunération sociale, et décrit comment celle-ci s'est développée au Canada en un système que l'on a communément associé à l'État-providence. Elle explique ensuite comment ce système pourrait mieux contribuer à créer la richesse, tout en réduisant les iniquités entre les secteurs publics et privés, entre les générations et entre les régions du pays. Les problématiques des régimes de retraite, de l'assurance emploi, de la formation et du développement des compétences ainsi que celle des inégalités croissantes de revenus sont analysées tour à tour et des pistes de solutions sont proposées. Enfin, l'auteure s'intéresse plus directement à l'emploi, puisqu'au-delà des programmes sociaux, la poursuite du plein emploi demeure une condition nécessaire pour une prospérité durable et partagée. Elle montre que si la mise en place des stratégies nécessaires représente un défi politique incontestable, le Canada et ses provinces peuvent le relever à l'aide d'une bonne dose de pragmatisme.



Régnald Bellemare

*DIANE BELLEMARE, Ph.D. en économie de McGill et M.A. de Western Ontario, a été professeure titulaire à l'ÉSG de l'UQAM, consultante auprès d'organismes gouvernementaux et syndicaux, PDG de la SQDM et présidente de la Commission des partenaires du marché du travail, vice-présidente au Conseil du patronat du Québec et conseillère économique du chef de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale. Elle est sénatrice depuis septembre 2012.*

