

PARTIE V



Ressources humaines et soutien social

Table des matières

Introduction	593
Chapitre 14 L'évolution de la politique : tendances et questions principales	601
Chapitre 15 Le travail et la rémunération : fonctionnement du marché du travail	643
Chapitre 16 Politiques d'immigration	725
Chapitre 17 Les relations patronales-ouvrières	739
Chapitre 18 Enseignement et formation professionnelle	809
Chapitre 19 Régime de sécurité du revenu	847
Chapitre 20 Services sociaux	887
Conclusions et recommandations	897



Introduction

Les objectifs des politiques sociales et de ressources humaines

Dans la majeure partie de ce Rapport, les commissaires se sont attachés à des ensembles : à l'économie ou à certains de ses secteurs, aux entreprises, à des groupes ou aux services gouvernementaux. Dans cette partie, nous allons traiter des programmes, qui ont un effet direct sur les Canadiens en tant qu'individus, c'est-à-dire les programmes qui relèvent des ressources humaines et de la politique sociale. Pour aborder ces sujets, nous avons étudié les notes prises au cours de nos audiences et les documents, qui nous ont été soumis, en vue de bien cerner les valeurs et l'optique selon lesquelles les Canadiens envisagent ces programmes. Il est évident que, dans l'évaluation des politiques sociales et de ressources humaines, ces mêmes Canadiens attachent une grande importance à l'utilisation efficace des ressources limitées; à cet égard, les politiques sociales ne font pas exception. Nous avons également constaté que les citoyens jugent les programmes sociaux à la lumière d'un ordre de valeurs qui dépasse le seul critère de l'efficacité financière.

Avant tout, on désire la justice. Selon nous, la justice suppose que la répartition des avantages inhérents à notre société n'est pas seulement fonction du contrôle des ressources ou le simple résultat du hasard; elle est également liée aux besoins, à l'effort personnel, à la valeur de chacun et à l'audace, là où celle-ci peut se révéler avantageuse à autrui. À notre sens, la justice n'est pas synonyme d'égalité, pourtant, elle comporte davantage d'égalité que ne le permettent les seuls mécanismes du marché.

Deuxièmement, les Canadiens apprécient la sécurité. Bien que la notion de sécurité varie selon les individus, nous cherchons tous à nous assurer une certaine protection face à la maladie, au chômage, aux problèmes familiaux ou aux conséquences parfois inexorables d'une économie vigoureuse. Il n'est

ni indispensable ni souhaitable que la sécurité soit absolue; on sait que le degré de sécurité désiré ferait sans aucun doute l'objet de nombreux débats. Il semble néanmoins incontestable que nous attachons tous de l'importance à la sécurité et que nous attendons de nos gouvernements qu'ils nous la garantissent.

Troisièmement, les Canadiens désirent améliorer leur sort. La plupart d'entre nous envisagent d'y arriver grâce à un emploi; celui-ci représente un moyen de promotion sociale et demeure souvent le facteur essentiel de toute affirmation personnelle. Nous voulons, par conséquent, que les programmes de ressources humaines soient structurés, de telle sorte qu'ils nous aident à découvrir ces perspectives de promotion personnelle et à en profiter. La promotion sociale s'accompagne de responsabilités. Il nous incombe par conséquent de subvenir à nos propres besoins, dans la mesure du possible, et de consentir à modifier notre comportement, afin de réduire notre dépendance à l'égard du gouvernement.

Enfin, les Canadiens veulent partager ce que leur offre l'existence. Qu'il s'agisse de partager les risques ou les avantages d'une situation, l'adversité ou la prospérité, nous estimons que notre responsabilité consiste, non seulement à subvenir à nos propres besoins, mais également à aider ceux qui, pour raison d'invalidité ou peut-être de mauvaise fortune, ne peuvent subvenir aux leurs. À cette fin, nous croyons que les prestations des programmes sociaux devraient permettre à ceux qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ont moins profité que d'autres des fruits de notre économie, de recevoir au moins une partie des avantages.

