

A-C

*Les changements
législatifs apportés
à l'assurance-chômage
et leur incidence sur
l'économie de 1971
à 1994 : essai de
simulation du
régime intégral
Rapport non technique*

par Dennis Maki

Université Simon Fraser

Jane Friesen

Université Simon Fraser

et Tom Siedule

Développement des
ressources humaines Canada

Remerciements

Nous aimerions remercier Ging Wong, directeur, Macro-évaluation, Évaluation et exploitation des données, DRHC pour sa grande patience tout au long de ce projet. Ses observations au cours des différentes étapes ont sans doute permis d'améliorer la qualité du travail. Toutes les erreurs et les omissions sont, bien entendu, la responsabilité des auteurs.

Table des matières

Sommaire	1
Introduction	3
1. Modèle	5
2. Les simulations historiques	7
3. Le poids des modifications apportées à certains paramètres isolés, 1991-1994	21

Les tableaux

1	Effets de certains changements apportés individuellement au régime d'assurance-chômage, quelques indicateurs économiques choisis et moyennes de statistiques trimestrielles (scénarios hypothétiques et réels), 1991-1994	23
---	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Les figures

1	Population active et emplois, 1970-1989 (situations réelles et situations hypothétiques)	9
2	Taux de chômage, 1970-1989 (taux réel et taux hypothétique)	9
3	Taux d'activité, 1970-1989 (taux réel et taux hypothétique)	10
4	Salaires hebdomadaires moyens, 1970-1989 (salaires réels et salaires hypothétiques)	10
5	Produit intérieur brut réel, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989 (réel et hypothétique)	11
6	Revenu personnel disponible, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989 (réel et hypothétique)	11
7	Dépenses réelles des consommateurs, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989 (dépenses réelles et dépenses hypothétiques)	12
8	Indice des prix à la consommation, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989 (situation réelle et situation hypothétique)	12
9	Déflateur du produit intérieur brut, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989 (moyenne réelle et moyenne hypothétique)	13
10	Recettes et dépenses d'assurance-chômage, données historiques, 1972-1989	14
11	Recettes et dépenses d'assurance-chômage, scénario hypothétique, 1972-1989	14
12	Excédents et déficits du gouvernement fédéral, 1972-1989 (réels et hypothétiques)	15

Sommaire

Le Régime d'assurance-chômage est le plus important mécanisme d'adaptation au marché du travail qui soit à la disposition de Développement des ressources humaines Canada. Il est donc tout à fait naturel que, depuis plus de deux décennies, les économistes et les décideurs étudient avec intérêt l'influence sur l'économie des changements apportés à l'assurance-chômage (a.-c.). Au Canada, une myriade de travaux ont paru sur le sujet depuis 1975. Les méthodes adoptées par leurs auteurs vont de l'analyse de séries chronologiques agrégées et de la simulation du régime intégral à l'aide de modèles macroéconomiques jusqu'à l'analyse microéconomique de fichiers de données. À quelques exceptions près, les études macroéconomiques ont été réalisées au cours des années 70 et au début des années 80, tandis que l'analyse microéconomique prédomine depuis une dizaine d'années. Depuis le milieu des années 70, toutefois, on a peu fait appel à la simulation du régime intégral (qui met en valeur les liens des variables et leur interdépendance). Cela s'explique du fait que la plupart des analystes n'avaient pas accès à un modèle économétrique du régime intégral, mais il est temps, aujourd'hui, de revoir cet instrument d'évaluation, qui pourrait être précieux.

Récemment, on s'est servi de modèles économétriques de nature générale pour estimer les effets de certains paramètres de l'a.-c. sur divers aspects du système économique. Des études de ce genre relèvent les principaux effets sur l'économie des recettes et dépenses de l'assurance-chômage, mais ne font pas ressortir les liens qui existent entre des paramètres spécifiques de l'assurance-chômage (tel que l'assujettissement, les niveaux de prestations, la durée des prestations, etc.), les recettes et dépenses de l'assurance-chômage et certaines variables du marché du travail, dont : participation de la population active, emploi, chômage et salaires. Or, selon des études microéconomiques de la fin des années 80 et de la première moitié des années 90, cette interaction pourrait être la caractéristique la plus importante du Régime d'assurance-chômage.

Les évaluations microéconomiques du régime montrent clairement que la modification des paramètres de l'a.-c. se répercute sur les schèmes et pratiques d'emploi des entreprises et des travailleurs de toutes sortes de façons, notamment sur les décisions se rapportant à la durée de l'emploi, aux licenciements et aux départs. De quelle façon ces effets se manifesteraient-ils sur la situation d'ensemble (p. ex. chômage global, produit intérieur brut, taux de salaire, inflation et autres indicateurs économiques)? On peut tenter de répondre ou d'apporter des éléments de réponse à cette question à l'aide d'un modèle économétrique de simulation du régime intégral qui cadre avec les principes de l'analyse microéconomique de l'assurance-chômage.

Il est vrai que certains analystes ont déjà employé des modèles économétriques du régime intégral conçus spécifiquement pour l'assurance-chômage en vue de simuler les retombées sur l'économie des modifications apportées à la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*. Mais ces recherches datent, et des progrès théoriques notables ont eu lieu depuis. En outre, depuis la publication de ces études, au milieu des années 70, le Régime d'assurance-chômage a subi de nombreuses révisions majeures. Il est capital, pour la réforme à venir de l'assurance-chômage, que les décideurs saisissent bien toute la portée des modifications récentes sur les entreprises et les travailleurs de même que sur le rendement macroéconomique.

Notre évaluation tente de combler les lacunes mentionnées ci-dessus en matière d'information. Elle met en oeuvre un modèle économétrique du régime intégral d'a.-c. pour évaluer systématiquement les effets macroéconomiques des modifications législatives apportées au Régime de 1971 à 1994. Notre rapport fait le résumé des principales constatations de l'étude. Pour des raisons de simplicité, nous omettons ici de traiter des spécifications du modèle et du plan de la simulation. Les détails techniques relatifs au modèle et à son mécanisme se retrouvent dans la version complète du rapport, qui s'intitule *Les changements législatifs à l'assurance-chômage et leur incidence sur l'économie de 1971 à 1994 : essai de simulation du régime intégral*.

Introduction

Notre étude comprend deux volets : 1) l'élaboration d'un modèle économétrique du régime intégral d'assurance-chômage qui permet de réaliser des évaluations historiques du Régime d'a.-c.; 2) l'estimation des effets des modifications apportées au Régime d'a.-c. au cours de la période de 1971 à 1994. La version intégrale du rapport, intitulée *Les changements législatifs à l'assurance-chômage et leur incidence sur l'économie de 1971 à 1994 : essai de simulation du régime intégral*, discute en détail la nature du modèle et ses principes théoriques, les hypothèses employées et les rajustements effectués pendant l'évaluation du modèle et pendant son application en vue de cerner les retombées des modifications à l'assurance-chômage, de même que les résultats de ces évaluations sous forme de tableaux et de graphiques. Notre synthèse s'attache uniquement aux grandes lignes des simulations et à leurs résultats.

1. Modèle

Notre modèle s'inspire du *PC-Canadian Model* du Conference Board of Canada. Ce modèle économétrique trimestriel de l'économie canadienne comprend quelque 240 équations; nous y ajoutons un module économétrique de l'assurance-chômage d'une quarantaine d'équations, mis au point dans le cadre de notre étude. Certaines des équations du module d'a.-c. remplacent des équations du modèle du Conference Board, et d'autres modifications ont été apportées à ce dernier afin de faciliter son application à la simulation, notamment le prolongement rétrospectif de la série de données jusqu'en 1966.

