

**LE MARCHÉ DU TRAVAIL :
SON ÉVOLUTION**

Kevin B. Kerr
Division de l'économie

Révisé le 9 juillet 2002



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
DÉFINITION DU SUJET.....	1
CONTEXTE ET ANALYSE.....	2
A. L'offre de main-d'œuvre.....	3
B. La demande de main-d'œuvre.....	5
C. Le chômage	8
D. Examen trimestriel (2 ^e trimestre de 2002).....	10
MESURES PARLEMENTAIRES.....	11
CHRONOLOGIE.....	14
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	20



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE MARCHÉ DU TRAVAIL : SON ÉVOLUTION*

DÉFINITION DU SUJET

La main-d'œuvre, le facteur de production le plus couramment utilisé et le mieux reconnu au Canada, fait l'objet d'échanges sur un marché caractérisé par un état de flux constant. **Selon de récentes données, environ 5 p. 100 de la main-d'œuvre a obtenu ou quitté un emploi en 1998 et 1999. Pendant cette période, approximativement 5,5 millions de travailleurs ont été embauchés chaque année, tandis qu'environ 2,8 millions ont abandonné leur emploi et 2,3 millions ont été mis à pied aussi bien en 1998 qu'en 1999.** Il convient de souligner que, contrairement à l'idée répandue selon laquelle les changements économiques d'ordre structurel ont accru l'incidence des licenciements permanents, le risque moyen de licenciement permanent au début des années 1990 était analogue à ce que l'on a pu observer précédemment aux mêmes moments du cycle conjoncturel (voir G. Picot et Z. Lin, « Are Canadians More Likely to Lose Their Jobs in the 1990s? », *Canadian Economic Observer*, septembre 1997).

Pendant les années 1980 et 1990 ainsi qu'au début des années 2000, la conjoncture sur ce marché a subi l'influence de plusieurs facteurs, dont deux grandes récessions, la croissance des emplois atypiques, le relèvement des exigences professionnelles et l'augmentation de l'incidence du chômage de longue durée. Ce sont ces facteurs, et d'autres éléments de l'évolution du marché qui sont apparus depuis le début de la dernière décennie, qui font l'objet du présent bulletin.

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en janvier 1989. Le document a été périodiquement mis à jour depuis.

CONTEXTE ET ANALYSE

Au Canada, c'est Statistique Canada qui se charge officiellement de mesurer l'offre et la demande de main-d'œuvre dans son enquête mensuelle sur la population active, qui porte sur environ 54 000 ménages représentatifs disséminés dans tout le pays. Cette enquête est généralement effectuée pendant la semaine qui contient le 15^e jour du mois (appelée semaine de référence). Elle se veut représentative de la population de 15 ans et plus, mais il convient de signaler qu'en sont exclus les résidents du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, les personnes qui vivent dans les réserves indiennes, les membres à temps plein des Forces armées et les pensionnaires d'institutions. On mesure l'offre de main-d'œuvre par l'effectif de la population active, qui comprend les personnes occupées et les chômeurs. Quant à la demande de main-d'œuvre, elle équivaut au nombre des personnes occupées dans la population active.

Pour l'enquête, sont considérées comme des personnes occupées celles qui, pendant la semaine de référence : ont fait un travail quelconque (par travail, on entend tout travail effectué contre rémunération ou en vue d'un bénéfice pour un employeur); travaillaient pour leur propre compte (y compris les personnes qui effectuaient un travail non rémunéré contribuant à l'exploitation d'une ferme, d'une entreprise ou d'un bureau professionnel appartenant à une personne apparentée ou exploitée par elle); ou avaient un emploi, mais n'étaient pas en mesure de travailler pour l'une des raisons suivantes : maladie, obligations familiales, mauvais temps, conflit de travail, vacances ou autres raisons (à l'exception des personnes attendant d'être rappelées au travail ou prévoyant de commencer à travailler dans un proche avenir). Il convient de noter que dans cette définition de « personne occupée », on n'établit aucune distinction selon le nombre d'heures de travail de sorte qu'on accorde un poids égal au travail à temps plein et au travail à temps partiel.

Pour leur part, les chômeurs sont les personnes qui, pendant la semaine de référence : étaient sans emploi mais capables de travailler et avaient activement cherché du travail pendant les quatre dernières semaines (y compris les étudiants à temps plein à la recherche d'un emploi à temps partiel, à la condition qu'ils n'aient pas donné de raison inacceptable pour refuser un emploi); ou avaient été mises à pied et attendaient d'être rappelées ou prévoyaient commencer un nouvel emploi dans les quatre semaines à venir. L'enquête produit donc des données qui brossent un tableau statique du marché du travail et non un tableau dynamique qui permettrait, pour un mois

donné, de distinguer les personnes qui, par exemple, ont travaillé tout le mois, ont été en chômage tout le mois, ont travaillé une partie du mois et ont été en chômage le reste du mois, ont été inactives pendant une partie du mois mais ont travaillé le reste du mois, et ainsi de suite.

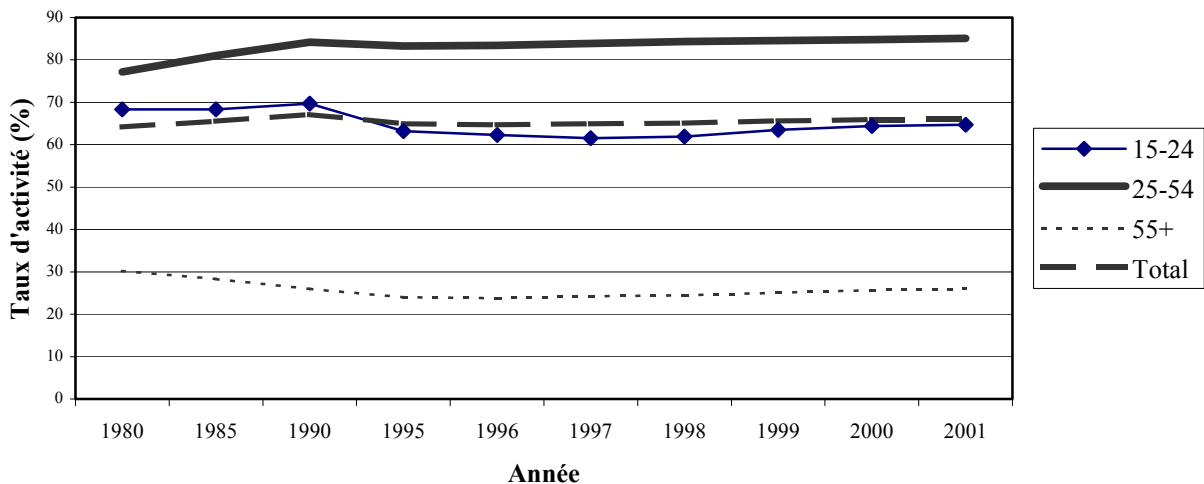
A. L'offre de main-d'œuvre

Par rapport à la décennie précédente, la croissance de la population active dans les années 1990 et au début des années 2000 a été de plus en plus tributaire de l'immigration nette. On estime que la contribution de cette immigration à l'augmentation de la population active a été de 1,5 fois supérieure à celle de la dernière moitié des années 1980 (voir F. Denton et B. Spencer, « Population, Labour Force and Long-term Economic Growth », *Options politiques*, janvier-février 1998). **En 2011, la croissance nette de la population active au Canada devrait être entièrement attribuable à l'immigration (Gouvernement du Canada, *Le savoir, clé de notre avenir – Le perfectionnement des compétences au Canada, 2002, p. 8*).**