La justice, la sécurité, la promotion sociale, la responsabilité et le partage : ces idées ne sont pas présentées dans un ordre particulier, car, selon les individus, on leur attachera des valeurs diverses. Les commissaires estiment, néanmoins, que ce sont là des objectifs et des valeurs que les Canadiens veulent que nous prenions en considération dans l'étude des programmes qui nous touchent le plus directement en tant qu'individus.

L'instauration de programmes importants de sécurité sociale et d'assistance sociale, l'expansion rapide des programmes d'enseignement et de formation professionnelle, l'élargissement du cadre des relations du travail, l'assimilation de millions d'immigrants dans la société canadienne et l'amélioration de certains aspects de nos marchés du travail ont été des réalisations remarquables de l'après-guerre. Pourtant, en dépit d'un vaste consensus sur les valeurs et objectifs déjà mentionnés, les moyens fondamentaux de les mettre en œuvre font de plus en plus l'objet de controverses. On relève parmi celles-ci l'universalité de nos programmes sociaux. La valeur de nos systèmes d'enseignement et de formation professionnelle est également contestée. De plus, les discussions se poursuivent toujours sur le meilleur moyen de structurer notre régime d'assurance-chômage. D'autres divergences portent sur la nature de nos politiques d'immigration. Le domaine des relations du travail est également très controversé; en tant que nation, nous sommes loin d'avoir déterminé comment assurer l'égalité au travail. Un examen attentif de ces sujets est essentiel pour définir les perspectives du développement à venir au Canada.

Atteindre nos objectifs sociaux

Il faut certes s'efforcer de réaliser le meilleur équilibre possible entre la justice, le partage équitable de la prospérité, la promotion sociale, le sens des responsabilités et la sécurité du revenu. Mais nous, Canadiens, devons également prendre conscience des impératifs d'une efficacité économique raisonnable; cette contribution de chacun au bien-être de tous est vitale, dans un monde où s'exerce de plus en plus un esprit de concurrence serrée. Améliorer le rendement économique se traduit par une productivité accrue, de nature à satisfaire les besoins et aspirations des Canadiens, qu'il s'agisse des catégories les plus pauvres, donc les plus vulnérables de la société, aussi bien que des plus prospères et de ceux dont la sécurité du revenu est des plus assurée. Il en découle naturellement que nous devons accorder l'attention qui s'impose à l'efficacité économique de tous nos projets sociaux.

Ce souci d'efficacité économique témoigne de la volonté des Canadiens d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, en recourant à des régimes bien établis d'assurance-sociale et de redistribution des revenus, cela par l'intermédiaire de l'État qui doit dispenser des services sociaux essentiels que le secteur privé ne saurait assurer adéquatement. Il n'est pas question d'imposer des contraintes aux mécanismes naturels du marché, mais plutôt, par exemple, de former une main-d'œuvre plus efficace, plus souple et qui s'adapte facilement, notion qui sous-tend l'analyse des commissaires relativement aux interventions gouvernementales dans la négociation sur les salaires, les moyens de satisfaire aux besoins de main-d'œuvre, ainsi que l'étude des difficultés qui affectent le travail à temps partiel. Il faut y ajouter nos suggestions concernant la réforme de certains aspects de l'assurance-chômage (A-C), de même que nos principaux programmes de transfert du revenu. Nous sommes parfaitement conscients du nombre d'exemples d'échecs sociaux et économiques liés aux lois du marché, de situations où le marché du travail ne permet pas d'utiliser efficacement les ressources humaines. En pareil cas, nous n'avons pas hésité à recommander l'intervention de l'État comme correctif.

