



CANADA

RAPPORT

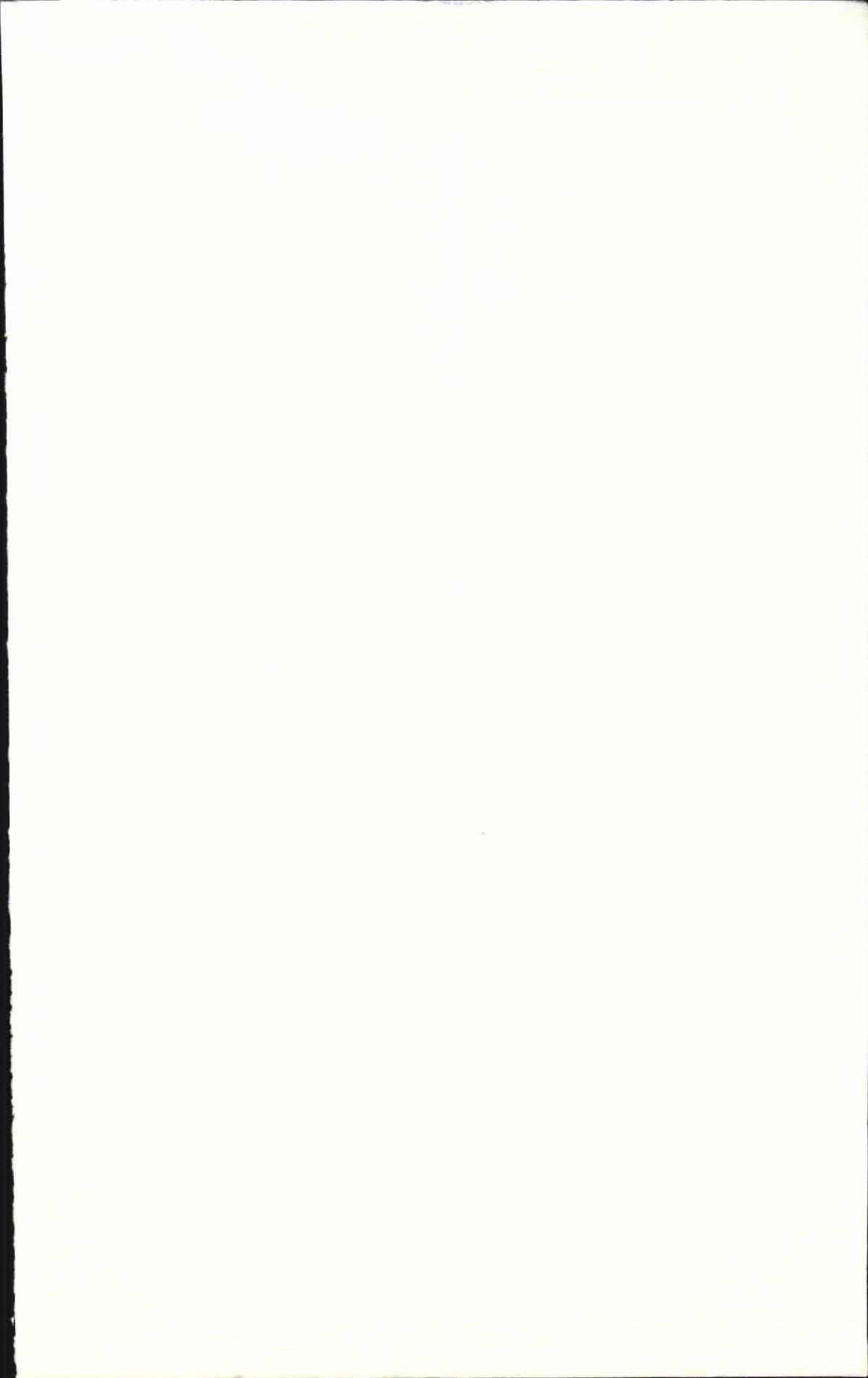
du

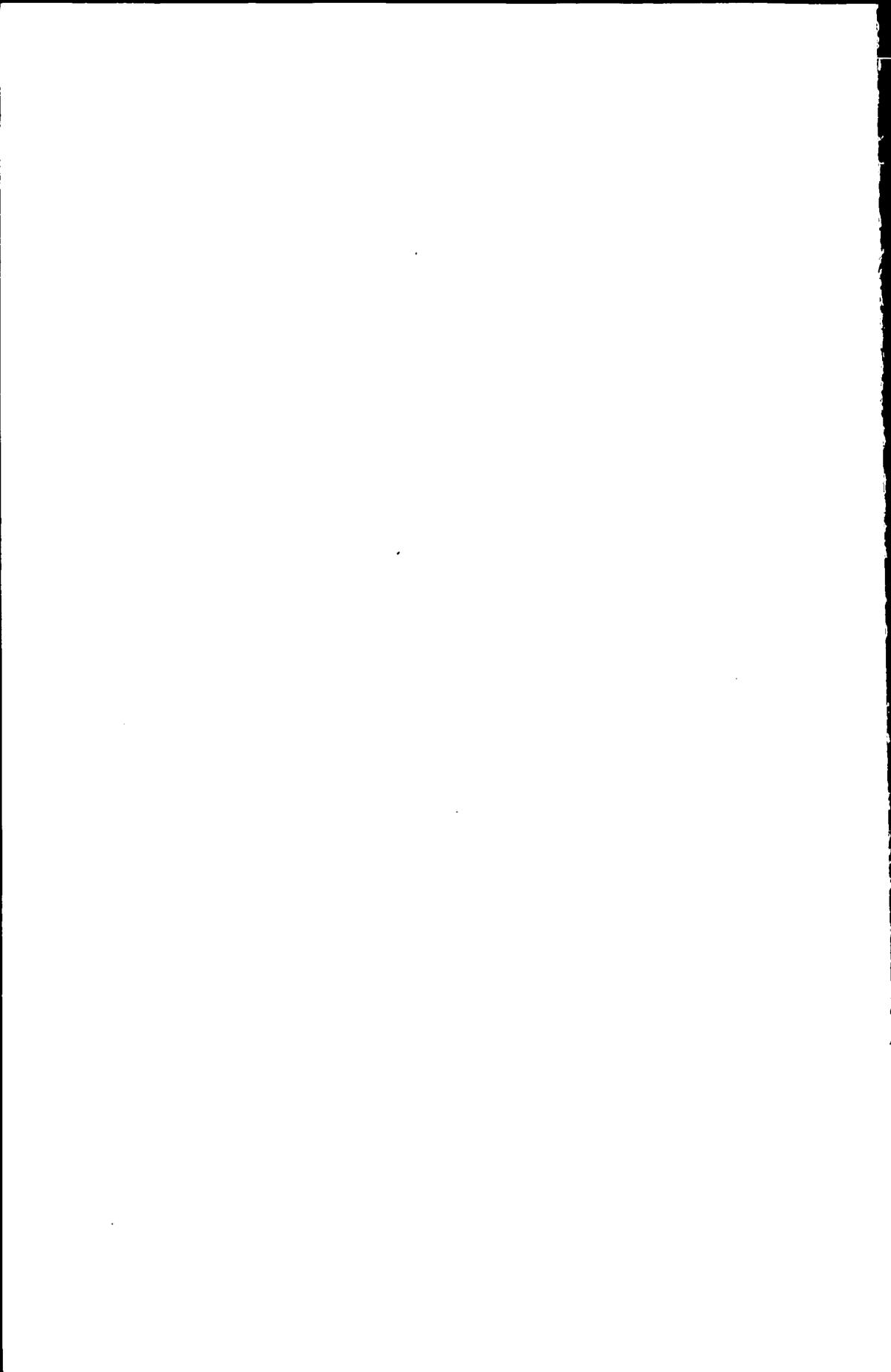
COMITÉ D'ENQUÊTE

relatif à la

LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

NOVEMBRE
1 9 6 2





ACXI

c.1

HD5728
.G514

c. 1 aa

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE

ACXI
c.1

RAPPORT

du

COMITÉ D'ENQUÊTE

relatif à la

LOI SUR
L'ASSURANCE - CHÔMAGE

NOVEMBRE 1962

Publié par
ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

Édifice Mackenzie, 36 est, rue Adelaide

MONTRÉAL

Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

ou chez votre libraire.

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix \$2.00

N° de catalogue LU 2-2361F

A Son Excellence le gouverneur général en conseil

PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

Nous, commissaires nommés aux termes d'un décret du Conseil, en date du 17 juillet 1961, pour examiner les dispositions et les principes fondamentaux de la loi sur l'assurance-chômage, ainsi que les règlements édictés sous son empire et leur application, et pour déposer les conclusions à ce sujet,

AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER À VOTRE
EXCELLENCE LE RAPPORT QUI SUIT.

LE COMITÉ D'ENQUÊTE

COMMISSAIRES

MM. Ernest C. Gill (président)

Étienne Crevier

John J. Deutsch

J. Richards Petrie

SECRÉTAIRE ET DIRECTEUR
DES RECHERCHES

M. Richard Humphrys, F.S.A.

AVOCAT

M. Thomas R. Walsh, C.R.

PRÉFACE

Aux termes du décret du Conseil C.P. 1961/1040, en date du 17 juillet 1961, nous avons été constitués commissaires en vertu de la loi sur les enquêtes pour examiner les dispositions de la loi sur l'assurance-chômage et la façon dont elles sont appliquées. Le décret du Conseil dont le texte figure en entier à l'Appendice I délimite nos attributions. La réunion d'organisation fut tenue au début d'août 1961 et la désignation suivante fut adoptée: «Comité d'enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage».

M. Richard Humphrys, F.S.A., a été nommé secrétaire et directeur des recherches et M. T. R. Walsh, C.R., avocat de la Commission.

Le 31 août 1961, les quotidiens de toutes les régions du Canada ont publié un avis invitant les organismes, associations et particuliers à présenter des renseignements, propositions et opinions concernant le travail du Comité. Nous avons reçu maints mémoires officiels et un nombre considérable d'exposés moins officiels d'opinions et de propositions. Tous ont fait l'objet d'un examen approfondi. En novembre et décembre 1961, des séances publiques ont eu lieu à Ottawa afin de permettre à ceux qui en avaient exprimé le désir de faire entendre leurs témoignages.

Nous remercions sincèrement tous ceux qui nous ont facilité notre travail en exprimant leurs idées sur les problèmes dont nous étions saisis. Nous signalons avec gratitude que nous avons bénéficié de l'aide et de la plus entière collaboration de la Commission d'assurance-chômage et de son personnel. Nous avons reçu également l'aide d'autres personnes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des services de l'État, qui étaient particulièrement au courant des questions que nous avions à étudier.

Nous sommes surtout reconnaissants envers MM. Richard Humphrys et T. R. Walsh, que nous remercions de leur travail inlassable dans la poursuite des recherches de base et la rédaction des avant-projets de rapport qui en ont résulté. Leur vaste expérience dans le domaine de l'assurance-chômage s'est révélée inestimable.

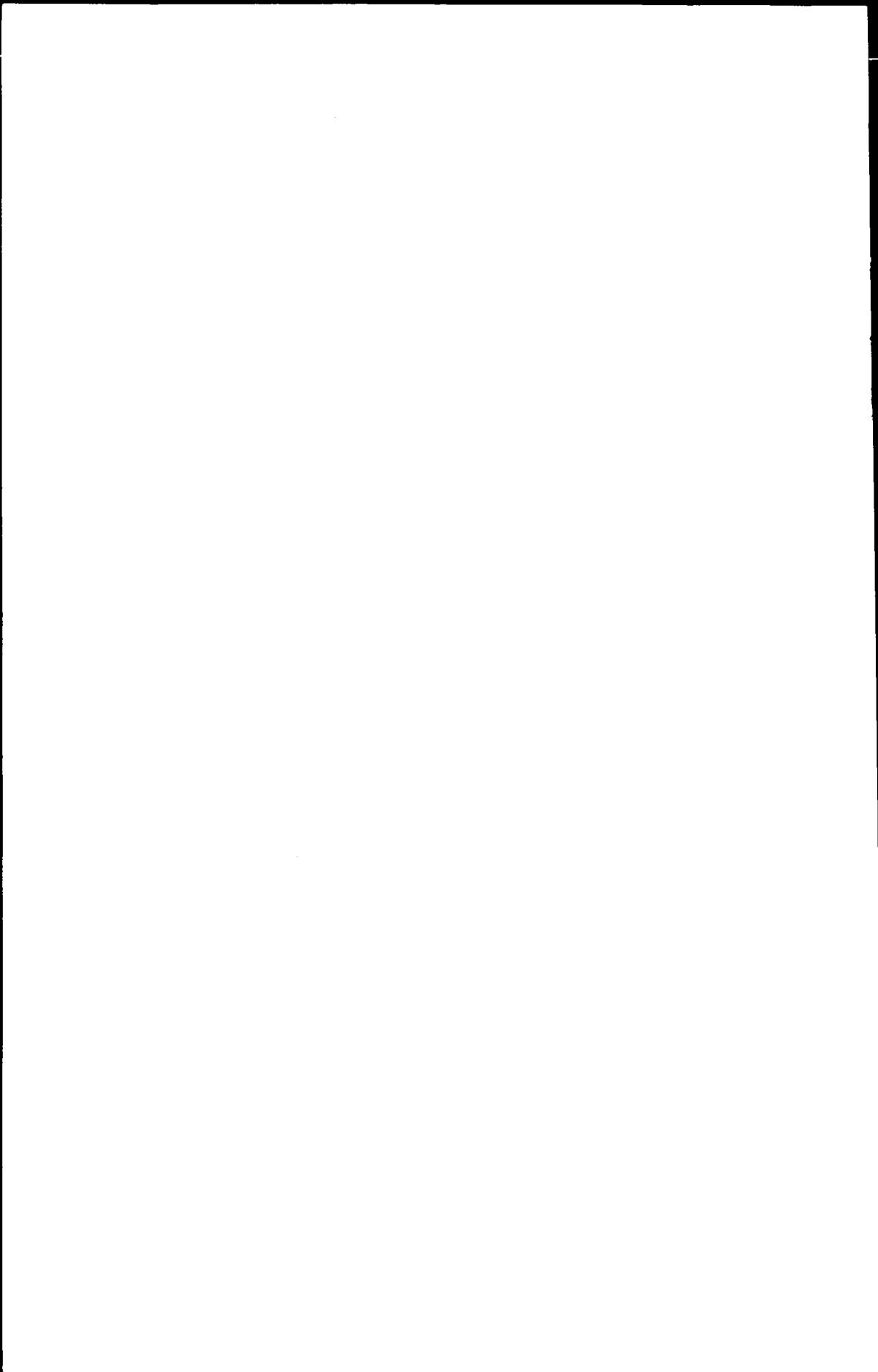


TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
Lettre d'accompagnement.....	iii
Le Comité d'enquête.....	iv
Préface.....	v
CHAPITRE 1	
INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	
I. Introduction.....	1
II. Grandes lignes d'un programme: Principes de base.....	3
III. Résumé des recommandations.....	9
CHAPITRE 2	
BREF HISTORIQUE DE LA LOI SUR L'ASSURANCE- CHÔMAGE	
I. Aspect législatif	
A. Régime basé sur les principes de l'assurance.....	19
B. La loi de 1940.....	20
a) Champ d'application.....	20
b) La Caisse d'assurance-chômage et le Comité d'investissements.....	23
c) Droit aux prestations.....	23
d) Montant et durée des prestations.....	24
C. Assurance et réclamations des personnes âgées.....	25
D. Changements apportés à l'application de la loi durant la guerre.....	26
E. Modifications de 1943.....	27
F. Propositions au sujet de l'extension du champ d'ap- plication, 1944-1945.....	27
G. Modifications de 1946.....	29
H. Règlements relatifs aux travailleurs saisonniers.....	29

	PAGE
I. Modifications de 1948.....	30
J. Modifications de 1950—Prestations supplémentaires.....	30
K. Femmes mariées.....	31
L. Changements au cours des dix premières années.....	32
M. Modifications de 1951 à 1954.....	33
N. Revision de la loi en 1955.....	33
O. Champ d'application étendu par règlement en 1955.....	37
P. Modifications de 1956.....	37
Q. Modifications de 1957 à 1959.....	38
R. La loi et ses modifications pendant 20 ans.....	38
II. Abus et mésusages.....	40
A. Défaut des employeurs de se conformer à la loi.....	41
B. Réclamations frauduleuses ou autrement irrégulières.....	42
C. Procédure en matière de réclamations.....	44
D. Capacité de travailler et disponibilité pour un emploi.....	45
E. Emploi approprié.....	46
F. Exclusions.....	47
G. Divisions des enquêtes.....	48

CHAPITRE 3

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

I. Recettes.....	51
A. Contributions des assurés.....	51
B. Contributions des employeurs des assurés.....	61
C. Contributions du gouvernement fédéral.....	63
D. Intérêt sur les placements de la Caisse.....	67
E. Recettes totales.....	68
II. Prestations.....	75
A. Assurabilité.....	77
B. Droit aux prestations.....	79
C. Formule d'établissement des prestations.....	88
D. Taux de prestation.....	95
III. Comparaison entre les recettes et les paiements de prestations.....	101

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Régime d'assurance-chômage.....	109
A. Assurabilité.....	112
B. Contributions et financement.....	118
C. Méthodes de contribution.....	120
D. Droit aux prestations.....	126
E. Durée des prestations.....	129
F. Taux de prestation.....	131
G. Gains permis.....	134
H. Chômage saisonnier et prestations saisonnières.....	136
I. Abus.....	139
a) Femmes mariées.....	140
b) Retraités.....	142
c) Convenance de l'emploi.....	144
d) Défaut de déclarer les gains.....	145
e) Disponibilité.....	146
f) Renseignements fournis par les employeurs.....	146
J. Montants versés à la cessation de l'emploi.....	147
K. Période d'attente.....	148
L. Cotes de mérite.....	148
M. Exclusions.....	151
N. Régimes de prestations de chômage supplémentaires	152
O. Continuation des prestations au réclamant à qui il est enjoint de suivre un cours de formation.....	154
P. Différends de travail.....	154
Q. Taux de contribution.....	155
R. Caisse d'assurance-chômage.....	159
II. Régime de prestations de chômage prolongées.....	161
III. Régime d'assistance aux chômeurs.....	171
IV. Organisation administrative.....	171
V. Comité consultatif de l'assurance-chômage.....	178
VI. Les pêcheurs.....	179

CONCLUSION.....	185
-----------------	-----

APPENDICES	PAGE
I. Décret du Conseil.....	189
II. Graphiques indiquant l'échéance des placements de la Caisse d'assurance-chômage.....	191
III. Conférence internationale du Travail: Convention concernant l'organisation du service de l'emploi.....	195
IV. Règlements relatifs aux travailleurs saisonniers.....	205
V. Mémoires présentés au Comité d'enquête.....	213
VI. Études spéciales établies à la demande du Comité d'enquête	215

CHAPITRE 1

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

I. INTRODUCTION

1. La loi sur l'assurance-chômage est en vigueur depuis vingt et un ans. Au cours de cette période, la loi et les règlements ont subi de nombreuses modifications qui, presque toutes, tendaient à en élargir le champ d'application, à prolonger les prestations et à réduire les conditions d'admissibilité. Le solde créditeur de la Caisse d'assurance-chômage s'est accru presque constamment d'une année à l'autre depuis l'établissement du régime au point d'atteindre, le 31 décembre 1956, la somme sans précédent de 927 millions de dollars. Depuis, ce montant a baissé rapidement et, le 31 mai 1962, il n'était plus que de 20 millions de dollars. Au cours de cette période de vingt et un ans, le climat économique a connu une évolution profonde. Le niveau élevé de l'emploi et l'expansion rapide de l'économie qui ont suivi la fin des hostilités ont fait place au cours des dernières années à une période de ralentissement économique où le chômage est devenu un grave problème.

2. Il est manifeste que les nombreuses modifications apportées au régime depuis son établissement ont peu à peu sapé les solides bases actuarielles sur lesquelles il était d'abord fondé. C'est ce qui, avec l'évolution du climat économique, a entraîné la banqueroute virtuelle de la Caisse. L'acuité des difficultés financières découle surtout de ces causes profondes; toutefois, des abus et mésusages divers et de plus en plus nombreux ont aggravé ces difficultés.

3. De nombreux exemples de ces abus nous ont été signalés dans les témoignages rendus et les mémoires déposés à nos audiences publiques tenues en 1961. Certains de ces abus tiennent de la fraude; toutefois, sous l'empire du régime actuel, la plupart sont légaux quant à la

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

forme, mais moralement douteux et socialement mauvais. Tout le monde sait que des employeurs et employés «exploitent la Caisse» et que des prestations sont versées à des personnes qui, sous un véritable régime d'assurance, n'y auraient aucun droit, tant au point de vue du besoin qu'à celui des conditions d'admissibilité. Les administrateurs n'ont pas surveillé d'aussi près qu'ils l'auraient pu les abus et mésusages et ont eu tendance, sans doute parce qu'on s'est éloigné d'un véritable régime d'assurance, à déterminer avec moins de rigueur le droit aux prestations et les conditions à remplir pour continuer à toucher les prestations.

4. Certaines attitudes qui se sont manifestées davantage dans le public au cours des dernières années ont aggravé les problèmes que pose la violation de la lettre et de l'esprit de la loi. Ces attitudes ont été sans aucun doute influencées par les modifications apportées à la loi et par l'usage qu'on a fait de celle-ci à des fins incompatibles avec l'application rigoureuse d'un régime d'assurance-chômage. Les idées fausses qu'on a sur les buts d'un régime d'assurance-chômage ont engendré des abus et nombreux sont ceux qui estiment avoir réellement le droit de recouvrer leurs contributions en totalité ou en partie, indépendamment de l'objet véritable du régime.

5. L'étude que nous avons faite révèle que le régime d'assurance-chômage tel qu'il est présentement appliqué au Canada ne répond pas et ne peut répondre aux problèmes ni aux besoins actuels et futurs. Nous vivons à une époque d'évolution extrêmement rapide. Les progrès révolutionnaires de la technique, les conditions nouvelles du commerce extérieur et l'expansion marquée et soutenue de la population active auront des effets considérables sur la situation économique et sur l'éventail des emplois. Dans ces circonstances, il existe évidemment un besoin urgent de reviser les méthodes adoptées dans le passé et d'en élaborer de nouvelles qui s'adaptent aux réalités futures.

6. En rédigeant nos recommandations, nous avons cherché à élaborer pour les chômeurs un programme de soutien économiquement et financièrement solide et propre à apporter une solution satisfaisante aux problèmes sociaux qui se posent. D'abord et avant tout, nous insistons beaucoup sur les solutions positives à apporter au problème du chômage. Aucun régime d'assurance-chômage ne peut venir à bout d'un chômage massif et prolongé d'une manière qui soit satisfaisante du point de vue financier et qui soit justifiable sur le plan social. Dans la mesure où notre mandat s'étend à ce domaine vital et plus vaste, nous proposons une refonte complète du rôle et des fonctions du Service national de placement. Il est indispensable, à notre avis, que le Service concoure

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

plus efficacement, dans le cadre d'une vaste et clairvoyante politique des ressources humaines, à accroître les occasions d'emploi et à faciliter aux particuliers le meilleur usage possible de leurs talents et de leurs aptitudes. Un tel redressement, accompagné d'une attitude positive en face des problèmes qui surgissent en matière d'emploi et de ressources humaines, est la pierre angulaire sur laquelle doit reposer tout programme de soutien des chômeurs. Le premier souci de la collectivité doit être de créer des occasions suffisantes d'emploi et d'utiliser à fond les ressources humaines; le soutien des chômeurs, lorsqu'ils ne peuvent obtenir du travail, constitue une obligation sociale importante et nécessaire, mais ce n'est jamais une fin en soi.

II. GRANDES LIGNES D'UN PROGRAMME: PRINCIPES DE BASE

7. Nous sommes convaincus que tout programme complet de soutien des chômeurs doit avoir comme premier et principal article un régime d'assurance-chômage fondé sur des principes d'assurance propres à un tel régime. Nous nous rendons compte que ces principes ne correspondront pas à tous égards aux principes d'assurance dont s'inspire une entreprise d'assurance commerciale. Néanmoins, il y a un certain nombre de principes de base auxquels il faut s'en tenir si l'on veut que le régime établi ne soit pas que de nom un régime d'assurance. Nous y reviendrons plus loin.

8. Nos conclusions à ce sujet découlent d'un examen soigné des opinions qui nous ont été présentées dans les mémoires et à nos audiences publiques ainsi que des programmes établis en d'autres pays et de notre propre étude du problème en général. La formule de l'assurance permet de verser des prestations de droit aux personnes qui satisfont aux conditions d'admissibilité. Le montant et la durée des prestations sont déterminés en conformité des règles prescrites plutôt que laissés à la discrétion des administrateurs. Nous croyons que la formule de l'assurance offre ainsi des avantages considérables du point de vue de la liberté et de la dignité personnelles. Nous estimons également que cette formule, fondée sur les contributions versées par les personnes auxquelles s'applique le régime ou à leur égard, permet de financer le régime d'une façon méthodique et indépendamment des circonstances et des pressions qui accompagnent l'établissement des programmes budgétaires du gouvernement.

9. Nous sommes heureux que bien des gens appuient cette idée. De nombreux organismes qui nous ont exposé leurs vues se sont

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

prononcés en faveur d'un régime d'assurance-chômage fondé sur les principes de l'assurance et nous remarquons que la même idée est souvent exprimée dans les journaux et ailleurs où l'on étudie le problème.

10. Quelques organismes, nous en convenons, ont recommandé d'abandonner la formule de l'assurance pour la remplacer par un programme de versements prélevés sur le produit de l'impôt aux personnes sans travail et cherchant du travail, versements qui seraient d'une durée illimitée, allant jusqu'à ce que le réclamant ait un emploi convenable. Une telle proposition, même si elle semble résoudre certaines des difficultés que présente le régime actuel, créerait, à notre avis, d'autres difficultés et problèmes tellement insurmontables qu'il nous est impossible de l'accepter. Nous estimons que dans une grande mesure les recommandations de ce genre ont pour point de départ les difficultés résultant des efforts tentés pour étendre plus que de raison le régime d'assurance existant. Le programme que nous recommandons saura, croyons-nous, résoudre de façon différente la plupart de ces difficultés.

11. Même si, comme nous l'avons signalé, nous sommes convaincus qu'un régime d'assurance bien conçu a un rôle de premier plan à jouer dans tout programme de soutien des chômeurs, nous ne sommes pas moins convaincus qu'un régime d'assurance ne peut régler tout le problème. Tout effort tenté pour arriver à un tel résultat engendre de telles déformations qu'il devient impossible de sauvegarder les principes de base de l'assurance, le régime subissant une modification après une autre, sans que les décisions puissent se fonder sur de solides principes directeurs.

12. Nous croyons que, dans un régime de libre économie, il faut s'attendre à un certain minimum de chômage frictionnel. Le chômage à ce degré est, à notre avis, étroitement lié au maintien de la liberté dans le régime économique, c'est-à-dire, pour le travailleur, liberté de changer d'emploi, de changer de profession, de changer de lieu de résidence; pour l'employeur, liberté de lancer de nouvelles entreprises commerciales, d'établir de nouveaux produits, d'adopter de nouvelles méthodes et, pour le consommateur, liberté d'acheter librement où et quand il veut. Ce minimum de chômage ne saurait être évité, croyons-nous, que par l'enrégimentation de l'industrie, des travailleurs et des consommateurs, enrégimentation qui serait contraire à la doctrine qui est à la base de notre régime économique.

13. Même lorsque l'économie est en période de «plein emploi», elle accuse, l'expérience en témoigne, un peu de chômage frictionnel ou à court terme. D'après les enquêtes périodiques sur la population

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

active, la proportion des chômeurs par rapport à la population active civile n'a jamais été inférieure à 1.3 p. 100 depuis 1941. C'est le niveau minimum relevé en juin 1944; il révèle qu'en dépit des conditions tendues de l'emploi dans l'économie du temps de guerre il y avait encore du chômage. Même au cours des années d'après-guerre, où l'emploi a été à son maximum, la proportion des civils en chômage durant les mois de pointe des meilleures années n'a jamais baissé à un niveau sensiblement inférieur à 2 p. 100. Il semble donc que, même dans les conditions les meilleures du régime économique, on doive s'attendre à un minimum de chômage frictionnel.

14. C'est ce degré minimum de chômage de base, qu'engendre normalement le régime économique, que peut surtout pallier la formule de l'assurance. Il s'agit du chômage frictionnel et du chômage à court terme en général que provoque l'évolution constante des idées, des méthodes, des produits, des tendances du marché et des modalités individuelles de l'emploi. Le niveau de ce chômage a tendance à varier d'une année à l'autre; toutefois, en l'absence d'autres influences ou tendances importantes, il est peu probable qu'il atteigne des proportions graves. Il y a lieu, croyons-nous, d'indemniser d'une partie considérable de leur perte de salaire les gens qui souffrent des effets de ce genre de chômage et cela au moyen d'un régime d'assurance financé par ceux qui gagnent leur vie dans des entreprises où il y a employeur et employés. Nous croyons qu'un tel régime doit s'appliquer à tous les employés. Il n'y a aucune raison logique d'admettre des exceptions, soit au titre de la profession, soit à celui des gains, sauf dans les cas qui posent des problèmes d'ordre administratif.

15. Il y a cependant des variétés de chômage autres que le chômage frictionnel et à court terme, par exemple le chômage prolongé qu'engendrent les régressions économiques qui se produisent au cours du cycle économique, les îlots de chômage prolongé que peut créer la fermeture d'une industrie qui, à elle seule, fait vivre une région, et aussi le chômage qui se prolonge au delà d'une courte période par suite de changements survenus dans les méthodes ou les produits. Ces formes de chômage nous paraissent avoir des causes plus profondes que le chômage frictionnel ou à court terme, inhérent aux conditions ordinaires du régime économique, et elles exigent généralement le recours à des méthodes ou mesures qui ne seraient guère acceptables ni même réalisables à court terme. En pareils cas, le maintien du revenu n'est qu'un des moyens à prendre pour remédier au problème et on aurait bien tort, croyons-nous, de ne compter que sur ce moyen. Il faut remarquer également que certaines personnes peuvent avoir à souffrir d'un chô-

mage plus ou moins chronique, indépendamment de tout aspect particulier du régime économique, simplement en raison de défauts personnels, manque d'instruction ou de formation technique ou encore problèmes de personnalité.

16. Nous admettons qu'il n'est pas toujours possible de faire la distinction claire et nette entre ces formes de chômage et le chômage frictionnel et à court terme, qui est plus ou moins normal. Le meilleur élément de distinction entre les deux genres généraux de chômage est peut-être la durée du chômage subi par une personne par rapport à son dossier antérieur sur le plan de l'emploi. Toutefois, pour écarter la difficulté qu'il y a à distinguer entre les divers genres de chômage à leur début, le régime d'assurance-chômage devrait, à notre avis, absorber le premier contrecoup du chômage quelle qu'en soit la nature. Le chômage qui se prolonge au delà d'une période relativement courte peut être considéré en général comme découlant de causes anormales. Nous sommes donc d'avis qu'il y a lieu d'instituer un régime de prestations prolongées permettant de continuer le versement des prestations pendant une période supplémentaire à toute personne qui aurait épuisé ses droits aux prestations d'assurance. Le versement de ces prestations prolongées devrait, à notre avis, s'accompagner d'un vigoureux effort pour remédier à l'état de choses en raison duquel les personnes en cause sont demeurées sans travail au delà de la durée de leurs prestations d'assurance. Cet effort énergique devrait porter sur la politique monétaire et financière, la politique commerciale, le déplacement et la réadaptation des ouvriers, l'expansion des ressources et des industries, l'exécution de travaux d'hiver, l'examen des problèmes d'emploi particuliers à chacun et tous les autres moyens que comprend un programme complet d'emploi de la main-d'œuvre.

17. Dans un tel programme, le maintien du revenu ne compte que pour un seul élément. Vu que le chômage en question résulte ordinairement de problèmes qui se rattachent à l'ensemble de l'économie ou à l'économie de vastes régions plutôt qu'au jeu normal et libre des rapports entre employeur et employé, nous estimons que les frais de ces prestations prolongées doivent être à la charge de l'ensemble des contribuables sous le régime de l'imposition générale et non pas financés au moyen de contributions spéciales de la part des personnes en cause ou de leurs employeurs.