En outre, en raison essentiellement d'un recul du taux d'activité, la population active a progressé nettement moins vite au cours des années 1990 que pendant la décennie antérieure (la population active étant la proportion des gens âgés de 15 ans et plus). Entre 1990 et 1999, le taux global d'activité a en fait baissé de 1,5 point de pourcentage. Cette tendance était attribuable à une baisse régulière du taux d'activité des personnes de 15 à 24 ans et des personnes de 55 ans et plus. Comme on le voit au graphique 1, la chute du taux d'activité des jeunes a commencé juste avant le début de la récession de 1990-1991. **Le taux a culminé à 70,6 p. 100 en 1989, mais il a ensuite reculé régulièrement pour se situer à 61,5 p. 100 en 1997 et remonter à 64,7 p. 100 en 2001.** Il serait tentant d'imputer cette tendance exclusivement à des facteurs cycliques, mais le découragement des travailleurs (qui amène les chômeurs à se retirer de la population active, convaincus qu'il n'y a pas de travail pour eux) ne peut expliquer à lui seul ce phénomène. **Selon une étude récente, plus des deux cinquièmes de la baisse du taux d'activité des jeunes entre 1989 et 1996 sont attribuables à une augmentation des inscriptions dans les écoles (voir *Bulletin de recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, vol. 3, n° 2, été-automne 1997*).** Pendant cette période, la population des 15-24 ans qui étaient aux études a progressé de 8,8 points de

pourcentage pour passer à 56,5 p. 100, une tendance à la hausse attribuable en partie seulement à des facteurs cycliques. **Même si le taux d'activité des jeunes a augmenté depuis le début de cette décennie, il n'en demeure pas moins que, en 2001, il est encore bien en deçà de celui de dix ans plus tôt.**

Graphique 1
Taux d'activité selon l'âge, pour les deux sexes



Le graphique 1 indique également qu'il y a eu une baisse générale du taux d'activité des travailleurs âgés, laquelle est entièrement attribuable à une diminution du taux d'activité des hommes âgés. **Depuis le début des années 1980, le taux d'activité des hommes de 55 ans et plus a reculé de 11,3 points de pourcentage.** Ceci peut être imputé à deux facteurs : une tendance vers une activité intermittente ou un retrait pur et simple de la population active. Selon les résultats d'une étude récente, ce dernier facteur compte pour les trois quarts environ de la baisse du taux d'activité des hommes âgés (voir D. Gower, « Men Retiring Early: How Are They Doing? », *Perspectives*, hiver 1995). Une économie plus forte devrait pouvoir ramener certains travailleurs âgés dans la population active, comme en témoigne la modeste hausse du taux de participation de ce groupe depuis 1996. **En fait, ce taux s'établissait à 26 p. 100 en 2001, soit le même qu'en 1990.**

B. La demande de main-d'œuvre

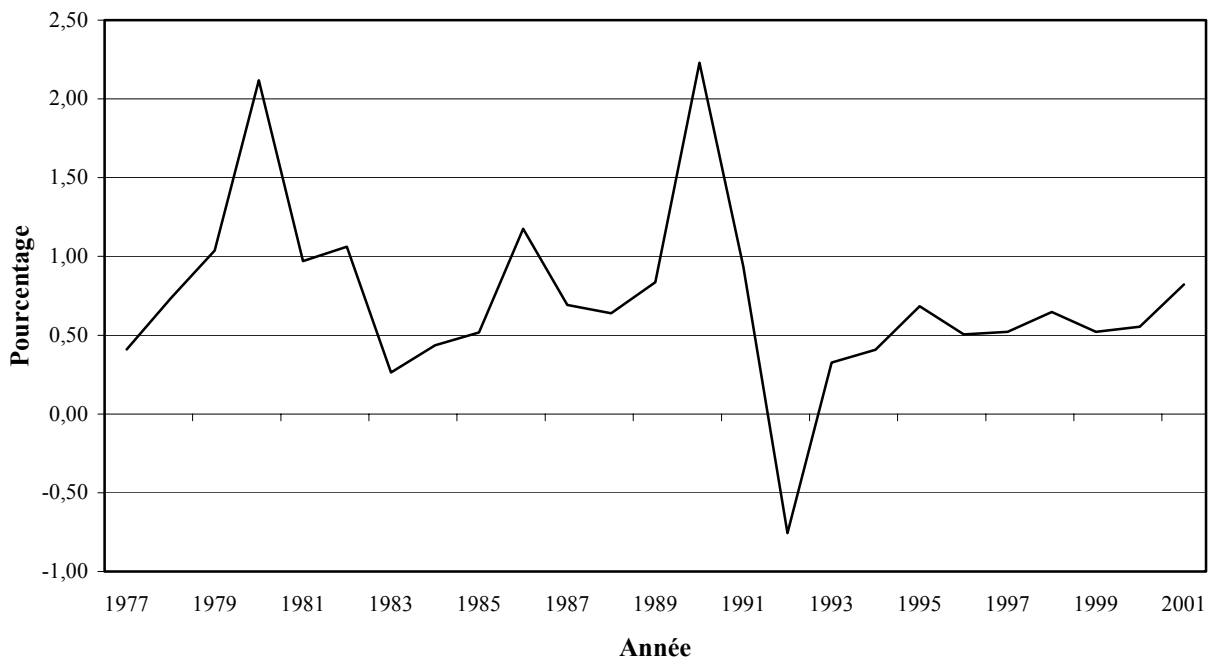
À l'instar de ce que l'on observe du côté de l'offre de main-d'œuvre, la progression de la demande de main-d'œuvre a elle aussi fléchi durant les années 1990. L'augmentation annuelle moyenne du nombre des emplois de 1990 à 1999 a été presque inférieure de moitié à celle des années 1980. Ce ralentissement spectaculaire de la croissance de l'emploi a amené certains analystes à penser que le rapport historique entre la croissance économique et la demande de main-d'œuvre avait peut-être été modifié après la récession de 1990-1991. Certains ont même avancé que le Canada connaissait une croissance du nombre de sans emplois au cours des premières années de la reprise.