De même que nous, Canadiens, faisons en sorte que nos programmes de ressources humaines et d'aide sociale répondent à des objectifs variés, de même nous disposons de moyens d'une grande diversité pour atteindre ces objectifs. Globalement, ces mécanismes peuvent se classer en deux catégories : *les services directs*, assurés par l'État ou les institutions publiques, comme les écoles et les hôpitaux, et *les mécanismes de prestations et de transferts fiscaux*, qui redistribuent les richesses de certains groupes sociaux à d'autres. Les programmes de transfert se subdivisent parfois entre ceux qui sont surtout affectés à des fins d'assurance-sociale, afin de protéger les Canadiens contre les chutes éventuelles de revenu, et en programmes voués à la redistribution des revenus selon la définition du besoin. L'assurance-chômage est le principal exemple qui relève de la première catégorie, tandis que l'assistance sociale ressort de la seconde.

Dans l'évaluation de nos programmes actuels, il est important de ne pas perdre de vue à la fois la multiplicité de nos objectifs et la diversité des moyens susceptibles de les atteindre. Par exemple, nous pouvons critiquer nos

programmes de transfert de revenu, du fait qu'ils n'entraînent pas une redistribution suffisante de revenu; on affirmerait alors qu'ils servent mal les objectifs de partage du revenu et de sécurité pécuniaire. Il faut, en revanche, considérer le fait que ces programmes doivent correspondre aux conceptions dominantes sur la justice, encourager les citoyens à saisir les occasions favorables qui se présentent et être administrés de manière à rendre le plus efficace possible le rendement global de notre économie. Nous devons, par conséquent, nous efforcer de trouver l'équilibre souhaitable entre ces divers objectifs.

Il est tout aussi important de départager les instruments sociaux, dès la conception des programmes particuliers. Essayer, par exemple, de conjuguer les deux moyens d'assurance et de redistribution du revenu en un programme unique risque d'atténuer l'efficacité de chacun d'eux. De ce fait, l'assurance-chômage (A-C) n'est pas un bon moyen de redistribution des revenus : l'assurance-chômage verse les prestations à titre individuel, plutôt que familial; elle exclut les personnes qui n'ont pas versé de cotisations, ne vérifie pas toutes les sources de revenu et elle établit les droits aux prestations, en fonction d'une période comptable très courte. Pourtant, intentionnellement ou non, les Canadiens utilisent l'assurance-chômage comme un moyen de redistribution du revenu, en imposant, par exemple, une surtaxe aux travailleurs, dont le revenu annuel dépasse 30 000 dollars, et en maintenant une structure régionale de prestations, qui n'est pas directement liée aux risques auxquels les individus sont exposés. L'acceptation universelle de cette distinction souhaitable entre l'assurance et la redistribution du revenu permettrait d'édifier les fondements de réformes importantes du régime de l'assurance-chômage. Les commissaires se sont fondés là-dessus pour formuler certaines des réformes proposées. Pourtant, parce que nous sommes conscients des objectifs multiples que le système global de sécurité du revenu doit réaliser, nous recommandons que ce choix ne se poursuive pas de façon isolée, mais qu'il s'appuie aussi, et davantage, sur les mécanismes de transfert fiscal, en vue d'assurer la redistribution du revenu.

Lorsque les mécanismes de l'État-providence sont davantage axés sur les transferts fiscaux, il devient également possible d'améliorer considérablement la situation. Au cours des décennies qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, on pensait généralement que la croissance économique rapide et la création de programmes sociaux avaient, dans une large mesure, éliminé la pauvreté dans les sociétés modernes. À compter des années 1960, cependant, les faits et l'expérience ont constamment confirmé la fragilité de cette opinion. L'étendue de la pauvreté au Canada demeure un énorme problème, mais les commissaires jugent qu'on peut atteindre des progrès substantiels, en améliorant nos programmes de sécurité du revenu et la législation fiscale. De plus, nous considérons que notre panoplie de programmes fiscaux et de transfert du revenu font preuves de graves déficiences, en ce qui concerne l'encouragement et les occasions favorables qu'ils offrent aux Canadiens à faible revenu, qui désirent améliorer leur sort. Les recommandations qui suivent visent en partie à traiter de ces questions.