18. Nous ne croyons pas qu'un régime de prestations prolongées doive assurer des prestations à un particulier pendant une période indéfinie. Nous préconisons plutôt, comme nous l'exposerons plus en

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

détail par la suite, une période de prestations prolongées qui d'une manière générale serait proportionnée au dossier du réclamant en matière d'emploi, et nous pensons que le montant du versement devrait être également proportionné à son gain normal.

19. Nous arrivons à cette conclusion en tenant compte du fait que la population active au Canada n'est pas un groupe fermé ni homogène. Des gens y entrent ou en sortent; les uns veulent du travail à plein temps et les autres, seulement du travail à temps réduit. Il est impossible de juger dans tous les cas si le réclamant désire sincèrement un emploi ou non. Dans bien des cas où la personne est peu employable, il peut être extrêmement difficile de trouver un emploi convenable et, si les personnes en cause ne cherchent pas sérieusement à obtenir du travail, les problèmes du déplacement et de la réadaptation peuvent être impossibles à résoudre. En pareils cas, sous l'empire du régime auquel nous pensons, il n'y aurait pas lieu de verser des prestations durant un temps illimité. En outre, le grand public répugnerait à verser indéfiniment des prestations, aux dépens des contribuables, à des personnes dont on n'aurait pas examiné les besoins réels. Nous croyons également que le versement de prestations pendant une période indéfinie tendrait à créer un véritable noyau de chômage, à débilitier et à dégrader les personnes en cause et à faire oublier la nécessité d'apporter à leurs problèmes une solution d'un autre genre.

20. A propos de tout particulier pour qui le chômage se prolonge au delà de la période que nous jugeons convenable pour le versement de prestations d'assurance, y compris des prestations prolongées, il nous paraît absolument raisonnable d'envisager un régime d'assistance générale fondée sur le besoin après examen du cas. Des prestations déterminées conformément à des règles établies et d'après le dossier d'emploi antérieur seraient effectivement fondées sur la moyenne du besoin. Lorsque le chômage dure longtemps, il nous paraît souhaitable sur le plan social que le cas particulier fasse l'objet d'un examen destiné à évaluer les besoins réels, non seulement pour juger si les contribuables doivent continuer l'assistance, mais aussi pour calculer la somme d'assistance requise d'après les besoins. Une étude particulière déciderait s'il y a lieu de recourir à des méthodes spéciales dépassant les méthodes de portée plus générale du programme national d'emploi de la main-d'œuvre. On a ainsi besoin d'un nouveau genre d'administration. Les services de travailleurs sociaux compétents seraient nécessaires à cette fin et les décisions dépendraient non seulement des circonstances et des besoins personnels, mais aussi des conditions locales.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

21. Nous pensons donc qu'il y a lieu de recourir à un régime d'assistance générale fondée sur l'évaluation des besoins pour résoudre le problème du chômage résiduel. Le régime d'assistance s'appliquerait aux cas auxquels il a été impossible d'apporter d'autres solutions pendant que les intéressés touchaient des prestations en vertu des programmes précédents. Le régime d'assistance s'appliquerait donc aux personnes qui ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance ni aux prestations prolongées ou qui, y ayant été admises, les ont épuisées et sont dans le besoin.

22. En résumé, tout programme de soutien des chômeurs devrait, à notre avis, se composer de trois éléments. Le premier serait un régime d'assurance fondé sur les principes de l'assurance et soutenu par des contributions de la part et au nom des personnes intéressées; le premier contrecoup du chômage se trouverait ainsi absorbé pour une courte période. Le second élément serait un régime de prestations prolongées à verser à ceux qui auraient épuisé leurs prestations d'assurance et aussi, à certaines conditions, à ceux dont le chômage revêt un caractère saisonnier; les recettes de l'imposition générale serviraient à financer un tel régime. Le troisième élément serait un régime d'assistance fondé sur l'évaluation des besoins et appliqué par les autorités locales et régionales pour remédier au chômage résiduel, en tenant compte des conditions locales. Ces trois éléments du programme général feront l'objet d'une étude plus poussée au chapitre 4.

23. Au cours de notre étude des problèmes ici en cause, nous n'avons pas perdu de vue les abus qui se commettent sous le régime actuel et nous formulons plusieurs recommandations précises en vue d'écarter ou du moins de diminuer la possibilité de tels abus. La loi n'est cependant qu'un élément de la lutte contre les abus. Il importe tout autant que des administrateurs compétents et dévoués appliquent le régime avec équité, vigueur et imagination. Tout refus de maintenir sur pied un personnel administratif ayant l'ampleur et les qualités nécessaires ne peut manquer d'avoir les effets les plus déplorables sur l'application de programmes aussi vastes que ceux qui sont destinés à pourvoir au soutien pécuniaire des chômeurs. L'insuffisance des services administratifs ouvrira inévitablement la porte aux abus et jettera le discrédit sur l'ensemble du régime. Le travail du personnel administratif doit, il va de soi, trouver encouragement et appui à tous les échelons; il faut pour cela que les buts de l'ensemble du programme soient clairement compris non seulement des administrateurs, mais aussi du législateur et de la collectivité.

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

24. De ce point de vue, il importe, à notre avis, de mener une campagne d'éducation par les journaux et d'autres moyens de renseignement afin d'inculquer au public une juste idée de l'assurance-chômage. Il y a lieu de tirer au clair les droits et les devoirs des employés et des employeurs. Une meilleure compréhension de la nature de l'assurance-chômage devrait aider beaucoup à améliorer l'attitude du public. Une telle campagne d'éducation ne portera de fruits, cependant, que lorsque le public sera convaincu que la loi est appliquée avec équité et impartialité aux fins pour lesquelles elle a été instituée et que des modifications y auront été apportées pour enrayer certains des abus les plus criants. Lorsqu'on aura dissipé l'idée fort répandue selon laquelle la Caisse est un dispositif commode dont on se sert pour régler des problèmes que l'assurance-chômage n'est pas destinée à régler, on devrait recouvrer la confiance du public et obtenir de lui une meilleure collaboration.

25. Pour terminer cet exposé de principes généraux, nous voulons signaler que nos recommandations sont étroitement liées entre elles; qu'on n'aille pas supposer que nous serions en faveur de l'adoption de telle recommandation particulière ou de tel groupe de recommandations indépendamment de toute décision qui serait prise à l'égard des autres. Nous estimons que les recommandations doivent être envisagées dans leur ensemble. Si l'on veut faire un choix parmi ces recommandations, en prendre quelques-unes et écarter les autres, on doit prendre bien garde de ne pas détruire ainsi le programme d'ensemble que nous avons tenté de tracer, car cela pourrait aggraver l'état actuel des choses au lieu de l'améliorer.

26. Voici maintenant un résumé de nos recommandations. On trouvera au chapitre 4 de plus amples détails et précisions à ce sujet.

III. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

27. (On trouvera dans les paragraphes mentionnés à la fin de chaque article de plus amples détails sur l'article même.)

(1) Que soit adopté un programme de soutien des chômeurs composé des trois éléments suivants: d'abord, un régime d'assurance, financé au moyen des contributions des employés et des employeurs, pour absorber le premier contrecoup du chômage durant une période limitée; en second lieu, un régime financé au moyen des recettes de l'imposition générale et prévoyant le versement de prestations prolongées aux personnes qui ont épuisé leurs prestations d'assurance et, moyennant certaines conditions, aux personnes dont le chômage revêt

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

un caractère saisonnier; et, troisièmement, un régime d'assistance pour remédier au chômage résiduel, fondé sur l'évaluation des besoins et appliqué par les autorités locales et régionales en tenant compte des conditions locales; (chap. 1, par. 7 à 22).

(2) Que le régime d'assurance-chômage soit fondé sur les principes de l'assurance qui conviennent à un tel régime d'assurance sociale (chap. 4, par. 1 à 10).

(3) Que la participation au régime de l'assurance-chômage s'applique à toute personne de plus de 18 ans qui, dans la relation employé-employeur, joue le rôle d'employé, sous réserve des seules exceptions qu'imposent les problèmes d'ordre administratif (chap. 4, par. 11 à 32).

Plus précisément, à propos de la participation au régime existant, nous recommandons ici:

- a) que cette participation s'étende aux
 - (i) employés des gouvernements, fédéral, provinciaux et municipaux (sous réserve du consentement de la province dans le cas des employés d'un gouvernement provincial) (chap. 4, par. 12 à 14),
 - (ii) employés gagnant plus de \$5,460 par an (chap. 4, par. 16 à 19),
 - (iii) employés des hôpitaux et des institutions de bienfaisance (chap. 4, par. 24),
 - (iv) instituteurs (chap. 4, par. 12, 13, 15);
- b) que soit abolie la participation des
 - (i) pêcheurs indépendants (voir la recommandation 45 relative à l'établissement d'un régime distinct pour ce groupe) (chap. 4, par. 26),
 - (ii) personnes de moins de 18 ans (chap. 4, par. 27);
- c) que soit maintenue, à cause des problèmes d'ordre administratif, l'exclusion existante des employés de l'industrie agricole et du service domestique, mais que l'on tente des efforts pour résoudre ces problèmes et faire participer ces catégories au régime lorsqu'on aura mis au point des dispositions à cette fin (chap. 4, par. 20 à 22);
- d) que les exclusions existantes fondées sur les dangers d'abus soient maintenues (chap. 4, par. 25) et qu'elles s'appliquent à tout emploi de caractère familial, rémunéré ou non (chap.

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

4, par. 28), aux employés engagés avec un équipement important leur appartenant (chap. 4, par. 29), aux travailleurs occasionnels (chap. 4, par. 30), aux dirigeants et administrateurs de sociétés lorsque la Commission d'assurance-chômage est convaincue que ce sont surtout des travailleurs indépendants (chap. 4, par. 32);

e) que les exclusions existantes relatives aux membres des forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada soient maintenues (chap. 4, par. 23).

(4) Que le régime d'assurance-chômage, exception faite des dépenses d'administration, soit financé au moyen des contributions versées à parts égales par les employés et les employeurs, sans aucune contribution du gouvernement (sauf en sa qualité d'employeur) et que le gouvernement acquitte au moyen des recettes de l'imposition générale les frais d'application du régime (chap. 4, par. 33 à 39).

(5) Que le mode de contribution et les conditions d'admissibilité aux prestations soient révisés de façon que la catégorie des gains d'un employé qui travaille moins d'une semaine complète de travail pour le compte d'un employeur en particulier soit établie d'après le taux des gains de l'employé pour une semaine complète de travail et que la contribution requise pour chaque jour de travail réel soit le cinquième de la contribution hebdomadaire pour cette classe de gains; que la fiche de contribution de chaque personne assurée révèle le nombre de jours de travail réel pendant toute semaine où la personne assurée a travaillé moins d'une semaine complète; que l'affectation à un emploi assuré, nécessaire pour permettre à la personne assurée d'avoir droit à la prestation, soit exprimée en semaines complètes d'emploi ou de contribution, les parties de semaine étant converties en semaines complètes à raison de cinq jours pour une semaine; et que le taux de la prestation soit fondé sur la contribution moyenne par semaine complète de travail pour les vingt semaines complètes de contribution les plus récentes (ou leur équivalent en parties de semaine à raison de cinq jours pour une semaine); (chap. 4, par. 40 à 53).

(6) Que les méthodes existantes de perception et d'inscription des contributions soient maintenues, mais que la Commission d'assurance-chômage poursuive ses efforts en vue d'étendre le plus possible d'une manière utile et efficace le mode de paiement en bloc (chap. 4, par. 54 à 59).

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

(7) Que la méthode existante de mise en commun des risques soit maintenue et que les plans d'évaluation du mérite ou de l'expérience ne soient pas adoptés (chap. 4, par. 134 à 138).

(8) Que les taux actuels de contribution soient maintenus, sous réserve de l'adoption d'un taux comparable et satisfaisant pour la nouvelle classe la plus élevée, jusqu'à ce qu'un fonds de réserve convenable ait été établi et que l'expérience indique que les taux peuvent être réduits sans mettre en danger la solvabilité du régime (chap. 4, par. 154 à 163).

(9) Que la période d'affectation à un emploi assuré, nécessaire pour établir la période de prestation, soit d'au moins 30 semaines complètes d'emploi assuré au cours des deux ans qui précèdent la réclamation, dont 20 semaines au moins pendant la dernière année avant la réclamation et depuis le début de la dernière période de prestation (le cas échéant) et que, aux fins de cette évaluation, les parties de semaine soient converties en semaines complètes à raison de cinq jours pour une semaine (chap. 4, par. 60 à 70).

(10) Que la prestation maximum à verser pour toute période de prestation soit une semaine de prestation pour deux semaines complètes de contribution survenues durant l'année précédant la réclamation et depuis le début de la dernière période de prestation (le cas échéant) et que, à cette fin, les parties de semaine de contribution soient converties en semaines complètes à raison de cinq jours pour une semaine (chap. 4, par. 71 à 76).

(11) Qu'une autre classe de gains soit ajoutée afin de comprendre tous les employés gagnant au moins 80 dollars par semaine et que les deux classes de gains les plus basses soient fondues en une seule (chap. 4, par. 81, 82, 85).

(12) Que les taux de prestation soient haussés à 60 p. 100 environ des gains pour les réclamants qui ont une personne à leur charge et à environ 45 p. 100 des gains pour les réclamants sans personne à charge dans les classes de gains supérieures et soient portés à une proportion un peu plus élevée des gains dans les classes inférieures (chap. 4, par. 77 à 80, 83 à 85).

(13) Que les gains permis soient réduits pour équivaloir au quart environ du taux hebdomadaire de prestation dans chaque classe (chap. 4, par. 86 à 88).

(14) Que la prestation saisonnière sous sa forme actuelle soit abolie et que soient édictés des règlements relatifs aux travailleurs

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

saisonniers afin qu'aucune prestation d'assurance ne soit versée durant une période de chômage qui, d'après la fiche personnelle d'emploi du réclamant, est de caractère saisonnier et tend à se répéter (chap. 4, par. 89 à 103).

(15) Qu'aucun règlement spécial ne soit édicté à l'égard des femmes mariées, mais qu'on prenne des dispositions pour mieux surveiller les réclamations et suivre avec plus d'énergie les cas où des offres d'emploi ont été faites en vain, afin de réduire le mésusage du régime de la part de personnes qui ne sont pas sincèrement en quête d'emploi (chap. 4, par. 105, 106, 108 à 110).

(16) Que toute femme dont l'emploi prend fin à cause d'une grossesse soit considérée comme inapte à un emploi jusqu'à huit semaines après l'accouchement et que toute femme enceinte, dont l'emploi prend fin pour quelque autre raison, soit considérée comme inapte à occuper un emploi huit semaines avant l'accouchement et huit semaines après (chap. 4, par. 107, 111, 112).

(17) Que toute femme qui a des enfants d'âge préscolaire à sa charge soit considérée comme inapte à un emploi, à moins qu'elle ne prouve à la Commission d'assurance-chômage qu'elle a pris des dispositions satisfaisantes pour la garde des enfants au cas où elle recevrait une offre d'emploi (chap. 4, par. 111, 112).

(18) Que la pension touchée à la retraite en vertu d'un régime de pension patronal-salarial et les indemnités versées temporairement pour perte de salaire en vertu de programmes d'indemnisation des accidentés ou d'un régime patronal-salarial d'assistance-maladie ou d'invalidité soient considérées comme des gains lorsqu'il s'agit de déterminer les prestations à verser sous l'empire du régime d'assurance-chômage (chap. 4, par. 113 à 121).

(19) Que les sommes versées aux employés à la fin de leur emploi, primes, gratifications, indemnité de départ, congé payé ou autres bonifications, soient considérés comme des gains lorsqu'il s'agit de déterminer les prestations à verser sous l'empire du régime d'assurance-chômage (chap. 4, par. 130 à 132).

(20) Que des efforts soient tentés en vue d'intensifier les mesures de vérification postérieure des réclamations, pour déceler tout gain qu'on aurait pu cacher (chap. 4, par. 123 à 125).

(21) Que l'on poursuive les efforts tentés pour améliorer les méthodes et techniques relatives aux entrevues, afin de faire ressortir la vérité sur la disponibilité pour un emploi (chap. 4, par. 126).

(22) Que la perte du droit aux prestations, subie par le réclamant qui a mis fin à son emploi sans une juste cause ou a refusé une offre d'emploi convenable, entraîne une réduction de la période de prestation égale à la période de déchéance plutôt qu'un simple retard dans la réception des prestations (chap. 4, par. 139 à 141).

(23) Que la Commission d'assurance-chômage entreprenne une campagne énergique d'éducation destinée à faire comprendre aux employeurs l'importance qu'il y a de révéler les raisons exactes de chaque mise à pied et qu'elle recoure au pouvoir dont elle dispose maintenant pour intenter des poursuites aux employeurs qu'elle peut convaincre d'avoir fourni de faux renseignements (chap. 4, par. 127 à 129).

(24) Que les prestations supplémentaires de chômage auxquelles un réclamant a droit en vertu d'un programme établi par son employeur soient considérées comme des gains dans le calcul des prestations à verser sous le régime de l'assurance-chômage, sauf que, pour les réclamants dont les gains entrent dans la classe la plus élevée, les prestations à verser sous le régime de l'assurance-chômage seront le plus faible des deux montants suivants: a) le montant payable sous le régime de l'assurance indépendamment du programme de prestations supplémentaires de chômage, ou b) le montant requis pour porter le revenu hebdomadaire des gains, des prestations supplémentaires de chômage et des prestations d'assurance-chômage réunis du réclamant à 75 p. 100 de ses gains hebdomadaires normaux s'il a une personne à sa charge ou à 56½ p. 100 de ses gains hebdomadaires normaux s'il n'a personne à sa charge (chap. 4, par. 142 à 148).

(25) Que, dans le cas du réclamant orienté vers un cours de formation, les prestations d'assurance-chômage prennent fin et soient remplacées par une allocation de formation sous l'empire du programme général de formation professionnelle (chap. 4, par. 149, 150).

(26) Que le refus de franchir une ligne de piquets de grève lors d'un différend ouvrier soit considéré comme une participation au différend ouvrier, quelle que soit la raison de ce refus (chap. 4, par. 151).

(27) Que, là où des ouvriers d'une certaine classe ou catégorie participent à un différend ouvrier dans un établissement particulier en refusant de franchir une ligne de piquets de grève, un tel refus soit considéré comme constituant la participation au différend de tous les ouvriers de cette classe ou catégorie dans la région où s'appliquent

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

les conventions qui ont donné lieu au différend (chap. 4, par. 152, 153).

(28) Que le solde en main de la Caisse d'assurance-chômage non requis pour satisfaire aux prestations courantes soit placé de temps à autre dans des valeurs spécialement émises à cette fin par le gouvernement du Canada et que ces valeurs soient rachetables au pair, à trente jour d'avis, et portent intérêt à un taux à peu près égal au taux du marché, à la date d'émission, pour une émission de trois ans du gouvernement (chap. 4, par. 164 à 173).

(29) Que la Commission d'assurance-chômage soit chargée de dresser un bilan annuel révélant l'état de la Caisse à la fin de chaque année financière et précisant les recettes et dépenses survenues durant l'année; que le document soit vérifié par l'auditeur général et ensuite déposé le plus tôt possible au Parlement; et que la disposition actuelle prévoyant la demande d'un état financier de la part du ministre des Finances soit abrogée; (chap. 4, par. 172).

(30) Que soit adopté un régime de prestations prolongées afin que des prestations soient versées pendant une période limitée aux personnes qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage et, moyennant certaines conditions, aux personnes qui, à cause des règlements relatifs aux travailleurs saisonniers, sont inadmissibles aux prestations d'assurance-chômage, ces prestations prolongées devant être payées par le gouvernement fédéral au moyen de ses sources générales de revenu (chap. 4, par. 174 à 207).

(31) Que l'admissibilité aux prestations prolongées soit restreinte aux personnes qui se sont acquis dernièrement une période de prestation sous le régime de l'assurance-chômage et ont, soit épuisé leurs prestations d'assurance, soit perdu leur droit à cause des règlements relatifs aux travailleurs saisonniers, mais qu'aucune prestation ne soit versée sous l'empire de ce programme aux personnes de 70 ans ou plus qui touchent une pension sous l'empire de la loi sur la sécurité de la vieillesse, aux personnes de moins de 18 ans, ni aux femmes mariées qui ne sont pas l'unique soutien de leur famille (chap. 4, par. 179 à 185).

(32) Que la période maximum des prestations prolongées soit une fois et demie celle de la période de prestation d'assurance à laquelle le réclamant avait droit lors de sa période de prestation précédente; que l'admissibilité aux prestations prolongées commence dès l'expiration de la période de prestation prévue par l'assurance; et que l'admissibilité prenne fin à l'expiration d'une autre période égale à la période

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

maximum de prestation prolongée applicable à chaque cas particulier; (chap. 4, par. 186 à 188).

(33) Que le taux des prestations à verser sous le régime des prestations prolongées soit le même que celui des prestations auxquelles le réclamant avait droit sous le régime de l'assurance lors de sa période de prestation précédente (chap. 4, par. 189).

(34) Que les réclamants au titre de l'assurance-chômage qui ont perdu leur droit à cause des règlements relatifs aux travailleurs saisonniers soient autorisés à toucher des prestations prolongées pendant la saison morte, sous réserve de toutes les dispositions qui s'appliquent aux prestations prolongées et aussi de la disposition supplémentaire selon laquelle aucune prestation prolongée ne peut être versée à une personne qui durant les 52 semaines précédant la réclamation a eu au moins 40 semaines complètes d'emploi assuré (chap. 4, par. 191 à 197).

(35) Que l'application du régime des prestations prolongées soit accompagnée d'efforts plus intenses portant sur le développement du Service national de placement, l'adaptation aux effets de l'évolution technologique, l'exécution de programmes de réadaptation, la solution des problèmes que pose le changement d'emploi et d'industrie et le règlement de toute question qui se rattache à un programme national complet d'emploi (chap. 4, par. 200 à 202).

(36) Que tout réclamant admis aux prestations prolongées soit tenu d'accepter tout emploi qu'il peut raisonnablement exercer, que ce soit ou non le même que son emploi habituel, sous peine de perdre son droit aux prestations (chap. 4, par. 203 à 205).

(37) Que les réclamants admis au régime des prestations prolongées aient le droit d'en appeler des décisions des administrateurs au président du conseil arbitral local établi sous le régime de l'assurance-chômage (chap. 4, par. 207).

(38) Que les efforts se poursuivent en vue d'améliorer et d'accroître les programmes d'assistance appliqués suivant les besoins, afin qu'ils puissent remédier efficacement au chômage résiduel (chap. 4, par. 208, 209).

(39) Que le Service national de placement soit transféré au ministère du Travail comme moyen indispensable de coordination des efforts tentés au titre de la politique relative aux ressources humaines et des programmes d'emploi et que, par ses bureaux régionaux, il remplisse des fonctions administratives pour la Commission d'assurance-chômage (chap. 4, par. 210 à 220, 222).

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

(40) Que la Commission d'assurance-chômage soit chargée à tous égards de l'application du régime de l'assurance-chômage et du régime des prestations prolongées, sous réserve d'une entente avec le Service national de placement qui serait son représentant au niveau des bureaux régionaux, et qu'elle soit aussi chargée de la nomination des présidents de conseils arbitraux (chap. 4, par. 221 à 224).

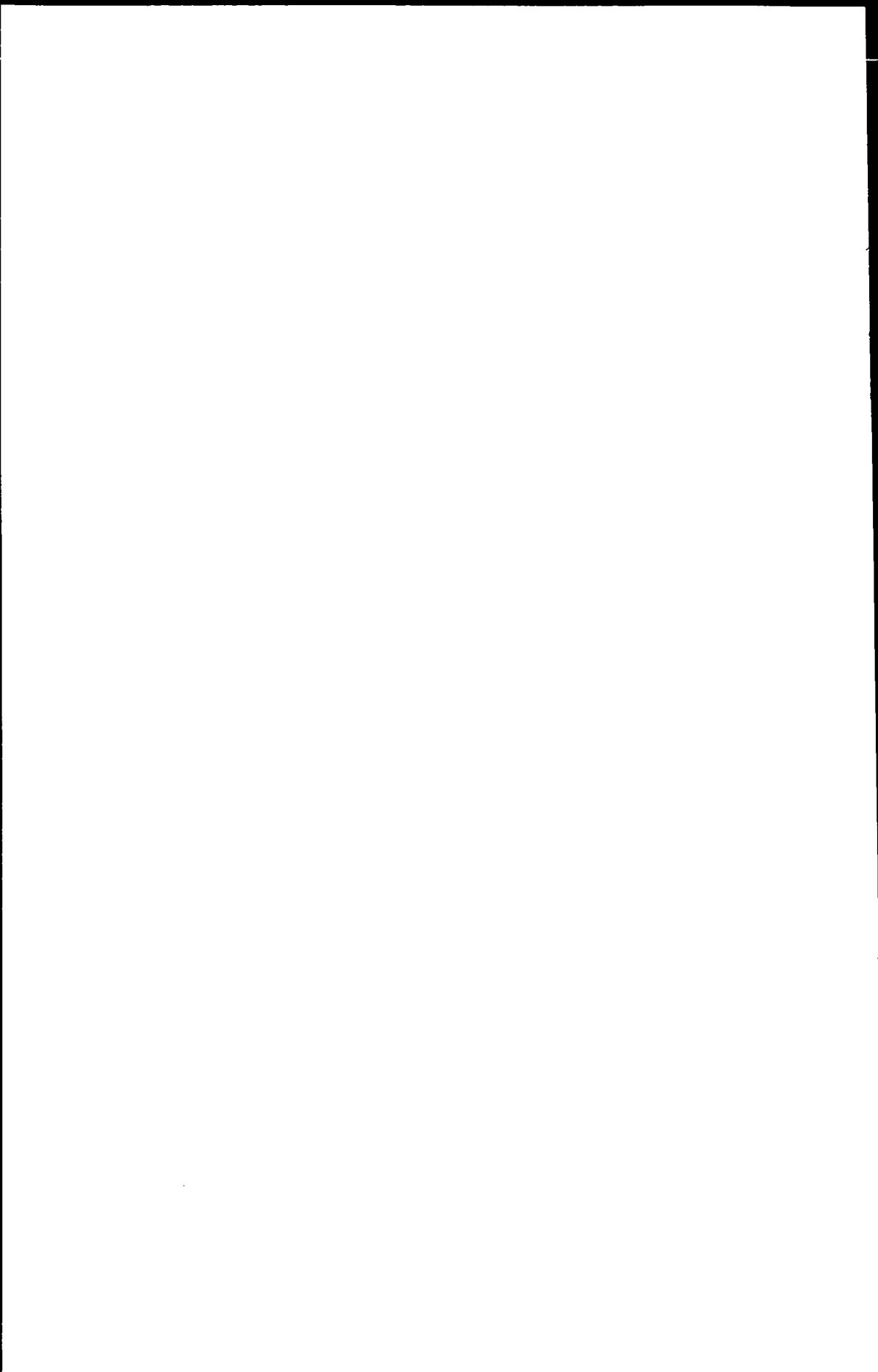
(41) Que la Commission d'assurance-chômage soit de nouveau autorisée à poursuivre les employeurs qui refusent de verser les contributions requises par la loi sur l'assurance-chômage (chap. 4, par. 229).

(42) Que des dispositions soient prises pour relever le niveau de l'instruction, de la formation et des traitements, afin d'améliorer la qualité du personnel de la Commission d'assurance-chômage et du Service national de placement et que soit augmenté, en particulier, le nombre des enquêteurs et vérificateurs de réclamations (chap. 4, 226 à 230, 232, 233).

(43) Que l'on améliore l'installation matérielle des bureaux régionaux du Service de placement (chap. 4, par. 231).

(44) Qu'un Comité consultatif chargé de veiller à la solvabilité du régime soit maintenu et qu'il soit composé de représentants des employeurs et des employés, nommés par le gouvernement et tirés de groupes que les organismes intéressés présentent à cette fin et auxquels pourraient s'ajouter d'autres membres représentant le public en général; et que le gouvernement accepte les recommandations du Comité consultatif concernant la structure financière du régime ou les rejette officiellement et donne ses raisons (chap. 4, par. 234 à 237).

(45) Qu'un régime distinct soit institué pour les pêcheurs indépendants et que ce régime soit plus en harmonie avec leur situation et leurs besoins que ne peut l'être le régime général de l'assurance-chômage et que le soin de veiller à l'application de ce régime distinct soit confié au ministère des Pêcheries (chap. 4, par. 238 à 244).



BREF HISTORIQUE DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

I. ASPECT LÉGISLATIF

1. Il semble superflu d'examiner en détail les études faites pendant plusieurs années sur l'avantage de créer un régime d'assurance contre le chômage. En 1935, le Parlement adoptait une loi visant à fournir une telle assurance, mais elle fut par la suite déclarée *ultra vires*. Une fois les difficultés constitutionnelles surmontées, la loi de 1940 sur l'assurance-chômage fut sanctionnée le 7 août de cette année-là. Bien qu'il ait subi plusieurs modifications importantes, le régime initial adopté en 1940 est le régime d'assurance-chômage encore en vigueur.

A. Régime basé sur les principes de l'assurance

2. Il semble superflu également de consacrer beaucoup d'espace à prouver que le régime adopté était un régime d'assurance et non un régime d'aide au chômage ou une autre forme d'aide sociale. Le mot «assurance» employé dans le titre de la loi ne l'a pas été au hasard; on a jugé qu'il définissait exactement la nature du régime. La loi canadienne s'inspirait en grande partie de la loi britannique, en vigueur depuis plusieurs années, et à un moindre degré des lois sur l'assurance-chômage en vigueur aux États-Unis depuis moins longtemps. Les régimes britannique et américain étaient tous deux basés sur les principes de l'assurance. Quand on étudie l'application des principes de l'assurance, on ne doit pas oublier que l'assurance-chômage est une assurance sociale et non une assurance commerciale et que, même s'il s'écarte parfois des principes jugés essentiels dans l'assurance commerciale, le régime d'assurance-chômage n'en reste pas moins un régime d'assurance.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

3. Au cours des années, il s'est écrit beaucoup de choses sur l'application des principes de l'assurance à l'assurance-chômage. Nous n'avons pas l'intention de répéter ici ce qui a déjà été dit sur ce sujet ou d'essayer de le dire mieux. Toutefois, afin d'examiner comment ces principes ont été inclus dans la loi initiale et comment ils ont survécu depuis lors, il serait peut-être utile de donner brièvement les principes énoncés par la Commission d'assurance-chômage il y a plusieurs années:

Un régime d'assurance doit être fondé sur des bases actuarielles. Il doit comporter une définition du risque assuré et préciser les conditions en vertu desquelles l'indemnité sera versée; le champ d'application de l'assurance doit être limité à des cas imprévus, non à des situations qui se produiront certainement; il doit être possible, dans une certaine mesure, d'établir approximativement le taux de fréquence des cas imprévus; le montant de l'indemnité (au titre de l'assurance-chômage, le taux et la durée des prestations) doit être fixé; et la prime ou contribution nécessaire pour constituer un fonds suffisant pour régler toutes les réclamations éventuelles doit être calculée.

Pour qu'un régime d'assurance-chômage soit vraiment un régime d'assurance, il faut (1) que l'assuré ait un intérêt assurable, c'est-à-dire risque de perdre quelque chose de réelle valeur, et (2) qu'il soit facile de constater la perte et d'établir qu'elle tombe dans les limites du contrat d'assurance.

Au titre de l'assurance-chômage, en ce qui concerne la condition (1), le risque est la perte d'un emploi et du salaire qui en découle. Une personne qui normalement n'exerce pas un emploi assurable la plupart du temps ni depuis quelque temps n'a rien de grande valeur à perdre et ne peut avoir un intérêt assurable. En ce qui concerne la condition (2), il faut qu'il existe une manière facile d'établir si un assuré est en chômage et s'il remplit ou non les conditions minimums pour recevoir des prestations.

Voilà une brève explication de ce qu'on entend par «principes de l'assurance», dans la mesure où cette expression se rapporte à l'assurance-chômage. Un régime d'aide pécuniaire aux chômeurs qui n'adhère pas à ces principes n'est pas une assurance.