Selon les données qui sous-tendent le graphique 2, lequel porte sur une période de 25 ans, une augmentation de 1 p. 100 de la production totale a donné lieu à une hausse moyenne de 0,73 p. 100 de l'emploi. Or, après le début de la dernière récession, ce rapport semble s'être affaibli. En 1992, l'emploi total a diminué en dépit de la croissance de l'économie. **En outre, pour chaque augmentation de 1 p. 100 du PIB pendant la période de 1992 à 2001, le nombre total d'emplois n'a crû que de 0,42 p. 100, soit 0,43 point de pourcentage de moins que l'augmentation moyenne observée durant les huit premières années de la reprise qui a suivi la récession de 1981-1982.** D'après des recherches récentes, le ralentissement s'explique notamment par une croissance excessive des salaires réels, du moins au début de la période observée. Entre le premier trimestre de 1991 et le quatrième trimestre de 1993, la progression des salaires réels a dépassé celle de la productivité de quelque 1,5 point. Le relèvement des cotisations à l'assurance-emploi, au RPC et aux caisses d'indemnisation des accidentés du travail a contribué à cette situation. Les recherches mènent également à la conclusion que les rapports historiques qui existent entre production et emploi n'ont pas changé depuis le début de la décennie (voir P. Masse, *Jobless Recovery: Is It Really Happening?*, Développement des ressources humaines Canada, octobre 1995).

Durant une bonne partie de l'après-guerre, la croissance économique a généré des emplois relativement stables et majoritairement à temps plein, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. On observe ces dernières années un ralentissement de l'augmentation des emplois à temps plein et aussi une diminution de leur importance relative par rapport à l'ensemble des emplois. Comparativement au marché du travail des années 1980, le marché actuel compte proportionnellement plus d'emplois à temps partiel, d'emplois de courte durée et d'emplois à

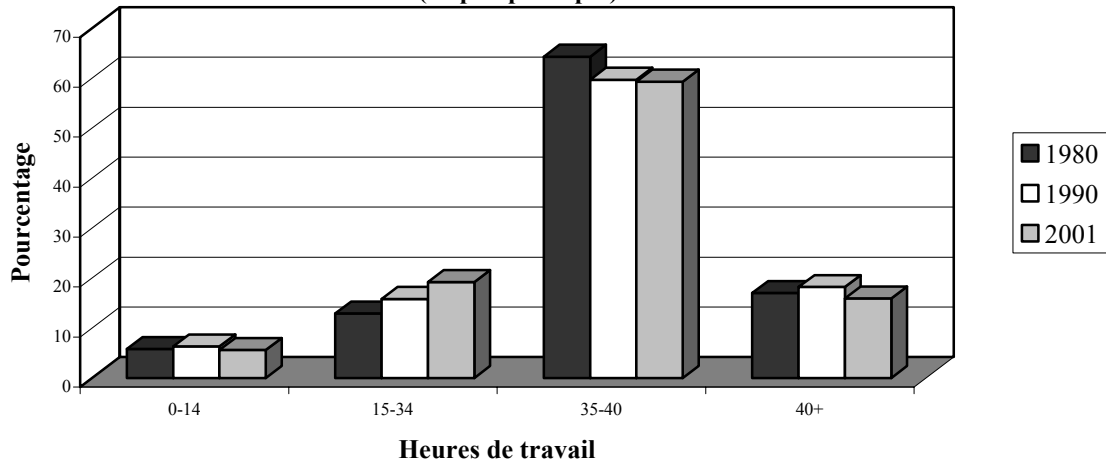
contrat, collectivement appelés des emplois atypiques. Le travail autonome, beaucoup plus répandu qu'avant, figure dans cette catégorie. **De 1990 à 2001, le nombre de travailleurs autonomes a augmenté de 25,3 p. 100 et celui des salariés, de 13,6 p. 100. Le travail autonome a atteint un point culminant en 1998, mais a diminué depuis lors, même s'il occupe encore une place prédominante dans le marché du travail d'aujourd'hui (voir Statistique Canada, *Revue chronologique de la population active*, 1999).**

Graphique 2
Ratio de la progression de l'emploi à la progression du PIB



En dépit de l'augmentation relative des emplois atypiques, le nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail est demeuré assez stable depuis 1980. Cette stabilité apparente masque cependant une redistribution des heures, comme l'illustre le graphique 3. Comparativement au début des années 1980, il y a proportionnellement moins de travailleurs qui font une semaine de travail « normale ». **En 2001, environ 25 p. 100 de tous les travailleurs faisaient généralement moins de 35 heures par semaine, soit près d'un tiers de plus qu'en 1980. La proportion des travailleurs qui font de longues heures était similaire dans les trois périodes illustrées dans le graphique 3. Ce n'était pas le cas au milieu des années 1990, au cours desquelles la proportion des travailleurs qui faisaient de longues heures était légèrement supérieure.**

Graphique 3
Distribution des travailleurs selon le nombre hebdomadaire habituel d'heures de travail
(emploi principal)



Il ne fait aucun doute que l'augmentation des emplois atypiques confère une plus grande souplesse sur le plan du travail, du fait qu'elle permet aux entreprises d'adapter leurs effectifs et leurs coûts plus rapidement et aux travailleurs d'opter pour un régime différent du régime à temps plein. Cependant, la multiplication des modalités de travail atypiques inquiète certains analystes, car certaines offrent aux travailleurs une moins grande sécurité d'emploi, une rémunération inférieure et des avantages sociaux moins nombreux. On dit que la tendance à la hausse des emplois atypiques contribue à polariser les gains, c'est-à-dire à creuser l'écart entre les bas salariés et les hauts salariés. La courte période de récupération associée à des emplois de courte durée pourrait aussi décourager des investissements en capital humain et donc contribuer à faire grimper le chômage à caractère structurel (p. ex. le chômage imputable au manque de compétences et de qualifications d'une personne pour occuper un emploi précis disponible).

Non seulement la proportion de main-d'œuvre qui entre dans la production des services continue d'augmenter, mais la demande de compétences associées à ce travail change. Le marché du travail du Canada a besoin de compétences de plus en plus spécialisées, et cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir. Cette opinion est fondée en partie sur les données sur la demande générées par le Système de projections des professions au Canada. **Selon les dernières projections publiées par Développement des ressources humaines Canada sur les emplois, plus de 70 p. 100 de tous les nouveaux emplois créés entre 1999 et 2004 exigeront des études postsecondaires. En ce qui concerne les compétences nécessaires, 17 p.100 de tous les nouveaux emplois créés pendant cette période exigeront des compétences de gestion; 23,4 p. 100, un diplôme universitaire; 31,8 p. 100, un diplôme de**

collège communautaire ou un diplôme d'une école de métiers; 22 p. 100, un diplôme d'études secondaires; 5,8 p. 100, moins qu'un diplôme d'études secondaires (voir *Emploi-Avenir 2000 – Le monde du travail – Aperçu des tendances du marché du travail*, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada).