Le module de l'assurance-chômage a deux composantes principales : un secteur « marché du travail » et un secteur « recettes et dépenses ». Le secteur marché du travail renferme quatre grandes équations comportementales, décrivant respectivement : la situation globale de l'emploi, la moyenne hebdomadaire des heures travaillées, le taux moyen de salaire et le taux d'activité. Ce secteur permet d'étudier la portée des divers paramètres du Régime d'assurance-chômage sur les salaires, le nombre d'emplois, le chômage, le nombre moyen d'heures et le taux d'activité.

Le secteur recettes et dépenses réunit deux grandes équations : la première représente le total des cotisations des employeurs versées au Compte d'assurance-chômage; la seconde établit le total des prestations prélevées à même le Compte d'a.-c. La modélisation de ce secteur a pour but premier de fournir un cadre pour le suivi des retombées des modifications apportées (par simulation) au Régime d'a.-c. sur le total des recettes et dépenses d'assurance-chômage. Les effets des changements apportés à divers paramètres du Régime d'a.-c. sont incorporés directement aux équations dans les blocs recettes et dépenses, de même que les effets indirects — agissant par le biais des variables du marché du travail — qui apparaissent dans les équations relatives aux recettes et dépenses. Le secteur marché du travail est directement relié au secteur recettes et dépenses par le taux de salaire, le taux d'activité et le taux de chômage.

2. Les simulations historiques

Les simulations effectuées partent du modèle du régime intégral — en particulier des aspects dynamiques des équations comportementales (représentés dans le modèle par les valeurs passées des variables) — pour estimer l'incidence sur l'économie des modifications législatives apportées au Régime d'assurance-chômage pendant la période de 1971 à 1994.

La plupart des évaluations macroéconomiques antérieures de l'incidence des modifications législatives apportées à l'assurance-chômage visaient surtout la variation du taux global du chômage, alors que le modèle du régime intégral permet de tenir compte des effets produits sur une large gamme d'activités économiques. Nous restreignons la discussion aux effets des modifications législatives apportées à l'assurance-chômage sur les facteurs suivants : marché du travail, demande globale, production et prix.

La Loi de 1971 sur l'assurance-chômage et ses répercussions

On peut avancer que les modifications apportées en 1971 au Régime d'assurance-chômage ont été les plus spectaculaires et les plus controversés de toute l'histoire de l'assurance-chômage au Canada. Nous relevons ci-dessous les plus marquantes de ces modifications.

Avant 1971, le taux d'assujettissement à l'a.-c. (c'est-à-dire la proportion de la population assurée en vertu du Régime) avait oscillé entre 61 % et 67 %. La loi de 1971 élargissait son cadre, de telle sorte que, en 1972, le taux d'assujettissement atteignait 87 %. Le nombre minimum de semaines exigé pour l'admissibilité aux prestations d'a.-c. passait de 30 à 8. Une nouvelle grille à cinq phases était établie pour déterminer le nombre maximal de semaines de la période de prestations. On peut résumer cette mesure complexe de la façon suivante : avant les modifications de 1971, la période maximale de prestations prévue par la norme minimale d'admissibilité uniforme était de 15 semaines. En 1972, cette période était en moyenne de 29,7 semaines. Le rapport entre prestations et salaire (le montant maximal des prestations hebdomadaires comme pourcentage du maximum de la rémunération assurable) montait de 53 % à 66,7 %. Le taux de cotisation des employeurs à l'assurance-chômage était porté à 1,4 fois le taux de cotisation des employés, et les prestations devenaient imposables.

Résultats des simulations : les modifications de 1971

L'évaluation des retombées de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage comporte deux simulations dynamiques du régime intégral. La première simulation porte sur les valeurs historiques de toutes les variables exogènes telles que posées. Elle applique le modèle de façon dynamique, du premier trimestre de 1970 jusqu'au dernier de 1989. On arrive ainsi à un ensemble de valeurs calculées à l'égard des variables du régime, ensemble qui constitue le scénario de référence (étalon servant à la comparaison de scénarios hypothétiques).

Les simulations effectuées partent du modèle du régime intégral pour estimer l'incidence sur l'économie des modifications législatives apportées au Régime d'assurance-chômage pendant la période de 1971 à 1994.

La deuxième simulation consiste à récrire l'histoire, en imaginant le scénario hypothétique suivant : si les modifications apportées par la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage n'avaient pas eu lieu, en quoi le marché du travail et d'autres segments de l'économie auraient-ils été différents pendant la période de 1972 à 1989? La technique de simulation dynamique servant à créer l'économie hypothétique est identique à celle du scénario de référence, sauf que, dans cette simulation, les valeurs des paramètres de l'assurance-chômage de 1972-1989 sont ramenées à leurs niveaux d'avant l'adoption de la loi de 1971.

Les données servant à construire l'économie hypothétique sont les valeurs qui correspondaient, avant l'adoption de la loi de 1971, aux facteurs suivants : proportion de la population active assujettie au Régime d'a.-c., nombre de semaines d'emploi assurable exigé par la norme minimale d'admissibilité, nombre maximal des semaines de prestations prévu par la norme minimale d'admissibilité, rapport entre prestations et salaire et taux d'exclusion (nombre de semaines exclues et non admissibles comme pourcentage du nombre total de semaines de prestations). En plus d'apporter ces modifications aux paramètres de l'a.-c., la simulation élimine également les dispositions fiscales particulières (taux de cotisation des employeurs et des employés et imposition des prestations) mises en oeuvre par la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage. Une fois ces modifications apportées, le modèle du régime intégral est appliqué de façon dynamique, du premier trimestre de 1970 au dernier de 1989. En principe, cette solution représente ce qui, selon le modèle, serait advenu de l'économie de 1972 à 1989 si les modifications de 1971 n'avaient pas eu lieu.

La différence entre la solution de l'économie hypothétique et la solution du scénario de référence devrait équivaloir à l'effet de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage sur l'économie de 1972 à 1989. Observons que, des modifications législatives importantes autres que celles de 1971 ayant été apportées au régime d'a.-c. pendant la période de 1970 à 1989, le scénario hypothétique suppose qu'aucun de ces changements n'a eu lieu. Comme les premiers grands changements suivant les modifications de 1971 ont eu lieu en 1976, on aurait pu faire correspondre le scénario hypothétique à la période de 1971 à 1976 uniquement. Cette définition aurait permis aux modifications apportées à l'a.-c. d'agir sur le Régime pendant cinq ans; elle aurait probablement suffi à établir les effets produits à court et à moyen termes, mais non les effets à long terme.

Dans notre résumé, les résultats des scénarios simulés, hypothétiques aussi bien que réels, sont visualisés aux figures 1 à 12. Selon ces résultats, les modifications de 1971 au Régime d'assurance-chômage ont entraîné une réduction du nombre tant des actifs que des emplois, ce dernier facteur étant plus touché que le premier, de sorte que l'effet global a été d'augmenter le taux de chômage de 1,2 point de pourcentage au cours des années 70, et de 1,1 point de pourcentage pendant les années 80. Au cours des deux décennies, le nombre moyen d'heures travaillées par semaine a diminué de 0,4 heure et le taux de salaire d'environ 1,3 % par rapport à la situation réelle. Il n'y a eu quasi aucun effet sur les prix et, par suite, sur le taux d'inflation. Les effets sur le PIB réel, sur les dépenses réelles des consommateurs et sur le revenu disponible ont été négatifs mais minimes, de l'ordre de 0,2 % au cours des années 70 et de moins encore au cours des années 80.