B. La loi de 1940

a) Champ d'application

4. Il semble évident que la loi de 1940 sur l'assurance-chômage visait principalement à établir et à maintenir un service national de placement efficace. L'aspect assurance et l'aspect placement étaient réunis afin de fournir une assurance contre la perte subie par suite d'un chômage temporaire. La participation au régime était obligatoire, c'est-à-dire que, sauf pour les exceptions ci-dessous, toute personne

BREF HISTORIQUE DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

employée en vertu d'un contrat de services était assurée et obligée de contribuer, de même que son employeur et le gouvernement fédéral.

Emplois exceptés:

1. Emploi dans l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture.
2. Emploi dans la pêche.
3. Emploi dans le débit et l'exploitation des bois, sauf dans les scieries et les usines de traitement du bois qui fonctionnent plus de 30 semaines par année.
4. Emploi dans la chasse et le piégeage.
5. Emploi dans les transports par eau ou par air et emploi dans le débardage.
6. Emploi dans le service domestique particulier.
7. Emploi dans un hôpital ou dans une institution de bienfaisance sans but lucratif.
8. Emploi en qualité d'infirmière professionnelle auprès des malades ou à titre d'élève-infirmière.
9. Emploi comme instituteur, y compris les professeurs de musique et de danse.
10. Emploi comme membre des forces armées ou dans un corps de police public.
11. Emploi dans le service public du Canada, pour les employés nommés aux termes de la loi sur le service civil ou détenant un certificat de permanence.
12. Emploi dans le service public d'une province, sauf si le gouvernement de celle-ci y consent.
13. Emploi dans le service public d'une municipalité, sur certification de l'autorité municipale que l'emploi est permanent.
14. Emploi à titre d'agent rétribué par commission ou honoraires ou par une participation aux bénéfices, si l'employé ne dépend pas principalement de cette rémunération pour sa subsistance et s'il n'est pas lié à l'employeur par un contrat de service stipulant quand et comment le service doit être exécuté.
15. Emploi à un taux de rémunération dépassant \$2,000 par année.
16. Emploi d'une nature fortuite autrement que pour l'objet de l'entreprise habituelle de l'employeur.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

17. Emploi subsidiaire, qui ne représente pas le principal moyen de subsistance.
18. Emploi au service du conjoint de la personne employée.
19. Emploi pour lequel n'est versé aucun salaire, lorsque la personne employée est l'enfant de l'employeur.
20. Emploi dans lequel des personnes sont payées pour se livrer à un jeu.
21. Tout emploi
 - a) qui d'ordinaire dure moins de quatre heures par jour, ou
 - b) quand d'ordinaire l'employé travaille pour plus d'un employeur mais moins de quatre heures par jour pour l'un ou l'autre d'entre eux, ou
 - c) quand l'employé n'est en état d'occuper un emploi assuré qu'au plus deux jours par semaine.

5. L'application de la loi fut confiée à une commission se composant d'un commissaire en chef, d'un commissaire représentant les employeurs et d'un commissaire représentant les employés, plutôt qu'à un ministère du gouvernement. La commission relevait du Parlement et lui faisait rapport par l'intermédiaire du ministre du Travail. Dans le but de conseiller et d'aider la Commission dans son rôle de service de placement, on lui demanda d'établir un comité national de placement et tout autre comité qu'elle jugerait utile. Le Comité national de placement devait comprendre des membres choisis à la suite d'une consultation des organismes représentant les travailleurs et un nombre égal d'autres membres choisis après consultation des organismes représentant les employeurs.

6. Pour ce qui était de l'assurance, la loi prévoyait la création d'un comité appelé «Comité consultatif d'assurance-chômage». Elle stipulait qu'un membre au moins du Comité consultatif, autre que le président, devait être nommé après consultation d'organismes représentant les travailleurs et un nombre égal, après consultation d'organismes représentant les employeurs. Cette disposition de la loi ne semble pas avoir envisagé que le Comité se composerait seulement de représentants d'employés et de représentants d'employeurs, comme cela était le cas pour le Comité national de placement. Toutefois, dans la pratique, les membres du Comité, à l'exception du président, se sont répartis également entre représentants d'employeurs et d'employés. Le Comité, nommé par le gouverneur en conseil, était chargé de conseiller et d'aider la Commission d'assurance-chômage, de présenter un rapport

BREF HISTORIQUE DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

sur l'état de la Caisse d'assurance et de faire des recommandations si la Caisse était, ou pouvait devenir, insuffisante pour acquitter ses obligations. Le Comité était également habilité à présenter des recommandations visant à assurer les personnes qui ne relevaient pas de la loi.

b) La Caisse d'assurance-chômage et le Comité d'investissements

7. Les contributions au titre de la loi ont commencé le 1^{er} juillet 1941. Toutes les contributions étaient créditées à un compte spécial appelé «Caisse d'assurance-chômage» dans le Fonds du revenu consolidé. Aux contributions des employeurs et des employés s'ajoutait une contribution supplémentaire du gouvernement égale au cinquième du total des contributions réunies des employeurs et des employés. En outre, le gouvernement assumait tous les frais d'administration. Les retraits ne pouvaient être faits que dans le but de payer des prestations et de rembourser des contributions. S'il restait dans la Caisse des crédits qui n'étaient pas requis périodiquement pour les objets de la loi, le ministre des Finances, à la demande de la Commission, devait acheter des obligations émises ou garanties par le gouvernement du Canada. Toutefois, tous ces investissements ne pouvaient s'effectuer que sur l'autorisation du Comité d'investissements, composé d'un membre nommé par le ministre du Travail, d'un membre nommé par le ministre des Finances et d'un membre nommé par le gouverneur de la Banque du Canada ou, en son absence, du sous-gouverneur.

8. En général, les contributions se faisaient par l'apposition de timbres d'assurance-chômage sur un livret d'assurance, émis à chaque employé couvert par le régime, pour chaque jour d'emploi assuré. Il fut permis également d'utiliser un compteur automatique et, plus tard, la méthode du paiement en bloc.

c) Droit aux prestations

9. Afin d'établir qu'il avait droit à des prestations, le réclamant devait prouver:

- (i) que des contributions avaient été acquittées à son égard, pendant qu'il exerçait un emploi assuré, durant au moins 180 jours au cours des deux années précédant immédiatement la date de la demande de prestations;
- (ii) qu'il avait formulé une demande de prestations de chômage de la manière prescrite, et qu'il avait démontré son état de chômage pour chaque jour qu'il prétendait avoir été sans travail;

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

- (iii) qu'il était disponible et en état de travailler, mais incapable d'obtenir un emploi approprié; et
- (iv) qu'il avait régulièrement suivi, ou qu'il avait eu de bonnes raisons de ne pas suivre, un cours d'études ou de formation, approuvé par la Commission, qu'elle pouvait lui avoir ordonné de suivre en vue de se préparer ou de rester apte à obtenir un emploi ou à retourner au travail.

10. Pour appliquer aux contributions l'évaluation décrite à l'alinéa (i) du paragraphe 9 ci-dessus, c'est la notion «année de prestation» qui a servi. On en trouvera l'explication aux paragraphes 74 à 78 du Chapitre 3. Après la fin d'une année de prestation, le réclamant était obligé, afin de faire admettre une nouvelle demande, de prouver non seulement qu'il avait versé au moins 180 contributions quotidiennes au cours des deux années précédant la revendication, mais également qu'au moins 60 de ces contributions avaient été faites depuis le dernier jour où il avait reçu une prestation au cours de l'année de prestation précédente.

11. Un assuré perdait ses droits à des prestations s'il participait à un différend de travail ayant causé un arrêt de travail, s'il le finançait ou s'il y était directement intéressé. En outre, il perdait ses droits à des prestations pendant une période d'au plus six semaines:

- (i) s'il avait été congédié pour inconduite;
- (ii) s'il avait refusé, sans cause valable, d'accepter un emploi approprié;
- (iii) s'il avait volontairement quitté son emploi, sans cause valable.

12. La loi accordait au réclamant dont la demande avait été rejetée par un fonctionnaire de l'assurance le droit d'en appeler à un tribunal arbitral. Le tribunal se composait d'un président nommé par le gouverneur en conseil et d'un certain nombre de personnes représentant les employeurs, ainsi que d'un nombre égal de personnes représentant les employés. La loi prévoyait en outre un appel à un arbitre, lequel était choisi parmi les juges de la Cour de l'Échiquier et des Cours supérieures des provinces.

d) Montant et durée des prestations

13. A l'origine, le montant des prestations s'élevait à 34 fois la contribution moyenne versée par l'employé au cours des deux années précédentes, pour un réclamant sans personne à charge, et à 40 fois pour un réclamant avec une personne à charge. Aucune prestation

n'était versée pour les neuf premiers jours de chômage d'une année de prestation (la «période d'attente»), ni pour le premier jour de chômage d'une semaine (la «journée non indemnisable») à moins que le réclamant n'ait été en chômage durant toute la semaine ou à moins que le premier jour de chômage n'ait suivi une période continue de chômage d'au moins une semaine. La période d'attente était due en partie à des raisons d'ordre administratif et en partie à des raisons d'ordre financier, c'est-à-dire que de courtes périodes de chômage chaque année étaient jugées presque inévitables pour la plupart des personnes occupant un emploi assuré. Cette précaution était jugée comparable au montant déductible dans l'assurance-automobile. La durée maximum des prestations était d'un jour de prestation pour cinq contributions quotidiennes faites au cours des cinq années précédentes, moins un jour pour trois jours où des prestations avaient été versées au cours des trois années précédentes.

C. Assurance et réclamations des personnes âgées

14. En juin 1941, le Comité consultatif d'assurance-chômage se réunissait pour la première fois. Lors de la réunion de décembre 1941 du Comité consultatif, la Commission d'assurance-chômage lui soumettait des modifications qu'elle voulait apporter à la loi. Comme il fallait s'y attendre, la Commission s'était heurtée à certains problèmes d'ordre pratique dans l'exécution de la loi depuis le peu de temps qu'elle était en vigueur. Le Comité ayant approuvé plusieurs des propositions de la Commission, des mesures législatives furent prises en 1943. La Commission avait également recommandé que le champ d'application de la loi fût étendu aux emplois dans le débit et l'exploitation des bois et dans le débardage. Toute mesure à cet égard fut remise à plus tard. Fait intéressant à noter, le paiement des prestations n'avait pas encore commencé qu'on s'inquiétait déjà beaucoup des problèmes que poserait l'assurabilité des personnes âgées et les réclamations de prestations que présenteraient les personnes recevant une pension. Quand le versement des prestations commença, on se heurta, comme on l'avait prévu, au problème des assurés âgés, lequel devint le sujet de fréquentes discussions au sein du Comité consultatif. On étudia diverses solutions au problème, mais on n'en adopta aucune. La nature du problème, comme le voyait la Commission d'assurance-chômage, est brièvement énoncée dans le commentaire suivant de la Commission:

Au cours des quinze dernières années, les statistiques relatives aux réclamations et les renseignements obtenus par la Commission dans l'administration du régime d'assurance-chômage et du Service national

de placement n'ont cessé d'indiquer que le groupe des personnes âgées de 65 ans ou plus touchent beaucoup plus de prestations qu'elles ne le devraient par rapport au reste de la population assurée. La différence est si sensible qu'on ne peut que conclure que plusieurs de ces personnes âgées se sont retirées du marché du travail et touchent des prestations, soit pour augmenter leur pension, soit pour en tenir lieu.

On doit s'attendre que les réclamations présentées par les personnes âgées prennent plus d'ampleur, au point de vue tant du nombre que de la durée des prestations, étant donné qu'elles ont plus de difficulté que les jeunes à trouver un emploi. Par exemple, il ne serait pas étonnant que le taux soit de 50 à 75 p. 100 plus élevé que la moyenne. En fait, toutefois, il est d'environ 250 p. 100 à l'égard du nombre de réclamations et d'environ 300 p. 100 à l'égard du montant des prestations touchées¹.

15. Le problème reste encore à résoudre.

D. Changements apportés à l'application de la loi durant la guerre

16. En septembre 1942, un changement important mais temporaire a été apporté à l'application de la loi sur l'assurance-chômage par le décret du Conseil C.P. 7994, en date du 4 septembre 1942, qui confiait l'application de la loi précitée au ministre du Travail. La nature du changement se trouve dans l'extrait suivant du décret du conseil:

Le contrôle et la surveillance des fonctionnaires, commis et employés de la Commission d'assurance-chômage, ainsi que des divers locaux occupés par la Commission, sont placés par les présentes à la disposition du ministre du Travail, pour une période qui se terminera au jour fixé par une proclamation émise en vertu de l'article 2 de la loi des mesures de guerre, pour décréter que l'état de guerre n'existe plus, ou au jour, antérieur à cette date, qui pourra être fixé par décret du conseil; et le ministre du Travail peut utiliser ce personnel et ces locaux pour l'application du Règlement de 1942 sur le service sélectif national; et, sans préjudice de l'autonomie et de la permanence de la Commission d'assurance-chômage, il appliquera la loi de 1940 sur l'assurance-chômage, ainsi que le Règlement de 1942 sur le service sélectif national, en collaboration avec ladite Commission d'assurance-chômage; et à cet effet, il peut exercer les droits, pouvoirs, fonctions et attributions de la Commission d'assurance-chômage, lesquels droits, pouvoirs, fonctions et attributions sont étendus par les présentes au ministre du Travail, pour la période susdite.

¹Lettre de la Commission d'assurance-chômage au Comité d'enquête, en date du 16 août 1962.

E. Modifications de 1943

17. Par suite des discussions qui avaient eu lieu depuis la mise en œuvre de la loi en 1941, les premières modifications furent apportées à celle-ci en juillet 1943 et entrèrent en vigueur le 1^{er} septembre 1943. La plus importante portait de \$2,000 à \$2,400 le revenu maximum pour les emplois assurés. Le maximum de \$2,400 ne s'appliquait qu'aux employés payés sur une base semi-mensuelle ou mensuelle ou à commission. Les autres étaient assurés indépendamment de leur salaire. En outre, le champ d'application de la loi était étendu aux emplois se rattachant à un service d'utilité publique ainsi qu'aux employés des hôpitaux et institutions de bienfaisance qui pouvaient être assurés volontairement avec le consentement de la Commission. La loi établissait aussi l'assurabilité des employés du gouvernement fédéral, sauf ceux qui détiennent un certificat de permanence. Les exigences relatives à une année de prestation subséquente étaient également modifiées. Au début, on exigeait au moins 60 contributions quotidiennes depuis le dernier jour où le réclamant avait touché des prestations au cours de l'année précédente de prestation. La nouvelle condition exigeait 60 contributions quotidiennes après le commencement de l'année précédente de prestation.

F. Propositions au sujet de l'extension du champ d'application, 1944-1945

18. Durant toute l'année 1944, la Commission soumit des rapports détaillés et des propositions au Comité consultatif d'assurance-chômage sur la possibilité d'étendre l'application de la loi aux emplois alors compris dans la liste des emplois exceptés. Par le décret du Conseil C.P. 4773 du 26 juin 1944, le gouvernement informa le Comité consultatif «qu'il était jugé désirable et opportun d'étendre les dispositions de la loi de 1940 sur l'assurance-chômage aux emplois dans le débit et l'exploitation des bois, à certains emplois dans l'agriculture et l'horticulture, les hôpitaux et institutions de bienfaisance, aux infirmières professionnelles, sauf du service privé, et aux élèves-infirmières, aux emplois dans le service public du Canada ou dans le service public d'une municipalité». Le Comité fut chargé «de faire enquête et rapport sur la possibilité d'étendre l'assurance-chômage aux emplois exceptés aux termes de la Partie II de la loi».

19. En mai 1945, après des recherches poussées et la réception d'instances de la part des employeurs et des employés dans le débit

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

et l'exploitation des bois, le Comité fit rapport qu'il ne voyait aucune difficulté pouvant empêcher d'étendre le champ d'application du régime aux emplois dans les hôpitaux et les institutions de bienfaisance, dans le service public du Canada et dans le service public d'une municipalité; il refusa, toutefois, de se prononcer sur le principe en cause. Pour ce qui est des emplois d'infirmière professionnelle et certaines catégories d'emplois dans l'agriculture et l'horticulture, le Comité fit rapport qu'il se joindrait à la Commission d'assurance-chômage pour recommander que ces emplois soient assurés. Quant aux emplois dans le débit et l'exploitation des bois, le Comité souligna que la chose posait nombre de difficultés d'ordre pratique, mais que les emplois dans cette industrie devraient être inclus aux fins de l'assurance-chômage le plus tôt possible. Il fit donc savoir qu'il se joindrait à la Commission d'assurance-chômage pour recommander la chose au gouverneur en conseil. Il recommanderait, toutefois, que l'extension de l'assurance-chômage aux emplois dans le débit et l'exploitation des bois se fasse sur une base régionale et soit sujette à des règlements spéciaux tenant compte des diverses circonstances régionales. Le Comité indiqua que le pouvoir de la Commission d'édicter des règlements relatifs aux travailleurs saisonniers devrait être éclairci et renforcé afin que les emplois dans le débit et l'exploitation des bois soient dûment assurés.

20. La loi ne fut pas modifiée en 1945, mais à la suite des discussions antérieures sur la possibilité d'accorder l'assurabilité à certains emplois, des modifications furent apportées à l'assurabilité conformément aux pouvoirs conférés par la loi. Les emplois d'infirmière, sauf dans le service privé, et les emplois dans les transports par air devinrent des emplois assurés.

21. Par suite des dispositions de la loi sur la réadaptation des anciens combattants adoptée en 1945, l'ancien combattant qui comptait 15 semaines dans un emploi assuré était considéré comme ayant occupé un emploi assuré pendant la durée de son service militaire. Les contributions de l'employé et de l'employeur pour un tel «emploi» provenaient des sommes affectées à cette fin par le Parlement et créditées à la Caisse d'assurance-chômage. La Caisse était protégée des effets contraires de cette mesure par une disposition de la loi qui demandait au Comité consultatif d'assurance-chômage de faire rapport au gouverneur en conseil de tout effet contraire, en vue de l'adoption de mesures correctives. Si la chose eut des effets contraires sur la Caisse, rien n'indique qu'ils aient été importants.

G. Modifications de 1946

22. Par suite des modifications du 1^{er} octobre 1946, les emplois dans les transports par eau devinrent assurés. Le montant que le réclamant pouvait gagner sans nuire à son droit de recevoir des prestations était porté de \$1 à \$1.50 par jour. Il lui était permis de retirer cette rémunération seulement s'il le faisait dans une activité qu'il pouvait poursuivre en sus de son emploi habituel ou en dehors des heures ouvrables de cet emploi. Les modifications de 1946 prévoyaient également qu'à l'égard de l'administration du Service de placement, la Commission «serait comptable au Ministre», c'est-à-dire au ministre du Travail. En 1946, conformément aux pouvoirs conférés par la loi, l'assurabilité fut étendue aux emplois dans le débit et l'exploitation des bois en Colombie-Britannique.

23. Les dispositions ayant trait aux anciens combattants dans la loi sur la réadaptation des anciens combattants furent incorporées à la loi sur l'assurance-chômage. Aux fins de ces dispositions, les marins du commerce étaient considérés comme des anciens combattants. Les modifications de 1946 donnaient également à la Commission d'assurance-chômage le pouvoir d'inclure dans les employés assurés tout groupe ou toute catégorie de personnes qui n'étaient pas employées en vertu d'un contrat de services, quand leur exclusion pouvait donner lieu à des anomalies ou à des injustices parce que la nature de leur travail était semblable à celle d'emplois assurés.

H. Règlements relatifs aux travailleurs saisonniers

24. En 1946 furent établis les règlements relatifs aux saisonniers des transports par eau qui venaient d'être admis à l'assurance. Ces règlements avaient pour objet d'empêcher le versement des prestations au cours des périodes où le réclamant n'exerçait pas normalement son emploi. Ils étaient établis d'après les industries, c'est-à-dire que la Commission décidait quelles industries seraient considérées comme saisonnières aux fins de l'application des règlements. Sauf certaines exceptions dans des circonstances déterminées, le réclamant était classé comme travailleur saisonnier si, durant la période précédant sa réclamation, il avait été employé dans une industrie saisonnière pour une partie déterminée de cette période. La morte-saison pour les transports intérieurs par eau allait, aux fins des règlements, du 1^{er} janvier au 31 mars. En 1948, les règlements furent étendus aux emplois dans le débardage pour certains ports et, en 1949, aux emplois dans le débit et l'exploitation des bois à l'est des montagnes Rocheuses.

25. L'introduction des prestations supplémentaires en 1950 aboutit à l'abolition des règlements. Les personnes admissibles aux prestations supplémentaires ne pouvaient perdre leurs droits, aux termes des règlements, durant la période des prestations supplémentaires (alors, du 1^{er} janvier au 31 mars). D'autres modifications rendirent les règlements presque inopérants. Lors de la revision générale de la loi en 1955, on essaya de redonner quelque efficacité aux règlements. Les nouveaux règlements devaient entrer en vigueur en octobre 1955, mais leur application fut retardée d'un an, après quoi ils furent révoqués sans jamais avoir été mis en vigueur. Depuis lors, les règlements n'ont jamais été appliqués à une industrie. Le texte des règlements en vigueur de 1953 à 1955, ainsi que celui des règlements adoptés en 1955, lesquels, comme il est dit ci-dessus, ne sont jamais entrés en vigueur, se trouvent à l'appendice IV.

I. Modifications de 1948

26. Les modifications de la loi entrées en vigueur le 4 octobre 1948 apportèrent la première augmentation des taux de prestation. Le montant maximum que pouvait recevoir un employé avec une personne à charge était porté de \$14.40 à \$18.30 par semaine. Le revenu maximum de l'assurabilité était augmenté de \$2,400 à \$3,120.

J. Modifications de 1950—Prestations supplémentaires

27. Les modifications entrées en vigueur le 28 février 1950 introduisirent dans la loi un nouvel élément qui devait avoir des conséquences d'une portée considérable. Les prestations supplémentaires, dont il a été brièvement question au sujet des règlements relatifs aux travailleurs saisonniers, devinrent payables aux personnes incapables d'établir leur droit aux prestations ordinaires et

- a) dont le droit aux prestations était épuisé depuis le 31 mars précédent, ou
- b) qui avaient au moins 90 contributions quotidiennes depuis le 31 mars précédent.

28. Des prestations supplémentaires, fixées à environ 80 p. 100 du taux régulier, étaient payables du 1^{er} janvier au 31 mars (en 1950, du 1^{er} mars au 15 avril). A cause du coût des prestations supplémentaires, les taux de contribution furent augmentés d'un cent par jour pour les employeurs et employés et le gouvernement devait verser 20 p. 100 du montant supplémentaire ainsi prélevé. Il était également garanti provi-

soirement que, si les contributions supplémentaires étaient insuffisantes pour pourvoir aux prestations supplémentaires, le gouvernement comblerait le déficit.

29. D'autres modifications de la loi entrèrent en vigueur en juillet 1950. Le revenu maximum fut porté de \$3,120 à \$4,800. La prestation maximum, pour un employé sans personne à charge, fut augmentée de \$14.40 à \$16.20 par semaine et, pour un employé avec une personne à charge, de \$18.30 à \$21 par semaine. L'échelle des contributions fut révisée, le nombre de classes de contribution fut réduit et la contribution de l'employeur et celle de l'employé furent rendues égales. Le montant des gains permis fut augmenté de \$1.50 à \$2 par jour. En outre, la condition spéciale relative aux contributions pour une seconde ou subséquente année de prestation fut modifiée. Avant la modification, cette condition exigeait au moins 60 contributions quotidiennes depuis le début de l'année de prestation précédente. En vertu de la modification, la loi exigeait, soit au moins 60 contributions quotidiennes durant la période d'un an précédant la réclamation ou depuis le début de l'année de prestation précédente, selon la période qui était la plus courte, soit au moins 45 contributions durant la période de six mois précédant la réclamation ou depuis le début de l'année de prestation précédente, selon la période qui était la plus courte. L'assurabilité des emplois dans le débit et l'exploitation des bois était étendue à tout le Canada, sauf la Colombie-Britannique (dans cette dernière province, ces emplois avaient été admis à l'assurance en 1946).

K. Femmes mariées

30. Les modifications de 1950 autorisaient la Commission à édicter des règlements concernant les réclamations des femmes mariées. La Commission était d'avis que plusieurs femmes mariées touchaient des prestations alors qu'elles n'étaient pas vraiment en chômage ni en état de travailler. Des règlements furent établis en novembre 1950, exigeant que les femmes mariées qui réclamaient des prestations dans les deux ans suivant leur mariage remplissent certaines conditions, outre celles qui étaient exigées de tous les réclamants, pour avoir droit aux prestations. Les règlements, qui ne s'appliquaient que dans les cas où les femmes quittaient volontairement leur emploi, exigeaient que la femme qui réclamait des prestations dans les deux ans qui suivaient son mariage prouve par son dossier d'emploi qu'elle n'avait pas quitté le marché du travail par suite de son mariage. Elle pouvait le faire en prouvant qu'elle avait exercé un emploi assuré pendant un nombre déterminé de semaines après son mariage (15 au début, 10 plus tard) ou après sa

première cessation d'emploi consécutive à son mariage. Les règlements furent modifiés en 1951, 1952 et 1955, chaque modification visant à alléger les conditions supplémentaires imposées aux femmes mariées, de sorte que les règlements modifiés n'étaient pas particulièrement sévères.

31. Pendant que les règlements étaient en vigueur, entre 12,000 et 14,000 femmes nouvellement mariées perdirent annuellement leur droit à des prestations, ce qui permit à la Caisse d'économiser 2 millions et demi de dollars, selon la Commission d'assurance-chômage. Les règlements furent annulés en novembre 1957 et cette révocation fut suivie d'une forte augmentation des versements aux femmes mariées par rapport aux célibataires. En 1958, les prestations versées aux femmes célibataires augmentèrent de 60 p. 100, passant de 15 millions de dollars en 1957 à 24 millions de dollars en 1958, et diminuèrent ensuite. Au cours de la même période, les versements de prestations aux femmes mariées augmentèrent de 80 p. 100, passant de 27 à 47 millions de dollars, et continuèrent d'augmenter, même si les femmes mariées formaient à l'époque moins de la moitié des femmes au travail.

L. Changements au cours des 10 premières années

32. Bien qu'il ait été fait brièvement mention d'événements survenus après 1950, il serait peut-être opportun de revoir ici les changements survenus au cours des 10 premières années de la loi sur l'assurance-chômage. Au cours de ces années, le régime ne subit aucun changement fondamental, à l'exception peut-être de l'introduction des prestations supplémentaires. Dès le début de son existence, la Commission d'assurance-chômage poursuivit des études presque ininterrompues, en consultation avec le Comité consultatif, sur la possibilité d'étendre le champ d'application de la loi aux emplois originairement exceptés. Ceux-ci avaient été exclus en grande partie à cause des difficultés réelles prévues dans l'application du régime à certaines industries et professions. Ces difficultés ne pouvaient être résolues qu'à mesure que la Commission acquerrait de l'expérience dans l'application de la loi.

33. Au cours de ces 10 années, le champ d'application de la loi fut étendu aux emplois dans les transports par air et par eau, le débarquement, le débit et l'exploitation des bois, les soins d'infirmière professionnelle, les services d'utilité publique, les hôpitaux et les institutions de bienfaisance (à titre facultatif). Durant la même période, pour répondre aux besoins, le revenu maximum de l'assurabilité fut progres-

sivement porté de \$2,000 à \$4,800, non sans quelque opposition à chaque augmentation successive. (Pour plus de précisions sur les augmentations du revenu maximum, voir le tableau 1 du chapitre 3.)

M. Modifications de 1951 à 1954

34. En 1952, de nouvelles modifications furent apportées aux prestations. Le montant maximum versé à un réclamant avec une personne à charge était porté de \$21 à \$24 par semaine. La période d'attente, réduite de neuf à huit jours en 1950, était maintenant diminuée à cinq jours et certaines dispositions permettaient de remettre les jours d'attente à plus tard lors d'une deuxième ou subséquente réclamation. On apporta à la loi un changement plus important cette année-là, en ajoutant deux semaines à la période des prestations supplémentaires, ce qui la prolongeait jusqu'au 15 avril.

35. Le 3 août 1953, entra en vigueur un changement qui n'avait peut-être pas des proportions importantes, mais qui malgré tout s'éloignait du principe contenu dans la loi primitive. Il prévoyait que les personnes qui tombaient malades après avoir quitté leur emploi pourraient continuer à recevoir des prestations. Cette disposition était différente de la règle primitive, qui exigeait que le réclamant fût en état de travailler. Dans la pratique, la modification ne faisait que légaliser jusqu'à un certain point ce qui se pratiquait déjà.

N. Revision de la loi en 1955

36. En 1955, sous réserve des dispositions transitoires nécessaires, la loi de 1940 sur l'assurance-chômage fut annulée et remplacée par une nouvelle loi sur l'assurance-chômage, entièrement révisée, entrée en vigueur le 2 octobre de cette année-là.

37. Bien que dans l'ensemble la loi de 1955 maintînt le régime de base adopté en 1940, les changements étaient d'importance majeure. Les contributions furent placées sur une base hebdomadaire au lieu d'une base quotidienne. L'échelle des contributions était révisée de telle sorte que les contributions avoisinaient davantage le même pourcentage des gains dans chaque classe de gains. Trois nouvelles classes de gains étaient ajoutées, au niveau supérieur, pour fournir des prestations plus élevées aux employés des classes supérieures. Le fait de rendre les contributions hebdomadaires, au lieu de quotidiennes, eut sans doute pour résultat de régler certains problèmes, mais il en créa également de nouveaux.

38. Des changements importants furent aussi apportés, au sujet des prestations, généralement afin qu'il soit plus facile de les obtenir. Avant les modifications de 1955, le réclamant était obligé d'établir qu'il avait versé au moins 180 contributions quotidiennes durant les deux années précédant la date de la réclamation

- a) dont au moins 60 avaient été versées durant les 52 semaines précédant la réclamation (ou depuis le commencement de l'année de prestation qui précédait immédiatement, si cette période était plus courte) ou
- b) dont au moins 45 avaient été versées durant les 26 semaines précédant la réclamation (ou depuis le commencement de l'année de prestation qui précédait immédiatement, si cette période était plus courte).

39. Une prolongation de ces périodes était prévue pour les personnes qui étaient incapables de travailler, qui faisaient des affaires pour leur propre compte ou qui exerçaient un emploi non assuré.

40. En vertu de la nouvelle loi, le réclamant devait prouver qu'il avait été en chômage durant la semaine pour laquelle il réclamait des prestations; il perdait le droit de recevoir une prestation à l'égard d'une journée pour laquelle il n'avait pu prouver qu'il était capable de travailler tout en étant disponible et incapable d'obtenir un emploi approprié. Toutefois, les contributions donnant droit à des prestations étaient rattachées au nombre de semaines de contribution plutôt qu'au nombre de jours. La nouvelle condition statutaire de base exigeait que des contributions aient été acquittées pour chacune des 30 semaines durant les deux années précédant la date de la réclamation, et qu'au moins huit d'entre elles fussent dans l'année précédant immédiatement la réclamation. Cela permettait au réclamant de toucher un minimum de 15 semaines de prestation. Chaque période de deux semaines supplémentaires de contribution, durant les deux années précédant la réclamation, lui donnait droit à une autre semaine de prestation, jusqu'à un maximum de 36 semaines. Avant les modifications de 1955, le maximum était de 51 semaines. En vertu de la loi révisée, le réclamant devait prouver que des contributions avaient été acquittées durant au moins 30 semaines, mais il n'était pas nécessaire qu'il eût travaillé toute la semaine. Antérieurement, les 180 contributions quotidiennes qu'on exigeait équivalaient à 30 semaines complètes de travail. En vertu de la modification, aussi peu qu'une journée de travail durant chacune des 30 semaines pouvait suffire. Le taux des prestations devenait nécessairement moindre, mais le droit à une prestation était plus facile à établir.