Même si le Canada est en mesure de satisfaire aux futures demandes de main-d'œuvre à court terme, certains se préoccupent de plus en plus du fait qu'il pourrait être aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre générale au cours des années à venir, étant donné que la croissance de la population active devrait chuter. Selon le Conference Board du Canada, il y aura près de 1 million de travailleurs de moins dans 20 ans. Même si une telle projection sur 20 ans comporte beaucoup d'incertitudes, il est possible d'affirmer sans trop s'avancer que le Canada, comme bien d'autres pays, devra relever, au cours des deux prochaines décennies, un défi sans précédent en matière de ressources humaines : il devra s'assurer qu'il y aura un nombre suffisant de travailleurs et que ceux-ci posséderont les compétences nécessaires sur le marché du travail.

C. Le chômage

Avec le début de la récession de 1990-1991, la diminution régulière du chômage observée au cours de la deuxième moitié des années 1980 a brusquement cessé. De 1990 à 1992, le chômage a progressé à un rythme annuel moyen de 15,8 p. 100, un taux légèrement inférieur à celui qui avait été enregistré durant les trois années correspondantes de la récession précédente. Contrairement à ce qui s'était passé durant la récession précédente, ce sont les provinces du Centre qui ont affiché la plus forte augmentation du chômage durant la récession de 1990-1991 et le début de la reprise. Dans les provinces de l'Ouest, en revanche, le chômage n'a augmenté que pendant deux ans (contre quatre durant la récession précédente), après quoi il a commencé à baisser. **Le nombre total de chômeurs recule régulièrement depuis 1993 (à l'exception de 2001), mais il est encore légèrement supérieur à ce qu'il était en 1989, avant la récession. Une fois prise en compte la progression de la population active, le taux de chômage en 2001 était inférieur à celui de 1989.**

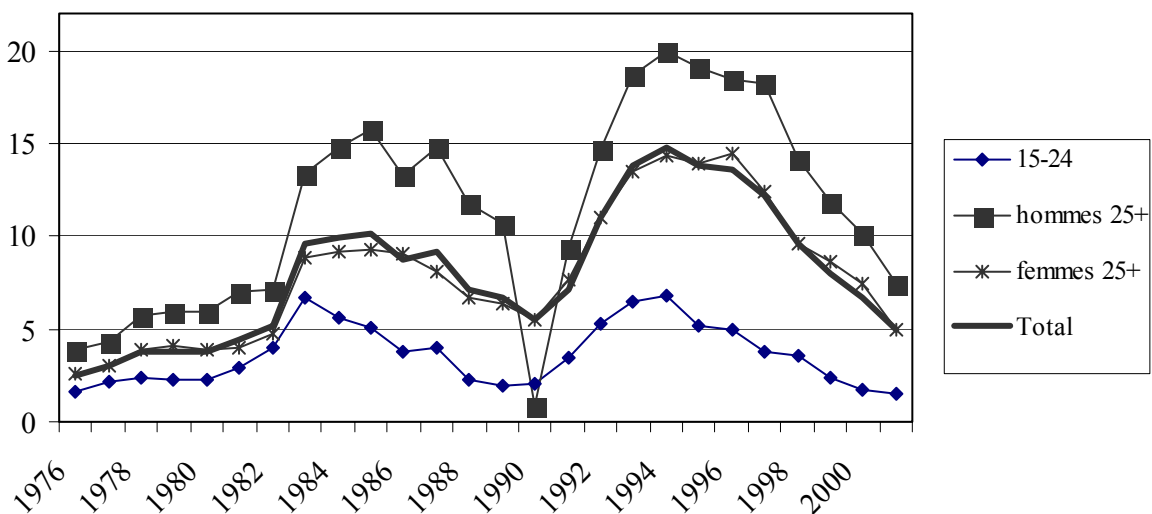
Ce sont les jeunes qui, généralement, souffrent le plus du ralentissement de l'économie, étant habituellement sensibles aux replis conjoncturels. Au cours des premiers mois des récessions de 1981-1982 et de 1990-1991, la demande de jeunes travailleurs a chuté et le taux de chômage des jeunes a augmenté par rapport à celui des adultes. **Bien que la situation relative des jeunes sur le marché du travail se soit améliorée au cours des années 1980 et au**

début des années 1990, cette tendance s'est arrêtée en 1993. Entre 1994 et 2000, le taux de chômage chez les jeunes a augmenté constamment. Cependant, il a chuté en 2001, année où le ratio du taux de chômage des jeunes au taux de chômage des adultes était de 2,10 p. 100, ce qui est comparable à son niveau du début des années 1980 et légèrement inférieur au niveau de la seconde partie des années 1970.

La situation relative des femmes sur le marché du travail s'est sensiblement améliorée durant les récessions de 1981-1982 et 1990-1991. En 1982 et en 1983, le rapport entre le taux de chômage annuel moyen des femmes et le taux correspondant pour les hommes était inférieur à un, situation qui, jusqu'à récemment, était contraire à celle que l'on observe habituellement à d'autres moments du cycle économique. Ce rapport a dépassé l'unité pendant la période entre 1985 et 1989, mais il est redevenu inférieur à un en 1990 et y est demeuré égal ou inférieur depuis lors. En 2001, il s'établissait à 0,91, le taux de chômage chez les femmes étant de 6,8 p. 100 et celui des hommes équivalant à 7,5 p. 100.

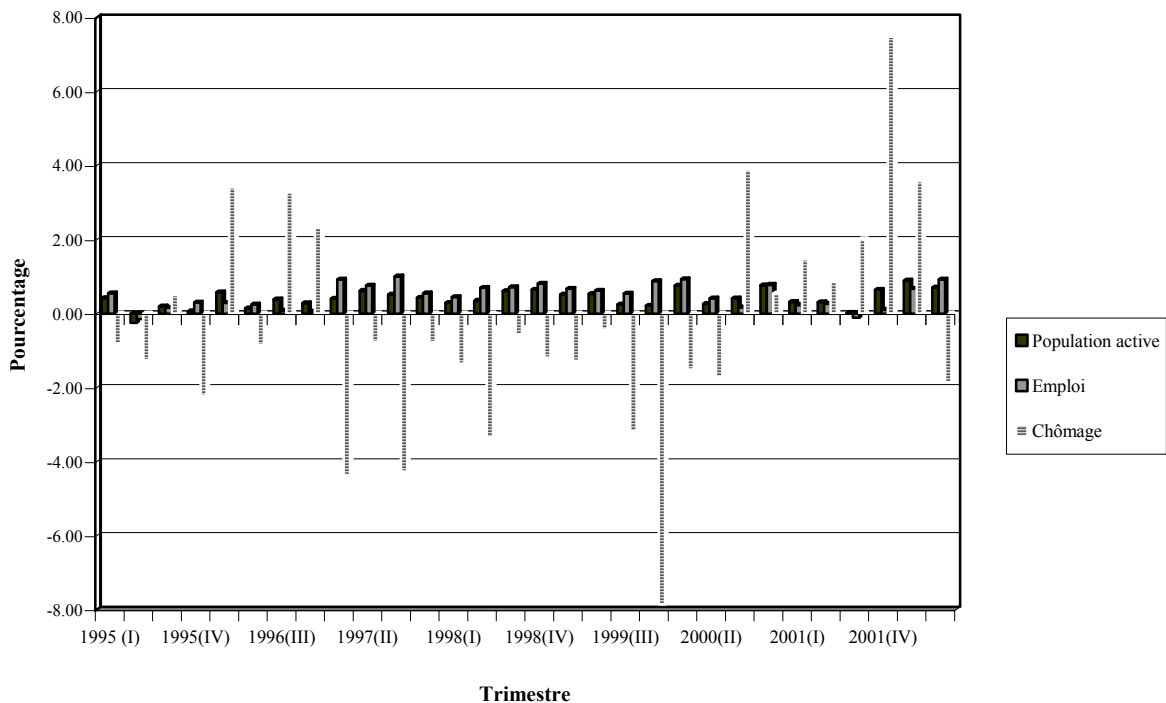
Bien que beaucoup de tendances nouvelles et importantes se soient dessinées sur le marché du travail depuis le début des années 1980, bon nombre d'observateurs estiment que la plus notable est l'augmentation du chômage de longue durée (de 53 semaines et plus). Comme on le constate au graphique 4, ce sont surtout les adultes qui sont frappés, en particulier les hommes.