Figure 1
Population active et emplois, 1970-1989 (situation réelle et situation hypothétique)

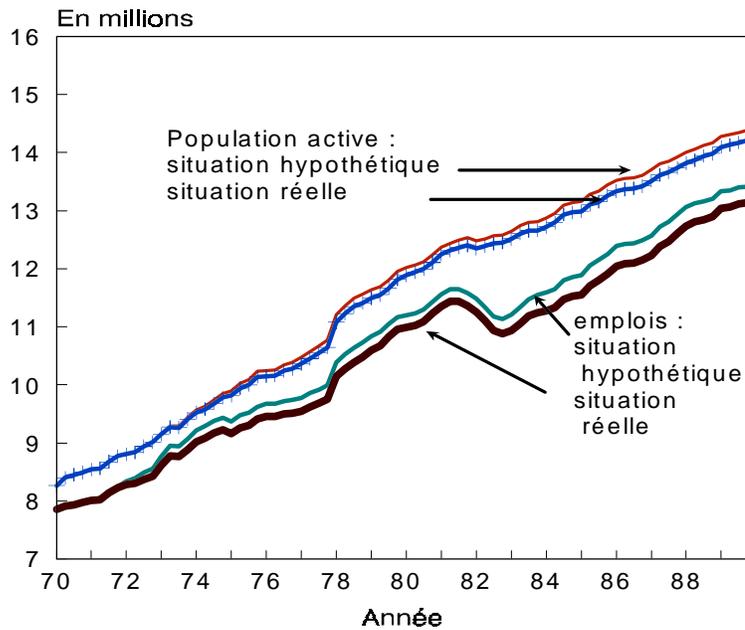


Figure 2
Taux de chômage, 1970-1989 (taux réel et taux hypothétique)

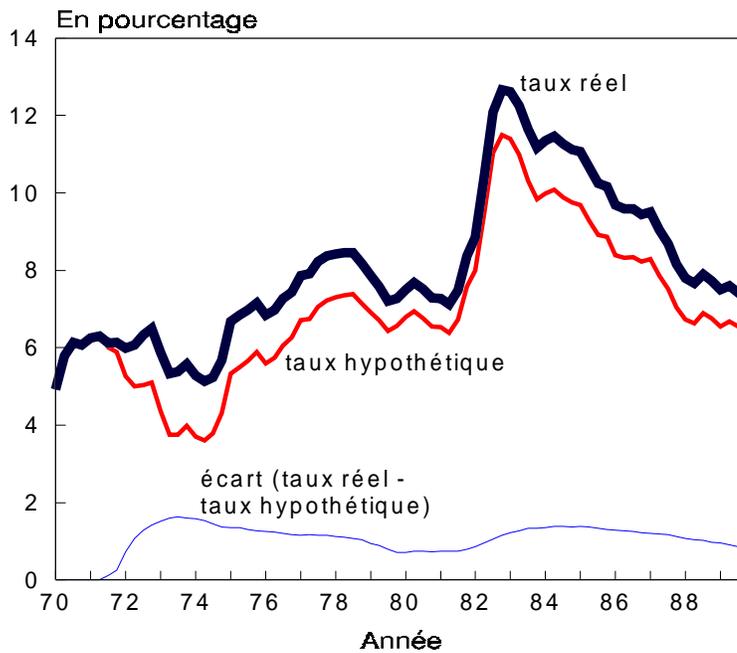


Figure 3
Taux d'activité, 1970-1989 (taux réel et taux hypothétique)

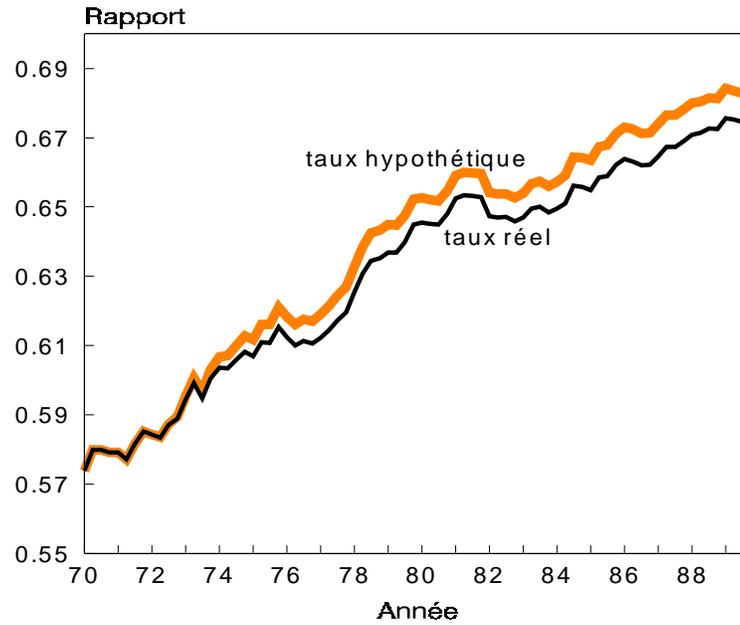


Figure 4
Salaires hebdomadaires, 1970-1989 (salaires hypothétiques et salaires réels)

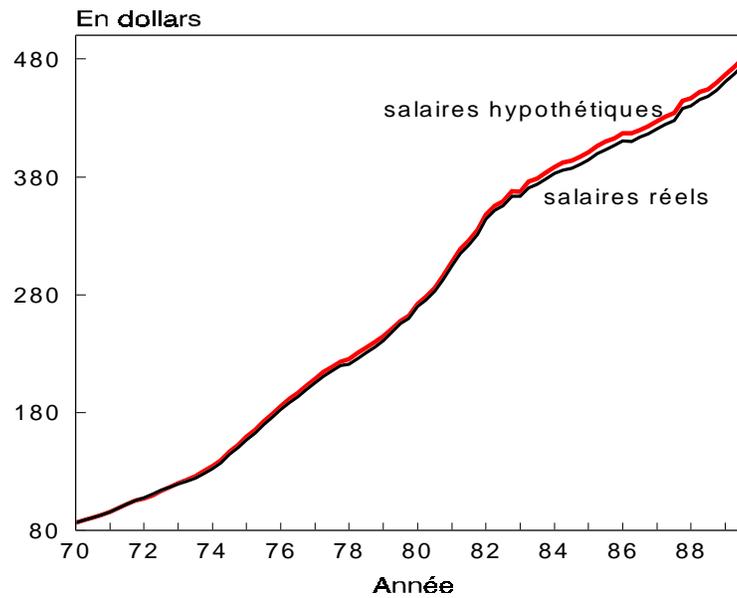


Figure 5
Produit intérieur brut réel, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989
(réelle et hypothétique)

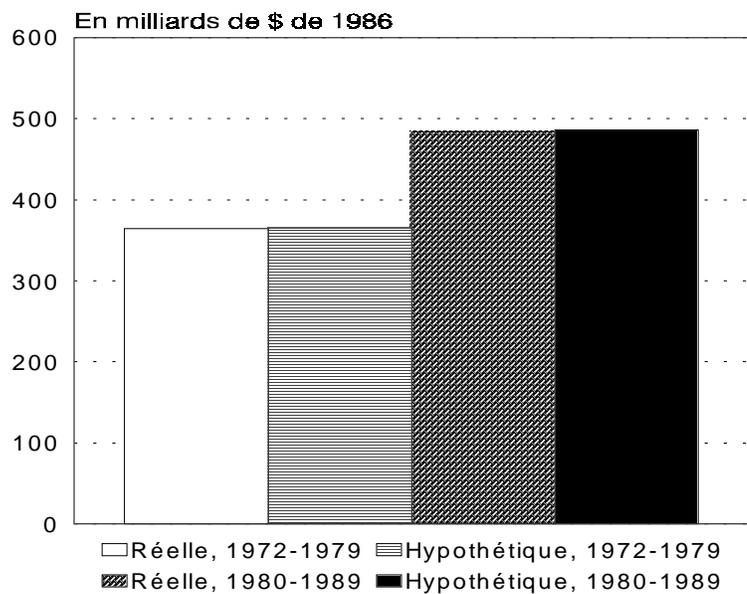


Figure 6
Revenu personnel disponible, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989
(réelle et hypothétique)