BREF HISTORIQUE DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

41. Voici la façon de procéder dans l'un et l'autre cas. Avant la revision, si une personne qui travaillait d'ordinaire cinq jours par semaine se mettait à travailler seulement quatre jours par semaine, en vertu du régime du timbre quotidien elle en recevait quatre. Au cours d'une période de trois mois, cela lui donnait un crédit de 52 jours, soit huit semaines et demie. En vertu de la revision, elle avait à son crédit 13 semaines de contribution. Les conditions requises pour établir de nouveau le droit à des prestations étaient aussi sensiblement modifiées. Avant la revision, il fallait 60 jours depuis 12 mois ou 45 depuis 6 mois ou, dans chaque cas, depuis le début de la dernière année de prestation, si cette période était plus courte. En vertu de la revision, le réclamant n'avait qu'à accumuler un crédit de huit semaines supplémentaires de contribution au cours de l'année ou depuis le début de la période précédente de prestation, selon la période qui était la plus courte. Il devait aussi établir que des contributions avaient été versées durant chacune d'au moins 30 semaines au cours des deux années précédant la date de la dernière réclamation. Par mesure de précaution, il était prévu que les semaines de contribution qui précédaient une réclamation antérieure pouvaient être utilisées aux fins d'une nouvelle réclamation seulement si elles tombaient dans l'année précédant le commencement de la nouvelle réclamation. Cette mesure avait pour but d'empêcher un réclamant d'utiliser les mêmes contributions plusieurs fois pour avoir droit à des prestations sans avoir exercé un autre emploi assurable.

42. Le montant maximum de la prestation hebdomadaire était porté de \$17.10 à \$23 pour un réclamant sans personne à charge et de \$24 à \$30 pour un réclamant avec une personne à charge.

43. La façon d'établir la durée des prestations était sensiblement modifiée. Au début, on comptait une journée de prestation pour cinq contributions quotidiennes au cours des cinq années précédentes, moins un tiers des journées de prestation allouées au cours des trois années précédentes. Cela donnait un maximum de 51 semaines de prestation et un minimum fixé arbitrairement à six semaines. En vertu de la revision, la durée minimum était portée de 6 à 15 semaines et la période maximum, réduite de 51 à 36 semaines. En vertu de la loi primitive, pour obtenir le maximum de 51 semaines de prestation, le réclamant devait prouver qu'il avait travaillé pendant une période ininterrompue de cinq ans sans jamais présenter de réclamation, c'est-à-dire pendant une période ininterrompue de 260 semaines de travail. En vertu de la nouvelle loi, le réclamant avait droit au maximum des prestations s'il

avait acquitté 72 semaines de contribution au cours des deux années précédant sa réclamation; il avait donc alors droit à 36 semaines de prestation. Antérieurement, des contributions pour 72 semaines donnaient droit à des prestations pendant moins de 15 semaines. En outre, le réclamant n'avait pas à prouver qu'il avait exercé un emploi à plein temps pendant les 72 semaines de contribution.

44. Les règlements relatifs aux gains permis étaient aussi grandement modifiés. Avant la revision, le réclamant pouvait gagner jusqu'à \$2 par jour sans perdre son droit à des prestations si ce montant provenait d'une activité qu'il pouvait exercer en sus et en dehors de ses heures habituelles de travail. En vertu de la revision, une échelle de gains permis était établie pour chaque classe de gains. Si les gains dépassaient cette échelle, les prestations n'étaient pas refusées, mais elles étaient réduites d'un montant correspondant à l'excédent des gains. Les conditions relatives au temps et à la manière employés pour obtenir ces gains étaient éliminées.

45. Ce qu'on appelait jusqu'alors prestations supplémentaires était remplacé par des prestations saisonnières, expression qui devait prêter à confusion. Les prestations saisonnières étaient versées durant la période allant du 1^{er} janvier au 15 avril. Le taux des prestations supplémentaires était de 80 p. 100 ou moins du taux des prestations régulières. En vertu de la revision, le taux des prestations saisonnières devenait le même que le taux des prestations régulières. Les conditions exigées pour recevoir des prestations supplémentaires étaient les suivantes:

- a) au moins quinze contributions hebdomadaires depuis le 31 mars précédent; ou
- b) une période régulière de prestation pour le réclamant terminée après le 15 avril précédant la date de sa réclamation de prestations saisonnières.

46. Les réclamants qui avaient droit aux prestations saisonnières aux termes de l'alinéa a) devenaient admissibles à deux semaines de prestation pour trois semaines de contribution acquittées depuis le 31 mars précédent, sous réserve de la condition générale que les prestations saisonnières ne se prolongeraient en aucun cas après le 15 avril. Pour les cas non exclus par la cessation de la période des prestations saisonnières, cela signifiait un minimum de 10 semaines et un maximum de 15 semaines, soit la période complète des prestations saisonnières. Les réclamants qui remplissaient la condition exigée à l'alinéa b) devenaient admissibles aux prestations saisonnières correspondant au reste de la période des prestations saisonnières.

47. Avant la revision, il y avait une période d'attente de cinq jours, plus le premier jour non indemnisable, pour chaque réclamation. En vertu de la revision, la période d'attente était portée à six jours et le jour non indemnisable était supprimé. Avant la revision, la Commission avait le pouvoir de définir certaines circonstances où la période d'attente pouvait être remise à plus tard, quand une nouvelle période de prestation commençait. En vertu de la revision, la Commission avait le pouvoir de supprimer la période d'attente entièrement en certaines circonstances, au lieu de la remettre simplement à plus tard.

O. Champ d'application étendu par règlement en 1955

48. Outre les modifications apportées à la loi, le champ d'application en était étendu par règlement aux emplois suivants:

- a) emplois dans les secteurs de l'agriculture ayant trait à l'élevage des volailles et au classement des œufs ainsi qu'à l'élevage des chevaux de course, chevaux de selle et chevaux d'attelage léger;
- b) emplois dans l'horticulture, sauf certains emplois ayant trait à l'agriculture générale ou exercés dans une pépinière ou une serre;
- c) emplois dans l'exploitation forestière, sauf certains emplois intermittents ou temporaires;
- d) emplois comme membre d'une force de police municipale si l'emploi avait débuté après le 31 décembre 1955, sous réserve du consentement de la municipalité et de l'assentiment de la Commission.

P. Modifications de 1956

49. Les modifications apportées à la loi le 30 septembre 1956 prévoyaient son application aux pêcheurs par voie de règlements. Les pêcheurs furent assurés à partir du 1^{er} avril 1957. Les conditions nécessaires pour avoir droit aux prestations lors d'une deuxième réclamation ou d'une réclamation subséquente furent adoucies. Avant la modification, il fallait, entre autres, avoir contribué pendant au moins 30 semaines au cours des 52 semaines précédentes, ou depuis le commencement de la dernière période de prestation si c'était plus de 52 semaines avant la réclamation. Aux termes de la modification, la période était réduite de 30 à 24 semaines.

Q. Modifications de 1957 à 1959

50. Les modifications apportées à la loi en novembre 1957 et en mai 1958 avaient trait aux prestations saisonnières, alors bien établies. En 1957, la période des prestations saisonnières était allongée d'un mois au commencement et à la fin, de façon à s'étendre du 1^{er} décembre au 15 mai. La durée minimum était portée de 10 à 13 semaines, pour les cas non exclus par la cessation de la période des prestations saisonnières, et la durée maximum de 16 à 24 semaines. En 1958, et pour cette année-là seulement, la période des prestations saisonnières fut prolongée jusqu'au 28 juin 1958. Vers le même temps, soit à la fin de 1957, les règlements relatifs aux femmes mariées étaient révoqués.

51. Aux termes des modifications apportées à la loi le 27 septembre 1959, deux nouvelles classes de prestations étaient créées. Les prestations hebdomadaires maximums étaient portées de \$23 à \$27 pour quelqu'un n'ayant personne à sa charge et de \$30 à \$36 pour quelqu'un ayant une personne à sa charge. La durée maximum des prestations était portée de 36 à 52 semaines. Les contributions étaient augmentées de 30 p. 100 et le plafond était élevé, passant de \$4,800 à \$5,460. Selon une autre modification, le taux de prestation ne pouvait, lors d'une deuxième réclamation faite moins de 104 semaines après une réclamation antérieure, baisser de plus d'un échelon. A première vue, ce changement ne semblait pas très important, mais il s'est effectivement révélé très coûteux. Les gains permis furent portés à la moitié du taux des prestations hebdomadaires.

R. La loi et ses modifications pendant 20 ans

52. Avant d'aller plus loin, il serait intéressant de comparer certaines des principales caractéristiques de la loi dans sa forme originale et après 20 ans de modifications. Bien que les diverses modifications aient apporté des changements importants à certains aspects de la loi, le principe fondamental de la loi modifiée était le même qu'à l'origine.

53. Comme le prévoyait la loi primitive, l'assurabilité s'est étendue graduellement à des emplois originellement exceptés, à mesure que les problèmes d'ordre administratif étaient résolus. Ont été admis à l'assurance les emplois dans les transports par air et par eau, le débardage, l'exploitation forestière et l'abattage du bois, la profession d'infirmière autre que dans le service privé, les services d'utilité publique, les emplois dans les hôpitaux et les institutions de bienfaisance (à titre facultatif),

certains secteurs de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture, les emplois dans la pêche, le service public provincial (à titre facultatif) et le service public fédéral (employés temporaires).

54. Les règlements concernant le droit aux prestations ont beaucoup changé. Aux termes de la loi de 1940, le réclamant devait, pour une première réclamation, avoir contribué pendant au moins 180 jours au cours des deux années précédant la réclamation; pour une réclamation subséquente, il devait prouver en outre qu'au moins 60 de ces contributions quotidiennes avaient été faites depuis le dernier jour de prestation de l'année de prestation antérieure. Selon la loi refondue, si un réclamant n'a pas établi de période de prestation antérieure au cours des 104 semaines antérieures à sa nouvelle réclamation, il doit compter au moins 30 semaines de contribution pendant les 104 semaines antérieures, dont 8 doivent avoir été dans les 52 dernières semaines. S'il a établi une période de prestation antérieure au cours des 104 semaines qui ont précédé sa nouvelle réclamation, il doit compter au moins 30 semaines de contribution pendant les 104 semaines antérieures, dont 24 doivent avoir été dans les 52 dernières semaines ou dans la période écoulée depuis le début de la période de prestation immédiatement antérieure, selon celle des deux périodes qui est la plus longue, et 8 doivent avoir été dans les 52 dernières semaines ou dans la période écoulée depuis le commencement de la période de prestation immédiatement antérieure, selon celle des deux périodes qui est la plus courte.

55. Les dispositions relatives à la durée des prestations ont également beaucoup changé. Aux termes de la loi de 1940, le réclamant avait droit à des prestations pour un nombre de jours égal au cinquième du nombre de jours pour lequel des contributions avaient été versées à son égard durant les cinq années précédant sa réclamation, moins le tiers du nombre de jours de prestation compris dans la période de trois ans précédant la réclamation. Le maximum était de 51 semaines et il n'était accordé que si le réclamant comptait une période ininterrompue de cinq ans de contribution sans réclamation au cours des cinq années précédant la réclamation. Selon la loi refondue, le réclamant qui n'a pas fait de réclamation dans les 104 semaines précédant sa nouvelle réclamation a droit à une semaine de prestation pour deux semaines de contribution et la durée maximum est de 52 semaines. Étant donné que, pour avoir droit à des prestations, le réclamant doit toujours compter au moins 30 semaines de contribution au cours des 104 semaines précédant la réclamation, la durée minimum est de 15 semaines. Le réclamant qui a établi une réclamation dans les 104 semaines précédant sa nouvelle réclamation a droit à une semaine de prestation pour deux semaines de

contribution depuis la date où a été établie sa réclamation antérieure. Ici encore le maximum est de 52 semaines. Comme il doit compter au moins 24 semaines de contribution dans cette période pour avoir droit à des prestations, la durée minimum est de 12 semaines de prestation.

56. Le taux et la période de prestation étant maintenant établis hebdomadairement tout comme les contributions, une personne peut, si l'on prend un cas exceptionnel, avoir droit à des prestations après une journée d'emploi dans chaque semaine de 30 semaines comprises dans les 104 semaines qui précèdent sa réclamation. La période maximum de prestation a été réduite à 36 semaines en 1955 pour être plus tard rétablie à 52. Cependant, le réclamant peut obtenir une période maximum bien plus facilement à l'heure actuelle qu'il ne le pouvait en vertu de la loi primitive. Il est maintenant possible d'étendre cette période maximum de prestation en établissant une réclamation de prestations saisonnières.

57. Dans les paragraphes précédents, il a été question de certains des changements importants concernant l'assurabilité, les contributions, le droit aux prestations ainsi que leur taux et leur durée. Il y a eu également un grand nombre d'autres modifications d'importance secondaire. Aux termes de la loi de 1940, le premier jour de chômage à l'égard de chaque réclamation était un jour non indemnisable; cette règle n'est plus en vigueur. A l'origine, il fallait attendre neuf jours avant le paiement des prestations; cette période a été réduite à six jours. Les règlements concernant les gains permis ont été grandement modifiés. Au début, le réclamant pouvait gagner \$1 par jour sans rien changer au droit qu'il avait à des prestations, si l'emploi qu'il remplissait pouvait s'exercer en sus de l'emploi habituel et en dehors des heures ouvrables de cet emploi. Les gains dépassant cette somme privaient le réclamant de son droit aux prestations. Il existe maintenant une échelle de gains permis allant, selon les classes de gains, jusqu'à \$18 par semaine. Si les gains dépassent cette échelle, les prestations ne sont pas refusées; elles sont réduites du montant de l'excédent. Le réclamant ne perd pas ses droits à des prestations, comme auparavant, par suite d'incapacité de travailler en raison d'une maladie qui a commencé après le début de la période de prestation.

II. ABUS ET MÉSUSAGES

58. Maintenant que nous avons résumé très brièvement quelques-unes des principales caractéristiques de la loi et des règlements de l'origine à nos jours, nous indiquerons les abus et les mésusages qui se sont manifestés au cours des années.

BREF HISTORIQUE DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

59. L'inquiétude générale qu'on éprouve à l'égard de la baisse des fonds dans la Caisse d'assurance-chômage a naturellement attiré l'attention sur les infractions réelles ou présumées contre la lettre et l'esprit de la loi. On croit généralement que des millions de dollars ont été versés par la Caisse dans des cas non prévus par les auteurs de la loi. Nous nous proposons d'exposer ici certains faits qui portent à croire qu'on a empiété indûment sur la Caisse.

A. Défaut des employeurs de se conformer à la loi

60. Avant d'analyser les réclamations abusives faites à la Caisse, il y aurait lieu de mentionner brièvement que certains employeurs ne versent pas à la Caisse les paiements exigés par la loi. La Caisse en a souffert, quoiqu'à un degré moindre que des réclamations abusives. Au début de l'application de la loi, les poursuites intentées contre les employeurs récalcitrants constituaient une large part des mesures prises en vue de l'exécution de la loi. Ainsi, en 1944-1945, 109 poursuites furent intentées contre des employeurs et 67 seulement contre des réclamants.

61. Qu'on ne se soit pas conformé aux dispositions de la loi concernant les contributions aux premiers temps de sa mise en vigueur, la chose n'étonne pas trop; malheureusement, on a continué de s'y soustraire. Le problème continue d'être grave et nous en avons une idée en lisant l'extrait qui suit du rapport de la Commission d'assurance-chômage pour l'année terminée le 31 mars 1961:

Chez les employeurs, le délit s'est maintenu à un haut niveau. On a constaté des arriérés dans 55,845 cas de vérification (soit 29.6 p. 100 des cas); ces arriérés s'élevaient globalement à \$2,437,256.09. Quand un employeur a commis deux infractions de suite, on impose une amende de 10 p. 100; le cas s'est présenté 10,891 fois et le montant perçu s'est élevé à \$69,001.63. Afin de maintenir les arriérés au minimum, les vérificateurs reçoivent instruction de tâcher d'obtenir le paiement alors qu'ils sont dans les locaux des employeurs. Lorsque la division de la vérification ne peut percevoir l'arriéré des contributions, la cause est renvoyée à la direction de l'exécution de la loi pour recours à la Cour de l'Échiquier ou pour saisie-arrêt. L'arriéré des contributions s'élevait à la fin de l'année à \$383,589.43 et accusait une augmentation de \$101,426 par rapport à l'année précédente. Parmi les comptes impayés, presque la moitié se rattachaient à des cas de banqueroute.

62. Dans le même rapport, on peut aussi lire ce qui suit: «Le nombre des employeurs inscrits assujettis à la vérification a continué de monter et a atteint à la fin de l'année le chiffre de 398,604, celui-ci accusant

une augmentation de 10,944 par rapport à l'année précédente et une augmentation de 172,047 depuis 1951. Malgré la forte augmentation du nombre des employeurs depuis dix ans, le personnel affecté à la vérification à l'extérieur n'a augmenté que légèrement au cours de la même période, ayant passé de 351 à 368.»

63. En dix ans, le nombre des employeurs inscrits a presque doublé et pourtant le personnel des vérificateurs de l'extérieur a très peu augmenté; il est passé de 351 à 368. Il est vrai que les techniques ont été améliorées, mais il est encore difficile de comprendre qu'un personnel dont le nombre n'a presque pas changé ait à accomplir une tâche qui a presque doublé.

64. Aux termes de la loi de 1940, la seule mesure qu'on pouvait prendre contre les employeurs qui négligeaient ou qui refusaient de faire les contributions requises était de les poursuivre en justice. Lors de la révision de 1955, on a abandonné la disposition relative à la poursuite et, à la place, on a donné aux fonctionnaires de la Commission le pouvoir d'imposer des sanctions. En même temps, des dispositions ont été prévues permettant d'avoir recours à des saisies ou à la Cour de l'Échiquier. Ainsi que l'indique l'extrait précité du rapport de la Commission d'assurance-chômage, l'exécution de la loi concernant les contributions est maintenant fondée en grande partie sur l'imposition de peines par les fonctionnaires de la Commission. Dans l'ensemble, cette nouvelle façon d'exécuter la loi en ce qui concerne les contributions semble avoir eu de bons résultats, mais il y aurait quand même lieu de prendre des dispositions qui permettraient d'intenter des poursuites dans les cas patents où les sanctions modérées ne sont pas suffisamment persuasives.

65. C'est en omettant de faire les contributions exigées que les employeurs enfreignent la loi le plus souvent. Cependant, il est d'autres infractions pour lesquelles la loi prévoit des sanctions et auxquelles on se voit forcé de recourir. Ces infractions ont trait à l'omission de s'inscrire comme employeur, au défaut de tenir et de produire des registres et de faire des rapports, etc. En 1960-1961, 496 poursuites ont été intentées contre des employeurs pour de telles infractions. Il est manifeste que c'est en dernier ressort, quand toute autre mesure a été vaine, que des poursuites sont intentées.

B. Réclamations frauduleuses ou autrement irrégulières

66. Maintenant que nous avons parlé, quoique brièvement, de problèmes concernant l'entrée de fonds dans la Caisse, il nous est loisible de nous occuper des problèmes plus compliqués des sorties de

fonds de la Caisse, dans les cas où le paiement est contraire à la lettre ou à l'esprit de la loi. La loi définit nettement les conditions dans lesquelles le réclamant a le droit de recevoir des prestations et il est manifeste que, ces conditions n'existant pas, le droit aux prestations n'existe pas non plus.

67. Néanmoins, il est notoire que des centaines de milliers de dollars sortent de la Caisse chaque année par suite de fraudes de diverse gravité et dans des circonstances où le réclamant sait fort bien que le paiement n'est pas prévu par la loi. On ne saurait dire exactement à combien se montent ces paiements, mais certains chiffres sont connus qui permettent de tirer des conclusions. Il est fort possible que le problème, débattu en public, ait été exagéré. Même en admettant la chose, le problème est assez important pour causer de l'inquiétude.

68. D'après des chiffres fournis par la Commission d'assurance-chômage pour l'année terminée le 31 mars 1961, les réclamations frauduleuses susceptibles d'être prouvées se sont élevées à \$2,268,464. En comparaison du montant total des réclamations, 514 millions, ce chiffre peut ne pas paraître tellement considérable; toutefois, il ne comprend pas toutes les fraudes, mais seulement celles qui ont été repérées. Il ne tient pas compte des fraudes non découvertes ou des paiements versés dans des conditions qu'on ne saurait qualifier de frauduleuses, mais qui sont néanmoins contraires à l'esprit de la loi.

69. Quelles sont donc les conditions fondamentales dans lesquelles le réclamant a le droit de recevoir des prestations? Il faut

- (1) qu'il soit en chômage,
- (2) qu'il soit disponible et en état de travailler, et
- (3) qu'il soit incapable d'obtenir un emploi approprié.

Voilà qui semble simple, mais dans la pratique ce ne l'est pas. Est-il vraiment en chômage? Est-il capable de travailler? Est-il vraiment disponible pour travailler? Qu'est-ce qu'un emploi approprié?

70. Le réclamant qui a apparemment droit à des prestations est cependant exclu quand, sans motif valable, il

- (1) refuse ou omet de demander ou d'accepter un emploi approprié,
- (2) néglige de saisir l'occasion d'un emploi approprié,
- (3) omet d'observer les instructions écrites que lui a données la Commission en vue de l'aider à trouver un emploi approprié,

- (4) omet de suivre un cours d'étude que la Commission lui a enjoint de suivre.

71. La loi ne précise pas ce qu'est un emploi approprié, mais elle décrit certains emplois qui ne sont pas appropriés comme

- (1) le travail dans une usine où il y a un arrêt d'ouvrage attribuable à un différend de travail,
- (2) le travail dans l'activité habituelle du réclamant à un salaire inférieur aux taux courants, ou à des conditions moins favorables que celles qui existent généralement,
- (3) le travail dans une activité autre que l'activité habituelle du réclamant, soit à un taux de gain inférieur, soit à des conditions moins favorables que celles qui existent dans son activité habituelle.

72. Plus loin, la loi prévoit qu'après un laps de temps raisonnable, le travail dans un emploi autre que l'activité habituelle est approprié s'il est au salaire courant pour cette activité et que les conditions de travail ne sont pas moins favorables que celles qui sont prévues par convention syndicale ou reconnues par les bons employeurs.

73. Le réclamant est également exclu des prestations s'il perd son emploi par suite d'inconduite ou s'il quitte volontairement son emploi sans juste cause. La période d'exclusion est d'au plus six semaines. En plus de cette règle générale qui prévoit l'exclusion pour une période d'au plus six semaines (ce qui, très souvent, ne fait que retarder les prestations, soit une peine bien légère), l'article 65 de la loi prévoit une peine plus rigoureuse dans le cas d'une personne qui fait une fausse déclaration ou une fausse représentation pour réclamer des prestations. En pareil cas, cette personne est exclue des prestations pour une durée maximum de six semaines. Il s'agit là d'une perte de prestations et non seulement d'un retard dans leur paiement. Le réclamant exclu des prestations par un fonctionnaire de l'assurance pour quelque raison que ce soit a le droit d'interjeter appel à un conseil arbitral.

C. Procédure en matière de réclamations

74. Maintenant que nous avons parlé des conditions fondamentales qui donnent droit aux prestations, des raisons qui motivent l'exclusion et du droit d'interjeter appel, nous pouvons aborder la question de ce qui se produit quand l'assuré devient chômeur. Il obtient son livret d'assurance de son employeur et se présente en personne au bureau local de la Commission d'assurance-chômage, principalement pour se chercher un nouvel emploi et, s'il n'y en a pas, formuler sa réclamation

de prestations. A ce moment-là doit s'exercer un des plus importants contrôles du régime, c'est-à-dire l'entrevue pour établir le dossier d'emploi, les raisons de la cessation de l'emploi, la capacité de travailler, la disponibilité pour un emploi ainsi que l'existence d'un emploi approprié.

75. En vue d'établir une cause possible d'exclusion des prestations, on envoie au dernier employeur une demande de renseignements pour vérifier la raison de la cessation de l'emploi. En général, les employeurs se rendent à cette demande; cependant, il est d'usage de procéder au règlement de la réclamation à l'expiration de huit jours, même si le dernier employeur néglige de confirmer la raison donnée par l'employé pour la cessation de son emploi. Si l'on poussait davantage la demande de confirmation concernant la cessation de l'emploi, on mettrait sans doute au jour un plus grand nombre de départs volontaires. Il y a lieu de croire que des employeurs s'entendent avec leurs employés pour les aider à établir une réclamation de prestations, même si la cessation de l'emploi est volontaire. Les raisons d'agir ainsi sont nombreuses. En certains cas, l'employeur accepte, parce que cela lui convient, des conditions d'emploi choisies par l'employé. Dans d'autres cas, l'employeur craint l'éventualité d'un procès en diffamation, s'il révèle la raison véritable du renvoi de l'employé.

76. La Commission d'assurance-chômage n'a pas eu pour règle de se montrer très sévère à l'égard d'un employeur qui s'entend avec un employé pour faire de fausses déclarations quant aux motifs de la cessation de l'emploi. La Commission n'a pas intenté de poursuite contre les employeurs à cet égard. Elle est d'avis qu'elle ne doit pas exposer l'employeur à des procès en diffamation de la part d'anciens employés. Si la Commission agit ainsi, c'est peut-être aussi en partie pour que les employeurs continuent de lui prêter leur collaboration en déclarant les vacances d'emploi au bureau de placement.

77. Dans l'année terminée le 31 mars 1961, 83,809 exclusions ont été imposées parce que les réclamants avaient quitté leur emploi de plein gré. On peut alors se demander si la sanction imposée est assez sévère pour atteindre le but visé. Souvent l'exclusion ne fait que retarder la réception des prestations, sans diminuer le montant des prestations effectivement payées.

D. Capacité de travailler et disponibilité pour un emploi

78. En supposant résolue la question du motif de la cessation de l'emploi, il reste celle de la capacité de travailler et de la disponibilité

pour un emploi. Quand l'emploi atteint un niveau élevé et qu'il y a peu de réclamations de prestations, l'entrevue au bureau de placement peut atteindre son but assez efficacement. En revanche, quand il y a peu d'emplois vacants et, par conséquent, beaucoup de réclamations, l'entrevue tend à perdre de son efficacité comme moyen de contrôle. Tous les intéressés sont naturellement portés à accélérer la marche des choses pour empêcher que des queues ne se forment. Les occasions d'emploi étant rares, il est plus difficile de vérifier efficacement si la disponibilité pour un emploi et le désir d'en obtenir un sont authentiques. Il s'ensuit de là que l'entrevue de placement devient simplement un moyen de consigner une réclamation de prestations.

79. L'entrevue personnelle est un moyen raisonnable de se rendre compte de la capacité de travailler, mais il est plus difficile d'établir le bien-fondé de la disponibilité pour un emploi. Le test le plus efficace est évidemment l'offre d'un emploi; mais, quand peu de vacances sont inscrites au bureau local, c'est l'état d'esprit du réclamant qu'il faut déterminer. En pareils cas, il faut naturellement donner le bénéfice du doute à la personne qui déclare être capable de travailler et disponible pour un emploi, mais incapable d'obtenir un emploi approprié.

E. Emploi approprié

80. Si le bureau local peut offrir un emploi au réclamant, il y a lieu de se demander si l'emploi est «approprié». Le réclamant a le droit de rejeter l'offre d'un emploi qui n'est pas approprié. La loi indique certaines conditions dans lesquelles un emploi n'est pas approprié; elle ne définit pas, et ne pourrait le faire sans doute, ce qu'est un emploi approprié.

81. Le principe contenu dans la loi sur l'assurance-chômage, selon lequel un employé qui perd son emploi ne devrait pas immédiatement être exclu des prestations parce qu'il refuse d'accepter un emploi non approprié, est bien établi dans la loi concernant l'assurance-chômage de la plupart des pays. C'est là une garantie raisonnable, mais qui ouvre la voie à des abus de la part de personnes qui ne cherchent pas véritablement un emploi. Dans l'année terminée le 31 mars 1961, 23,056 exclusions ont été imposées en raison du refus d'accepter une offre d'emploi. Il a été prouvé que les fonctionnaires de l'assurance qui ont imposé les exclusions avaient agi avec discernement, puisque sur quelque 3,900 appels interjetés au conseil arbitral par des réclamants 3,600 environ ont été rejetés.

82. La loi prévoit aussi qu'après un laps de temps raisonnable à compter de la date où un assuré devient chômeur, l'emploi n'est pas un emploi non approprié du seul fait que le taux de gains est inférieur ou que les conditions sont moins favorables que dans l'activité habituelle du réclamant, s'il s'agit d'un emploi au salaire courant pour l'activité et à des conditions non moins favorables que celles qui sont observées par convention syndicale ou reconnues par les bons employeurs. Quand les vacances inscrites au bureau local de placement sont peu nombreuses, il est naturellement difficile d'établir à coup sûr si le réclamant est disposé à accepter un emploi approprié, soit dans son activité habituelle, soit dans une autre activité. Une somme considérable de jurisprudence en matière d'emploi approprié a été accumulée au cours des années par suite des décisions rendues par les arbitres. Il y a eu tendance récemment à donner le bénéfice du doute au réclamant.

F. Exclusions

83. Il est intéressant de noter le nombre et le genre d'exclusions imposées dans l'année terminée le 31 mars 1961. Sur ce nombre, 87,271 réclamants n'étaient pas disponibles pour un emploi, 83,809 avaient quitté leur emploi de plein gré, sans raison valable, 28,135 ont été exclus par suite de fausses déclarations ou de fausses représentations, 23,056 avaient refusé d'accepter une offre d'emploi approprié et 14,592 avaient perdu leur emploi pour inconduite. Dans la même période, 15,524 réclamants ont interjeté appel aux conseils arbitraux contre des décisions rendues par les fonctionnaires de l'assurance. La décision des fonctionnaires de l'assurance a été maintenue dans 87.7 p. 100 des cas. Il est impossible de déterminer combien plus d'exclusions auraient été imposées si tous les faits avaient été connus. Ainsi, 28,135 réclamants ont été exclus en raison de fausses déclarations ou de fausses représentations. Dans combien d'autres cas y a-t-il eu fausse déclaration ou représentation sans que la chose soit sue?

84. Maintenant que nous avons examiné quelques-uns des cas où l'on sait que des réclamations frauduleuses ou pour le moins irrégulières sont faites à la Caisse, il est bon que nous parlions des efforts que déploie la Commission d'assurance-chômage pour réduire au minimum les réclamations injustifiées. Quand l'assuré s'inscrit pour obtenir un emploi ou des prestations, on tente, au cours de l'entrevue qui est alors faite, de déterminer tous les faits pertinents. Lors de chaque nouvelle visite au bureau, on cherche à établir si les conditions donnant droit à des prestations existent toujours. Les efforts déployés à cet égard dépendent dans une certaine mesure des circonstances qui existent à ce moment-là. Si

les réclamations sont nombreuses, l'entrevue est une pure formalité—on cherche surtout à accélérer le paiement des prestations. Les exclusions imposées par les fonctionnaires de l'assurance donnent une idée des efforts qu'ils font pour s'assurer que le réclamant a droit à des prestations.

G. Division des enquêtes

85. A ce point, le travail de la division des enquêtes de la Commission devient important. Avant 1955, le travail d'exécution de la loi était confié au contentieux. A ce moment-là, il y avait moins de 50 enquêteurs et le nombre d'employeurs et d'employés poursuivis était relativement peu élevé. Mais le rythme a augmenté graduellement. En 1942-1943, 20 réclamants ont été poursuivis et, en 1960-1961, il y en a eu plus de 2,000. En 1961, le personnel des enquêteurs a été porté à 122 employés et l'on se propose d'ajouter d'autres enquêteurs au personnel. En tout, 72,000 enquêtes ont été terminées par la division des enquêtes en 1960-1961; sur ce nombre, 36,000 visaient des cas où l'on soupçonnait des fraudes. On prévoit, pour 1961-1962, 110,000 enquêtes, y compris 40,000 cas de présumées fraudes. Les 72,000 enquêtes faites en 1960-1961 ont donné lieu à 2,522 poursuites, 1,290 saisies-arrêts et 116 jugements en Cour de l'Échiquier. Ces chiffres reflètent la ligne de conduite de la Commission, selon laquelle elle n'a recours à des poursuites en justice que dans les cas d'infraction à la loi les plus flagrants. Néanmoins, les poursuites intentées contre des réclamants ont augmenté d'environ 35 p. 100, peut-être parce que 44 enquêteurs ont été ajoutés au personnel.