Les commissaires estiment également que le moment est venu d'envisager des réformes majeures à nos programmes d'enseignement supérieur et de

formation professionnelle. À certains égards, ces programmes ont servi les Canadiens, mais nous craignons que les mécanismes de soutien financier actuels ne permettent pas de mettre de l'avant l'excellence que notre pays est en droit d'attendre des institutions financées par les contribuables, ni la souplesse dont ces institutions auront besoin pour relever les défis et saisir les occasions que réserve l'avenir. De ce fait, nous présentons un certain nombre de propositions de réforme relatives à cet aspect du fonctionnement de l'État.

Comme nous l'avons déjà souligné, nous sommes convaincus que, pour la plupart des Canadiens, la source principale de revenu et de promotion sociale réside, et doit continuer à résider, dans le marché du travail. L'efficacité et la justice, avec lesquelles ce marché opère, sont donc cruciales, non seulement pour l'avenir de notre économie nationale, mais également pour celui de la vaste majorité des Canadiens. À de nombreux égards, le marché du travail canadien mérite une évaluation favorable, mais on peut néanmoins en améliorer plusieurs aspects. Nous consacrons une importante partie de ce chapitre à étudier la structure et le fonctionnement du marché du travail, de même qu'à formuler des suggestions susceptibles de l'améliorer.

Nous avons également étudié très brièvement quelques-uns de nos services sociaux, les politiques d'immigration du Canada et le rôle du bénévolat dans la distribution des services. Nous avons traité de ces questions avec moins de détails que les autres, non pas que nous les considérons moins importantes, mais plutôt en raison du fait que, pour restreindre un peu notre mandat déjà très vaste, nous nous concentrons sur l'aspect économique et le rôle de redistributeur du revenu imparti à l'État-providence. Pour des raisons analogues, nous n'avons pas tenté d'aborder les programmes et les politiques relatifs à la santé au Canada, bien que, dans ce cas, notre décision ait été fondée également sur le degré élevé de satisfaction des Canadiens à l'égard des programmes de santé dont ils disposent.

Mise en œuvre des réformes majeures

Les réformes proposées dans ce chapitre sont considérables. Elles affecteront la vie de pratiquement tous les Canadiens. Elles sont également très complexes et étroitement liées entre elles. Ces caractéristiques sont surtout importantes, dans le cas des recommandations qui portent sur la sécurité du revenu, l'assurance-chômage et les ajustements temporaires. Particulièrement dans ces domaines, il nous appartient à nous, commissaires, de mettre l'accent sur le fait que les réformes auront des avantages nettement supérieurs, si les gouvernements envisagent nos recommandations dans une optique globale. Nous recommandons, dans ce Rapport, de nombreuses modifications majeures à nos programmes d'assurance-chômage et de sécurité du revenu. La réforme de l'A-C aura pour effet de rendre notre économie plus dynamique, en encourageant le développement d'industries plus efficaces et en évitant des subventions multiples et inappropriées aux secteurs et entreprises moins efficaces. Ce sont des réformes marquées, qui méritent d'être considérées en soi, mais, appliquées séparément, elles risquent d'avoir des conséquences désastreuses à l'endroit de certains Canadiens. En revanche, si ces réformes se conjuguent à un Régime universel de sécurité du revenu

(RUSR), il s'ensuivrait des compensations substantielles, en regard de tout effet négatif qu'elles pourraient comporter. De plus, la majeure partie des effets souhaitables subsisteront. Si les économies nettes, provenant de nos réformes fondamentales de l'assurance-chômage, sont également affectées à un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) – un élément-clé, selon nous – les Canadiens seront encore plus aptes à effectuer les adaptations économiques que nous prévoyons.