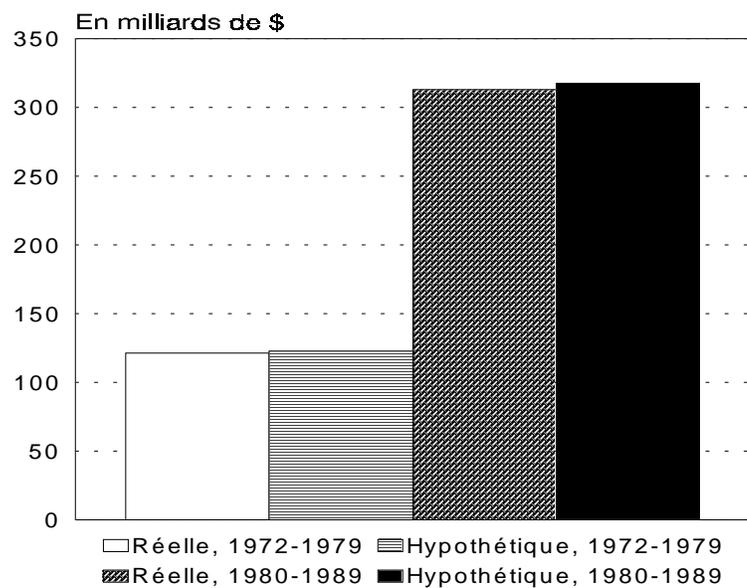


Figure 7
Dépenses réelles des consommateurs, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1980 (dépenses réelles et dépenses hypothétiques)

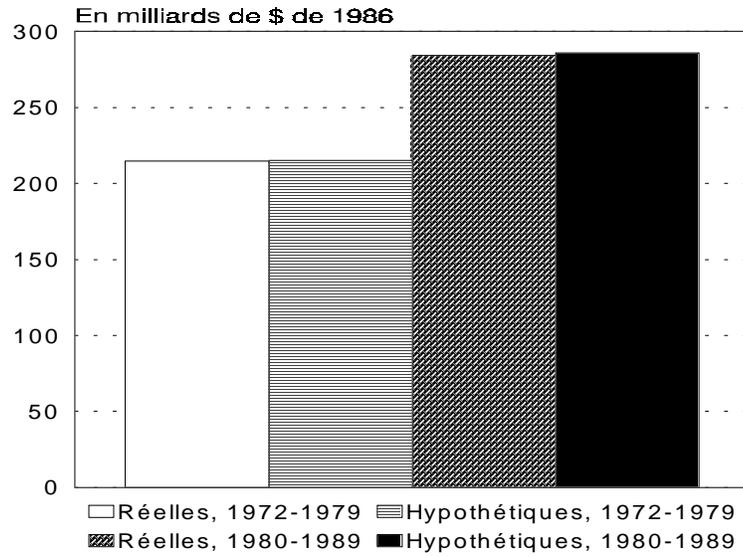


Figure 8
Indice des prix à la consommation, moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989 (situation réelle et situation hypothétique)

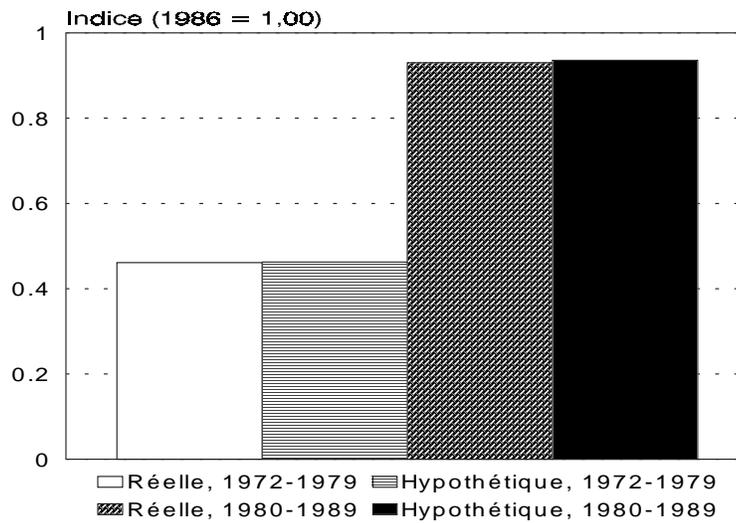
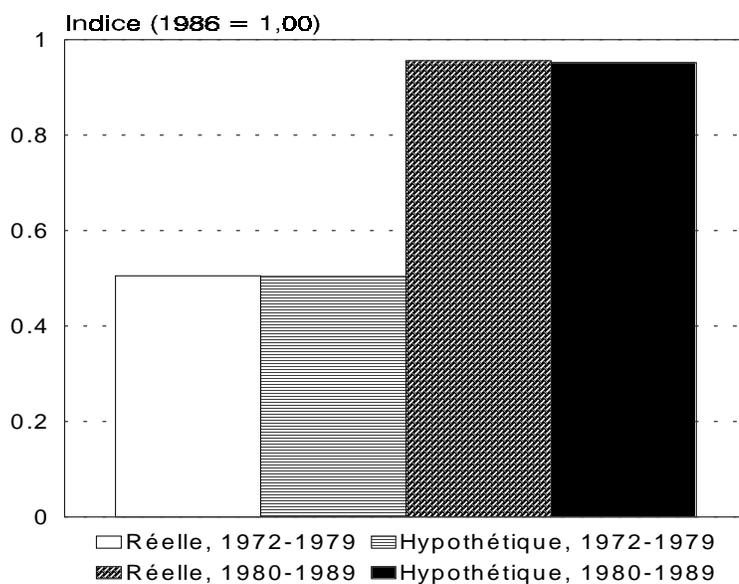


Figure 9
Déflateur du produit intérieur brut moyenne trimestrielle, 1972-1979 et 1980-1989 (moyenne réelle et moyenne hypothétique)



Les modifications apportées à la politique en matière d'assurance-chômage en vigueur de 1976 à 1989 n'ont pas eu pour conséquence de ramener le régime canadien d'a.-c. à la situation antérieure à 1971.

Deux aspects de ces résultats sont à signaler. Tout d'abord, les résultats quant aux effets sur le taux de chômage sont du même ordre de grandeur que les résultats obtenus par un certain nombre d'autres études sur les données d'ensemble. En deuxième lieu, la similitude des résultats obtenus pour les années 70 et les années 80 tendrait à réfuter l'hypothèse de certains selon laquelle le resserrement des mesures d'a.-c. inhérent aux modifications apportées en 1976 et plus tard aurait, au milieu des années 80, entraîné un retour aux conditions d'avant 1971.

Un bref rappel de l'évolution des paramètres de l'a.-c. depuis 1971 éclaire cette dernière question. Sur le plan de l'assujettissement et du nombre maximal de semaines de prestations prescrit par la norme minimale d'admissibilité, les règles du Régime sont restées plus ou moins les mêmes de 1972 à 1989. On relève une certaine variation de la norme d'admissibilité de 1978 à 1989, tendance légèrement à la hausse. Cependant, en comparaison de la norme d'admissibilité uniforme des 30 semaines d'emploi, le resserrement de la norme pendant la période suivant 1978 reste négligeable. Le rapport prestations-salaire a été abaissé (de 67 % à 60 %) de 1979 à 1989. Mais l'écart entre les taux des prestations d'avant et d'après 1971 demeure substantiel. De plus, l'effet des modifications touchant le taux des prestations avait déjà été restreint par la disposition fiscale de la loi de 1971, qui rendait les prestations imposables. En bref, les modifications apportées à la politique en matière d'assurance-chômage en vigueur de 1976 à 1989 n'ont pas eu pour conséquence de ramener le régime canadien d'a.-c. à la situation antérieure à 1971. C'est ce qu'on peut déduire des effets négligeables mis en évidence par la simulation que nous résumons à la section suivante.