86. Outre les actions intentées en justice, on a eu recours à l'article 65 de la loi, qui permet d'exclure des prestations pendant au plus six semaines l'assuré coupable de fausse déclaration ou de fausse représentation. En 1957-1958, 8,565 exclusions ont été imposées, privant les réclamants de \$236,767 en prestations. En 1960-1961, 30,044 exclusions ont été imposées, représentant un montant global de \$574,450.

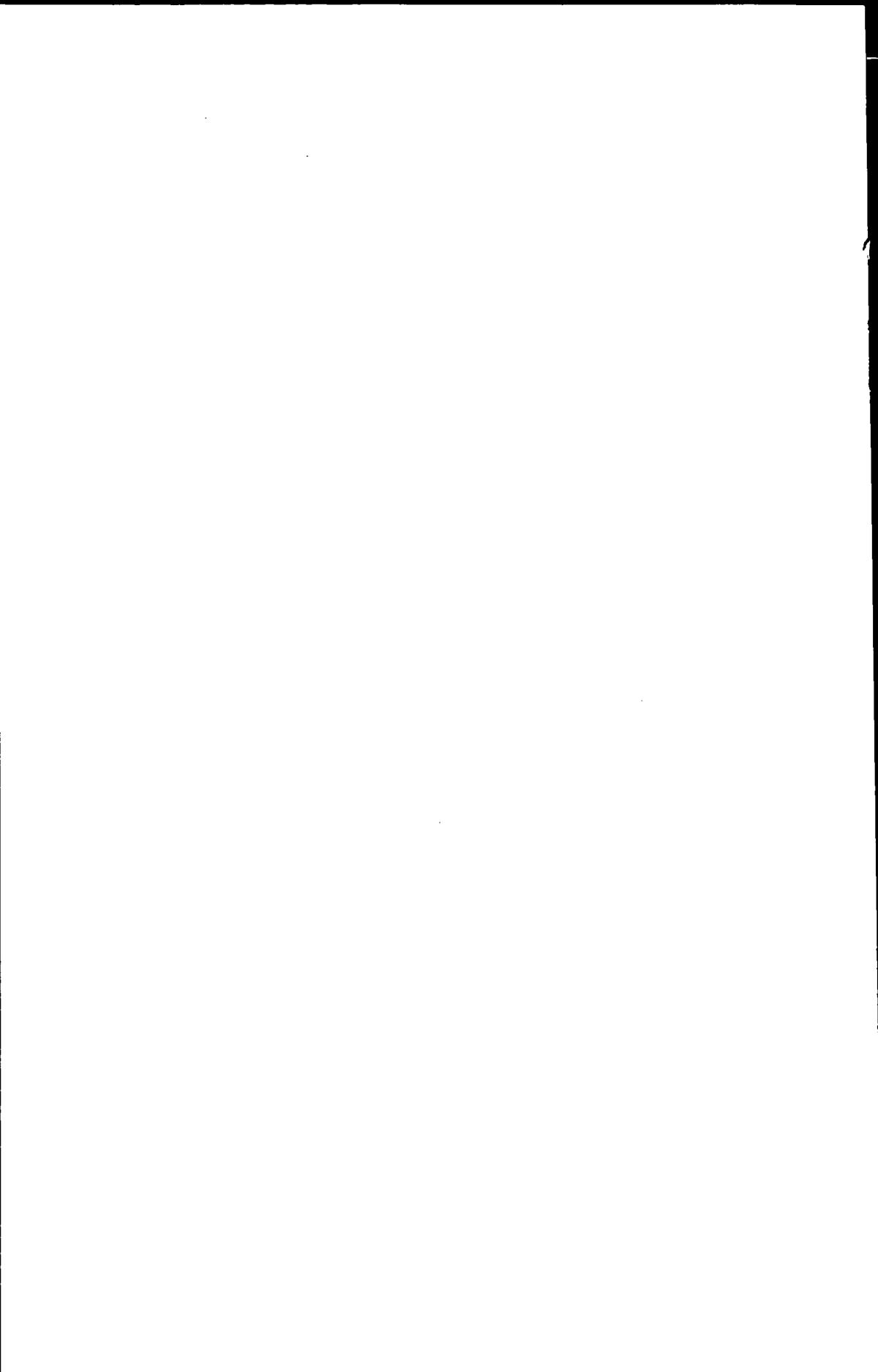
87. La division des enquêtes emploie deux méthodes: le sondage et l'enquête en due forme. Les sondages se font à l'égard de réclamants «actifs» choisis au hasard ou par catégorie d'emploi ou par situation géographique. On fait des enquêtes lorsqu'il y a indication ou soupçon de fraude. Sur 34,253 sondages en 1960-1961, 4.1 p. 100 ont donné lieu à une exclusion et 19.1 p. 100 ont mené à une enquête. Quant aux enquêtes, 44 p. 100 ont donné lieu à l'imposition d'une peine en vertu de l'article 65, 5.5 p. 100 ont donné lieu à des poursuites et 20 p. 100

à l'envoi de lettres d'avertissement. Assez récemment, la division a commencé à interroger les employeurs quant aux motifs de cessation d'emploi invoqués par les réclamants. Mais cette activité est encore trop nouvelle pour pouvoir accuser des résultats positifs.

88. Le doublement récent du personnel des enquêtes peut laisser entendre que, jusqu'à ces derniers temps, l'étendue du problème n'avait pas été reconnue ou bien qu'on avait pour principe de ne pas appliquer la loi rigoureusement. Il est manifeste maintenant que le public et les tribunaux prennent conscience du problème et s'opposent énergiquement aux réclamations irrégulières faites à la Caisse. Cette réaction concerne aussi bien les cas évidents de réclamation frauduleuse que ceux où l'on a de fortes raisons de douter de la véracité des renseignements concernant l'état de chômage, le désir de travailler ou la disponibilité. C'est cette dernière catégorie, où l'on semble se conformer à la lettre de la loi sinon à son esprit, qui pose les plus grandes difficultés à l'exécution de la loi.

89. Sur toutes les réclamations frauduleuses qui peuvent être prouvées, quelque 80 p. 100 sont fondées sur la non-divulgaration des gains. Les tentatives de frauder la Caisse de cette façon ont pris une telle importance que le problème requiert une attention spéciale. Nous ne voulons pas laisser entendre que la Commission, par l'entremise de sa division des enquêtes, n'essaie pas de mettre au jour les cas de non-divulgaration des gains et ne prend pas les dispositions qui s'imposent à cet égard, mais il y a lieu de se demander si des mesures plus rigoureuses ne s'imposeraient pas. C'est un secteur où l'on pourrait tendre tous ses efforts pour prévenir les fraudes au lieu d'intenter poursuites.

90. Il est établi que la Caisse d'assurance n'a cessé d'être la cible de réclamations frauduleuses et de réclamations frisant la fraude. La forme la plus manifeste de fraude, soit le défaut de révéler les gains, donne une idée de l'étendue du problème. Quant à l'autre catégorie, où le problème réside en grande partie dans la détermination d'un état d'esprit, l'étendue des sommes retirées de la Caisse repose entièrement sur des conjectures. Le réclamant est-il vraiment incapable d'obtenir un emploi tout en en cherchant un réellement? Est-il réellement capable de travailler et disponible pour un emploi? Il est bien plus difficile d'aviser à ces questions qu'aux représentations manifestement fausses; ce sont, à certains égards tout au moins, des questions plus graves.



CHAPITRE 3

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

1. Analyser le fonctionnement du régime d'assurance-chômage, c'est en somme faire l'historique des recettes et des prestations. Ces deux éléments seront examinés séparément; nous noterons les changements apportés au régime d'assurance qui ont eu sur ces éléments des répercussions importantes et nous mentionnerons brièvement les effets exercés par l'évolution de l'économie et de l'emploi. Les recettes et les prestations seront ensuite comparées par référence non seulement à leurs montants absolus, mais aussi à quelques indices significatifs.

I. RECETTES

2. Les recettes proviennent de quatre sources (sans tenir compte des amendes et des peines):

- A. Contributions des assurés;
- B. Contributions des employeurs des assurés;
- C. Contributions du gouvernement fédéral;
- D. Intérêt sur les placements de la Caisse.

A. Contributions des assurés

3. En vertu du régime, toute personne assurée est tenue de contribuer pour chaque semaine où elle occupe un emploi assuré. Le montant de la contribution dépend de la classe de gains à laquelle appartient cette personne au cours de la semaine. En vertu du régime initial, une personne qui ne travaillait que pendant une partie de la semaine devait contribuer un sixième de la contribution hebdomadaire pour chaque jour de travail, la classe de gains étant déterminée en fonction du revenu hebdomadaire dans un emploi à plein temps, soit six fois le revenu de la journée. D'après le régime actuel, adopté le 2 octobre 1955,

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

Tableau 1
CLASSES DE GAINS ET TAUX DE CONTRIBUTION HEBDOMADAIRE DES EMPLOYÉS

Période 1 ^{er} juil. 1941—3 oct. 1948		Période 4 oct. 1948—2 juil. 1950		Période 3 juil. 1950—1 ^{er} oct. 1955		Période 2 oct. 1955—26 sept. 1959		Période 27 sept. 1959 à ce jour	
Classe de gains	Contribution hebdomadaire	Classe de gains	Contribution hebdomadaire	Classe de gains	Contribution hebdomadaire*	Classe de gains	Contribution hebdomadaire	Classe de gains	Contribution hebdomadaire
\$	¢	\$	¢	\$	¢	\$	¢	\$	¢
0- 5.40	9	0- 5.40	9						
5.40- 7.50	12	5.40- 7.50	12	0- 9.00	18	0- 9.00	8	0- 9.00	10
7.50- 9.60	15	7.50- 9.60	15						
9.60-12.00	18	9.60-12.00	18	9.00-15.00	24	9.00-15.00	16	9.00-15.00	20
12.00-15.00	21	12.00-15.00	21	15.00-21.00	30	15.00-21.00	24	15.00-21.00	30
15.00-20.00	24	15.00-20.00	24	21.00-27.00	36	21.00-27.00	30	21.00-27.00	38
20.00-26.00	30	20.00-26.00	30	27.00-34.00	42	27.00-33.00	36	27.00-33.00	46
26.00 et plus (46.15)**	36	26.00-34.00	36	34.00-48.00	48	33.00-39.00	42	33.00-39.00	54
		34.00 et plus (60.00)**	42	48.00 et plus (92.31)**	54	39.00-45.00	48	39.00-45.00	60
						45.00-51.00	52	45.00-51.00	66
						51.00-57.00	56	51.00-57.00	72
						57.00 et plus (92.31)**	60	57.00-63.00	78
								63.00-69.00	86
								69.00 et plus (105.00)**	94

* Comprend 6¢ par semaine pour les prestations supplémentaires.
 ** Maximum de gains aux fins de l'assurance pour tous les employés qui ne sont pas payés à la journée, à l'heure ou à la pièce.

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

une personne qui ne travaille que pendant une partie de la semaine doit contribuer pour une semaine entière, mais la classe de gains est déterminée d'après le revenu réellement gagné au cours de la semaine, plutôt que d'après le revenu hebdomadaire d'un emploi à plein temps.

4. Au cours des années, les classes de gains et les taux de contribution ont changé de temps en temps; ces modifications sont dues surtout aux changements qui se sont produits dans les niveaux de revenu de la population assurée. Le tableau 1 montre les classes de gains qui ont été en vigueur au cours des années depuis le début du régime ainsi que les contributions hebdomadaires requises des employés de chaque classe.

5. Les points saillants du tableau sont l'addition de nouvelles classes supérieures de temps à autre, l'augmentation des contributions en 1950 en raison de l'introduction des prestations supplémentaires, la baisse des contributions en 1955 pour les classes de gains inférieures, lors de la révision générale du régime, et l'augmentation générale en 1959. Le contraste entre le nombre de classes, douze à présent, huit en 1941 et sept de 1950 à 1955, est également frappant.

6. Les recettes annuelles du régime provenant des contributions des assurés dépendent des facteurs suivants:

- a) la contribution hebdomadaire requise pour chaque classe de gains, et
- b) le nombre total des semaines de contribution de chaque classe durant l'année.

Le premier facteur est évidemment fixé par les dispositions du régime; le second dépend du nombre de contribuants de chaque classe et du nombre moyen de semaines de contribution par personne et par année de chaque classe. Ces facteurs varient en raison des conditions économiques et des caractéristiques d'emploi de la population assurée. Les conditions économiques influent sur la disponibilité et la durée des emplois, ainsi que sur les salaires. Les caractéristiques d'emploi de la population assurée sont, entre autres, le nombre de ceux qui prennent et qui quittent un emploi assuré au cours d'une année (nombre soumis en partie aux influences saisonnières), le fait que certaines personnes ne cherchent que du travail à temps partiel et le fait que certaines personnes prennent des vacances ou ne sont pas disponibles pendant certaines périodes.

7. Il est manifeste qu'au Canada bon nombre de ceux qui ont un emploi assuré au cours de l'année n'y trouvent pas leur seule source de revenu. Ils passent des périodes de temps considérables à exercer un

Tableau 2
RÉPARTITION (%) DES CONTRIBUANTS PAR CLASSE DE GAINS HEBDOMADAIRES—CERTAINES ANNÉES

Classe de gains \$	Années financières			Classe de gains \$	Années financières		Classe de gains \$	Années civiles					
	1943-1944	1946-1947	1949-1950		1951-1952	1954-1955		1956	1958	1960			
0-5.40													
5.40-7.50	5.1	2.3	1.1	0-9.00	0.2	0.1							
7.50-9.60													
9.60-12.00	3.3	1.8	0.7	9.00-15.00	1.3	0.6	0-9.00	1.4	1.2	1.3			
12.00-15.00	7.0	4.5	1.8	15.00-21.00	5.2	3.1	9.00-15.00	3.7	3.1	2.6			
15.00-20.00	13.5	12.3	6.0	21.00-27.00	8.3	5.8	15.00-21.00	5.9	5.2	5.1			
20.00-26.00	19.2	19.0	13.0	27.00-34.00	12.2	9.5	21.00-27.00	7.8	7.1	6.3			
26.00-34.00	51.9	60.1	17.7	34.00-48.00	28.7	23.8	27.00-33.00	9.6	8.5	7.0			
34.00 et plus			59.7	48.00 et plus	44.1	57.1	33.00-39.00	10.6	9.6	7.6			
							39.00-45.00	11.5	10.9	8.2			
							45.00-51.00	15.7	15.3	7.8			
							51.00-57.00	33.8	39.1	12.6			
							57.00-63.00			9.5			
							63.00-69.00			32.0			
							69.00 et plus						

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

emploi non assuré ou à travailler à leur propre compte, ou encore se retirent de la population active. Il y a, par exemple, le cultivateur qui, pendant l'hiver, travaille comme bûcheron, la femme de ménage qui occupe un emploi assuré deux ou trois jours par semaine ou deux ou trois mois par année, le retraité qui exécute certains travaux quand l'occasion se présente et l'étudiant qui ne travaille que quelques semaines en été. Ces caractéristiques influent sur le montant de la contribution versée à l'assurance-chômage; elles sont dans une large mesure indépendantes des variations passagères des conditions économiques.

8. Le tableau 2 montre, pour certaines années, la proportion du nombre total de contribuants dans chaque classe de gains.

9. La période écoulée depuis que le régime a commencé, en 1941, a été en général une période de montée des salaires. Les chiffres du tableau 2 reflètent cette tendance: diminution de la proportion des contribuants dans les classes de gains inférieures, augmentation de la proportion dans la classe la plus élevée et addition de nouvelles classes de temps en temps. La proportion des contribuants dans la classe la plus élevée se ressent aussi de la limite maximum des gains (ne sont pas assujetties à l'assurance les personnes dont le revenu annuel dépasse un montant spécifié).

10. De 1941, début du régime, à 1948, la classe la plus élevée était celle de «\$26 et plus». La proportion de contribuants dans cette classe est montée de 36 p. 100 l'année financière 1941-1942 à 68 p. 100 en 1947-1948. En 1948, on a ajouté une nouvelle classe comprenant tous ceux qui gagnaient \$34 par semaine ou plus; en 1949-1950, la proportion dans cette classe était de 60 p. 100. Les classes ont de nouveau été révisées en 1950, la nouvelle classe la plus élevée étant de «\$48 et plus». En 1951-1952, 44 p. 100 des contribuants se rangeaient dans cette classe et, en 1954-1955, la proportion avait atteint 57 p. 100. Un autre changement a été apporté en 1955, fixant la classe la plus élevée à «\$57 et plus». Il y avait 34 p. 100 de contribuants dans cette classe en 1956 et 51 p. 100 en 1959. Une autre modification (1959) a porté à «\$69 et plus» la classe la plus élevée qui comprenait 32 p. 100 des contribuants en 1960.

11. Quand le régime est entré en vigueur, en 1941, le maximum des gains était \$2,000 par an (\$38.46 par semaine). Ainsi, la classe la plus élevée ne comprenait que des personnes gagnant entre \$26 et \$38.46 par semaine. En janvier 1942, l'assurance a été étendue aux personnes dont les gains dépassaient ce maximum par suite du travail

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

de guerre. De même, tous les ouvriers payés à l'heure étaient inclus, pourvu que leur salaire de base ne dépassât pas 90¢.

12. En septembre 1943, le maximum des gains était fixé à \$2,400 (\$46.15 par semaine) pour les travailleurs salariés et complètement éliminé pour les personnes payées à l'heure, à la journée, à la semaine, à la pièce ou au mille. En octobre 1946, un maximum de \$3,120 par an (\$60 par semaine) a été réimposé pour les personnes payées à la semaine.

13. En janvier 1948, le maximum des gains a été relevé à \$3,120 pour les travailleurs salariés; en juillet 1950, à \$4,800 par an (\$92.31 par semaine) pour les travailleurs salariés et les personnes payées à la semaine; et, en septembre 1959, à \$5,460 par an (\$105 par semaine).

14. Le maximum a eu pour effet d'exclure du régime d'assurance les personnes qui l'atteignaient et, par suite, de diminuer la concentration dans la classe la plus élevée. D'autre part, chaque hausse du maximum y a ajouté des personnes, ce qui a exercé un effet contraire. La concentration des contribuants dans la classe la plus élevée telle qu'elle existait de temps à autre a ainsi été fortement influencée par le maximum des gains ainsi que par le passage à des classes supérieures du fait de l'augmentation des salaires. La concentration a été réduite de temps à autre par l'adoption de nouvelles classes,—d'habitude en même temps que l'adoption d'un maximum plus élevé. Sans maximum, la concentration des contribuants dans la classe la plus élevée se serait produite plus rapidement et aurait probablement fait créer plus tôt de nouvelles classes de gains.

15. Bien qu'il y ait eu un maximum depuis le commencement du régime, il y a aussi eu une disposition permettant à toute personne d'opter de continuer à être protégée et à faire des contributions quand ses gains en venaient à dépasser le maximum. En 1941, cette option était permise à tout assuré qui avait fait au moins 260 contributions quotidiennes. En 1946, le nombre de contributions a été abaissé à 200 pour les cinq ans précédant le jour où les gains dépassaient le maximum. En 1950, le nombre a été abaissé à 180 jours pour les deux années précédant le jour où le revenu dépassait pour la première fois le maximum; ces dispositions sont restées à peu près les mêmes jusqu'à ce jour.

16. Le tableau 3 montre, pour les mêmes années qu'au tableau 2, le nombre moyen de semaines de contribution par contribuant et par année, pour chaque classe de gains.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

17. Le tableau 3 fait voir qu'il existe un rapport étroit entre la classe de gains et le nombre moyen de semaines de contribution par année. En 1943-1944, la moyenne allait de 21.7 semaines dans les trois classes les moins élevées à 40.4 dans la classe la plus élevée (alors «\$26 et plus»). En 1949-1950, le rapport était semblable: de 22.1 à 40.6 semaines. En 1960, la moyenne allait de 11.4 semaines dans la classe la moins élevée à 44.6 semaines dans la classe la plus élevée. Après octobre 1955, la situation se ressent du changement apporté au mode de contribution; nous y reviendrons plus tard.

18. Si l'on prend les contribuants dans leur ensemble, le nombre moyen de semaines de contribution par personne et par année est resté remarquablement stable. Le tableau 4 en fait foi:

Tableau 4
NOMBRE ANNUEL MOYEN DE SEMAINES DE CONTRIBUTION
PAR CONTRIBUANT

Année	Nombre moyen de semaines de contribution
1943-44	37.0
1947-48	36.4
1951-52	36.7
1954-55	37.3
1957	37.5
1958	37.4
1959	37.0
1960	37.7

19. Le fait que le nombre moyen de semaines de contribution ne soit que de 37 par an environ montre que la population assurée est variable. La moyenne ne semble pas être fortement influencée par les grandes fluctuations du chômage, de sorte que le chiffre relativement bas doit être dû aux mouvements des travailleurs qui prennent et quittent un emploi assuré au cours de l'année. Cela pourrait provenir des influences saisonnières et aussi du mouvement de certains groupes qui viennent s'ajouter à la population active ou qui en sortent (étudiants, femmes mariées, retraités, etc.).

20. Si l'on ne considère que les renouvellements parmi les hommes assurés (c'est-à-dire uniquement les hommes assurés qui occupaient un emploi assuré avant l'année en question), le tableau 5 montre une répartition selon le nombre annuel de semaines de contribution dans cinq années particulières.

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

Tableau 5

RÉPARTITION DES RENOUVELLEMENTS PARMI LES HOMMES ASSURÉS,
D'APRÈS LE NOMBRE DE SEMAINES DE CONTRIBUTION

Nombre de semaines de contribution par année	Pourcentage des renouvellements				
	Année financière			Année civile	
	1946-1947	1949-1950	1953-1954	1956	1958
	%	%	%	%	%
0	2.97	4.17	2.45	1.92	3.00
1-12	10.12	9.69	9.61	8.15	9.16
13-24	9.30	8.93	9.98	10.47	12.17
25-36	12.43	11.18	13.03	12.94	12.87
37-48	25.57	20.68	23.93	17.04	16.22
49-52	39.61	45.35	41.00	49.48	46.58
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

21. Le tableau 5, qui porte seulement sur les renouvellements parmi les personnes assurées, élimine l'effet de celles qui ont trouvé un emploi assurable pour la première fois pendant l'année. Comme, en outre, il se rapporte uniquement aux hommes, il décrit le régime de contribution du groupe le plus stable de la population active. Seulement 40 p. 100 avaient travaillé durant toute l'année (49 à 52 semaines de contributions) en 1946-1947; en 1949-1950, le pourcentage était de 45 p. 100 et en 1953-1954, de 41 p. 100. La proportion était un peu plus élevée en 1956 et en 1958, mais cela était dû, en partie du moins, au changement apporté en 1955, selon lequel une «semaine de contribution» voulait dire un peu de travail assurable, mais pas nécessairement toute une semaine. Environ les deux tiers des renouvellements parmi les hommes sont ceux d'assurés qui ont contribué pendant 37 semaines ou plus par année; la proportion est restée assez stable au cours des années.

22. Le fait que moins de la moitié de la population assurée travaille durant l'année entière, même lorsque le niveau d'emploi est élevé, démontre une fois de plus la fluidité de la population assurée. Une très grande proportion doit compter en partie sur des emplois non assurables.

23. La modification apportée en octobre 1955 a mis en vigueur un mode de contribution hebdomadaire au lieu de l'ancien qui se fondait essentiellement sur la contribution quotidienne. Ainsi que nous l'avons

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

fait remarquer plus tôt, d'après le régime qui existait avant le mois d'octobre 1955:

- a) la classe de gains était déterminée d'après le salaire hebdomadaire d'un emploi à plein temps, et
- b) la contribution exigée pour une partie de la semaine s'élevait au sixième de la contribution d'une semaine entière pour chaque jour de travail.

D'après le régime révisé en 1955:

- a) la classe de gains était déterminée d'après les gains réels de la semaine et
- b) une semaine entière de contribution était exigée pour chaque semaine durant laquelle il y avait eu un emploi assuré.

24. La répartition des contribuants par classe de gains s'est fort ressentie du changement, même s'il ne concerne que les semaines au cours desquelles une personne assurée travaille moins d'une semaine complète. Par exemple, à la suite du changement, un employé qui touche \$15 par jour se trouverait dans la classe la plus élevée s'il travaillait toute la semaine; toutefois, s'il ne travaillait que deux jours, ses gains seraient de \$30 et il verserait une semaine entière de contribution selon la classe de \$27-\$33 de gains hebdomadaires, au lieu des deux sixièmes de la contribution d'une semaine entière correspondant à la classe la plus élevée comme auparavant. D'après les taux actuels de contribution, cela équivaut à une contribution de 46¢ comparativement à 31¢ (deux sixièmes de 94¢). Il en résulterait donc une contribution plus élevée, mais elle vaudrait une semaine entière de contribution plutôt que deux jours et faciliterait ainsi le droit aux prestations, surtout à ceux qui se trouvent à la limite du marché du travail.

25. Il en résulte que la répartition des contribuants par classe de gains a tendance à indiquer une proportion plus élevée dans les classes inférieures qu'avant 1955 et que le nombre moyen de semaines de contribution augmente. Les chiffres reflètent ce changement; toutefois, il y a eu d'autres influences et il est impossible de considérer séparément l'effet d'une seule cause.

26. En ce qui a trait aux contributions des personnes assurées, l'historique du régime laisse apparaître les principaux points suivants:

- a) Augmentation du niveau des salaires et passage continu à des classes de gains plus élevées. Cela a produit une con-

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

centration de plus en plus grande de la population assurée dans la classe la plus élevée et l'addition de nouvelles classes pour diviser de temps à autre la classe la plus élevée.

- b) Hausses du maximum des gains de l'assurabilité, du fait de la tendance mentionnée à a).
- c) Corrélation positive très prononcée entre la classe de gains et le nombre de contributions par année.
- d) Grand nombre des travailleurs qui prennent et quittent un emploi assuré, de sorte que moins de la moitié des contribuants versent des contributions durant une année entière.
- e) Remplacement, en 1955, de la base de contribution quotidienne par la base hebdomadaire.
- f) Changement minime d'une année à l'autre du nombre moyen de semaines de contribution par personne et par année.

B. Contributions des employeurs des assurés

27. Pendant toute la durée du régime, on a demandé aux employeurs de contribuer en même temps, mais pas toujours pour le même montant, que leurs employés. D'après la loi primitive de 1940, il n'existait pour les employeurs que quatre taux de contribution comparativement à huit pour les employés. Pour la classe la moins élevée, le taux était de 18¢; il était de 21¢ pour la deuxième classe, de 25¢ pour la troisième, la quatrième et la cinquième, et de 27¢ pour les trois autres. La contribution de l'employeur était inférieure à celle de l'employé dans le cas des deux classes les plus élevées, mais supérieures quant aux autres classes.

28. Ce régime particulier de contribution pour les employeurs (on doit se rappeler que dans le cas de la classe la moins élevée l'employeur devait payer non seulement ses propres 18¢, mais aussi les 9¢ de l'employé) a entraîné pour l'employeur des contributions assez semblables d'une classe à l'autre. Nous croyons savoir qu'on a adopté ce mode, de préférence à un système de contributions progressives pour éliminer ce qui autrement aurait pu constituer un obstacle, peu sérieux il est vrai, à l'octroi d'augmentations de salaires de la part des employeurs. Une augmentation de salaire avait ainsi très peu d'influence sur la contribution d'assurance-chômage de l'employeur.

29. Les taux particuliers choisis l'ont été afin que les contributions des employeurs soient égales, au total, à celles des employés. Il a fallu, pour cela, faire des suppositions quant à la répartition probable des contribuants par classe de gains et quant au nombre de contributions à prévoir dans chaque classe. Dans la mesure où la répartition réelle différerait des suppositions faites, le total des contributions des employeurs ne devait évidemment pas être égal au total des contributions des employés.

30. Que les employeurs aient contribué plus ou moins que les employés dans une classe particulière de gains n'a évidemment aucune influence sur la répartition générale du financement, pour autant que les contributions des employeurs dans l'ensemble égalent les contributions des employés et pour autant que les taux des prestations ne soient déterminés que d'après les contributions des employés. Il n'était pas nécessaire que les recettes provenant des contributions correspondent classe par classe aux prestations. Toutefois, pour un employeur dont la plupart des employés seraient dans les classes supérieures de gains, le total des contributions requises d'après ce régime serait inférieur à celui qui serait exigé si l'employeur devait verser des contributions égales à celles de ses employés classe par classe.

31. En fait, au cours des premières années d'application du régime, la classe de gains la plus élevée a accusé un pourcentage de la population assurée et un pourcentage du nombre total des semaines de contribution très supérieurs aux premières estimations. Aussi, dès le début, le total des contributions des employeurs a-t-il été inférieur au total des contributions des employés. Au 31 mars 1945, on estimait que les recettes de la Caisse étaient de 6.1 p. 100 moindres qu'elles l'auraient été si les contributions des employeurs avaient suivi celles des employés, classe par classe. On estimait en outre qu'au 31 mars 1947, il y aurait eu 29 millions de dollars de plus dans la Caisse si les employeurs avaient dû contribuer, classe par classe, autant que les employés.

32. Une modification, entrée en vigueur au mois d'octobre 1948, augmentait les taux des contributions des employeurs dans les trois classes les plus élevées de façon à les mettre sur un pied d'égalité avec les contributions des employés, bien que, dans le cas des classes inférieures, les contributions des employeurs aient continué à dépasser celles qu'on exigeait des employés. La révision de 1950 a placé le taux des employeurs au même niveau que celui de l'employé dans chaque classe, comme c'est encore le cas aujourd'hui.

33. Quant aux recettes fournies par les contributions des employeurs, bien qu'elles aient subi les mêmes influences que dans le cas des contributions des employés, il convient de noter les particularités suivantes:

- a) Avant 1948, la contribution des employeurs était inférieure à celle des employés dans les deux classes les plus élevées. A cause de la concentration inattendue de la population assurée dans ces classes, la contribution totale des employeurs n'est pas parvenue à égaler la contribution des employés. Si les taux de contribution des employeurs avaient été les mêmes que ceux que la loi exige des employés, il y aurait eu 29 millions de plus dans la Caisse au 31 mars 1947.
- b) Le régime initial des contributions par l'employeur a évité toute augmentation sensible des contributions à la suite d'une augmentation de salaire.
- c) Il n'était pas indispensable que les recettes provenant des contributions fussent égales aux prestations, classe par classe; par conséquent, que le régime de contribution pour les employeurs différât de celui des employés n'avait aucune importance pour les employés, pourvu que le total des contributions des employeurs fût égal au total des contributions des employés.

C. Contributions du gouvernement fédéral

34. Le gouvernement contribue au régime de quatre façons. La première, c'est la contribution ordinaire d'un montant égal au cinquième des contributions conjointes des employeurs et des employés. Ce genre de contribution existe depuis le début du régime et n'appelle aucun commentaire. Il peut se ressentir de tous les facteurs susceptibles de modifier les contributions des employeurs et celles des employés.

35. Le deuxième genre de contribution du gouvernement a trait aux forces armées. Dans le cadre du programme de réadaptation des membres des forces armées, une disposition prévoit que le service militaire peut être considéré comme emploi assuré dans le cas de chaque ancien combattant qui obtient un emploi assuré au delà d'un montant minimum déterminé après sa démobilisation. Dans chacun de ces cas, le gouvernement a versé au régime une contribution égale au total des contributions de l'employeur et de l'employé qui aurait par ailleurs été versé si la période de service militaire de l'employé,

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

ultérieur au 1^{er} juillet 1941, avait été assurée. Ces contributions représentaient des montants élevés avec les années. Aucune contribution n'a été versée pour le service militaire postérieur à 1955. Le tableau 6 montre les contributions faites sous cette rubrique d'une année à l'autre.

Tableau 6
CONTRIBUTIONS SPÉCIALES DU GOUVERNEMENT AU TITRE DU
SERVICE MILITAIRE

Année financière	Contribution (milliers de dollars)
1943-44	87
44-45	562
45-46	1,923
46-47	9,767
47-48	20,751
48-49	18,465
49-50	5,876
1950-51	3,837
51-52	2,283
52-53	2,276
53-54	1,142
54-55	2,386
55-56	1,495
56-57	720
57-58	558
58-59	58

36. Les contributions spéciales figurant au tableau 6 sont évidemment de même nature que les contributions des employeurs et des employés pour ce qui est du régime; si nous les notons ici, c'est uniquement à cause de l'effet de décalage qu'elles peuvent avoir sur les recettes d'une année à l'autre.