Les commissaires jugent que la conjonction idéale de programmes doit inclure les éléments suivants :

- Les programmes de transferts fiscaux et d'impôt sur le revenu devraient :
 - comprendre un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), par lequel un supplément de revenu de base serait versé à tous les Canadiens; il diminuerait progressivement, à mesure que le revenu augmente;
 - le financement de ce Régime par la suppression du supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes âgées (sans toucher à la sécurité vieillesse), des allocations familiales, des crédits d'impôt pour enfants, des exemptions pour personnes mariées, des exemptions pour enfants, des programmes fédéraux de logement et des contributions fédérales au Régime d'assistance du Canada.

Si ces programmes étaient éliminés, le Régime universel de sécurité du revenu recourrait à un financement pratiquement autonome.

- Dans le cas de l'assurance-chômage, il faudrait introduire les réformes suivantes :
 - prise en considération du facteur expérience, ainsi que relation directe entre les primes et le risque de chômage;
 - réduction du niveau des prestations de 60 pour cent à 50 pour cent du revenu sujet à cotisation;
 - prolongation de la période actuelle d'emploi de dix à 14 semaines, exigée pour l'admissibilité aux prestations de l'A-C;
 - prévision d'une semaine de prestations pour chaque période de deux ou peut-être trois semaines d'emploi;
 - élimination des prestations supplémentaires régionales.

Ces réformes réduiraient considérablement les charges du régime et encourageraient une meilleure affectation des ressources en main-d'œuvre. Les économies ainsi réalisées pourraient être utilisées pour financer le troisième élément majeur de cet ensemble de réformes.

- Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) apporterait une aide aux Canadiens, dont les prestations d'A-C ont expiré, ou à ceux qui ne trouveront probablement pas d'autre emploi dans leur spécialisation ou dans leur région, dans la mesure où ils accepteraient de se déplacer pour prendre un emploi, ou de se recycler pour améliorer leurs chances d'emploi. Ce programme assurerait un soutien beaucoup plus accentué pour :
 - les programmes de subventions transférables de salaires;
 - les subventions destinées à encourager la mobilité de la main-d'œuvre;
 - les programmes de formation professionnelle;
 - les retraites anticipées;
 - la compensation des réductions de valeurs immobilières (logement) liées aux collectivités en décroissance.

- Grâce au Régime universel de sécurité du revenu, il devient moins important, pour lutter contre la pauvreté, de maintenir un salaire minimum élevé, car le RUSR prévoit une subvention salariale pour tous les salariés à faible revenu. Cette formule permettrait aux gouvernements de faire moins appel au salaire minimum, comme politique de lutte contre la pauvreté, d'où la possibilité d'encourager des taux plus élevés d'emploi des travailleurs non spécialisés et de consacrer davantage au financement employeur-employé, en ce qui a trait à la formation professionnelle sur les lieux du travail.

Les commissaires estiment que le Canada doit adopter un train de réformes intégrées considérable dans les programmes sociaux et de ressources humaines du pays. En effet, nous jugeons qu'un projet de ce genre est essentiel, pour que le Canada puisse s'adapter aux conditions du XXI^e siècle. Dans cet ordre d'idées, les auteurs d'une récente étude portant sur notre gouvernement et notre économie ont formulé les remarques suivantes :

L'une des lacunes les plus graves de la politique industrielle actuelle du gouvernement canadien est précisément l'absence de modalités adéquates pour aider, soutenir, stimuler et (dans une certaine mesure) forcer les travailleurs à s'adapter [...] aux conditions économiques qui changent. L'incapacité de notre énorme système actuel de transfert à atteindre cet objectif de manière satisfaisante représente effectivement une sérieuse faille de ce système¹ [...].