Figure 10
Recettes et dépenses d'assurance-chômage, données historiques, 1972-1989

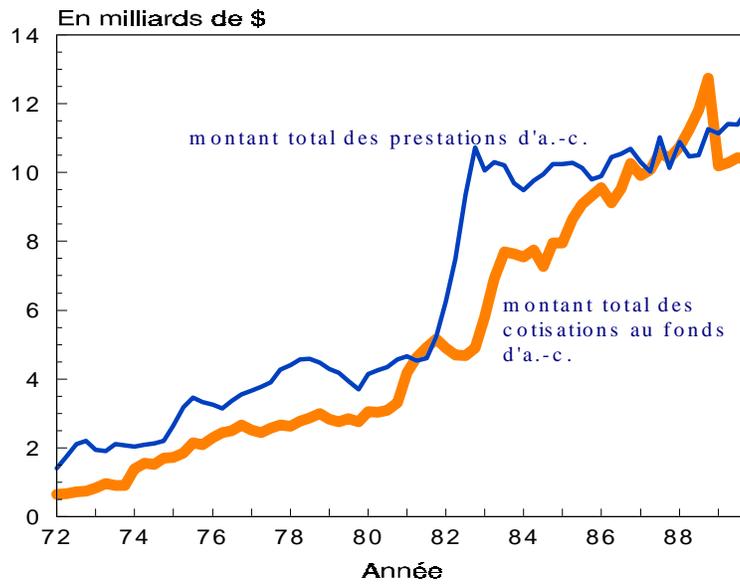


Figure 11
Recettes et dépenses d'assurance-chômage, scénario hypothétique, 1972-1989

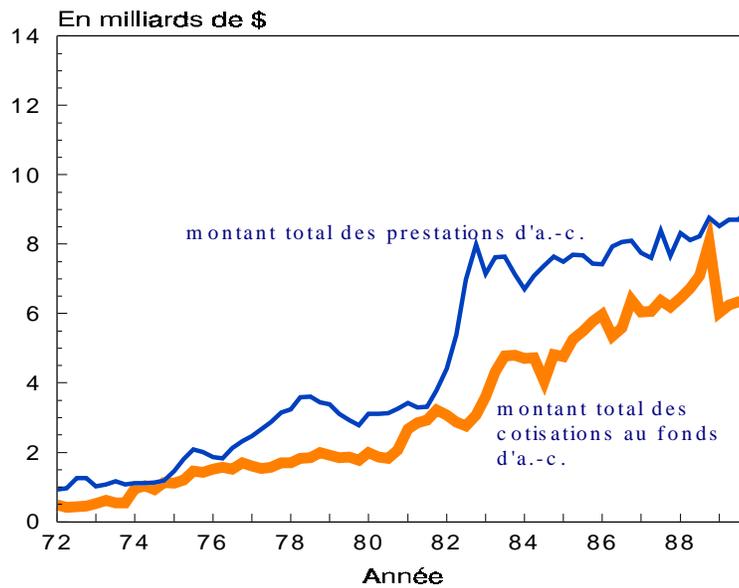


Figure 12
Excédents et déficits du gouvernement fédéral, 1972-1989 (réels et hypothétiques)



À compter du deuxième trimestre de 1983, le gouvernement fédéral aurait affiché des déficits encore plus importants que ceux que nous avons connus si les modifications effectuées après 1971 n'avaient pas eu lieu.

Suivant les deux scénarios, hypothétique et réel, le total des sommes versées au titre des prestations d'a.-c. a en moyenne dépassé le total des sommes perçues au titre des cotisations des employeurs par le fonds d'a.-c. En fait, du premier trimestre de 1972 au premier trimestre de 1983, la loi de 1971 n'a pas eu d'effet sensible sur le budget du gouvernement fédéral. Les résultats de la simulation indiquent que, à compter du deuxième trimestre de 1983, le gouvernement fédéral aurait affiché des déficits encore plus importants que ceux que nous avons connus si les modifications effectuées après 1971 n'avaient pas eu lieu. Sur le plan des gains nets, les modifications apportées à l'a.-c. ont eu l'effet de générer suffisamment de recettes pour compenser l'augmentation des dépenses d'a.-c. depuis 1983, et même davantage. Au moins deux raisons expliquent ce phénomène : 1) En vertu de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, le taux de cotisation des employeurs à l'assurance-chômage a été porté à 1,4 fois le taux de cotisation des employés, et 2) les prestations d'a.-c. sont devenues imposables. Si les dispositions fiscales n'avaient pas changé, les recettes issues des cotisations à l'assurance-chômage des employeurs et des travailleurs auraient été beaucoup moindres. Les modifications de 1971 ont inévitablement haussé la somme des prestations versées, mais cette augmentation n'a pas été aussi élevée que l'augmentation des cotisations perçues par le fonds d'a.-c.

Ainsi, par rapport au Régime d'assurance-chômage d'avant 1971, on ne peut pas dire que la loi de 1971 ait empiré le déficit. Cela ne signifie pas que le Régime d'a.-c. n'ait pas contribué aux déficits publics. À très peu d'exceptions près, pendant la période de 1972 à 1989, le montant des prestations versées a dépassé celui des cotisations perçues au titre de l'a.-c. Et si le gouvernement avait aboli le Régime d'a.-c., ses déficits de la période 1972-1989 auraient été moins importants. Les résultats de la simulation permettent simplement de

comparer les positions respectives des déficits dans le contexte des régimes d'a.-c. hypothétique et historique.

Changements survenus depuis 1971

Comme nous l'avons déjà relevé, on ne peut traiter des seuls effets de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage qu'en ce qui concerne la période de 1971 à 1976. À compter de 1976, de nombreuses modifications ont été apportées à la loi. Récemment, certains analystes ont avancé que les modifications effectuées après 1976 avaient ramené le Régime d'a.-c. à une situation comparable à celle d'avant 1971. On peut réfuter directement cette affirmation en constituant divers scénarios hypothétiques selon différents étalons (p. ex., repenser les effets des modifications de 1976-1978 selon le visage qu'aurait pris l'économie si le Régime d'a.-c. de 1975 était resté tel quel de 1976 à 1978). Dans cette section, nous présentons les points saillants des simulations à l'égard de chacun des grands changements apportés à l'a.-c. depuis 1971, chacun des scénarios hypothétiques étant conçu dans cette perspective.

Résultats des simulations : les modifications de 1976-1978

En 1976, le plafond d'âge aux fins de l'assujettissement a été abaissé de 70 à 65 ans, et la pénalité imposée lors d'un départ volontaire est passée de trois à six semaines. Le 11 septembre 1977, la grille à cinq phases relative à la détermination des prestations d'a.-c. a été remplacée par une structure à trois phases. Le 4 décembre de la même année, le minimum des huit semaines d'emploi assurable qui était exigé pour établir l'admissibilité a été remplacé par une norme variable de 10 à 14 semaines, selon le taux de chômage existant dans la région de résidence du prestataire.

La technique de simulation utilisée pour constituer cette économie hypothétique est identique à celle dont nous avons fait état ci-dessus, qui a servi à l'examen des modifications de 1971; mais, comme l'objectif du présent exercice est d'estimer les effets sur l'économie des modifications apportées en 1976-1978 aux règlements de 1975, l'économie hypothétique simulée ne vaut que pour la période de 1976-1978. Pour 1976, les activités économiques du scénario hypothétique sont quasi identiques à celles de l'économie réelle, puisque la plupart des modifications ne sont entrées en vigueur qu'en 1977. À compter de 1977, on commence à constater, dans une mesure restreinte, certains effets des politiques. Suivant le scénario hypothétique, les membres de la population active sont moins nombreux. Par rapport au Régime d'a.-c. de 1975, les modifications de 1976-1978 ont eu l'effet de gonfler légèrement et le nombre des actifs et le nombre des emplois. L'effet constaté sur le taux de chômage est encore plus ténu. N'eût été des modifications de 1976-1978, le taux global de chômage aurait été plus élevé de 0,01 point de pourcentage en 1977 et en 1978.