37. Le troisième genre de contribution du gouvernement se rapporte aux prestations supplémentaires adoptées en 1950. Des prestations supplémentaires sont prévues pour quatre classes différentes (voir par. 84). On a demandé une contribution spéciale aux employeurs et aux employés à l'égard des classes 1 et 2. Le gouvernement s'est engagé à fournir un cinquième de ces contributions d'employeurs et d'employés et, en outre, à absorber le coût des prestations pour ces deux classes payées avant le 31 mars 1952, dans la mesure où les contributions par ailleurs exigées se révélaient insuffisantes. Dans la

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

loi, rien n'indique que cette garantie aurait été prolongée au-delà du 31 mars 1952 si on l'avait demandé. Il semble que la garantie ait été fournie jusqu'à ce qu'on ait acquis assez d'expérience pour juger de l'efficacité de la contribution spéciale. De fait, il n'existait aucune garantie que les prestations supplémentaires seraient payées après le 31 mars 1952. Dans la pratique, on n'a pas eu à demander de contribution au gouvernement en vertu de la garantie.

38. Le coût total des prestations supplémentaires pour les classes 3 et 4 devait être imputé au gouvernement et le tableau 7 indique les sommes que le gouvernement a contribuées à cette fin durant les années d'application des classes 3 et 4.

Tableau 7

CONTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT AUX PRESTATIONS
SUPPLÉMENTAIRES DES CLASSES 3 ET 4

Année financière	Contribution
	\$
1949-50	Néant
50-51	1,791,484
51-52	37,150
52-53	800
53-54	673
54-55	321

39. C'est sous le titre de dépenses administratives qu'apparaît le quatrième genre de contribution du gouvernement. Depuis le début du régime, les dépenses d'administration sont entièrement payées par le gouvernement sur ses sources générales de recettes et la Caisse d'assurance-chômage n'a rien à contribuer au paiement de ces dépenses. Le tableau 8 indique les frais annuels d'administration de la Commission d'assurance-chômage. Ces chiffres comprennent après 1946-1947, les frais du Service national de placement.

40. Quand on compare ces chiffres avec les recettes normales provenant des contributions, y compris les contributions spéciales des prestations supplémentaires d'une année à l'autre, on peut voir que, si les frais d'administration avaient dû être payés par la Caisse d'assurance-chômage, le montant requis aurait représenté environ 13 p. 100 des recettes ordinaires provenant des contributions.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

Tableau 8
FRAIS D'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Année financière	Dépenses (milliers de dollars)
1941-42	2,344
42-43	4,657
43-44	5,171
44-45	5,113
45-46	6,185
46-47	7,496
47-48	17,640
48-49	18,965
49-50	20,386
1950-51	21,905
51-52	23,520
52-53	24,955
53-54	26,097
54-55	28,269
55-56	26,622
56-57	28,983
57-58	32,444
58-59	35,290
59-60	35,869
1960-61	42,112
61-62	45,935

41. Voici les principaux points qu'il convient de retenir en ce qui a trait aux contributions du gouvernement:

- a) Le gouvernement a fourni un montant égal au cinquième des contributions des employeurs et des employés.
- b) Le gouvernement a supporté le coût en entier des prestations supplémentaires des classes 3 et 4.
- c) Jusqu'au 31 mars 1952, le gouvernement s'est engagé à fournir l'excédent du coût des prestations supplémentaires des classes 1 et 2 qui dépasse les recettes des contributions spéciales affectées à ces prestations (aucun paiement n'a été demandé).
- d) Le gouvernement a pris entièrement à sa charge les frais d'administration du régime.
- e) A propos de certain service militaire, le gouvernement a fourni un montant égal aux contributions que les employeurs et les employés auraient versées si le service militaire avait

été assuré. Des contributions de ce genre se sont parfois traduites par de fortes sommes globales représentant plusieurs années. Par conséquent, les chiffres des recettes obtenues pendant les quelques années qui ont suivi la seconde guerre mondiale sont un peu faussés.

D. Intérêt sur les placements de la Caisse

42. Lors de la mise en œuvre du régime en 1941, on s'attendait qu'une réserve serait accumulée au départ, même si la pratique en matière de chômage était dans les grandes lignes semblable à celle qui a servi à asseoir la structure financière au début. Le régime exigeait qu'une personne assurée contribuât au moins pendant 180 jours avant d'avoir droit aux prestations. Donc, puisque les contributions avaient commencé en juillet 1941, nul n'avait droit à des prestations avant le début de 1942. A ce moment, la Caisse aurait accumulé plus de six mois de contributions. En outre, la formule utilisée prévoyait des prestations durant une période égale au cinquième du nombre de jours de contribution durant les cinq années antérieures, moins le tiers du nombre de jours de prestation pendant les trois années antérieures. Une personne assurée ne pouvait donc avoir droit aux prestations maximums avant d'avoir versé des contributions pendant au moins cinq ans. En général, cette formule aurait fait en sorte que le passif qui aurait pu se constituer durant les premières années aurait été un peu moindre que lorsque le régime serait arrivé à son plein rendement. On s'attendait aussi qu'il resterait toujours un certain actif dans la Caisse qui rapporterait de l'intérêt chaque année.

43. Dans la structure financière du début, on prévoyait un revenu de placement égal au revenu réalisé par une augmentation de 2 p. 100 du nombre moyen de semaines de contribution par an et par personne. Les revenus de placement réels, d'une année à l'autre, sont indiqués au tableau 10 à la page 69, en comparaison du total des recettes provenant des contributions.

44. Par suite de l'accroissement rapide de la Caisse, le revenu des placements est devenu un facteur plus important qu'on ne l'avait tout d'abord pensé, puisqu'il s'est élevé jusqu'à 14 p. 100 des recettes ordinaires. Depuis le début de la Caisse jusqu'au 31 mars 1961, les intérêts se sont élevés à environ 8½ p. 100 des recettes provenant des contributions. Cela se compare aux 2 p. 100 prévus au début.

45. En résumé, le revenu provenant des intérêts a été plus élevé qu'on ne s'attendait dans le cadre du financement de la Caisse, grâce à la longue période de croissance de l'actif de la Caisse.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

E. Recettes totales

46. Les tableaux 9 et 10 indiquent les recettes totales provenant d'année en année des diverses sources mentionnées ci-dessus. Ces chiffres subissent fortement l'influence de l'accroissement normal de la population assurée. Toutefois, au point de vue de la structure financière

Tableau 9
RECETTES PROVENANT DES CONTRIBUTIONS ET FRAIS
D'ADMINISTRATION SOUS LE RÉGIME DE LA LOI SUR
L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Année financière	Contributions des employeurs et des employés ^a	Contributions du gouvernement		Frais d'administration ^c
		Spéciale ^b	Col (2)+Col (3)	
			5	
		(milliers de dollars)		
1941-42	36,436	—	7,287	2,344
42-43	57,435	—	11,487	4,657
43-44	61,649	72	12,344	5,171
44-45	62,321	1,408	12,746	5,113
45-46	60,965	1,602	12,513	6,185
46-47	67,876	8,139	15,203	7,496
47-48	66,239	17,292	16,706	17,640
48-49	84,201	15,387	19,918	18,965
49-50	98,809	4,897	20,741	20,386
1950-51	125,586	3,198	25,757	21,905
51-52	152,009	1,903	30,782	23,520
52-53	153,288	1,897	31,037	24,955
53-54	157,723	951	31,735	26,097
54-55	156,871	1,988	31,772	28,269
55-56	168,484	1,245	33,946	26,622
56-57	187,390	600	37,598	28,983
57-58	191,935	.465	38,480	32,444
58-59	185,439	49	37,097	35,290
59-60	228,616	a	45,723	35,869
1960-61	275,273	—	55,055	42,112
61-62	277,789	—	55,558	45,935

^aLes amendes et les peines non comprises. Les chiffres tiennent compte des contributions de 2¢ par jour à l'égard des prestations supplémentaires à partir de 1950.

^bPayée par le gouvernement à l'égard de certain service dans les forces armées. Les chiffres comprennent \$940,000 de contributions arriérées payés par le gouvernement relativement à certains employés de l'État en 1944.

^cY compris les frais d'administration du Service national de placement seulement après 1946-1947.

^dMoins de \$500.

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

du régime, ce qui importe c'est le rapport qui existe entre les recettes annuelles prévues par personne assurée et le coût annuel des prestations prévu par personne assurée. Si le rapport entre ces deux montants est acceptable, la structure financière sera saine quels que soient l'accroissement ou la diminution de la population assurée, tant que cet accroissement ou cette diminution ne changeront rien à l'ensemble des réclamations et des contributions.

Tableau 10

**CONTRIBUTIONS, REVENU NET DES PLACEMENTS ET AUTRES
RECETTES SOUS LE RÉGIME DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-
CHÔMAGE**

Année financière	Contributions: employeurs, employés et gouvernement	Revenu net des placements	Amendes et peines	Total	Proportion entre le revenu net des placements et des recettes provenant des contributions normales*
	(milliers de dollars)				%
1941-42	43,723	269	—	43,992	0.6
42-43	68,922	1,840	1	70,763	2.7
43-44	74,065	3,972	1	78,039	5.4
44-45	76,475	6,196	2	82,673	8.3
45-46	75,080	6,117	2	81,199	8.4
46-47	91,218	7,530	4	98,752	9.2
47-48	100,237	9,561	5	109,803	12.0
48-49	119,506	12,113	8	131,627	12.0
49-50	124,447	14,391	18	138,856	12.1
1950-51	154,541	15,631	35	170,206	10.4
51-52	184,694	19,047	33	203,773	10.4
52-53	186,221	22,951	36	209,208	12.5
53-54	190,409	26,095	37	216,540	13.8
54-55	190,632	26,378	37	217,047	14.0
55-56	203,676	25,005	31	228,712	12.4
56-57	225,589	26,039	44	251,672	11.6
57-58	230,880	23,776	47	254,702	10.3
58-59	222,584	11,610	48	234,242	5.2
59-60	274,339	6,925	52	281,315	2.5
1960-61	330,328	2,308	63	332,698	0.7
61-62	333,347	3,216	90	336,653	1.0

*Les recettes normales provenant des contributions sont indiquées dans la deuxième colonne, moins 120 p. 100 des contributions spéciales du gouvernement indiquées dans la troisième colonne du tableau 9.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

47. En établissant un indice du revenu par personne, il faut déterminer le nombre de personnes à considérer. Voici les groupes dont il faut tenir compte:

- a) Les personnes qui ont contribué durant l'année.
- b) Les personnes qui ont retiré des prestations ou ont été en période d'attente durant l'année mais n'ont pas contribué.
- c) Les personnes qui n'ont pas contribué, n'ont pas reçu de prestations ou n'ont pas été en période d'attente pendant l'année, mais qui conservent certains droits à des prestations futures en raison de leurs contributions antérieures.

48. Dans la pratique, il faut passer outre à ceux qui se trouvent dans le groupe c). Ce sont tous ceux qui ne feront plus partie de la population active, ceux qui travaillent à leur compte ou dont l'emploi n'est pas assuré et ceux qui sont sans emploi et qui ont épuisé leurs droits aux prestations. Il n'y a aucun moyen de connaître ceux qui reprendront un emploi assurable dans l'avenir et toucheront des prestations à l'égard de leurs contributions antérieures. Nous devons donc porter notre attention sur ceux-là seuls qui se rangent sous les rubriques a) et b). Ce groupe comprend tous ceux qui ont eu des contacts financiers avec le régime au cours de l'année et, pour plus de commodité, nous les désignerons sous le terme de «population en contact». Cette population comprend des personnes qui se rapprochent beaucoup du groupe c); ainsi, il se peut qu'une personne n'ait reçu de prestations que pendant quelques jours durant l'année avant de se retirer du régime. Elle comprend également «les nouveaux assurés», c'est-à-dire ceux qui ont été inscrits au régime pour la première fois au cours de l'année. Il est possible de déterminer la «population en contact» au moyen de «l'échantillon actuariel», soit un échantillon de 5 p. 100 des livrets d'assurance distribués.

49. A n'importe quel moment, le nombre de personnes protégées par l'assurance-chômage comprend celles qui occupent un emploi assuré à ce moment-là et celles qui touchent des prestations au même moment (y compris celles qui se trouvent en période d'attente). On peut donc l'appeler la «population protégée». La population protégée est calculée chaque année au mois de juin lorsqu'on renouvelle tous les livrets d'assurance, et elle est évaluée tous les mois suivants jusqu'à la date du renouvellement des livrets, en comptant le nombre de récla-

mants et en estimant le nombre des personnes qui occupent un emploi. La moyenne des chiffres mensuels nous donne la moyenne de la population protégée durant l'année.

50. La «population en contact» dépassera toujours la «population protégée». Une personne est comprise dans le premier groupe si elle est inscrite au régime à n'importe quel moment de l'année, que ce soit pour toute l'année ou une partie seulement. Dans le second cas, une personne inscrite au régime, disons pour une période de six mois, ne serait comptée que pour une demie. Deux personnes qui occupent un emploi assuré pendant la moitié de l'année et un emploi non assuré pendant l'autre moitié, compteraient pour deux membres de la population en contact, mais pour un seul membre de la population protégée.

51. L'écart entre les deux chiffres sert, jusqu'à un certain point, à mesurer le mouvement des travailleurs qui acceptent des emplois assurés ou qui les quittent. Il représente aussi un aspect des conditions du régime et de la situation économique. Les personnes qui ont épuisé les prestations auxquelles elles avaient droit mais qui ne peuvent trouver un emploi disparaîtront de la population protégée même si elles désirent demeurer dans un emploi assuré. Elles feront partie de la population en contact jusqu'à ce qu'elles soient restées sans emploi assuré ou sans prestation pendant une année civile entière.

52. Lorsqu'on étudie les chiffres des recettes d'une année à l'autre, on parvient à établir la meilleure base de comparaison en éliminant autant que possible les articles spéciaux ou inhabituels de recettes. Les «recettes provenant des contributions normales» sont censées représenter les recettes qui découlent des contributions des employeurs, des employés et du gouvernement, sauf en ce qui concerne:

- a) les contributions spéciales du gouvernement pour le service militaire;
- b) la contribution spéciale versée par le gouvernement en 1944 à l'égard de certains de ses employés;
- c) les contributions spéciales du gouvernement relatives aux prestations supplémentaires, classes 3 et 4;
- d) les amendes et les peines.

53. Les contributions du gouvernement pour le service militaire, malgré leur caractère de contribution de l'employeur pour ses employés, exigent un traitement spécial puisqu'elles ont toutes été versées en certaines années, même si elles s'appliquaient à plusieurs années.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

54. Le tableau 11 compare d'une année à l'autre la population en contact et la population protégée et montre aussi les recettes provenant des contributions normales, par personne et par année, relativement à la population assurée.

Tableau 11
POPULATION ASSURÉE ET RECETTES PROVENANT DES
CONTRIBUTIONS NORMALES, PAR PERSONNE ET PAR ANNÉE

Année financière	Population protégée ^b	Population en contact ^b	Rapport entre la col. (3) et la col. (2)	Recettes provenant des contributions normales ^a		
				Total	Par assuré	
					Population protégée ^b	Population en contact ^b
	(milliers)			(milliers de dollars)	\$	\$
1942-43	2,037	2,652	1.30	68,922	33.84	25.99
43-44	2,142	2,763	1.30	73,978	34.54	26.77
44-45	2,226	2,775	1.25	74,785	33.60	26.95
45-46	2,134	3,020	1.42	73,158	34.28	24.23
46-47	2,194	3,050	1.39	81,451	37.12	26.70
47-48	2,324	3,261	1.40	79,487	34.20	24.37
48-49	2,480	3,239	1.31	101,041	40.74	31.20
49-50	2,592	3,168	1.22	118,571	45.74	37.43
1950-51	2,808	3,563	1.27	150,704	53.67	42.30
51-52	3,073	3,740	1.22	182,411	59.36	48.77
52-53	3,138	3,762	1.20	183,945	58.62	48.90
53-54	3,218	3,922	1.23	189,268	58.82	48.26
54-55	3,318	3,919	1.18	188,246	56.73	48.03
55-56	3,482	4,153	1.19	202,181	58.06	48.68
56-57	3,819	4,456	1.17	224,869	58.88	50.46
57-58	4,038	4,527	1.12	230,322	57.04	50.88
58-59	4,116	4,510	1.10	222,526	54.06	49.34
59-60	4,125	°		274,339	66.51	°
1960-61	4,120	°		330,328	80.18	°
61-62	4,032	°		333,347	82.68	°

^aRecettes provenant des contributions normales sauf (1) les contributions du gouvernement pour le service militaire, (2) l'arriéré relatif à certains employés de l'État en 1944, (3) les amendes et les peines, (4) les contributions spéciales affectées aux prestations supplémentaires des classes 3 et 4.

^bVoir aux paragraphes 48 et 49 la définition de la population protégée et de la population en contact.

^cInconnu.

55. Si l'on examine en premier lieu les chiffres relatifs à la population, il est intéressant de noter la différence décroissante entre la population protégée et la population en contact, d'une année à l'autre. Dans les

années quarante, la population en contact était de 30 à 40 p. 100 plus nombreuse que la population protégée. A partir de 1950, la proportion de la population en contact par rapport à la population protégée a commencé à diminuer. Elle a oscillé autour de 123 p. 100 pendant cinq ans, soit entre 1950 et 1954, et ensuite elle a fléchi de nouveau, diminuant sans arrêt jusqu'à 110 p. 100 en 1959.

56. La proportion très élevée des années quarante reflétait les conditions de plein emploi et le mouvement considérable de gens qui prenaient et quittaient un emploi assuré. Elle aurait aussi subi l'influence de la montée des salaires, ce qui contraignait les gens à quitter le régime dès qu'ils atteignaient le maximum de gains.

57. L'écart moins prononcé de ces dernières années est peut-être dû aux conditions d'admissibilité plus faciles. C'est ce qui permet au travailleur à temps partiel d'avoir droit aux prestations et d'être ensuite englobé dans la population protégée, alors qu'auparavant il n'aurait peut-être pas pu y avoir droit et il aurait été retiré du compte dès la cessation de son emploi. Cela peut aussi refléter la plus grande difficulté d'obtenir un emploi dans les dernières années cinquante, ce qui aurait influé sur le mouvement de gens qui entraient dans la population assurée et qui en sortaient.

58. Quelles qu'en soient les causes, il semble que, en ces dernières années, les gens aient eu une plus forte tendance qu'auparavant à rester dans le régime durant toute l'année.

59. En ce qui a trait à la moyenne des contributions par personne et par année, les chiffres les plus révélateurs sont ceux qui se rapportent à la population en contact. Ceux qui ont trait à la population protégée servent surtout à indiquer la tendance pour les périodes au sujet desquelles nous ne possédons aucun chiffre relatif à la population en contact.

60. Aucune tendance ne s'est précisée durant les premières années. Cette période connaissait les hausses de salaires et le plein emploi. Plusieurs changements ont été apportés à l'assurabilité; quant aux changements concernant le maximum de gains, ils auraient eu une certaine importance. En outre, les années d'après-guerre ont été des années marquées par un fort mouvement de gens qui entraient dans la population assurée et qui en sortaient (la proportion de la population en contact par rapport à la population protégée est à son sommet durant ces années). Tous ces facteurs étaient de nature à influencer sur la moyenne des contributions annuelles, mais il semble qu'ils se soient largement compensés.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

61. En 1948, on a haussé le maximum de gains de \$2,400 à \$3,120 et on a ajouté une nouvelle classe de gains. On voit immédiatement l'effet provoqué sur les recettes moyennes par personne pour l'année 1948-1949. Puisque la nouvelle classe a été créée en octobre 1948, on n'en verrait que partiellement les effets en 1948-1949 et elle continuerait à fournir une nouvelle hausse en 1949-1950, lorsque la nouvelle classe influencerait sur les recettes de l'année entière plutôt que d'un semestre.

62. La nouvelle augmentation de 1950-1951 a été en partie provoquée par la révision des classes de contribution en juillet 1950, mais surtout par suite de l'addition de 1¢ par jour aux contributions des employés et des employeurs aux fins des prestations supplémentaires. Sans ces contributions, les recettes moyennes n'auraient indiqué qu'un léger relèvement à \$38.28 par personne faisant partie de la population en contact.

63. En 1951-1952, on constate de nouveau l'effet des contributions en vue des prestations supplémentaires, puisque les nouveaux taux peuvent s'étendre sur toute une année. Pendant deux ans il n'y a presque pas de changement, sauf une légère baisse en 1954-1955. Cela s'explique par la régression de cette année-là. C'est également par suite de la régression que l'on constate une baisse en 1957-1958 et en 1958-1959. La refonte des classes et l'augmentation du taux des contributions en septembre 1959 sont cause de la hausse constatée en 1959-1960 et en 1960-1961.

64. Lors de l'introduction des prestations supplémentaires en 1950, on a exigé une contribution de 1¢ par jour de la part des employés ainsi que des employeurs afin de couvrir les frais. En outre, le gouvernement a fourni comme d'habitude le cinquième des contributions des employeurs et des employés. Les recettes provenant de cette contribution spéciale ont été comptabilisées à part dès le début, 1^{er} juillet 1950, jusqu'au 31 mai 1955. Après les modifications apportées en octobre 1955, on n'a pas réservé de partie spéciale de la contribution pour couvrir les frais des «prestations saisonnières», qui ont succédé aux prestations supplémentaires.

65. Dans la pratique, la contribution spéciale s'est révélée plus que suffisante pour couvrir les frais des prestations supplémentaires, du moins jusqu'à la modification apportée à la loi en octobre 1955. En conséquence de ce qui précède et considérant le solde considérable dans la Caisse au début des années cinquante, on a accordé une forte augmentation des taux de prestation en 1952. On estimait que 30 p. 100 des contributions supplémentaires suffiraient pour couvrir le coût des

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

prestations supplémentaires et qu'on pourrait appliquer le reste pour défrayer le coût des taux accrus des prestations.

66. Le tableau 12 montre les recettes découlant des contributions spéciales de 2.4¢ par jour du 1^{er} juillet 1950 au 31 mai 1955, la portion officieusement affectée aux prestations supplémentaires (30 p. 100 du total après le 1^{er} août 1952) et le montant par personne faisant partie de la population assurée. Les chiffres des tableaux 9, 10 et 11 comprennent les recettes obtenues au moyen de cette contribution spéciale.

Tableau 12
CONTRIBUTIONS SPÉCIALES EN VUE DES PRESTATIONS
SUPPLÉMENTAIRES

Année financière	Total des recettes provenant de la contribution spéciale	Portion affectée aux prestations supplémentaires	Recettes par personne			
			Population protégée		Population en contact	
			Total	Affectation	Total	Affectation
	(milliers de dollars)		\$	\$	\$	\$
1950-51 ^a	14,303	14,303	5.06	5.06	4.01	4.01
51-52	21,664	21,664	7.09	7.09	5.79	5.79
52-53	22,691	11,994	7.27	3.84	6.03	3.19
53-54	23,042	6,913	7.20	2.16	5.88	1.76
54-55	22,800	6,840	6.85	2.05	5.82	1.75
55-56 ^b	3,638	1,091	1.04	0.31	0.88	0.26

^aA compter du 1^{er} juillet 1950.

^bJusqu'au 31 mai 1955.

II. PRESTATIONS

67. Ce qui influe surtout sur la somme des prestations qu'on verse est, bien entendu, le nombre des chômeurs. Les chiffres tirés des enquêtes régulières sur la population active font probablement connaître mieux que toute autre chose le milieu économique dans lequel le régime a fonctionné. Le tableau 13 révèle le nombre des personnes sans travail qui se cherchent un emploi (les «chômeurs») par rapport à l'ensemble de la population active civile.

68. Les chiffres du tableau 13 montrent la tendance générale du chômage depuis que le régime est en vigueur. Un bref examen suffit à faire voir que durant la majeure partie de l'application du régime, le chômage a vraiment été très faible. Une légère hausse s'est produite après la guerre, suivie d'une autre en 1949 et en 1950. De l'automne de 1953 à la fin du printemps de 1955, le chômage a augmenté considérablement pour ensuite diminuer pendant le reste de

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

1955 et en 1956. Au milieu de 1957, la proportion a encore augmenté et le chômage a semblé atteindre un nouveau niveau, supérieur à la moyenne des années précédentes. Les perspectives semblent s'améliorer à partir de l'été 1961.

Tableau 13
POURCENTAGE DU NOMBRE DE CHÔMEURS PAR RAPPORT
À LA POPULATION ACTIVE CIVILE*

Année	Mois											
	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
1941						4.4						
42						3.0						
43						1.7						
44						1.3						
45						1.6					4.3	
46		5.3				2.9		2.6			2.9	
47			3.4		2.0			1.6			2.0	
48		3.6				1.9			1.4		2.2	
49			4.3			2.1		2.0		3.0		
1950			6.8			3.1		2.1			2.6	
51			3.9			1.8		1.7			2.3	
52			5.0		2.3			1.9			2.5	3.0
53	4.5	4.4	4.1	3.7	2.4	1.9	1.8	2.0	1.8	2.3	3.4	4.1
54	5.8	6.4	6.5	6.1	4.2	3.5	3.3	3.4	3.2	3.5	4.2	4.9
55	7.2	7.4	7.7	6.2	4.0	3.0	2.7	2.4	2.6	2.7	3.1	3.9
56	5.6	6.1	5.7	4.8	3.0	2.2	1.9	1.9	2.0	1.9	2.5	3.6
57	5.7	6.1	6.5	5.7	3.5	2.9	2.9	3.1	3.5	3.7	5.2	7.0
58	9.7	10.1	10.6	9.1	6.4	5.5	4.9	5.0	4.6	5.3	6.2	7.6
59	9.5	9.4	9.1	7.6	5.7	4.0	3.7	4.0	3.6	4.0	5.1	6.5
1960	8.8	9.6	9.8	8.8	6.6	4.9	5.0	5.3	5.1	5.7	6.6	8.2
61	10.8	11.3	11.1	9.7	7.0	5.6	5.2	4.8	4.7	4.9	5.4	6.4
62	8.5	9.1	8.7	7.5	5.1	4.5	4.5	4.1	3.9			

*Pour les années 1941 à 1952 inclusivement, on n'effectuait pas mensuellement d'enquêtes sur la population active; ces chiffres sont les seuls que l'on puisse obtenir.

SOURCE: *Relevés de la main-d'œuvre*, Bureau fédéral de la statistique.

69. Les chiffres révèlent aussi la tendance saisonnière bien connue. Le chômage décline à son plus bas niveau au cours des mois d'été pour atteindre un sommet en février et mars.

70. Le niveau du chômage influe sur le régime d'assurance-chômage selon l'étendue et la nature de l'assurabilité et selon les dispositions relatives aux prestations. Ces facteurs sont étudiés sous les titres suivants:

A. Assurabilité

B. Droit aux prestations

- C. Formule d'établissement des prestations
- D. Taux de prestation.

A. Assurabilité

71. Voici un résumé des principales modifications relatives à l'assurabilité dans le cadre du régime:

- 7 janvier 1942: Les personnes assurées dont les gains dépassent \$2,000 par année pour des raisons relatives à la guerre continuent d'être assurables; si le taux de base de leur salaire ne dépasse pas 90¢ l'heure, les travailleurs payés à l'heure sont assurables. Auparavant, les emplois qui rapportaient plus de \$2,000 par année étaient exclus du régime.
- 21 novembre 1942: L'emploi d'agent d'assurances est exclu des emplois assurables.
- 1^{er} septembre 1943: On élimine le maximum de gains pour les personnes payées à l'heure, à la journée, à la semaine, à la pièce, ou au mille, et on élève à \$2,400 par année le maximum pour les personnes à salaire ou à commission.
- 1^{er} septembre 1943: Tous les employés du gouvernement fédéral deviennent assurables à moins qu'ils ne détiennent un certificat de permanence. Auparavant, ces employés étaient exclus s'ils étaient nommés en vertu de la loi sur le service civil.
- 1^{er} septembre 1943: Deviennent assurables les emplois connexes à tout service d'utilité publique, qu'ils soient possédés ou exploités par une municipalité ou non, et que l'emploi soit permanent ou non. Auparavant, ce genre d'emploi, s'il se rattachait à une municipalité, était exclu quand il était reconnu comme permanent.
- 1^{er} septembre 1943: Les employés des hôpitaux et des institutions de bienfaisance (autrefois entièrement exclus) ou certains groupes ou classes de ces employés deviennent assurables, au choix de l'hôpital ou de l'institution, à la condition que la Commission de l'assurance-chômage donne son assentiment.
- 1^{er} septembre 1943: Les employés au Canada de tout gouvernement étranger ou du Commonwealth sont assurables au

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

- choix de ce gouvernement, si la Commission de l'assurance-chômage donne son assentiment.
- 11 décembre 1943: Les camionneurs qui possèdent leur propre camion sont exclus de l'assurabilité.
- 1^{er} août 1945: Est inclus dans les emplois assurables tout emploi des transports aériens.
- 3 septembre 1945: Sont rendues assurables les infirmières professionnelles autres que les infirmières en service privé.
- 1^{er} août 1946: Est inclus dans les emplois assurables l'emploi dans le débit et l'exploitation des bois en Colombie-Britannique.
- 1^{er} octobre 1946: Est inclus dans les emplois assurables tout emploi des transports intérieurs par eau.
- 1^{er} octobre 1946: Sont exclues de l'assurabilité les personnes payées à la semaine dont le salaire dépasse \$3,120 par année.
- 1^{er} janvier 1948: Le maximum de gains est élevé de \$2,400 à \$3,120 par année pour les personnes à salaire ou à commission.
- 1^{er} avril 1948: Est inclus dans les emplois assurables le débarquement.
- 12 janvier 1949: Sont exclus de l'assurabilité les agents d'immeuble payés seulement à commission.
- 1^{er} avril 1949: Sont rendus assurables les employés de Terre-Neuve.
- 28 décembre 1949: Sont obligatoirement rendus assurables les ouvriers temporaires de la construction employés par les hôpitaux et les institutions de bienfaisance.
- 1^{er} avril 1950: Est inclus dans les emplois assurables tout emploi dans le débit et l'exploitation des bois ailleurs qu'en Colombie-Britannique.
- 3 juillet 1950: Le maximum de gains est élevé à \$4,800 par année.
- 1^{er} juillet 1951: Sont exclus de l'assurabilité les vendeurs de titres payés seulement à commission.
- 1^{er} août 1953: Le maximum de gains est éliminé pour les travailleurs des métiers de l'imprimerie payés à la

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

semaine, si leur rang est inférieur à celui de contremaître.

- 1^{er} mars 1954: Est inclus dans les emplois assurables tout emploi relatif aux jardins paysagers, à moins qu'il ne s'exerce dans une pépinière.
- 1^{er} janvier 1956: Est éliminé le maximum de gains pour les personnes employées dans les transports par eau sur les Grands lacs et sur les eaux voisines.
- 1^{er} janvier 1956: Est inclus dans les emplois assurables *a)* tout emploi dans les secteurs de l'agriculture relatifs à l'élevage de la volaille, au classement des œufs et à l'élevage des chevaux de course, des chevaux de selle ou des chevaux pour attelages légers; *b)* tout emploi en horticulture, sauf certains emplois reliés à l'agriculture en général ou exercés dans une pépinière ou une serre; *c)* tout emploi dans l'industrie forestière, sauf certains emplois occasionnels ou temporaires; *d)* tout emploi comme membre d'une force de police municipale si l'emploi a débuté après le 31 décembre 1955, sous réserve du consentement de la municipalité et de l'assentiment de la Commission.
- 1^{er} avril 1957: Sont rendus assurables les pêcheurs.
- 27 septembre 1959: Le maximum de gains est élevé à \$5,460 par année.

72. Les principales additions, à part les hausses du maximum de gains, qui ont sensiblement modifié l'aspect financier du régime ont été les modifications relatives au débit et à l'exploitation des bois, au débardage, aux transports intérieurs par eau et à la pêche.