Les recommandations formulées dans ce chapitre ne doivent pas nécessairement être toutes considérées comme partie d'un ensemble. Les recommandations des commissaires relatives aux relations entre la main-d'œuvre et le patronat, ou les indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles, par exemple, n'ont qu'un rapport très indirect avec les réformes proposées pour la sécurité du revenu ou l'assurance-chômage. Il en est de même de la plupart de nos recommandations portant sur l'enseignement postsecondaire. Nous allons, pour cette raison, expliquer clairement, dans les pages qui suivent, quels programmes devraient être considérés comme faisant partie d'un ensemble et ceux qui pourraient être envisagés distinctement.

Enfin, nous désirons souligner le fait que nos propositions n'auraient qu'un effet minime sur l'augmentation du coût des programmes sociaux au Canada. Les principaux éléments des réformes que nous suggérons sont, soit autonomes au plan du financement (comme c'est le cas du RUSR), soit financés par des réductions de dépenses mentionnées ailleurs dans les programmes (comme c'est le cas de l'A-C et du PTAR). Nous n'avons pas recommandé de réductions dans les programmes de ce secteur, car nous estimons que les dépenses du Canada dans ce domaine ne sont pas excessives. C'est pourquoi, nous suggérons comme objectifs financiers une nouvelle répartition des fonds, dans le cadre des dépenses actuelles.

Note

1. Richard Bird et Christopher Green, *Government Intervention in the Canadian Economy*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, Institute for Policy Analysis, 1985.



**L'évolution de la
politique :**
*tendances et
questions
principales*

Rétrospective 603

L'État-providence 603

Note 611

La réalité actuelle 612

Examen comparatif 612

Le bien-être des Canadiens 616

Notes 629

L'avenir : une crise de l'État-providence? 630

Notes 642





L'évolution de la politique : *tendances et questions principales*

Avant de nous plonger dans un examen détaillé de projets de réforme, il importe de passer en revue les grands courants de l'évolution de la politique sociale et des relations du travail. Dans cette partie, nous nous intéresserons à trois dimensions de l'expérience collective canadienne. Nous étudierons l'évolution historique de ces secteurs, nous évaluerons le réseau actuel des politiques et nous jetterons un regard vers l'avenir en vue de discerner les principales forces qui orienteront vraisemblablement ces politiques dans les années qui viennent.

Rétrospective

L'urbanisation de notre société, au XX^e siècle, a exposé les Canadiens à un milieu social nouveau et inconnu. L'expansion de la production industrielle a, par ailleurs, créé une main-d'œuvre industrielle nombreuse et provoqué une série de conflits permanents entre employeurs et employés. Les questions de politiques soulevées par ces transformations fondamentales de notre économie et de notre société ont dominé la politique canadienne depuis le début du siècle et, surtout, au cours des décennies cruciales des années 1940, 1950 et 1960.

L'État-providence

Les progrès économiques du Canada ont entraîné une prospérité dont n'osaient même pas rêver les générations antérieures, mais ils ont, en même temps, provoqué des transformations sociales qui ont bouleversé les mécanismes rudimentaires du régime d'assistance publique en vigueur au XIX^e siècle. Le nouvel ordre économique et industriel a rendu les personnes particulièrement vulnérables à la perte du revenu du principal soutien de famille en périodes de chômage, de maladie et d'invalidité, ainsi que pendant

la vieillesse. Par ailleurs, les institutions sociales traditionnelles telles la famille, l'église et la collectivité locale étaient de moins en moins aptes à répondre aux besoins sociaux des Canadiens. La charité privée traditionnelle, élément important des petites collectivités stables voisines des régions rurales et des petites villes, a disparu au fur et à mesure que la société devenait plus urbaine et plus mobile. Le vif bouleversement économique et social, qui a caractérisé les années 1930, a véritablement mis en lumière les limites des mécanismes d'assistance sociale traditionnels, de même que la nécessité de mettre en place un régime complet de sécurité sociale.