Même si le but des modifications était de rendre le Régime d'a.-c. moins généreux, elles ont en fait simplement abouti à un réglage plus précis.

Résultats des simulations : les modifications de 1979-1989

La période de 1979-1989 a vu s'opérer un certain nombre de changements dans le régime d'a.-c. Ces changements majeurs sont traités collectivement, et leurs effets relatifs sont mesurés par rapport à l'étalon du régime de 1978. En 1979, le nombre d'heures hebdomadaires de travail requis par la norme d'admissibilité est monté de 15 à 20, et le taux maximal des prestations a été abaissé de 66,7 % à 60 % pour tous les prestataires. À compter du 1^{er} avril 1980, les coûts de fonctionnement du Service national de placement ont dû être assumés par les employeurs et les employés. Le 1^{er} juillet de cette même année, employeurs et employés sont également devenus responsables des coûts afférents à toutes les prestations versées pendant la période initiale et la période de prolongation des prestations.

La modification des conditions d'assujettissement et la réduction du taux maximal des prestations de 66,7 % à 60 % ont rendu le Régime moins généreux qu'il ne l'était en 1978 et auraient dû avoir un effet bénéfique sur l'emploi. Cependant, l'augmentation des cotisations des employeurs et des employés a agi dans le sens opposé. Cette mesure venait effectivement alourdir les charges sociales, et l'on pouvait s'attendre à ce qu'elle ralentisse l'activité économique. Le résultat net tient à celui des deux facteurs qui touche le plus l'économie.

On a estimé, ce qui n'a rien d'étonnant, que les effets nets des modifications de 1979 à 1989 sur le marché du travail ont été minimes. Les effets ont été établis isolément pour les périodes de 1979 à 1985 et de 1986 à 1989. Pendant la période de 1979 à 1985, le taux de chômage de l'économie hypothétique (soit une économie où n'auraient pas eu lieu les modifications apportées en 1979-1989 au Régime d'a.-c.) aurait été légèrement plus élevé, les actifs étant plus nombreux et le taux d'emploi plus bas. Cependant, pour la deuxième moitié de la période à l'examen, les statistiques sur le chômage favorisent le scénario hypothétique (à l'égard de la période de 1985 à 1989, les taux moyens de chômage sont respectivement de 8,43 % et de 8,37 % pour les économies réelle et hypothétique), en raison d'une augmentation du nombre des emplois, qui aurait ainsi été plus élevé que celui des actifs.

Bien que les modifications effectuées en 1979-1989 n'aient eu que peu d'influence sur le marché, leur effet sur les déficits du gouvernement fédéral est digne de mention. Les dépenses de l'a.-c. dans les économies tant réelle qu'hypothétique sont très semblables, mais les modifications de 1979-1989 ont de façon générale haussé le total des cotisations perçues par le fonds d'a.-c. À compter du deuxième trimestre de 1981, les modifications sont venues abaisser de façon significative les déficits du gouvernement fédéral (la diminution nette va de 774 millions de dollars pour le deuxième trimestre de 1982 à un sommet de 4 038 millions de dollars pour le quatrième trimestre de 1987). C'est là l'effet le plus remarquable des modifications de la période 1979-1989.

Bien que les modifications effectuées en 1979-1989 n'aient eu que peu d'influence sur le marché du travail, leur effet sur les déficits du gouvernement fédéral est digne de mention.

Résultats des simulations : les modifications de 1990-1994

Pendant cette période, les projets de loi C-21, C-113 et C-17 ont intégré un certain nombre de modifications au Régime d'a.-c. La plupart de ces changements ne sont entrés en vigueur que le 18 novembre 1990. On a donc édifié pour 1991-1994 une économie hypothétique qui aurait pu en principe exister en présence du Régime d'a.-c. qui était en vigueur antérieurement au 18 novembre 1990.

Les principales modifications apportées à l'assurance-chômage et les données nécessaires à la constitution du scénario hypothétique sont les suivantes :

- Le 18 novembre 1990, le nombre minimum de semaines d'emploi assurable exigé par la norme d'admissibilité a augmenté, passant de 10-14 semaines à 10-20 semaines, selon le taux de chômage établi pour la région de résidence du prestataire. En juillet 1994, la norme minimale d'admissibilité a été portée de 10 à 12 semaines d'emploi assurable. Tous ces changements ont touché la norme variable d'admissibilité aussi bien que le nombre maximal de semaines de prestations permis par la norme minimale d'admissibilité. Parce que la norme d'admissibilité et, par suite, la durée maximale de la période de prestations sont fonction des règlements de l'a.-c. et du taux de chômage établi à une certaine période dans une région donnée, il n'y a pas de moyen simple de réaffecter à ces deux paramètres une valeur hypothétique pour l'époque. Nous avons dû faire appel à l'analyse de régression multiple (extérieure au modèle du régime intégral) pour avoir une idée approximative des valeurs « supposées » de la norme d'admissibilité et de la durée maximale des prestations. Dans les deux cas, les calculs liés au scénario hypothétique ont permis de conserver inchangés les taux réels de chômage de l'économie de 1990-1994, mais la norme d'admissibilité a dû rétrograder à celle du 17 novembre 1990. Voici quels sont les résultats : pour 1991-1994, la norme d'admissibilité était moins exigeante selon le scénario hypothétique que dans l'économie réelle (de moins de 0,36 semaine en 1991-1993 et de moins de 0,89 semaine en 1994), et la période maximale des prestations était, comme prévu, plus longue selon le scénario que dans la réalité (de 0,20 semaine en 1991-1993, et de 0,50 semaine en 1994).
- La pénalité pour ceux qui avaient quitté volontairement leur emploi sans motif valable, avaient refusé d'accepter un emploi convenable ou avaient été licenciés pour inconduite a augmenté et se situe entre 7 et 12 semaines, avec une réduction du taux des prestations de 60 % à 50 %. Par suite des modifications apportées au projet de loi C-113 (en vigueur à compter du 4 avril 1993), la pénalité pour départ volontaire est l'exclusion des prestations d'a.-c. Les effets de ces changements sont pris en compte par l'évaluation de l'incidence des projets de loi C-21 et C-113 sur le nombre de semaines de prestations d'a.-c. L'analyse de régression multiple (extérieure au modèle du régime intégral) montre que le projet de loi C-113 a abaissé de 3 % à 5 % le nombre de semaines de prestations. Cet effet a été établi par la simulation du régime intégral fondant le scénario hypothétique. Le projet de loi C-21 ne semble pas avoir eu d'effet significatif sur le plan statistique

sur le nombre de semaines de prestations, et son effet sur cette variable est supposé nul dans la simulation.

- En vertu des modifications à la Loi sur l'assurance-chômage qui sont entrées en vigueur le 22 octobre 1990, le coût intégral du Régime d'a.-c. passait aux employeurs et aux employés. Ces changements ont mené à une augmentation des cotisations des employeurs et des employés, ce qui, fait prévisible, a mené à une hausse marquée du plafond de la cotisation hebdomadaire des employés (et donc des employeurs) à l'assurance-chômage. Selon le scénario hypothétique, les plafonds de cotisations devaient être ajustés à la baisse pour refléter l'effet supposé.
- Le projet de loi C-113 (entré en vigueur le 4 avril 1993) abaissait le taux des prestations (les prestations en pourcentage de la rémunération assurée) de 60 % à 57 % pour tous les nouveaux prestataires. En juillet 1994, le projet de loi C-17 abaissait de nouveau le taux des prestations, de 57 % à 55 %. Pour les prestataires à faible revenu ayant des personnes à charge, le taux demeurait de 60 %. On peut avoir une idée de l'effet de ce changement en ramenant, dans l'économie hypothétique, le taux des prestations à 60 %, du deuxième trimestre de 1993 au quatrième de 1994.