B. Droit aux prestations

73. Les règles relatives au droit aux prestations régulières, en ce qui concerne les contributions, sont résumées ci-dessous.

Pour avoir droit aux prestations, l'assuré doit avoir:

- 1^{er} juillet 1941: *a)* au moins 180 jours de contribution dans les deux années qui précèdent l'établissement de l'année de prestations, et
- b)* au moins 60 jours de contribution depuis le dernier jour de prestation de la dernière année de prestations qui précède.
- 1^{er} septembre 1943: *a)* ce qui est indiqué ci-dessus dans *a)*, et

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

- b) au moins 60 jours de contribution depuis le début de la dernière année de prestations qui précède.
- 3 juillet 1950: a) ce qui est indiqué ci-dessus dans a), et
b) au moins 60 jours de contribution dans la période de 12 mois qui précède l'établissement de l'année de prestations ou dans la période depuis le début de la dernière année de prestations qui précède, soit la période la plus courte; *ou* au moins 45 jours de contribution dans la période de six mois qui précède l'établissement de l'année de prestations ou dans la période depuis le début de la dernière année de prestations qui précède, soit la période la plus courte.
- 2 octobre 1955: a) au moins 30 semaines de contribution dans les deux années qui précèdent l'établissement de l'année de prestations, et
b) au moins 30 semaines de contribution dans la période de 52 semaines qui précède l'établissement de l'année de prestations ou dans la période depuis le début de la dernière année de prestations qui précède, soit la période la plus longue, et
c) au moins huit semaines de contribution dans la période de 52 semaines qui précède l'établissement de l'année de prestations ou dans la période depuis le début de la dernière année de prestations qui précède, soit la période la plus courte.
- 30 septembre 1956: a) ce qui est indiqué ci-dessus dans a) pour octobre 1955, et
b) ce qui est indiqué ci-dessus dans b) pour octobre 1955, mais 24 semaines au lieu de 30 semaines, et
c) ce qui est indiqué ci-dessus dans c) pour octobre 1955.

74. Les articles ci-dessus mentionnent, dans plusieurs cas, «l'année de prestations». Comme cette expression reviendra souvent dans les paragraphes suivants, il convient maintenant d'en donner une définition.

75. Lorsqu'un assuré présente une réclamation pour la première fois et qu'il remplit les conditions requises, on établit à son intention une «année de prestations» et un droit aux prestations. Ce droit comporte un taux hebdomadaire maximum de prestation et une durée ou un montant maximums.

76. L'assuré peut alors retirer des prestations en vertu de ce droit en tout temps durant l'année de prestations pourvu qu'il puisse prouver qu'il est sans travail, qu'il peut travailler et qu'il est disponible. Il ne lui est pas nécessaire de prouver de nouveau pendant le reste de l'année de prestations qu'il répond aux conditions de contribution. L'année de prestations se continue durant 12 mois ou jusqu'à épuisement complet de son droit aux prestations, soit durant la période la plus courte. On dit que les années de prestations se terminent par «péremption» lorsqu'elles se terminent après 12 mois sans épuisement du droit aux prestations; on dit qu'elles se terminent par «épuisement» lorsqu'elles se terminent à l'épuisement du droit aux prestations. Après le mois d'octobre 1955, la loi utilise l'expression «période de prestations» plutôt que «année de prestations», mais ces expressions sont synonymes.

77. Lorsqu'un assuré présente une réclamation qui aboutit à l'établissement d'une année de prestations pour lui, cette réclamation prend le nom de réclamation «initiale»; toute réclamation faite par la suite au cours de cette année de prestations est une réclamation «renouvelée». A la fin d'une année de prestations, l'assuré ne peut recevoir de prestations du fait de sa nouvelle réclamation tant qu'il n'a pas rempli encore une fois les conditions relatives aux contributions; s'il les remplit, on établit une autre année de prestations à son nom ainsi qu'un nouveau droit.

78. Le concept de l'«année de prestations» ou de la période de prestations ne sert qu'à des fins administratives. Il évite de procéder à toutes les vérifications relatives aux contributions chaque fois qu'un assuré réclame ses prestations. En théorie, on aurait entièrement le droit de faire l'évaluation de chaque réclamation initiale ou renouvelée, mais cela augmenterait énormément les délais et les frais d'administration.

79. La plus importante modification apportée au droit aux prestations s'est produite en 1955, non seulement à cause des règles elles-mêmes, mais parce que, après cette date, on a appliqué les règles en faisant état de semaines plutôt que de jours de contribution. Les modifications de 1955 ont exigé une contribution d'une semaine complète même pour une seule journée de travail dans cette semaine;

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

par conséquent, il est devenu plus facile d'accumuler 30 semaines de contribution après 1955 que 180 jours de contribution auparavant. Toutefois, les autres conditions établies en 1955 étaient plus restrictives. La deuxième condition prévoyait, en effet, qu'on ne pouvait «utiliser» une contribution deux fois si elle datait de plus d'un an, «utiliser» signifiant ici qu'on tenait compte de la contribution pour déterminer le droit aux prestations. On a adouci cette condition en 1956 pour permettre «d'utiliser» deux fois jusqu'à six contributions, même si elles dataient de plus d'un an (mais non de plus de deux ans).

80. Les modifications des conditions d'admissibilité en 1943 et 1950 avantageaient les assurés, mais elles n'étaient pas d'application assez étendue pour nuire sensiblement aux finances du régime.

81. Ces règles ont trait à l'admissibilité aux prestations régulières. On a adopté un nouveau genre de prestations à compter du 28 février 1950; connues alors sous l'appellation de prestations supplémentaires, elles s'appelèrent, après octobre 1955, prestations saisonnières. Dorénavant, nous emploierons l'expression «prestations supplémentaires» pour désigner les deux genres de prestations.

82. Les prestations supplémentaires ne se versaient qu'au cours de l'hiver et les règles d'admissibilité différaient de celles qui s'appliquent aux prestations régulières. On a changé de temps à autre les périodes au cours desquelles on pouvait verser les prestations supplémentaires; ces périodes se résument ainsi:

Période d'hiver	Période durant laquelle on pouvait verser les prestations supplémentaires	Durée
1949-50	28 février — 15 avril	7 semaines
50-51	1 ^{er} janvier — 31 mars	13 semaines
51-52	1 ^{er} janvier — 31 mars	13 semaines
52-53	1 ^{er} janvier — 15 avril	15 semaines
53-54	1 ^{er} janvier — 15 avril	15 semaines
54-55	1 ^{er} janvier — 15 avril	15 semaines
1955-56*	1 ^{er} janvier — 15 avril	16 semaines
56-57	1 ^{er} janvier — 15 avril	16 semaines
57-58	1 ^{er} décembre — 28 juin	30 semaines
58-59	1 ^{er} décembre — 15 mai	24 semaines
59-60	1 ^{er} décembre — 15 mai	25 semaines
1960-61	1 ^{er} décembre — 15 mai	25 semaines
61-62	1 ^{er} décembre — 15 mai	25 semaines

* A compter de cet hiver, les prestations supplémentaires se versaient sur une base hebdomadaire, depuis la semaine civile qui comprend la première date jusqu'à la semaine civile qui comprend la seconde date.

83. Tout comme pour les prestations ordinaires, on applique le concept de «période de prestations» aux prestations supplémentaires. Le réclamant qui remplit les conditions requises se voit attribuer une période de prestations supplémentaires comportant un taux maximum hebdomadaire de prestation et un droit maximum aux prestations. Il peut toucher des prestations en vertu de ce droit pour chaque semaine de chômage jusqu'à épuisement de son droit aux prestations ou jusqu'à la fin de la période durant laquelle les prestations supplémentaires peuvent lui être versées aux termes de la loi. Il ne lui est pas nécessaire de prouver à nouveau au cours de la période de prestations qu'il se conforme aux conditions requises.

84. Voici en résumé les règles d'admissibilité aux prestations supplémentaires:

28 février 1950: Les chômeurs qui ne sont pas admissibles aux prestations régulières peuvent l'être aux prestations supplémentaires s'ils se rangent dans l'une de quatre classes. La classe 1 exigeait que l'année de prestations régulières se fût terminée après le 31 mars précédant la réclamation. La classe 2 exigeait un crédit d'au moins 90 jours de contribution depuis le 31 mars précédant la réclamation. La classe 3 se rapportait au travail dans le débit et l'exploitation des bois; cette classe, abolie après le 31 mars 1951, exigeait au moins 90 jours de travail dans toute période de 12 mois se terminant dans les six mois précédant la réclamation, dans le débit et l'exploitation des bois, travail qui n'était pas assuré avant le 1^{er} janvier 1950, ou en partie dans cet emploi et en partie dans un emploi assuré. La classe 4 avait trait aux emplois nouvellement assurables en général et, dans la pratique, était presque sans effet après le 31 mars 1952; elle exigeait au moins 90 jours d'emploi depuis le 31 mars précédant la réclamation dans un emploi devenu assurable dans les 12 mois précédant la réclamation, ou en partie dans cet emploi et en partie dans un autre emploi assuré.

3 octobre 1955: Les chômeurs non admissibles aux prestations régulières pouvaient l'être aux prestations supplémentaires dans l'une de deux classes. La classe

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

A (l'ancienne classe 2) exigeait un crédit d'au moins 15 semaines de contribution depuis le 31 mars précédent au lieu de 90 jours comme auparavant; la classe B (l'ancienne classe 1) exigeait que l'année de prestations régulières se fût terminée après le 15 avril précédent plutôt que le 31 mars, comme auparavant.

28 novembre 1957: Les prestations de la classe B ne se versent que si la période de prestations régulières antérieure s'est terminée après le 15 mai précédent plutôt que le 15 avril comme auparavant, mais cette modification n'est en vigueur que depuis 1958-1959.

85. Ces règles, et les modifications occasionnelles, déterminent l'étendue des réclamations de la population assurée qui découlent de tout niveau particulier et de tout genre de chômage. La répercussion du chômage sur le régime se mesure par la proportion qui existe entre le nombre moyen de personnes recevant des prestations à chaque mois et la population moyenne assurée pour ce mois. Ces proportions sont indiquées au tableau 14.

86. On remarque que ces pourcentages, bien qu'ils suivent la même tendance que dans le tableau 13, sont considérablement plus élevées. On doit se rappeler que les pourcentages du tableau 13 indiquent le rapport des chômeurs à la population active totale plutôt qu'à la totalité des travailleurs rémunérés; de plus, un nombre considérable de chômeurs ne sont pas couverts par l'assurance-chômage ou, s'ils le sont, n'ont pas droit aux prestations. D'autre part, les bénéficiaires de prestations, dont il est tenu compte au tableau 14, peuvent comprendre un nombre considérable de gens qui ne se déclarent en chômage que pour obtenir les prestations; ils ne cherchent pas du travail.

87. Fait remarquable, le pourcentage de bénéficiaires (tableau 14) dépasse le pourcentage de chômeurs (tableau 13) beaucoup plus au cours des mois d'hiver, au début de chaque année, surtout en avril et en mai, qu'à la fin de l'été et pendant l'automne. Cela porte à croire qu'un bon nombre de personnes peuvent retirer des prestations au cours de l'hiver, mais ne se considèrent pas comme «chômeurs» dans les enquêtes sur la population active. Ce fait découle probablement de la façon dont l'emploi saisonnier au Canada se présente et de l'existence de prestations supplémentaires.

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

Tableau 14

POURCENTAGE MENSUEL DU NOMBRE MOYEN DE BÉNÉFICIAIRES
PAR RAPPORT À LA POPULATION MOYENNE ASSURÉE DU MOIS EN CAUSE

Année	Mois											
	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
1944	*	*	*	0.6	0.6	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5
45	0.7	1.1	1.5	1.1	1.0	0.8	0.8	0.9	1.2	2.1	2.9	3.8
46	4.9	6.6	7.4	7.4	6.0	4.8	3.9	3.4	3.4	3.0	2.7	3.0
47	4.1	4.6	4.8	4.4	3.7	2.7	2.2	1.8	1.7	1.8	1.9	2.9
48	4.6	6.0	6.7	6.0	4.5	3.1	2.6	2.2	2.0	2.0	2.6	3.9
49	6.4	8.2	9.2	7.4	5.9	4.3	2.5	2.4	2.5	2.8	4.0	4.8
1950	8.4	9.0	9.7	7.1	5.0	3.4	2.8	2.4	2.2	2.3	2.7	3.5
51	5.7	6.2	6.2	3.6	2.5	1.9	1.9	2.0	2.1	2.3	3.1	4.8
52	7.6	8.3	8.4	6.4	4.3	2.7	2.8	2.6	2.4	2.5	3.6	5.1
53	8.2	9.3	8.4	6.2	4.0	2.9	2.8	2.7	2.9	3.7	5.5	6.6
54	11.7	12.9	13.2	13.9	7.6	5.2	5.0	4.7	4.8	5.3	6.3	8.0
55	13.1	14.1	14.8	14.8	8.3	5.1	3.9	3.2	3.2	3.2	3.4	4.6
56	8.7	11.4	12.3	11.4	6.2	3.4	2.8	2.7	2.6	2.5	2.8	4.0
57	9.2	11.5	12.5	12.3	8.1	4.5	3.9	3.9	4.2	4.5	5.7	8.9
58	15.2	17.5	19.1	17.7	14.3	10.4	7.2	5.6	5.6	5.5	6.5	8.9
59	15.3	15.8	18.0	15.3	11.8	4.9	4.1	3.9	3.9	4.0	5.1	8.6
1960	14.4	15.7	17.0	17.2	13.5	6.8	5.6	5.3	5.6	5.6	6.7	9.6
61	15.8	17.4	19.1	17.0	13.8	6.3	4.9	4.8	4.4	4.4	5.3	7.8
62	13.5	14.2	15.4	13.6	10.8							

*Inconnu.

88. Au cours des deux ou trois dernières années, le pourcentage de bénéficiaires s'est rapproché beaucoup plus qu'auparavant du pourcentage de chômeurs. Tandis qu'il excédait de 50 à 100 p. 100 le pourcentage de chômeurs en 1954 et en 1955, il n'est à présent plus élevé que de 0 à 50 p. 100. Cela porte à croire qu'à mesure que le chômage augmente, un plus grand nombre de bénéficiaires de prestations sont réellement sans travail et se déclarent tels dans les enquêtes sur la population active. De fait, lorsque le pourcentage de bénéficiaires devient inférieur au pourcentage de chômeurs, comme ce fut le cas à la fin de l'été et à l'automne 1961, il faut conclure qu'un nombre croissant de chômeurs ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage.

89. La modification des règles du régime d'assurance-chômage peut avoir une répercussion marquée sur le pourcentage des bénéficiaires. Par exemple, en 1958, on a prolongé jusqu'à la fin de juin les prestations supplémentaires pour cette année-là seulement. En 1957, elles ont pris fin le 15 avril et en 1959, le 15 mai. Ainsi, il semble que

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

plusieurs personnes recevaient des prestations en mai et en juin 1958 alors que, sans la prolongation spéciale, elles auraient travaillé ou se seraient retirées de la population active.

90. Le nombre de personnes qui obtiennent une année de prestations à chaque année est une autre mesure de la répercussion du chômage sur le régime d'assurance. Le Bureau fédéral de la statistique publie régulièrement ces données. Le tableau 15 indique le nombre d'années de prestations établies chaque année et son rapport à la population moyenne assurée pour cette année. Ces chiffres sont significatifs parce qu'ils donnent une idée du nombre de personnes qui ont chômé au cours de l'année, qui présentent une réclamation initiale et sont admises aux prestations. Le dénombrement mensuel des bénéficiaires, sur lequel s'appuie le tableau 14, n'indique pas de combien de personnes distinctes il est question au cours de l'année.

91. En étudiant le tableau 15, il est à remarquer que les versements de prestations régulières d'une année civile vont, non seulement aux personnes qui ont établi une année de prestations pendant cette année-là, mais également aux personnes qui ont reporté une année de prestations de l'année civile précédente. De même, les chiffres indiqués pour les périodes de prestations supplémentaires établies en 1957 ne comprennent pas le nombre de périodes de prestations supplémentaires établies en décembre de cette année-là. Lors des années subséquentes, les chiffres indiqués pour une année en particulier comprennent les périodes de prestations supplémentaires établies en décembre de l'année précédente et excluent celles qui ont été établies en décembre de l'année en question.

92. La réadaptation de l'industrie et de la population active a eu pour effet d'augmenter le chômage après la guerre. C'est de là que vient la hausse des années de prestations établies pendant les années civiles 1945 et 1946.

93. Bien que les travailleurs occupés au débit et à l'exploitation des bois en Colombie-Britannique ainsi qu'aux transports par eau puissent bénéficier de la loi depuis 1946, il est peu probable qu'ils aient accumulé assez de contributions pour que celles-ci aient eu une portée notable sur les réclamations de 1947. Les réclamations de ce groupe ont contribué jusqu'à un certain point à la hausse qu'ont accusée les chiffres de 1948 par rapport à ceux de 1947, mais leur nombre n'était pas suffisant pour modifier de façon appréciable l'ensemble des réclamations.

94. L'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération en 1949 n'a guère influé en 1950.

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

Tableau 15

NOMBRE DE PÉRIODES DE PRESTATIONS ÉTABLIES EN
PROPORTION DE LA POPULATION ASSURÉE

Année	Périodes de prestations régulières			Périodes de prestations supplémentaires				
	Nombre établi	Par rapport à la		Nombre établi			Par rapport à la	
		Popula- tion pro- tégée	Popula- tion en contact	Classe 2 Classe A	Classe 1 Classe B	Total	Popula- tion pro- tégée	Popula- tion en contact
(milliers)	%	%	(milliers)			%	%	
1942	17.2	0.7	0.6					
43	19.6	1.0	0.7					
44	66.9	3.0	2.4					
45	223.3	10.3	7.5					
46	304.7	14.1	10.0					
47	265.1	11.5	8.2					
48	392.1	16.2	12.1					
49	556.1	21.5	17.6					
1950	593.3	21.9	17.1	*	*	113.7	4.2	3.6
51	617.7	20.4	16.6	35.5	53.0	88.5	2.9	2.5
52	731.0	23.4	19.5	34.9	61.1	96.0	3.1	2.6
53	852.6	26.7	21.9	39.9	109.4	149.3	4.7	4.0
54	984.8	30.0	25.2	51.5	159.2	210.7	6.4	5.4
55	849.4	24.8	20.9	55.9	194.1	250.0	7.3	6.4
56	834.4	22.4	19.0	101.1	154.6	255.7	6.9	6.2
57	1086.2	27.4	24.0	144.0	64.8	208.8	5.3	4.7
58	1091.5	26.6	24.3	220.8	249.7	470.5	11.7	10.4
59	985.1	24.0	21.1	256.0	188.3	444.3	10.8	9.9
1960	1065.8	25.8	21.1	284.7	159.1	443.8	10.8	*
61	967.7	23.9	*	278.1	187.7	465.8	11.5	*

*Inconnu.

95. Le chômage a augmenté pendant l'année financière 1949-1950 et l'effet s'en est fait sentir tant en 1949 qu'en 1950, comme il est indiqué dans les chiffres du tableau 15. Les règlements relatifs aux travailleurs saisonniers ont été adoucis en 1950, et cela a influé sur les années subséquentes. La hausse qui s'est fait sentir en 1952 et 1953 venait pour une bonne part de cas relevant du débit et de l'exploitation des bois ailleurs qu'en Colombie-Britannique. C'est en 1950 que cette extension a eu lieu. Le chiffre élevé de 1954 reflète la régression qui s'est produite cette année-là.

96. La baisse de 1956 est attribuable pour une part à la mise en application de nouveaux règlements qui ont pris effet le 2 octobre 1955. Ils ont été adoucis à la fin de 1956 et c'est en partie ce qui a

amené la hausse des périodes de prestations établies en 1957. Cependant la situation de l'emploi est devenue plus difficile en 1957 et c'est là la cause principale de l'augmentation de cette année-là.

97. La montée rapide des périodes de prestations supplémentaires établies constitue le fait marquant de 1958 et 1959. Elle tient en partie aux modifications qui ont allongé la période durant laquelle des prestations supplémentaires pouvaient être versées, mais aussi, et principalement, à la situation plus difficile de l'emploi ces années-là. Évidemment, de nombreux assurés pouvaient travailler assez longtemps pour avoir droit aux prestations supplémentaires, mais non aux prestations régulières; de plus, la hausse du nombre des périodes de prestations supplémentaires, Classe B, montre que beaucoup d'assurés avaient épuisé leurs prestations régulières et ne pouvaient plus réunir à nouveau les conditions requises.

C. Formule d'établissement des prestations

98. Le montant de prestations payées à ceux qui sont admissibles ne dépend pas seulement de la durée du chômage, mais aussi de la formule et du taux des prestations.

99. La formule d'établissement des prestations d'après la loi primitive est restée la même jusqu'en 1955, sauf en ce qui a trait à l'adoption des prestations supplémentaires en 1950. Selon cette formule, la durée maximum des prestations pour n'importe quel ayant droit équivalait à un nombre de jours égal au cinquième du nombre de jours de contributions qu'avait accumulés le réclamant pendant les cinq années qui avaient précédé immédiatement l'établissement de l'année de prestations, moins un tiers du nombre de jours de prestations dont il avait bénéficié dans les trois années précédant immédiatement l'établissement de l'année de prestations. La période maximum était donc d'une année complète (moins la période d'attente) dans le cas d'une personne ayant cinq années d'emploi sans interruption.

100. Le facteur soustractif de la formule a eu en général pour effet de réduire le montant possible de prestations auquel ont droit les personnes qui font fréquemment des réclamations, par opposition à celles qui, avec un dossier de contributions comparable, n'ont fait que peu de réclamations.

101. Aux personnes qui, en vertu du régime, avaient contribué une moyenne de 15 à 33 semaines par année et avaient touché le maximum de prestations auxquelles elles avaient droit, cette formule offrait une journée de prestation pour deux jours de contributions annuelles

moyennes, après la constitution de quelques années de contributions. Par conséquent, une personne ayant contribué une moyenne de 20 semaines dans une année avait droit à une moyenne de dix semaines de prestations par année en fin de compte. Les prestations accordées étaient cependant beaucoup moindres pendant les premières années d'application de l'assurance, soit plutôt une semaine de prestation pour cinq semaines de contributions.

102. En octobre 1955, on a substitué à la formule d'établissement des prestations une règle accordant, en fait, une semaine de prestation pour deux semaines de contributions dans les deux années qui ont précédé immédiatement le début de l'année de prestations, sous réserve d'une stipulation qu'une semaine de contribution ne pouvait compter en vue d'une année de prestations en particulier si elle avait déjà servi lors d'une année antérieure de prestations et si elle datait de plus d'un an. La durée maximum des prestations a été fixée à 36 semaines. Aux personnes qui font des réclamations chaque année d'une façon plus ou moins uniforme, cette formule offre une semaine de prestation pour deux semaines de contributions faites dans l'année qui précède le début de l'année de prestations. Il faudrait à un réclamant 72 semaines de contributions dans une période de deux ans et depuis le début de la dernière année précédente de prestations pour avoir droit aux prestations maximums de 36 semaines.

103. En septembre 1959, la durée maximum des prestations a été portée à 52 semaines. Pour avoir droit au maximum, le réclamant doit avoir accumulé 104 semaines de contributions pendant les deux années qui précèdent la réclamation et n'avoir pas établi d'année de prestations durant cette période. Il est à remarquer que cette exigence ne signifie pas nécessairement qu'il y a eu plein emploi pendant cette période, non plus qu'aucune prestation n'a été touchée pendant ces deux années. Une semaine donnée peut être à la fois une semaine de contribution et une semaine de prestation, et des prestations peuvent être accordées dans une année de prestations qui a été établie avant le début de la période de deux ans.

104. Le versement de prestations dans une année de prestations est assujéti à une période d'attente et, avant octobre 1955, ce versement était subordonné à une règle ayant trait au premier jour de chômage dans toute période de chômage continu. Selon la loi primitive, la période d'attente était de neuf jours; aucune prestation n'était payable à l'égard des neuf premiers jours de chômage de toute année de prestations. En plus de la période d'attente, le premier jour de chômage dans toute semaine civile était considéré comme un «jour non indemnisable»

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

et n'entraînait en ligne de compte pour l'octroi de prestations que si le chômage durait toute la semaine, ou à moins que le premier jour ne suive immédiatement une période de chômage continu d'au moins une semaine. Ces règles sont restées les mêmes jusqu'en 1950. Cette année-là, la période d'attente a été réduite à huit jours et le jour non indemnisable s'appliquait au début de chaque période de chômage, sous réserve de la règle portant *a*) qu'il n'y aurait pas plus d'un jour non indemnisable par semaine et *b*) que le jour non indemnisable ne s'appliquerait pas au début d'une période de chômage qui ne serait séparée d'une période précédente que par un emploi d'une durée de trois jours ou moins. En 1952, la période d'attente a été réduite à cinq jours.

105. En 1955, en raison de l'adoption de la base hebdomadaire pour les contributions et les prestations, la période d'attente ne pouvait plus se calculer en jours. Au contraire, on a adopté une règle voulant qu'au début de chaque période de prestations une période d'attente soit imposée, durant laquelle les prestations qui s'accumuleraient devaient être retenues jusqu'à ce que le montant total des prestations ainsi retenues soit égal à une semaine complète de prestations. Lorsqu'il s'agit d'une semaine ou plus de chômage continu, cette disposition se trouve à appliquer une période d'attente d'une semaine. L'ancienne règle du jour non indemnisable n'existe plus.

106. Une autre importante modification de principe, adoptée en 1955, avait trait aux «gains permis». Avant 1955, les prestations étaient payables (sous réserve des règles d'admissibilité et de droit aux prestations) à l'égard de chaque jour de chômage. Lorsqu'une personne travaillait un jour quelconque, elle n'avait pas droit à des prestations ce jour-là; elle n'était pas en chômage. Néanmoins, on a fait exception de l'emploi secondaire exercé en dehors des heures régulières de travail. Un tel emploi laissait quand même le réclamant dans la catégorie des chômeurs tant que ses gains ne dépassaient pas chaque jour un montant déterminé. Ce montant, établi à \$1 en 1941, a été porté à \$1.50 en 1946 puis à \$2 en 1950.

107. D'après le régime révisé adopté en 1955, le réclamant (toujours selon les règles de l'admissibilité et du droit aux prestations) pouvait toucher des prestations pour chaque semaine de chômage. S'il était en chômage toute la semaine, il recevait une semaine complète de prestation; s'il avait travaillé au cours de la semaine, on soustrayait des prestations qui pouvaient lui être versées un montant égal à l'excédent de ses gains pendant la semaine sur le montant fixe des «gains permis». La classe de gains et les charges de famille servaient à déterminer le montant des gains permis par la loi. Les montants permis

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

en 1955 et tels qu'ils ont été modifiés subséquemment apparaissent au tableau 16.

Tableau 16

GAINS PERMIS AUX TERMES DE LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Réclamants sans personne à charge			Réclamants ayant une personne à charge		
Prestations hebdomadaires	Gains permis		Prestations hebdomadaires	Gains permis	
	Oct. 1955 à oct. 1959	Depuis oct. 1959		Oct. 1955 à oct. 1959	Depuis oct. 1959
\$	\$	\$	\$	\$	\$
6.00	2.00	3.00	8.00	2.00	4.00
9.00	3.00	5.00	12.00	3.00	6.00
11.00	4.00	6.00	15.00	4.00	8.00
13.00	5.00	7.00	18.00	5.00	9.00
15.00	6.00	8.00	21.00	6.00	11.00
17.00	7.00	9.00	24.00	7.00	12.00
19.00	9.00	10.00	26.00	9.00	13.00
21.00	11.00	11.00	28.00	11.00	14.00
23.00	13.00	12.00	30.00	13.00	15.00
25.00		13.00	33.00		17.00
27.00		14.00	36.00		18.00

108. L'application de la règle concernant les gains permis s'est faite de telle sorte qu'elle a remplacé, jusqu'à un certain point, l'ancien jour «non indemnisable». Une personne tombant en chômage durant une semaine civile verrait ses prestations réduites dans la mesure où ses gains de la semaine dépasseraient les gains permis dans sa classe.

109. Dans la pratique, d'après la règle de 1955, le droit aux prestations s'établit en dollars, le montant de la prestation étant le produit d'un certain nombre de semaines déterminé d'après une formule déjà décrite et du taux prescrit de prestation calculé d'après la classe des gains moyens du réclamaant. En raison de la mise en application des règles ayant trait à la période d'attente et aux gains permis, les prestations versées pendant une semaine peuvent être inférieures au taux prescrit; lorsque la chose se produit, le droit aux prestations peut s'étendre sur une période plus longue que le nombre de semaines calculé d'après la formule.

110. En ce qui regarde les prestations supplémentaires, les formules que l'on applique de temps à autre sont décrites ci-dessous. Dans chaque cas, la durée maximum des prestations se limite au temps qui

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

reste dans la période au cours de laquelle les prestations supplémentaires pourraient être versées, si cette période est inférieure à la période maximum calculée d'après la formule.

- 28 février 1950: Classe 1—Nombre de jours autorisés dans la dernière année de prestations régulières qui précède.
- Classe 2—Un cinquième du nombre de jours de contributions subséquents au 31 mars précédent.
- 1^{er} janvier 1955: Classe A (ancienne classe 2)—Deux semaines de prestations pour trois semaines de contributions depuis le 31 mars précédent. (Cela donne un minimum de 10 semaines.)
- Classe B (ancienne classe 1)—Prestations payables à l'égard de toutes les semaines de la période entière de prestations supplémentaires. (En vertu d'une modification apportée en 1955, 15 semaines constituent la durée minimum de prestations régulières dans toute année de prestations; les prestations supplémentaires s'étendent sur une période de 16 semaines; désormais, bien que le même principe s'applique à la classe 1 ci-dessus, il n'est plus nécessaire d'énoncer la règle dans ces termes.)
- 30 septembre 1956: Classe A—Période la plus longue de a) 10 semaines ou b) une semaine de prestation pour deux semaines de contributions depuis le 31 mars précédent,
- Classe B—Nombre de semaines autorisées lors de la dernière période de prestations régulières qui précède. (Une modification apportée en 1956 a rendu possible l'établissement d'une période de prestations régulières comportant seulement 12 semaines de droit aux prestations; c'est pourquoi, afin de

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

sauvegarder le principe de ne pas payer plus de prestations de la classe B autres que celles autorisées à l'égard de la période précédente de prestations régulières, il a fallu rédiger la règle de nouveau.)

28 novembre 1957: Classe A—Période la plus longue de *a*) 13 semaines ou *b*) cinq semaines de prestations pour six semaines de contributions depuis le 31 mars précédent.

Classe B—Comme ci-dessus pour septembre 1956.

111. Le résultat de ces diverses règles ainsi que l'accroissement du chômage se reflètent dans la durée des versements de prestations. Le tableau 17 montre le nombre de périodes de prestations terminées chaque année et la moyenne du nombre de semaines de prestations payées dans ces périodes de prestations. Dans le calcul des semaines de prestations, toutes les semaines partielles sont converties au prorata en semaines entières.

112. Le tableau 17 se rapporte aux périodes de prestations qui ont pris fin pendant l'année civile indiquée. Quelques-uns des versements de prestations de ces périodes de prestations se situeraient pendant l'année civile précédente, puisque de nombreuses périodes de prestations terminées pendant une année auraient été établies durant l'année civile précédente. Ainsi, les données du tableau à l'égard d'une année civile en particulier subissent l'influence des conditions qui existaient au cours et de cette année et de l'année précédente.

113. Le nombre moyen de semaines de prestations versées pendant une période de prestations varie quelque peu, mais pas autant qu'on aurait pu s'y attendre. Une augmentation de 10.0 à 10.9 entre 1949 et 1950 reflète la régression croissante de l'hiver de 1949-1950. La période d'attente a été réduite de trois jours en 1952; de là viennent la hausse constatée entre 1952 et 1953 et peut-être en partie la hausse de 1953 à 1954.