Graphique 4
Chômage de longue durée en pourcentage du chômage total



Selon des données de Statistique Canada, en 1980, 33 400 personnes, soit 3,8 p. 100 de l'ensemble des chômeurs, ont été en chômage pendant plus d'un an. Sur ce nombre, 28 p. 100 étaient des jeunes, 24 p. 100 étaient des femmes adultes et 48 p. 100 étaient des hommes adultes. **Depuis, l'incidence du chômage de longue durée a fluctué en fonction du cycle économique; elle a atteint un sommet en 1994, lorsqu'elle était presque quatre fois supérieure à celle de 1980. La composition de ce groupe de chômeurs a considérablement changé. En 2001, les jeunes représentaient 9 p. 100 des personnes frappées par le chômage de longue durée, tandis que les femmes et les hommes adultes en constituaient 32 et 59 p. 100 respectivement.** Cette distribution témoigne d'un important changement dans l'incidence du chômage de longue durée, qui frappe désormais moins les jeunes et plus les adultes. **L'augmentation relative du chômage de longue durée au sommet du cycle conjoncturel donne par ailleurs à penser que le chômage structurel dans les années 1990 était pire que celui de la décennie précédente.**

Graphique 5
Estimations trimestrielles de la population active et variation en pourcentage, Canada, les deux sexes



D. Examen trimestriel (deuxième trimestre de 2002)

Comme l'illustre le graphique 5, la situation du marché du travail s'est améliorée au cours du deuxième trimestre de 2002. Cette tendance a mis fin à l'augmentation constante du niveau et du taux de chômage entre les premiers trimestres de

2001 et de 2002. Entre les premier et deuxième trimestres de 2002, le niveau du chômage désaisonnalisé a diminué de 24 000 personnes, et le taux de chômage a décliné, passant de 7,8 à 7,6 p. 100.

Après avoir chuté légèrement au cours du troisième trimestre de 2001, le niveau de l'emploi augmente de nouveau. Le niveau d'emploi désaisonnalisé au cours du deuxième trimestre de 2002 a connu la hausse trimestrielle la plus importante depuis le premier trimestre de 2000. Pendant cette période, il s'est créé 139 800 emplois (0,9 p. 100), dont presque les trois quarts étaient des emplois à temps plein. Le travail autonome représentait presque le tiers de l'augmentation générale du niveau d'emploi désaisonnalisé entre le premier et le deuxième trimestres de cette année, un résultat qui est conforme à la tendance à la hausse à long terme de l'emploi atypique.

Il n'est pas surprenant non plus de constater que la répartition régionale de la diminution du niveau d'emploi désaisonnalisé entre les premier et deuxième trimestres de 2002 était loin d'être uniforme. Pendant cette période, le nombre de chômeurs a décréu de 9 900 personnes (6,9 p. 100) et de 30 200 personnes (3,7 p. 100) dans les provinces de l'Atlantique et dans le Canada central respectivement, tandis que le nombre de chômeurs dans l'Ouest du Canada a augmenté de 16 100 (4,8 p. 100). Le taux de chômage est passé de 12,1 à 11,2 p. 100 dans le Canada atlantique et de 7,9 à 7,5 p. 100 dans le Canada central. Dans l'Ouest du Canada, il a augmenté en passant de 6,7 à 7 p. 100.

MESURES PARLEMENTAIRES

La législation relative au marché du travail occupe rarement la première place dans le programme parlementaire, mais dernièrement des réformes de ce que l'on appelle désormais le Régime d'assurance-emploi du Canada ont donné un certain relief à ces questions.

Déposé en 1989, le projet de loi C-21 : Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration n'est devenu loi qu'en octobre 1990. Cette loi conduit à une redistribution de 1,3 milliard de dollars de prestations régulières au profit de mesures de lutte contre le chômage (p. ex. achats de cours de formation, soutien de la mobilité et du travail autonome), à une nouvelle structure de prestations spéciales et à l'élargissement du champ d'application de l'assurance-chômage aux personnes de 65 ans et plus. Le projet de loi C-21 contenait par ailleurs un autre changement très

important dans la mesure où il faisait désormais assumer aux employeurs et aux salariés le coût total du régime d'assurance-chômage, le gouvernement cessant toute contribution.

Le 26 février 1991, le ministre des Finances a déposé un budget exigeant une autre augmentation des cotisations d'assurance-chômage en juillet 1991, ainsi qu'une réduction de 100 millions de dollars des dépenses relatives à la Planification de l'emploi. Une autre coupe dans ce programme a été annoncée dans le budget du 25 février 1992. En décembre 1992, le ministre des Finances a annoncé que de nouveaux encouragements fiscaux seraient mis en place et que 250 millions de dollars supplémentaires seraient versés au cours des cinq prochaines années pour encourager le secteur privé à donner plus de formation. Il a également déclaré que les cotisations d'assurance-chômage en 1993 resteraient au niveau de 1992, et que le gouvernement renoncerait aux cotisations versées par les petites entreprises pour encourager celles-ci à créer des emplois. Par ailleurs, il a précisé que le taux des prestations serait ramené à 57 p. 100 de la moyenne des gains hebdomadaires assurables, et que les personnes qui quittent volontairement leur emploi ou le perdent pour mauvaise conduite n'auraient plus droit aux prestations d'assurance-chômage.

Le projet de loi C-17 : Loi d'exécution du budget 1994, a apporté d'autres modifications au régime d'assurance-chômage, conçues pour réduire les dépenses : resserrement des normes d'admissibilité dans les régions à taux de chômage élevé, adoption d'une nouvelle structure de prestations moins généreuses et mise en application de deux niveaux de prestations. En ce qui concerne les taux de prestations, soulignons que les demandeurs qui ont des personnes à charge et qui gagnent un montant correspondant à la moitié ou moins du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (soit 390 \$ par semaine en 1994) reçoivent 60 p. 100 de la rémunération assurable moyenne, tandis que le taux de prestations pour tous les autres demandeurs se situe à 55 p. 100.