Les modifications apportées depuis octobre 1990 ont été considérables. Cependant, leurs effets sur l'économie n'ont pas encore été démontrés de façon empirique. Une partie des changements visaient sans doute à resserrer les règlements de façon à rendre le régime plus parcimonieux et, par là, à minimiser les effets négatifs de l'a.-c. sur les mesures d'incitation à l'emploi, mais certains ont probablement indirectement freiné la demande globale au sein de l'économie. La baisse du taux des prestations a réduit le revenu des prestataires d'assurance-chômage. Cette baisse est à son tour venue freiner les dépenses personnelles des consommateurs, bien que les répercussions négatives de ce facteur sur la demande globale ont pu être négligeables. Notons cependant que le fait de transmettre la totalité des coûts de l'assurance-chômage aux employeurs et aux employés a eu des retombées relativement importantes sur la demande de biens et de services. Ce déplacement s'est traduit par une augmentation significative des cotisations à l'assurance-chômage, ce qui, inévitablement, a contrarié la demande en matière de biens et de services (et, par conséquent, la demande de main-d'oeuvre) dans le système. En résumé, pendant cette période, les changements ont été caractérisés par deux forces contraires. L'une était favorable à l'augmentation du nombre des emplois et à la baisse du chômage, tandis que l'autre jouait dans le sens opposé. L'effet net, qui devait se refléter dans les statistiques sur le chômage, ne pouvait être prévu a priori.

Les résultats de la simulation indiquent que l'incidence des modifications législatives de 1990-1994 sur les indicateurs économiques essentiels a été négligeable. Néanmoins, il y a eu des surprises. Par exemple, le gouvernement se serait attendu à ce que les importantes modifications en vigueur depuis octobre 1990 améliorent la situation du chômage et abaissent les coûts d'a.-c. Le montant des prestations d'a.-c. a effectivement diminué, mais les effets sur le chômage ont été

Il y a eu des surprises, le montant des prestations d'a.-c. a effectivement diminué, mais les effets sur le chômage ont été décevants.

décevants. Les résultats montrent que, si les modifications en vigueur depuis octobre 1990 n'avaient pas eu lieu, le nombre et des actifs et des emplois aurait été légèrement plus élevé. Les gains sur le plan de l'emploi auraient été largement suffisants pour absorber un nombre plus élevé d'actifs et permettre d'établir à un niveau légèrement inférieur le taux de chômage au sein de l'économie hypothétique. Ainsi, au lieu d'abaisser le taux de chômage, les modifications apportées ont pu être responsable d'une légère hausse (le taux moyen de chômage en 1991-1994 aurait été de 0,1 point de pourcentage plus bas en l'absence de ces modifications).

Les modifications apportées au mode de financement du Régime d'a.-c. ont de toute évidence permis d'améliorer considérablement la situation du compte d'a.-c. Les résultats indiquent que, en l'absence des modifications de 1990-1994, le Compte d'a.-c. aurait accusé un déficit appréciable en 1991-1993. Cependant, en 1994, ce problème se serait résorbé de lui-même. Certaines des modifications mises en vigueur pendant cette période ont toutefois été au détriment de la demande globale. L'augmentation marquée des cotisations hebdomadaires des employeurs et des employés de même qu'une légère réduction du taux des prestations se sont soldées par le retrait de sommes considérables de l'économie globale. Une augmentation plus graduelle du taux de cotisation, du moins pendant cette période, aurait pu constituer une meilleure option de politique. Les résultats sur les plans du revenu et de la consommation appuient cette observation. Le revenu personnel disponible était légèrement plus élevé dans l'économie hypothétique que dans l'économie réelle. Le résultat des modifications faites à l'a.-c. a été, comme prévu, de contenir les dépenses de consommation dans l'économie réelle. Dans le scénario hypothétique, le produit intérieur brut réel était plus élevé qu'il ne l'a été en réalité. La hausse brutale des cotisations à l'assurance-chômage pendant cette période a clairement mis un frein à la demande globale.

3. Le poids des modifications apportées individuellement à certains paramètres 1991-1994

Les exercices de simulation décrits jusqu'à maintenant ont été conçus dans le contexte de la question suivante : que se serait-il passé si certaines modifications historiques apportées à l'assurance-chômage n'avaient pas eu lieu ? L'économie hypothétique représente donc un scénario imaginaire, selon lequel le gouvernement n'a procédé à aucun changement. Ce type de simulation peut livrer une évaluation de l'efficacité de tout un ensemble de modifications, mais sans épuiser les possibilités. Par exemple, au lieu d'opter pour le scénario d'absence de mesures gouvernementales, on pourrait dresser un scénario hypothétique, selon lequel le gouvernement opterait pour une politique différente. Ce genre de simulation peut montrer si le gouvernement n'aurait pas mieux fait de suivre une démarche différente. À l'aide d'un modèle de simulation du régime intégral, on peut facilement examiner cette question.

La présente section fait état des résultats de ce type de simulation. Le dernier ensemble des sept exercices de simulation dont nous donnons ici l'aperçu a justement pour but de répondre à deux questions apparentées : i) les effets distincts de certaines modifications apportées à des paramètres isolés sur les activités économiques; ii) l'importance relative des effets des modifications apportées à des paramètres isolés sur le marché et sur le reste de l'économie.

Chacune des six premières simulations de cet ensemble représente une économie hypothétique différente de sa contrepartie historique pendant la période de 1991-1994, en raison de la mise en oeuvre d'un changement sur le plan des politiques. La septième simulation incorpore simultanément à un scénario hypothétique tous les changements apportés individuellement à la politique d'assurance-chômage par les six simulations antérieures (c.-à-d. qu'on permet aux modifications de faire sentir concurremment leurs effets sur le système économique). Remarquons que les simulations faisant l'objet de cette section sont, en un certain sens, véritablement hypothétiques : les sept régimes d'a.-c. des scénarios ne figurent aucunement aux antécédents réels de l'a.-c.

Lors de la planification des simulations, on a conçu sept régimes d'a.-c. qui diffèrent des faits historiques, mais pas au point d'être improbables. On a ainsi veillé à ce que les résultats puissent être facilement interprétés et ne soient pas différents à l'extrême des activités économiques réelles de 1991-1994. Le lecteur voudra bien noter également que, même si l'on a tenté de rendre aussi comparables que possible les diverses modifications apportées à la politique d'assurance-chômage, elles demeurent aussi différentes les unes des autres que « pommes et oranges ».

Les modifications apportées à la politique d'a.-c. dans le cadre de ces sept scénarios hypothétiques sont les suivantes :

- Scénario A : le nombre maximal de semaines de prestations permis par la norme minimale d'admissibilité est fixé à 90 % de sa valeur historique.
- Scénario B : la norme d'admissibilité équivaut à 110 % de sa valeur historique.
- Scénario C : le montant maximal de la cotisation hebdomadaire des employeurs et des employés à l'assurance-chômage est ajusté à la baisse par une diminution de 10 % par rapport à sa valeur historique.
- Scénario D : le montant maximal des prestations hebdomadaires d'a.-c. exprimé sous forme de pourcentage du montant maximal de la rémunération assurable est réduit de 0,05 par rapport à sa valeur historique.
- Scénario E : le taux d'exclusion et de non-admissibilité est équivalent à 1,1 fois sa valeur historique.
- Scénario F : la proportion de la population active assujettie au régime d'assurance-chômage est de 5 points de pourcentage plus élevée que son niveau historique. Par exemple, certains travailleurs présentant un petit nombre d'heures et un cumul d'emplois sont assujettis au régime.
- Scénario G : toutes les modifications de politique énoncées ci-dessus sont mises en vigueur simultanément dans l'économie hypothétique.