114. Bien que les modifications apportées en octobre 1955 aient réduit de 51 à 36 semaines la durée maximum des prestations versées pendant une période de prestations, on constate peu de changements au tableau 17. Ce n'est que lors des périodes de prestations terminées en 1957 que le plein effet s'en serait fait sentir tout d'abord, mais cet effet

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

Tableau 17

PÉRIODE DE PRESTATIONS TERMINÉES CHAQUE ANNÉE, NOMBRE MOYEN DE SEMAINES DE PRESTATIONS PAYÉES, PROPORTION DE CEUX QUI NE TOUCHENT AUCUNE PRESTATION ET PROPORTION DE CEUX QUI ONT ÉPUIsé LEUR DROIT AUX PRESTATIONS

Année	Périodes de prestations régulières				Périodes de prestations supplémentaires	
	Nombre de périodes terminées	Moyenne de semaines payées	Proportion de ceux qui ne touchent aucune prestation	Proportion de ceux qui ont épuisé leurs prestations	Nombre de périodes terminées	Moyenne de semaines payées
	(milliers)		%	%	(milliers)	
1942	1.8		*	*		
43	16.3		*	*		
44	25.8		*	*		
45	58.8		*	*		
46	239.2		*	*		
47	292.0		*	*		
48	288.7	10.2	16.3	19.8		
49	410.8	10.0	15.2	21.6		
1950	578.1	10.9	12.2	26.8	113.7	3.5
51	590.7	9.2	16.1	20.7	88.5	3.8
52	660.4	9.2	13.9	28.1	96.0	3.9
53	770.7	9.6	11.8	31.4	149.3	4.8
54	917.7	11.4	7.7	37.6	210.7	5.1
55	977.9	11.5	8.3	32.7	250.0	6.5
56	801.3	11.0	11.0	17.2	255.7	7.9
57	890.2	12.0	11.1	25.8	208.8	7.1
58	1121.7	14.3	6.9	32.4	470.5	11.2
59	1046.0	13.5	6.5	29.3	444.3	10.5
1960	1190.3	13.9	6.7	33.8	443.8	10.4
61	1066.4	14.3	6.8	31.3	465.8	10.5

* Inconnu.

a été voilé par d'autres facteurs, en particulier par le chômage grandissant. Les chiffres de 1958 et des années subséquentes reflètent clairement les conséquences du chômage plus élevé de ces années-là. L'accroissement de la durée maximum des prestations en 1959 tendrait à accroître les prestations moyennes touchées au cours des périodes de prestations terminées en 1960 et 1961.

115. La proportion des périodes de prestations qui n'ont pas abouti au versement de prestations tombe subitement quand le chômage devient plus sérieux. Il s'agit de cas où, après l'établissement d'une

période de prestations, le retour au travail du réclamant s'est fait avant que se soit écoulée la période d'attente.

116. La proportion des périodes de prestations terminées par suite de l'épuisement des prestations n'indique aucune tendance marquée. Les chiffres élevés des années relativement bonnes impliquent qu'une forte proportion des intéressés allaient quitter le marché du travail. La situation critique de l'emploi, les règles du régime et le dossier de contributions des chômeurs influent sur cette proportion. Le dernier facteur est significatif, parce que les réclamants qui ont un dossier peu fourni de contributions n'ont qu'un droit limité aux prestations et, par conséquent, épuiseront leur droit à des prestations plus tôt que ceux qui ont un meilleur dossier de contributions.

117. En ce qui a trait aux prestations supplémentaires, il y a eu en 1953 prolongation de la période pendant laquelle ces prestations pouvaient être payées, et ce fait se traduit par l'augmentation de 3.9 à 4.8 semaines de la durée moyenne des prestations en 1953. Une prolongation semblable des prestations supplémentaires en 1958 explique la brusque montée de cette année-là. On pourrait s'attendre à une diminution en 1959, puisque la période durant laquelle les prestations supplémentaires pouvaient être payées à partir de 1958 a été réduite d'environ six semaines, tout en étant encore la moitié plus longue qu'elle ne l'avait été en 1956-1957.

118. Le tableau 18 fournit de plus amples renseignements à ce sujet; il indique le nombre total de semaines de prestations payées pendant chaque année financière et le nombre moyen par assuré et par année.

119. Le tableau montre l'effet produit par l'introduction de prestations supplémentaires en 1950 et peut-être de la modification apportée à la période d'attente en 1952. En outre, la répercussion du chômage plus grand de ces dernières années, conjuguée avec la prolongation de la période des prestations supplémentaires, se voit clairement au tableau.

D. Taux de prestation

120. Il reste à étudier le taux de prestation. Celui-ci a subi des changements de temps à autre par suite de modifications apportées au régime. De plus, la proportion des réclamants dans chaque classe de gains ainsi que la proportion des réclamants dont les «charges de famille» commandent des prestations plus élevées influent sur le taux moyen des prestations versées en vertu du régime.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

Tableau 18

NOMBRE ANNUEL DE SEMAINES DE PRESTATIONS RÉGULIÈRES
ET SUPPLÉMENTAIRES PAYÉES ET MOYENNE ANNUELLE DU
NOMBRE DE SEMAINES DE PRESTATIONS PAR ASSURÉ

Année financière	Nombre de semaines de prestations payées (milliers)	Nombre moyen de semaines par personne	
		Population protégée	Population en contact
1942-43	65	0.03	0.02
43-44	152	0.07	0.06
44-45	428	0.19	0.15
45-46	2,402	1.13	0.80
46-47	3,874	1.77	1.27
47-48	3,019	1.30	0.93
48-49	3,980	1.60	1.23
49-50	6,148	2.37	1.94
1950-51	6,303	2.24	1.77
51-52	5,875	1.91	1.57
52-53	7,751	2.47	2.06
53-54	10,265	3.19	2.62
54-55	13,791	4.16	3.52
55-56	11,735	3.37	2.83
56-57	11,601	3.04	2.60
57-58	18,169	4.50	4.01
58-59	22,513	5.47	4.99
59-60	19,377	4.70	*
1960-61	22,230	5.40	*
61-62	18,935	4.69	*

* Inconnu.

121. Selon les dispositions du régime, le principe général qu'on a toujours observé a été de maintenir le plus possible un rapport fixe entre le taux de prestation d'un réclamateur et la moyenne de ses contributions, tout en utilisant un rapport particulier pour ceux qui ont des personnes à charge et un autre pour ceux qui n'en ont pas.

122. La classe de gains du réclamateur, établie d'après le taux journalier moyen de contributions versées pendant les deux années qui précèdent l'établissement de l'année de prestations, a servi de base au taux quotidien de prestation pour une année de prestations sous le régime primitif. Le taux hebdomadaire correspondait à six fois le taux quotidien. Le taux hebdomadaire de prestation des réclamateurs ayant une personne à charge a été fixé à 40 fois la contribution hebdomadaire moyenne; lorsqu'il s'agissait de réclamateurs sans personne à charge, ce taux était de 34 fois la contribution hebdomadaire moyenne.

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

123. En 1948, on a révisé le taux quotidien de prestation des réclamants ayant une personne à charge en portant le taux quotidien à 45 fois la contribution journalière moyenne et en soustrayant 10¢ du produit. Cette déduction de 10¢ par jour avait pour objet d'empêcher le nouveau taux de prestation de dépasser les gains moyens dans les classes moins élevées de gains.

124. Lorsqu'on a adopté les prestations supplémentaires en 1950, les classes ont été révisées et les taux de contribution des employés et des employeurs ont été augmentés d'un cent par jour, mais cela n'est pas entré en ligne de compte lorsqu'on a fait le calcul des taux moyens de contribution aux fins des prestations. Les multiplicateurs sont restés les mêmes.

125. En 1952, une augmentation des taux de prestation a porté à 50 fois le taux moyen des contributions (sans tenir compte de la contribution pour les prestations supplémentaires) des réclamants ayant une personne à charge et à environ 36 fois le taux moyen de contribution (sans compter la contribution pour les prestations supplémentaires) des réclamants sans personne à charge. Ces proportions ont été légèrement réduites à l'égard des classes moins élevées afin de maintenir le taux de prestation inférieur aux gains normaux. La modification s'est faite sans augmenter le taux de contribution et on avait bien l'impression que, jusqu'à ce moment-là, les prestations saisonnières des classes 1 et 2 n'avaient pas coûté beaucoup plus que 25 p. 100 des recettes provenant des contributions spéciales.

126. En 1955, on a révisé les classes de gains, les taux de contribution et les taux de prestation. Les taux hebdomadaires de prestation adoptés en 1955 équivalaient à 50 fois la contribution hebdomadaire moyenne des employés pour les réclamants ayant une personne à charge et à environ 36 fois cette moyenne dans le cas des réclamants sans personne à leur charge.

127. Bien que les multiplicateurs cités au paragraphe qui précède soient à peu près les mêmes que ceux qui se rapportent à la modification de 1952, ils se rattachent au montant de toutes les contributions des employés plutôt que des seules contributions relatives aux prestations régulières. Il faut comparer ces proportions avec celles qui existent entre les taux de prestation de 1952 et le montant total des contributions, y compris les contributions pour prestations supplémentaires, à savoir, environ 40 fois pour les réclamants ayant une personne à charge et un peu plus de 30 fois dans le cas des réclamants sans personne à charge. Cependant, les modifications de 1955 ont réduit les taux de contribution des classes de gains inférieures et, en conséquence,

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

le taux de prestation est demeuré à peu près le même qu'auparavant en montant absolu, sauf en ce qui concerne les nouvelles classes qui ont été ajoutées à ce moment-là.

128. En septembre 1959, on a augmenté les taux de contribution d'environ 30 p. 100 sans modifier les taux de prestation, sauf addition de deux nouvelles classes. Le rapport entre la prestation et la contribution moyenne a donc considérablement changé; les nouvelles proportions sont d'environ 38 fois dans le cas des réclamants ayant une personne à charge et 28 fois dans le cas des réclamants sans personne à charge.

129. Jusqu'en 1948, le taux de prestation était calculé d'après le taux moyen de contribution durant les deux années précédant le commencement de l'année de prestations. En 1948, une modification a établi la base de calcul au taux moyen pour les 180 jours précédents. Il en est résulté une hausse du taux moyen de prestation parce que les traitements et salaires ont augmenté rapidement durant ces années-là et que la population assurée passait à des classes de gains supérieures. La moyenne de la plus récente période de 180 jours serait donc plus élevée que la moyenne des deux plus récentes années. Depuis octobre 1955, le taux de prestation est établi d'après le taux moyen de contribution hebdomadaire des 30 dernières semaines dont on a tenu compte pour déterminer la période de prestations.

130. Le tableau 19 montre les différents taux de prestation qui ont été en vigueur depuis que le régime existe et le rapport entre la prestation et chacune des deux limites des classes de gains correspondantes.

131. Comme l'indique le tableau 19, le régime actuel cherche à établir une norme de prestations qui représente, dans les classes supérieures, environ 50 p. 100 des gains dans le cas des réclamants ayant une personne à charge et un peu plus de 40 p. 100 dans le cas des réclamants sans personne à charge. Aux classes inférieures, le rapport entre la prestation et les gains est un peu plus élevé. Cette norme générale semble avoir été en vigueur depuis que le régime existe, sauf peut-être durant la période du 3 juillet 1950 au 3 juillet 1952, alors que les proportions étaient plus basses. Avant 1950, la norme de prestation était un peu plus élevée qu'elle ne l'est actuellement tout en demeurant assez proche de 50 p. 100 dans le cas des réclamants ayant une personne à charge.

132. Le taux des prestations supplémentaires, classe 1, a été établi à 80 p. 100 du taux des prestations régulières payé durant l'année de prestations régulières précédente; quant à la classe 2, le taux a été

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

Tableau 19

TAUX HEBDOMADAIRES DE PRESTATION ET RAPPORT
ENTRE LA PRESTATION ET LES GAINS

Classe de gains	Prestation hebdomadaire		Rapport entre la prestation hebdomadaire et les gains			
			Sans personne à charge		Avec personne à charge	
	Sans personne à charge	Avec personne à charge	Minimum de la classe	Maximum de la classe	Minimum de la classe	Maximum de la classe
\$	\$	\$	%	%	%	%
du 1 ^{er} juillet 1941 au 3 octobre 1948						
0- 5.40	—	—	—	—	—	—
5.40- 7.50	4.08	4.80	76	54	89	64
7.50- 9.60	5.10	6.00	68	53	80	62
9.60-12.00	6.12	7.20	64	51	75	60
12.00-15.00	7.14	8.40	60	48	70	56
15.00-20.00	8.16	9.60	54	41	64	48
20.00-26.00	10.20	12.00	51	39	60	46
26.00 et plus	12.24	14.40	47	—	55	—
du 4 octobre 1948 au 2 juillet 1950						
0- 5.40	—	—	—	—	—	—
5.40- 7.50	4.20	4.80	78	56	89	64
7.50- 9.60	5.10	6.30	68	53	84	66
9.60-12.00	6.00	7.50	62	50	78	62
12.00-15.00	7.20	9.00	60	48	75	60
15.00-20.00	8.10	10.20	54	40	68	51
20.00-26.00	10.20	12.90	51	39	64	50
26.00-34.00	12.30	15.60	47	36	60	46
34.00 et plus	14.40	18.30	42	—	54	—
du 3 juillet 1950 au 3 juillet 1952						
0- 9.00	4.20	4.80	—	47	—	53
9.00-15.00	6.00	7.50	67	40	83	50
15.00-21.00	8.10	10.20	54	39	68	49
21.00-27.00	10.20	12.90	49	38	61	48
27.00-34.00	12.30	15.60	46	36	58	46
34.00-48.00	14.40	18.30	42	30	54	38
48.00 et plus	16.20	21.00	34	—	44	—
du 4 juillet 1952 au 1 ^{er} octobre 1955						
0- 9.00	4.20	4.80	—	47	—	53
9.00-15.00	6.00	7.50	67	40	83	50
15.00-21.00	8.70	12.00	58	41	80	57
21.00-27.00	10.80	15.00	51	40	71	56
27.00-34.00	12.90	18.00	48	38	67	53
34.00-48.00	15.00	21.00	44	31	62	44
48.00 et plus	17.10	24.00	36	—	50	—
du 2 octobre 1955 à ce jour						
0- 9.00	6.00	8.00	—	67	—	89
9.00-15.00	6.00	8.00	67	40	89	53
15.00-21.00	9.00	12.00	60	43	80	57
21.00-27.00	11.00	15.00	52	41	71	56
27.00-33.00	13.00	18.00	48	39	67	55
33.00-39.00	15.00	21.00	45	38	64	54
39.00-45.00	17.00	24.00	44	38	62	53
45.00-51.00	19.00	26.00	42	37	58	51
51.00-57.00	21.00	28.00	41	37	55	49
*57.00-63.00	23.00	30.00	40	36	53	48
63.00-69.00	25.00	33.00	40	36	52	48
69.00 et plus	27.00	36.00	39	—	52	—

*Jusqu'au 27 septembre 1959, le maximum de la classe était \$57 et plus.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

fixé à 80 p. 100 du taux établi de la façon ordinaire, sur la base de la moyenne des 90 contributions quotidiennes les plus récentes payées depuis le 31 mars précédent. Quand on a haussé le taux des prestations régulières en 1952, le taux des prestations supplémentaires est resté le même et, en conséquence, il a baissé à moins de 80 p. 100 du taux des régulières. En janvier 1955, on a relevé le taux des supplémentaires au même niveau que le taux des régulières, égalité qui n'a pas changé depuis.

133. Le tableau 20 indique le montant total des prestations (régulières et supplémentaires) versées chaque année, le nombre de semaines indemnisées et la prestation hebdomadaire moyenne.

Tableau 20
PAIEMENTS DE PRESTATIONS, NOMBRE DE SEMAINES
INDEMNISÉES ET PRESTATION HEBDOMADAIRE MOYENNE

Année financière	Prestations régulières			Prestations supplémentaires		
	Somme versée	Prestation hebdomadaire moyenne	Nombre de semaines indemnisées	Somme versée	Prestation hebdomadaire moyenne	Nombre de semaines indemnisées
	(milliers de dollars)	\$	(milliers)	(milliers de dollars)	\$	(milliers)
1941-42	28	10.92	3			
42-43	716	11.02	65			
43-44	1,722	11.33	152			
44-45	4,966	11.60	428			
45-46	31,993	13.32	2,402			
46-47	43,114	11.13	3,874			
47-48	34,947	11.58	3,019			
48-49	49,827	12.52	3,980			
49-50	85,006	14.01	6,069	738	9.34	79
1950-51	83,082	14.50	5,730	5,191	9.06	573
51-52	85,560	15.42	5,549	4,595	14.10	326
52-53	128,814	17.74	7,260	7,008	14.27	491
53-54	174,620	18.72	9,328	12,232	13.05	937
54-55	232,758	18.89	12,323	24,871	16.94	1,468
55-56	180,038	18.36*	9,818	35,167	**	1,917
56-57	201,196	19.96*	10,091	30,100	**	1,510
57-58	327,908	21.21*	15,472	57,169	**	2,697
58-59	362,156	21.28*	17,035	116,475	**	5,478
59-60	320,970	21.43*	14,978	94,264	**	4,399
1960-61	406,728	23.12*	17,594	107,178	**	4,636
61-62	352,328	24.02*	14,670	102,411	**	4,265

* Moyenne des prestations régulières et supplémentaires réunies.

** Inconnu.

134. Le résultat de la création des nouvelles classes de prestations ne se fait pas sentir tout de suite. Étant donné que les taux de prestation se fondent sur la contribution hebdomadaire moyenne, il faut qu'une personne assurée paye ses contributions durant un certain temps dans une nouvelle classe avant d'avoir droit à un taux de prestation plus élevé. Le résultat des modifications de 1948 apparaît en 1949 et 1950. Les modifications apportées en 1950 commencent à donner des résultats en 1951. La hausse des taux de prestation effectuée en 1952 a cependant eu un effet immédiat comme l'atteste l'accroissement de la moyenne pour l'année 1952-1953. On ne voit pas clairement le résultat des modifications apportées en 1955. A compter de l'année 1955-1956, le taux moyen de prestation se fonde sur les prestations régulières et supplémentaires réunies.

III. Comparaison entre les recettes et les paiements de prestations

135. Le tableau 21 établit une comparaison entre certains chiffres indiqués séparément dans des tableaux précédents se rapportant aux recettes et aux paiements de prestations.

136. Comme l'indique le tableau 21, chaque année depuis que le régime existe jusqu'à l'année 1957-1958, sauf l'année 1954-1955, le chiffre des recettes a dépassé celui des prestations. Cependant, au cours de l'année 1957-1958 et chaque année depuis, les paiements de prestations ont dépassé les recettes. C'est l'année 1958-1959 qui a accusé le plus gros déficit lorsque les paiements de prestations se sont chiffrés par plus du double des recettes, y compris les intérêts. Depuis que le régime existe et jusqu'au 31 mars 1962, le total des recettes n'a que légèrement dépassé le montant des prestations, le solde à cette date étant de 67 millions de dollars, tandis que le total des recettes se chiffre par 3,772 millions de dollars et le total des paiements de prestations, par 3,706 millions de dollars.

137. Afin d'éliminer les effets que peuvent avoir les fluctuations de la population assurée, il est bon de comparer les recettes avec les prestations par personne, comme l'indique le tableau 22.

138. Au début, en établissant les calculs, on avait prévu 3.10 semaines de prestations par personne par année. En faisant les calculs se rapportant à la modification apportée en 1955, on avait prévu 2.2 semaines de prestations par personne par année. Le tableau 22 montre que, d'après les recettes provenant des contributions et le taux moyen de prestation, les contributions n'auraient pu couvrir que 2.3 semaines de prestation par personne par année dans les premières années du

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

Tableau 21
SOMMAIRE DES RECETTES ET DES PRESTATIONS

Année financière	Recettes			Prestations			
	Contributions	Revenus des placements et autres recettes	Recettes totales	Prestations régulières	Prestations supplémentaires	Total des prestations	Profit ou perte
	(milliers de dollars)						
1941-42	43,723	269	43,992	28		28	43,964
42-43	68,922	1,841	70,763	716		716	70,047
43-44	74,065	3,973	78,039	1,722		1,722	76,317
44-45	76,475	6,198	82,673	4,966		4,966	77,707
45-46	75,080	6,119	81,199	31,993		31,993	49,206
46-47	91,218	7,534	98,752	43,114		43,114	55,638
47-48	100,237	9,566	109,803	34,947		34,947	74,856
48-49	119,506	12,122	131,627	49,827		49,827	81,800
49-50	124,447	14,409	138,856	85,006	738	85,744	53,112
1950-51	154,541	15,666	170,206	83,082	5,191	88,273	81,933
51-52	184,694	19,080	203,773	85,560	4,595	90,154	113,619
52-53	186,221	22,987	209,208	128,814	7,008	135,822	73,386
53-54	190,409	26,131	216,540	174,620	12,232	186,852	29,689
54-55	190,632	26,415	217,047	232,758	24,871	257,629	-40,582
55-56	203,676	25,036	228,712	180,038	35,167	215,206	13,506
56-57	225,589	26,083	251,672	201,196	30,100	231,296	20,376
57-58	230,880	23,822	254,702	327,908	57,169	385,076	-130,375
58-59	222,584	11,658	234,242	362,156	116,475	478,631	-244,389
59-60	274,339	6,976	281,315	320,970	94,264	415,234	-133,919
1960-61	330,328	2,371	332,698	406,728	107,178	513,906	-181,207
61-62	333,347	3,306	336,653	352,328	102,411	454,739	-118,086

régime. En moyenne, le nombre de semaines de contributions par personne par année était inférieur à ce qu'on avait prévu et le taux moyen de prestation était un peu plus élevé. Toutefois, les conditions de l'emploi étant favorables, le régime n'a eu qu'à couvrir une semaine de prestation par personne par année une fois qu'il s'est trouvé assez bien implanté à partir de 1945-1946.

139. Les nouvelles classes de contribution adoptées en 1950 ont assis le régime sur une base plus solide si l'on considère le taux moyen de prestation qui était versé à ce moment-là, mais les modifications apportées en 1952, en augmentant les taux de prestation, ont réduit la période de chômage qui pouvait être absorbée par les contributions. Dans la pratique, le régime pouvait faire d'emblée ses frais malgré l'incidence des prestations supplémentaires.

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

Tableau 22

COMPARAISON DES RECETTES ET DES PRESTATIONS PAR
PERSONNE FAISANT PARTIE DE LA POPULATION
PROTÉGÉE

Année financière	Recettes: contributions normales*	Paiements de prestations			Prestation hebdomadaire moyenne	Nombre de semaines de prestations payées	Nombre de semaines de prestations par personne payées par les contributions
		Prestations régulières	Prestations supplémentaires	Total des prestations			
	\$	\$	\$	\$	\$		
1942-43	25.99	0.27		0.27	11.02	0.02	2.36
43-44	26.77	0.62		0.62	11.33	0.06	2.36
44-45	26.95	1.79		1.79	11.60	0.15	2.32
45-46	24.23	10.59		10.59	13.32	0.80	1.82
46-47	26.70	14.14		14.14	11.13	1.27	2.40
47-48	24.37	10.72		10.72	11.58	0.93	2.10
48-49	31.20	15.38		15.38	12.52	1.23	2.49
49-50	37.43	26.83	0.23	27.06	13.95	1.94	2.68
1950-51	42.30	23.31	1.46	24.77	14.00	1.77	3.02
51-52	48.77	22.88	1.23	24.11	15.35	1.57	3.18
52-53	48.90	34.25	1.86	36.11	17.52	2.06	2.79
53-54	48.26	44.53	3.12	47.65	18.20	2.62	2.65
54-55	48.03	59.39	6.35	65.74	18.68	3.52	2.57
55-56	48.68	43.35	8.47	51.82	18.36	2.83	2.65
56-57	50.46	45.15	6.76	51.91	19.96	2.60	2.53
57-58	50.88	72.44	12.63	85.07	21.21	4.01	2.40
58-59	49.34	80.30	25.83	106.13	21.28	4.99	2.32
59-60	**	**	**	**	21.43	**	**
1960-61	**	**	**	**	23.12	**	**
61-62	**	**	**	**	24.02	**	**

* Le renvoi du tableau 11 donne la définition des recettes provenant des contributions normales.

** Inconnu.

140. L'augmentation du taux moyen de prestation au cours des années 1956-1957 et 1957-1958 a réduit encore le nombre de semaines indemnisables jusqu'à la modification des taux de contribution apportée en 1959. Des chiffres approximatifs indiquent que la modification a rétabli le nombre à ce qu'il était en 1952-1953.

141. En 1955, on a estimé que, d'après l'expérience acquise, le régime serait appelé à fournir environ 2.2 semaines de prestations par personne par année au coût de \$47.71. Si l'on en juge par la façon

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

dont les choses ont tourné, l'estimation était beaucoup trop optimiste. De plus, on s'attendait que les recettes se chiffrent par \$46.32 par personne par année, sans compter le revenu des placements. En réalité, les contributions ont été plus élevées qu'on ne l'avait prévu et la moyenne des prestations hebdomadaires a été moindre, de sorte que le régime a pu fournir plus de semaines de prestations qu'on ne l'avait prévu, mais pas tout à fait autant qu'il en aurait fallu.

142. Pour faire voir la situation au cours des années, le tableau 23 montre le solde de la Caisse d'assurance-chômage à la fin de chaque année financière depuis le début du régime et aussi le solde en caisse par personne faisant partie de la population assurée.

Tableau 23
SOLDE DE LA CAISSE D'ASSURANCE-CHÔMAGE
ET SOLDE PAR PERSONNE ASSURÉE

Fin de l'année financière	Solde de la Caisse	Solde par personne assurée	Équivalent du solde par personne en semaines de prestations au taux moyen
	(milliers de dollars)	\$	(semaines)
1941-42	43,964	19
42-43	114,011	57	5.20
43-44	190,328	86	7.60
44-45	268,034	122	10.53
45-46	317,241	149	11.19
46-47	372,879	164	14.73
47-48	447,735	195	16.82
48-49	529,535	203	16.18
49-50	582,647	222	15.95
1950-51	664,580	221	15.78
51-52	778,199	250	16.35
52-53	851,585	270	15.43
53-54	881,274	273	14.99
54-55	840,692	242	12.97
55-56	854,199	232	12.66
56-57	874,575	221	11.06
57-58	744,200	177	8.34
58-59	499,811	118	5.54
59-60	365,892	85	3.96
1960-61	184,685	44	1.90
61-62	66,598	16	0.67

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

143. D'une façon générale, l'histoire financière du régime est résumée dans les tableaux 22 et 23. La situation de la Caisse a été bonne jusqu'en 1954-1955, puis le chômage est allé en augmentant et les réserves se sont presque épuisées.

144. Du chiffre maximum de \$273 par assuré qu'il avait atteint à la fin de l'année financière 1953-1954, le montant du fonds de réserve a baissé à \$16 seulement par assuré à la fin de l'année 1961-1962. Alors que, à une certaine époque, la Caisse aurait pu fournir plus de 16 semaines de prestations pour chaque assuré, à la fin de l'année 1961-1962, elle ne pouvait plus en fournir que moins d'une semaine. Le tableau 21 indique que le solde réel de la Caisse n'a commencé à diminuer de façon inquiétante qu'en 1957-1958, mais on peut voir par le tableau 23 que la réserve a commencé à fléchir beaucoup plus tôt. Depuis l'année 1951-1952, le nombre de semaines de prestations par personne, représenté par le solde de la Caisse, a constamment diminué et, depuis l'année 1953-1954, le solde de la Caisse par personne a baissé de façon continue.

145. Il semble qu'on ait cru en général, au début des années 1950, que la Caisse était beaucoup trop considérable et l'on s'inquiétait de la voir augmenter continuellement. Les modifications apportées en 1952 et en 1955 ont évidemment empêché d'en augmenter la solidité sans toutefois empêcher le solde d'augmenter. Mais la situation s'est surtout gâtée au cours des années 1954-1955, 1957-1958 et des années suivantes.

146. Les modifications apportées de temps à autre ont bien aggravé les répercussions de la crise de chômage. La plus importante de ces modifications a été la création, en 1950, des prestations supplémentaires que l'on a maintenues après 1955 à titre de prestations saisonnières. Avant 1955, les nouvelles contributions perçues ont plus que suffi à couvrir ces prestations. En conséquence, en comptant sur les nouvelles contributions, on a augmenté les prestations régulières et le gouvernement a retiré sa garantie de payer l'excédent des frais occasionnés par les prestations supplémentaires sur les recettes provenant des contributions spéciales.

147. Lorsque la révision générale du régime a eu lieu en 1955, le coût estimatif des prestations saisonnières a été compris dans le plan d'ensemble des contributions, mais sans que le gouvernement offrît une garantie de protection contre un excédent des dépenses. Dans les tableaux 20, 21 et 22, on peut constater que les prestations supplémentaires ou saisonnières ont fait augmenter les paiements de prestations.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

148. Il faut signaler les sommes considérables versées en prestations durant des années de quasi plein emploi. Par exemple, pour l'année 1952-1953, alors que le taux moyen de chômage était inférieur à 3 p. 100, le montant global des paiements en prestations a atteint 136 millions de dollars, soit plus de deux semaines de prestations par personne ayant été en contact avec le régime cette année-là (voir tableau 22). Les sommes considérables versées en prestations durant des années où le taux de l'emploi était élevé sont, dans une large mesure, le résultat du chômage saisonnier. Dès le début, le régime protégeait un grand nombre d'employés saisonniers (par exemple, ceux de l'industrie de la construction) et les modifications apportées de temps à autre pour inclure de nouveaux emplois à caractère tout à fait saisonnier ont aggravé la situation. L'abandon des règlements relatifs aux travailleurs saisonniers a encore aggravé les répercussions du chômage saisonnier.

149. Sans tenir compte du chômage saisonnier, les sommes considérables payées en prestations durant des années où le taux de chômage était faible doivent être un signe évident du nombre élevé des gens qui devenaient assurés ou qui cessaient de l'être. Il ne fait aucun doute que, pour la plupart, ces mouvements sont dus au chômage frictionnel et sont la préoccupation légitime de l'assurance-chômage; toutefois, certains de ces mouvements s'expliquent probablement par le fait que, de temps à autre, on a adouci les conditions d'admissibilité et que la durée maximum des paiements de prestations a été assez longue pendant la plus grande partie de la durée du régime. Cela a permis aux personnes marginalement actives de toucher plus de prestations qu'elles n'auraient pu le faire autrement. En outre, il est incontestable que des personnes abusent du régime parce qu'elles touchent des prestations sans avoir vraiment l'intention de travailler.

150. Il ne semble pas que les hausses par trop fortes des taux de prestation aient causé de graves problèmes financiers. On a maintenu le rapport entre les taux de contribution et les taux de prestation de telle façon que les modifications apportées de temps à autre aux taux de prestation et la création de nouvelles classes de gains n'ont occasionné qu'une tension financière temporaire et ont parfois eu pour effet de consolider la structure financière.

151. L'existence d'un maximum de gains a eu tendance, au cours des années, à permettre à des employés qui, en général, occupent un emploi relativement stable, de se retirer de l'assurance, ce qui contribue à affaiblir la structure financière. Il est vrai que le maximum de gains établi aux fins de l'assurabilité a été relevé de temps à autre pour essayer d'étendre la protection de l'assurance à la plus forte partie du

ANALYSE DU FONCTIONNEMENT FINANCIER

groupe d'employés qui étaient assurés dans les premières années. Toutefois, de telles modifications ne permettaient pas de retrouver les recettes perdues durant les années écoulées depuis le dernier relèvement du maximum de gains et, comme la période écoulée depuis 1941 a été marquée d'une augmentation des salaires, la même situation s'est présentée de nouveau immédiatement après chaque relèvement du maximum.

152. En dehors de la question du niveau du chômage en général, il semble que les principaux points du régime d'assurance-chômage qui doivent retenir l'attention pour en consolider la structure financière soient l'assurabilité, les conditions d'admissibilité aux prestations, la durée des prestations et le paiement de prestations aux chômeurs saisonniers. Le cas des particuliers qui abusent du régime en touchant des prestations sans chercher du travail ou sans avoir l'intention d'en accepter requiert une attention constante et a sans doute coûté une somme considérable avec les années, mais il est impossible d'en établir le chiffre dans les tableaux statistiques. C'est un abus très grave, non seulement en raison des frais qu'il représente, mais aussi parce qu'il discrédite le régime et a tendance à augmenter si on ne le réprime pas. La question des abus est étudiée de façon plus détaillée aux pages 40 à 49 du deuxième chapitre.