L'éventualité d'une nouvelle grande réforme de l'assurance-chômage a refait surface en 1994, lorsque le gouvernement fédéral a lancé son examen des programmes sociaux du Canada. Si certaines des modifications législatives contenues dans le projet de loi C-12 : Loi sur l'assurance-emploi du Canada, adopté en juin 1996, traduisent une démarche nouvelle, la structure de base du nouveau régime est essentiellement la même que celle de l'ancien. Par exemple, le droit aux prestations et la durée des prestations ne sont plus fonction des semaines de travail, mais plutôt des heures de travail (la semaine de travail étant fixée à 35 heures). **Le montant des prestations hebdomadaires demeurait à 55 p. 100 et pouvait être réduit d'un maximum de 5 points de pourcentage, selon le recours antérieur du**

prestataire au régime, ce qui n'est plus possible depuis les récentes modifications apportées à la Loi. Sur plan de la redistribution des revenus, la *Loi* de 1996 offre un supplément de revenu aux prestataires qui ont des enfants et un revenu familial faible. **En outre, la disposition existante de récupération des prestations devenait beaucoup plus sévère, puisqu'on abaissait le seuil de revenu déclenchant la récupération et puisque, jusqu'aux récentes modifications apportées à la Loi, les taux de récupération augmentaient en fonction du recours antérieur du prestataire au régime.** Les prestataires peuvent continuer de toucher une rémunération représentant jusqu'à 25 p. 100 du montant de leurs prestations sans que celles-ci soient réduites, et les prestataires à faible revenu (qui touchent des prestations hebdomadaires de moins de 200 \$) bénéficient maintenant d'une exemption pouvant aller jusqu'à 50 \$ par semaine.

Le nouveau régime d'assurance permet au programme de produire et de conserver des excédents, de manière à réduire le plus possible les fluctuations des taux des cotisations au gré du cycle conjoncturel. **D'après le Budget principal des dépenses de 2002-2003, l'excédent cumulé du Compte d'assurance-emploi devrait atteindre 42,3 milliards de dollars d'ici la fin de 2002-2003,** ce qui dépasse de beaucoup la limite supérieure de 15 milliards de dollars que l'actuaire en chef du compte d'assurance-emploi estime suffisante pour répondre aux objectifs de l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. **Récemment, le gouvernement a modifié la Loi afin de pouvoir établir les taux de cotisation en 2002 et en 2003. Il a également annoncé son intention d'examiner le processus d'établissement des taux de cotisation.**

Le régime d'assurance remodelé offre aussi une aide financière – subventions, contributions, prêts et bons de formation – sous la forme de prestations d'emploi (ce que l'on appelait autrefois l'utilisation des fonds d'assurance-chômage à des fins productives). Ont droit à ces prestations les personnes qui ont droit à des prestations d'assurance-chômage, celles qui ont touché des prestations régulières dans les trois dernières années et celles qui ont touché des prestations de maternité ou des prestations parentales dans les cinq dernières années. Comme c'était le cas lors de la réforme de l'assurance-chômage en 1990, le gouvernement entend consacrer une partie des économies réalisées aux prestations d'emploi. Le 30 mai 1996, le ministre du Développement des ressources humaines a offert aux gouvernements provinciaux et territoriaux la possibilité de se charger eux-mêmes des mesures relatives au marché du travail qui sous-tendent les prestations d'emploi. Jusqu'à présent, neuf provinces et les trois territoires

bénéficient d'ententes de développement du marché du travail avec le gouvernement fédéral. L'Ontario est la seule province qui ne bénéficie encore d'aucune entente.

Il y a essentiellement deux types d'ententes. Dans un cas, la province ou le territoire se charge de l'administration des prestations versées aux termes de la partie II. Dans l'autre cas, le gouvernement fédéral continue de verser les prestations de la partie II et s'occupe de la conception du programme conjointement avec la province ou le territoire concerné. Sur les onze ententes signées jusqu'à présent, six transfèrent à la province ou au territoire la conception et l'administration des prestations versées aux termes de la partie II.

CHRONOLOGIE

- 23 octobre 1990 - Le projet de loi C-21 reçoit la sanction royale, permettant ainsi au gouvernement de mettre en œuvre sa Stratégie de mise en valeur de la population active.
- 26 février 1991 - Dans le cadre de son budget, le ministre des Finances annonce le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement, dont une partie exige une réduction de 100 millions de dollars des dépenses de Planification de l'emploi pour 1991-1992 et une augmentation de 24,4 p. 100 des cotisations d'assurance-chômage en juillet 1991.
- 29 octobre 1991 - Le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration annoncent conjointement l'Initiative de la prospérité. Il s'agit d'un processus de consultation approfondie visant à élaborer des mesures en vue d'accroître la compétitivité du Canada sur le marché international. L'un des principaux aspects de cette initiative met l'accent sur le perfectionnement des ressources humaines, surtout en ce qui concerne l'instruction de base et à la formation des entrepreneurs.
- 25 février 1992 - Le ministre des Finances annonce dans son budget que les dépenses de Planification de l'emploi seront réduites de 100 millions de dollars en 1992-1993. Même si cette réduction a été plus que compensée par une augmentation des fonds de l'Assurance-chômage utilisés à des fins productives, elle était censée avoir une incidence néfaste sur les non-prestataires de l'assurance-chômage visés par l'activité Emploi du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.
- 29 octobre 1992 - Le Comité directeur de la prospérité fait paraître son rapport *Innover pour l'avenir : Un plan d'action pour la prospérité du Canada*. Le rapport recommande différentes mesures très variées allant d'une politique fiscale plus disciplinée à une formule d'impôt juste et concurrentielle, en passant par un marché canadien unique et la création d'une culture curieuse d'apprendre et d'une société où tous les membres participent à la

construction d'un Canada plus prospère et profitent des avantages qui en découleraient.