Les résultats des simulations (voir le tableau 1) indiquent que, à l'exception de celle du scénario F, toutes les économies hypothétiques étaient plus prospères que l'économie réelle pendant la période 1991-1994. Cela était à prévoir, car, selon chacun de ces scénarios hypothétiques, le régime d'a.-c. était légèrement plus rigoureux et plus efficace que le Régime réel ne l'a été dans les faits de 1991 à 1994. Du nombre des six modifications apportées individuellement à la politique d'a.-c., le scénario C, qui abaissait le taux des cotisations, a été l'instrument de stimulation de l'activité économique le plus efficace (soulignons que cette conclusion dépend de l'ampleur des modifications présumées pour chaque scénario), suivi des scénarios A, B et E. Selon le scénario C, le niveau de la production réelle (le PIB réel) et le taux de croissance ont été supérieurs à ceux des autres scénarios. Selon le scénario D, la réduction du taux des prestations a eu pour effet de créer environ 2 000 emplois et a poussé quelque 1 400 travailleurs sous-employés à quitter les rangs de la population active. Le résultat net a été un taux de chômage légèrement inférieur à celui de l'économie réelle en 1991-1994. Cette amélioration minime du marché du travail a toutefois été au détriment de la production réelle, des dépenses de consommation et du revenu personnel disponible. Dans l'ensemble, les résultats des simulations suggèrent que, en soi, le taux des prestations d'a.-c. n'est pas très efficace comme moyen d'amélioration du marché du travail et de l'économie.

Tableau 1
Effets de certains changements apportés individuellement au Régime d'a.-c., quelques indicateurs économiques choisis
et moyennes de statistiques trimestrielles¹ (scénarios hypothétiques et réels), 1991-1994

	Scénarios hypothétiques							
	Scénario A ²	Scénario B ³	Scénario C ⁴	Scénario D ⁵	Scénario E ⁶	Scénario F ⁷	Scénario G ⁸	
Population active	14 601,38	14 598,74	14 600,67	14 595,37	14 597,14	14 591,91	14 601,83	
(en milliers)	(14 596,73)	(14 596,73)	(14 596,73)	(14 596,73)	(14 596,73)	(14 596,73)	(14 596,73)	
Emplois	13 035,17	13 025,60	13 029,73	13 018,99	13 018,49	12 999,60	13 043,59	
(en milliers)	(13 016,98)	(13 016,98)	(13 016,98)	(13 016,98)	(13 016,98)	(13 016,98)	(13 016,98)	
Taux de chômage	10,73	10,78	10,76	10,80	10,82	10,91	10,68	
(%)	(10,82)	(10,82)	(10,82)	(10,82)	(10,82)	(10,82)	(10,82)	
Taux d'activité	0,6587	0,6585	0,6586	0,6584	0,6585	0,6582	0,6587	
(rapport)	(0,6584)	(0,6584)	(0,6584)	(0,6584)	(0,6584)	(0,6584)	(0,6584)	
Indice des prix à	1,2885	1,2884	1,2893	1,2882	1,2884	1,2878	1,2887	
la consommation	(1,2884)	(1,2884)	(1,2884)	(1,2884)	(1,2884)	(1,2884)	(1,2884)	
Variation annuelle de l'IPC	2,29	2,29	2,32	2,28	2,29	2,27	2,30	
(%)	(2,29)	(2,29)	(2,29)	(2,29)	(2,29)	(2,29)	(2,29)	
Taux de salaire	528,46	528,37	528,32	528,23	528,20	527,98	528,62	
(\$ par semaine)	(528,19)	(528,19)	(528,19)	(528,19)	(528,19)	(528,19)	(528,19)	
Variation annuelle du taux	2,90	2,89	2,88	2,88	2,88	2,86	2,91	
de salaire (%)	(2,88)	(2,88)	(2,88)	(2,88)	(2,88)	(2,88)	(2,88)	
PIB réel	569 996,45	569 944,92	570 369,81	569 833,23	569 941,16	569 639,21	570 096,95	
(en millions de \$ de 1986)	(569 932,75)	(569 932,75)	(569 932,75)	(569 932,75)	(569 932,75)	(569 932,75)	(569 932,75)	
Variation annuelle du PIB	1,38	1,38	1,40	1,37	1,38	1,36	1,39	
réel (%)	(1,38)	(1,38)	(1,38)	(1,38)	(1,38)	(1,38)	(1,38)	
Dépenses réelles des								
consommateurs (en	342 567,99	342 531,13	342 835,66	342 449,51	342 529,28	342 314,87	342 635,85	
millions de \$ de 1986)	(342 523,25)	(342 523,25)	(342 523,25)	(342 523,25)	(342 523,25)	(342 523,25)	(342 523,25)	
Revenu disponible	481 524,43	481 399,75	482 422,10	481 127,30	481 391,70	480 672,19	481 757,90	
(en millions de \$)	(481 371,25)	(481 371,25)	(481 371,25)	(481 371,25)	(481 371,25)	(481 371,25)	(481 371,25)	

- (1) • Les chiffres hypothétiques sont sur la première ligne. Ils représentent les résultats de l'exercice de réécriture de l'histoire du modèle (p. ex., si le gouvernement avait mis en oeuvre les modifications énoncées en 1991-1994, l'économie s'en serait-elle mieux portée?)
- Les chiffres figurant entre parenthèses sont les chiffres historiques.
- Le taux annuel de variation de la variable X se définit par la formule « $100*(X_t - X_{t-1})/X_{t-1}$ », où X_t représente la valeur de X pendant le trimestre courant, et X_{t-1} la valeur de X quatre trimestres auparavant.
- (2) Le nombre maximal de semaines de prestations permis par la norme minimale d'admissibilité (MAXENTIT) est fixé à 90 % de sa valeur historique.
- (3) La norme variable d'admissibilité (NVA ou VER en anglais) est supposée égale à « 1,1*VER historique ».
- (4) Le montant maximal de la cotisation hebdomadaire des employeurs et des employés à l'assurance-chômage (MAXCONT) est ajusté à la baisse, à 10 % de moins que sa valeur historique.
- (5) Le montant maximal des prestations hebdomadaires comme pourcentage du maximum de la rémunération assurable (MAXBENR) est réduit de 0,05 par rapport à sa valeur historique.
- (6) Le taux d'exclusion et de non-admissibilité (DNDR) dans le cadre du Régime d'a.-c. est égal à « 1,1* sa valeur historique ».
- (7) La proportion de la population active assurable en vertu du Régime d'a.-c. est supposée être de 5 % plus élevée que sa valeur historique.
- (8) Toutes les modifications ci-dessus énumérées sont mises en oeuvre simultanément au sein de l'économie hypothétique.

Le scénario G, qui intègre simultanément les six modifications individuelles, montre bien que les effets des modifications apportées à la politique d'a.-c. sur l'économie n'ont pas été additifs. Dans les exercices de simulation, la somme des effets des scénarios A à F aurait majoré le PIB réel de 128 millions de dollars (en dollars constants de 1986). Cependant, selon le scénario G, où les six modifications de politique ont été simultanément mis en oeuvre, la majoration du PIB réel a été de 164 millions de dollars. La leçon à tirer est la suivante : pour connaître l'effet global d'un ensemble donné de politiques sur un régime, la méthode la plus sûre est la mise en oeuvre simultanée, à l'égard de ce régime, de toutes les modifications pertinentes. Bien que le scénario G ait créé un régime d'a.-c. fictif plus rigoureux, ses effets restent comparativement minimes. Par exemple, dans ce scénario, le taux moyen de chômage était de 0,15 point de pourcentage inférieur au taux historique de 1991-1994. C'est là une amélioration, mais elle n'apporte pas de solution au problème du chômage. Relativement au taux de chômage à deux chiffres que nous connaissons actuellement, l'amélioration découlant de la mise en oeuvre d'une réglementation d'a.-c. plus rigoureuse, du type examiné ici, aurait été peu considérable en 1990-1994.