- 2 décembre 1992 - Le ministre des Finances annonce, dans son exposé économique et financier, que de nouveaux encouragements fiscaux seront mis en place et que 250 millions de dollars seront versés au cours des cinq prochaines années, pour encourager le secteur privé à donner plus de formation. Le ministre annonce aussi que les cotisations d'assurance-chômage en 1993 resteront au niveau de 1992 et que le gouvernement renoncera aux cotisations des employeurs jusqu'à concurrence de 30 000 \$ par petite entreprise, pour encourager celles-ci à créer des emplois.
- 17 février 1993 - Le projet de loi C-113 : Loi n° 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques, est déposé à la Chambre des communes. La partie IV modifierait la *Loi sur l'assurance-chômage* en faisant passer le taux des prestations de 60 à 57 p. 100 des gains assurables jusqu'au 1^{er} avril 1995; elle imposerait aussi une exclusion totale aux prestataires qui quittent volontairement leur emploi sans motif fondé ou qui le perdent pour mauvaise conduite.
- 26 avril 1993 - Le ministre des Finances annonce dans le budget que le taux réduit des prestations d'assurance-chômage resterait fixé à 57 p. 100 après avril 1995; cette mesure n'a jamais été promulguée.
- 23 juin 1993 - Le projet de loi C-101 : Loi modifiant le Code canadien du travail et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, reçoit la sanction royale. Les changements qu'il contient sont conçus pour rendre les normes de travail prescrites par le Code plus équitables envers les travailleurs, réduire les formalités pour les employeurs et instituer un mécanisme de résolution des conflits qui risquent de porter atteinte à l'intérêt public.
- décembre 1993 - Les premiers ministres approuvent Travaux d'infrastructure Canada, un programme de six milliards de dollars dont les coûts sont partagés à égalité entre le gouvernement fédéral, les provinces et territoires et les municipalités. En août 1996, plus de 12 000 projets avaient été approuvés et environ 97 p. 100 des fonds avaient été engagés. En supposant une création d'emplois différentielle de 60 p. 100 environ, il a été estimé que la création nette d'emplois attribuable au programme sur une période de dix ans se chiffrerait à environ 81 000 années-personnes.
- 18 janvier 1994 - Dans le discours du Trône marquant l'ouverture de la première session de la trente-cinquième législature, le gouvernement annonce, entre autres, son intention de procéder rapidement au lancement de son programme de création d'emplois à court terme, de créer un Service jeunesse et de restructurer le système de sécurité du revenu du Canada (l'assurance-chômage y compris) d'ici deux ans.

- 22 février 1994 - Le ministre des Finances annonce dans le budget que quelque 400 millions de dollars seront affectés en 1995-1996 et aussi en 1996-1997 au financement de projets novateurs d'aide sociale. De plus, le budget prévoit 1,7 milliard pour la Stratégie de relance et d'adaptation de l'industrie de la transformation du poisson de fond dans l'Atlantique.
- 15 juin 1994 - La *Loi d'exécution du budget 1994* reçoit la sanction royale. La partie V de cette loi modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* en changeant le nombre de semaines d'emploi assurable donnant droit à l'assurance-chômage, qui de 10 à 20 passe de 12 à 20, selon le taux de chômage régional; en réduisant les prestations; et en adoptant un taux de prestations à deux niveaux pour aider les prestataires à faible revenu ayant des personnes à charge.
- 23 juin 1994 - La *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants* reçoit la sanction royale, ce qui amène, entre autres changements, une hausse de la limite des prêts consentis aux étudiants à plein temps et à temps partiel. Le prêt maximum pour les étudiants à temps partiel augmente de 60 p. 100 pour s'établir à 4 000 \$ au plus par an.
- 5 octobre 1994 - Le ministre du Développement des ressources humaines dépose un document de travail sur la réforme du système de sécurité sociale du Canada. Le document comprend un certain nombre de suggestions visant à changer notamment les services de développement de l'emploi, l'assurance-chômage, les paiements de transfert pour l'enseignement postsecondaire, l'aide sociale et la prestation fiscale pour enfants. Le Comité permanent du développement des ressources humaines tient des audiences publiques sur ces questions et dépose son rapport le 6 février 1995.
- 15 décembre 1995 - Le projet de loi C-64 : *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, reçoit la sanction royale. Il modifie la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour assujettir la fonction publique fédérale à ses dispositions, préciser les obligations des employeurs, donner des conseils et des éclaircissements à ces derniers et créer un mécanisme d'exécution afin de garantir l'observation de la *Loi* par les employeurs.
- 20 juin 1996 - Le projet de loi C-12 : *Loi sur l'assurance-emploi*, reçoit la sanction royale. Cette loi remplace la *Loi sur l'assurance-chômage*. L'assurance-emploi est conçue pour atteindre trois grands objectifs : remodeler le régime d'assurance-chômage du Canada pour mieux répondre aux besoins des chômeurs sur le plan de la couverture et de l'adaptation au marché du travail; réduire la mesure dans laquelle le régime incite les travailleurs et les entreprises à s'en prévaloir (c.-à-d. le recours répété au régime); et réduire les dépenses de programme et améliorer la structure de financement du régime de manière à stimuler la création d'emplois.

- 1^{er} juillet 1996 - Le décret de 1996 sur le salaire horaire minimum entre en vigueur. Désormais, le salaire minimum fédéral correspond au salaire minimum dans chaque province et territoire. À partir du 1^{er} juillet 1996, le salaire horaire minimum fédéral passe de 4 \$ à une fourchette variant entre 4,75 \$ à Terre-Neuve et 7 \$ en Colombie-Britannique.
- 30 août 1996 - Le ministre du Travail forme un Comité consultatif chargé d'examiner une foule de questions touchant l'évolution de la nature du travail. Le Comité consultatif, présidé par le ministre du Travail, publie son rapport en juin 1997. Il y formule sept grandes recommandations. Il recommande notamment d'élaborer une réglementation du travail qui confère les mêmes droits fondamentaux à tous les travailleurs, y compris au nombre croissant de personnes qui occupent des emplois atypiques. En outre, le Comité recommande que la politique publique n'ait pas pour effet de rendre artificiellement un type d'horaire plus intéressant qu'un autre.
- 12 février 1998 - Le premier *Rapport de contrôle et d'évaluation du Régime d'assurance-emploi* est déposé à la Chambre des communes. Le manque de données ne permet qu'une analyse préliminaire, mais on estime qu'entre la période allant de juillet 1995 à juin 1996 et la période allant de juillet 1996 à juin 1997, les dépenses totales au titre des prestations ont diminué de 11,5 p. 100, les dépenses associées aux mesures de la partie II ont baissé de 29 p. 100, le nombre des nouvelles demandes de prestations (à l'exclusion des demandes aux termes de la partie II de la *Loi*) a reculé de 15 p. 100 et la proportion des prestataires qui dépassaient les conditions minimales d'assurabilité a augmenté (au moins durant les six premiers mois de la réforme). D'après le rapport, le ratio des bénéficiaires de prestations régulières d'assurance-emploi au nombre de chômeurs a baissé pour passer de 83 p. 100 en 1989 à 43 p. 100 pour la période de 12 mois se terminant en octobre 1997.
- 24 février 1998 - Dans le budget, le gouvernement annonce plusieurs mesures visant à aider les particuliers à financer leurs études, notamment des bourses d'études, des retraits de REER exempts d'impôt pour des fins d'éducation permanente et un allègement fiscal visant l'intérêt sur les prêts étudiants. L'accent a été mis sur le rapport entre l'instruction et l'emploi – les travailleurs les plus instruits affichent des taux d'emploi plus élevés et des taux de chômage plus faibles que ceux des travailleurs peu instruits.

Le ministre des Finances annonce par ailleurs une remise de cotisations d'assurance-emploi pour encourager les employeurs à embaucher des jeunes (de 18 à 24 ans) en 1999 et en 2000. Contrairement au Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs, qui ne comporte pas de restrictions d'âge, cette nouvelle proposition a été critiquée parce qu'elle était susceptible d'entraîner le remplacement de travailleurs adultes par des jeunes. Le gouvernement a aussi l'intention de consacrer des fonds additionnels (50 millions de dollars en 1998-1999, 75 millions en

1999-2000 et 100 millions annuellement par la suite) à des mesures visant à aider les jeunes, surtout ceux qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, à trouver du travail.

- 19 juin 1998 - Le gouvernement annonce qu'il consacrera 730 millions de dollars à des mesures d'aide à l'intention des personnes et des régions touchées par l'effondrement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique. Jusqu'à 250 millions de dollars financeront le retrait de permis de pêche, 180 millions permettront de verser un dernier paiement aux anciens clients de la Stratégie du poisson de fonds de l'Atlantique (LSPA), 65 millions financeront des retraites anticipées, 135 millions serviront à des mesures actives d'emploi et 100 millions seront consacrés à des mesures de développement économique local.
- 14 décembre 1998 - Le gouvernement annonce que Fonds transitoire pour la création d'emplois (qui devait disparaître le 31 mars 1999) sera remplacé par un fonds permanent appelé le Fonds du Canada pour la création d'emplois, lequel sera doté d'un budget annuel de 110 millions de dollars. Les régions qui affichent un taux de chômage de 10 p. 100 ou plus pourront se prévaloir du programme, et non plus seulement celles où le taux de chômage est de 12 p. 100 ou plus, comme c'était le cas auparavant.
- 29 avril 1999 - La Stratégie de développement des ressources humaines autochtones est lancée. Il s'agit d'un programme quinquennal multiple doté de 1,6 milliard de dollars et visant à améliorer les possibilités d'emploi des Autochtones d'un bout à l'autre du pays. La Stratégie s'inspire des ententes bilatérales régionales qui avaient permis de transférer aux organisations autochtones la responsabilité de concevoir et d'administrer les programmes du marché du travail.
- 18 juin 1999 - Puisque les personnes de 55 ans et plus connaissent souvent de longues périodes de chômage, le gouvernement annonce qu'il versera cette année 15 millions de dollars pour aider à financer des projets pilotes visant à trouver de nouvelles façons d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés déplacés. Ces projets relèveront du Groupe de travail sur les travailleurs âgés mis sur pied dans le cadre du Forum des ministres du marché du travail.
- 1^{er} juin 2000 - Le gouvernement annonce son intention d'appuyer financièrement le nouveau Forum canadien sur l'apprentissage, dont la composition est très semblable à celle de l'ancienne Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, puisqu'il regroupe des représentants des entreprises, du secteur syndical, des établissements d'enseignement et des groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Le Forum vise à appuyer et à encourager la création de formules d'apprentissage et contribuer ainsi à la préparation d'une main-d'œuvre qualifiée.

- 22 juin 2000 – Le gouvernement annonce son intention de mettre un terme au Fonds du Canada pour la création d'emplois, l'un des programmes très sévèrement critiqués après la publication des résultats d'une vérification interne portant sur l'administration des subventions et contributions par le ministère du Développement des ressources humaines. Les sommes qui y étaient affectées seront réorientées vers les organismes de développement économique régional du gouvernement fédéral.
- 24 juin 2000 - Le gouvernement annonce qu'il financera la création d'emplois dans les coopératives de travailleurs au Canada. Un montant de 1,9 million de dollars est consacré à cette initiative dans le cadre du programme Recherche et innovation de Développement des ressources humaines, en vertu de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*.**
- 10 mai 2001 - Le projet de loi C-2 reçoit la sanction royale. Entre autres choses, cette mesure législative annule l'objectif visé par le gouvernement dans sa réforme du Régime d'assurance-emploi en 1996 et consistant à réduire les recours « fréquents » au régime. Par conséquent, le projet de loi met fin à la modulation des prestations suivant l'utilisation antérieure du régime, disposition qui réduisait le taux de prestations et augmentait le remboursement par le prestataire en fonction du nombre de semaines où il avait touché des prestations au cours d'une période de cinq ans.**
- 31 mai 2001 - Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées publie un rapport contenant 17 recommandations afin de rendre le Régime d'assurance-emploi plus équitable tout en encourageant les personnes à obtenir un emploi et à investir dans les compétences nécessaires sur le marché du travail.**
- 10 décembre 2001 - Le budget de 2001 contient plusieurs mesures pour appuyer le perfectionnement des compétences et l'apprentissage. Ces mesures totalisent 62 millions de dollars pour l'exercice 2002-2003. Elles visent notamment à accroître les fonds affectés aux conseils sectoriels, à la formation en apprentissage, aux prêts et bourses pour les personnes handicapées ainsi qu'à l'instruction de base pour les adultes.**
- 12 février 2002 - Le gouvernement lance la Stratégie d'innovation afin que le Canada soit en mesure de se donner une économie plus forte et plus concurrentielle au cours des années à venir. Cette stratégie comprend notamment la préparation d'une main-d'œuvre mieux formée et perfectionnée. Certains de ses objectifs visent à augmenter le nombre d'admissions aux études de deuxième cycle dans les universités canadiennes d'une moyenne de 5 p. 100 par année jusqu'en 2010, à hausser le nombre d'apprenants adultes de un million au cours des**

cinq prochaines années, à réduire de 25 p. 100 le nombre d'adultes ayant des capacités de lecture et d'écriture restreintes au cours des 10 prochaines années ainsi qu'à encourager les entreprises à accroître du tiers les montants qu'elles investissent par employé à la formation.

14 juin 2002 - Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées publie un rapport à la suite du troisième examen parlementaire de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Le Comité affirme que la *Loi* a donné des résultats positifs, mais fait remarquer également que des mesures s'imposent pour améliorer l'emploi chez les Autochtones et les personnes handicapées. Il formule 29 recommandations touchant à la fois les employeurs et les employés, notamment élaborer des stratégies visant le milieu de travail à l'intention des Autochtones et des personnes handicapées, modifier légèrement le champ d'application de la *Loi* et mettre davantage l'accent sur l'acquisition des compétences auprès des membres des groupes désignés.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Betcherman, G. *et al.* *Les transformations du milieu du travail au Canada*, Kingston, IRC Press, Université Queen's, 1994.

Canada. *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi, Document supplémentaire*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et des Services du Canada, 1994.

Green, C. *et al.* *Unemployment Insurance: How to Make it Work*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1994.

Organisation de coopération et de développement économiques. *Étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris, 1994.

Picot, G. et Ted Wannell. « Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne », *La population active*, mars 1987.

Riddell, W.C. (coordonnateur de la recherche). *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*. Volume 17 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services, 1986.