Les pressions en faveur de réformes sociales découlaient, en premier lieu, du progrès économique. Sur ce plan, l'expérience canadienne n'avait rien d'exceptionnel; partout, les nations industrialisées, dont les traditions et les régimes gouvernementaux sont souvent fort divergents, ont créé des mécanismes de plus en plus élaborés pour faire face à leurs besoins sociaux. Mais il ne s'agissait pas de l'effet d'un pur déterminisme, car les programmes sociaux en question étaient extrêmement variés. Chaque nation occidentale a mis en place sa propre version de l'État-providence, compte tenu de ses traditions culturelles et de l'équilibre de ses forces politiques.

Dans le contexte culturel canadien, l'État-providence traduisait l'évolution générale des opinions les plus répandues au sujet du rôle approprié du gouvernement et quant aux droits et devoirs des citoyens. Le XX^e siècle a accepté de plus en plus le bien fondé de la sécurité sociale et, d'une manière plus générale, l'importance d'un vaste ensemble de droits sociaux appelés à compléter les droits légaux et politiques déjà établis. Après la Seconde Guerre mondiale, les nouvelles théories économiques ont contribué à renforcer ces idées; elles étaient beaucoup plus compatibles avec une redistribution généralisée du revenu que les thèses antérieures. Mais, au Canada tout au moins, les tendances à caractère social poussé ont toujours été limitées et freinées par les valeurs politiques individualistes bien enracinées, l'accent étant mis sur la réussite personnelle et le sens des responsabilités dévolu à chacun. Cette opposition entre les valeurs collectives et individuelles a été une des constantes de notre politique en matière d'assistance sociale; elle a orienté notre régime d'aide sociale tant au plan de son optique générale que des programmes particuliers.

Cette lutte idéologique s'est livrée dans le milieu politique. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, le principe de l'État-providence a gagné de plus en plus d'adeptes. Les intellectuels, les réformateurs sociaux et les travailleurs sociaux, de plus en plus nombreux, ont souvent été les premiers à mettre en lumière la gravité des problèmes sociaux, et à proposer des éléments de solution. L'émergence d'un courant de protestation politique de gauche, sous la bannière de la Fédération du commonwealth coopératif (FCC), a donné naissance à une troisième force, fermement vouée aux transformations sociales, au sein de la politique canadienne. Les syndicats, qui ont subi une expansion rapide après 1935, sont aussi devenus des partisans de l'État-providence. Outre ces pressions externes, plusieurs éléments réformistes ont surgi au sein des grands partis politiques et parmi certains hauts fonctionnaires. En outre, les dirigeants politiques étaient manifestement sensibles aux vastes courants favorables aux dépenses sociales dans l'opinion publique.

Lorsque la question des pensions s'est imposée, par exemple, « [...] beaucoup de députés, au Canada, étaient convaincus qu'il s'agissait là d'un facteur important et même déterminant dans le choix des électeurs, spécialement à certaines étapes cruciales de l'élaboration de la politique des pensions¹ ».

Il a fallu cinquante ans pour que le Canada se dote d'une politique tenant compte de ces transformations économiques et politiques. L'État-providence traduit en fait un état d'esprit qui penche davantage en faveur des réformes progressives plutôt que radicales. Dans plusieurs secteurs importants, le principe fondamental de l'intervention de l'État s'est affirmé entre les deux guerres. Le Régime d'indemnité des accidents du travail a été créé en Ontario en 1914 et adopté progressivement par les autres provinces; les Allocations aux mères nécessiteuses, destinées aux veuves ayant des enfants à leur charge, ont été rapidement mises en place dans toutes les provinces, après leur entrée en vigueur au Manitoba en 1917; la redistribution des revenus en faveur des personnes âgées s'est instaurée entre 1927 et 1936, lorsque les provinces ont décidé, une à une, d'appliquer la *Loi sur la pension de la vieillesse*; les pensions versées aux aveugles, âgés de plus de 40 ans, ont suivi en 1937; et le principe d'une contribution fédérale pour venir en aide aux chômeurs, a été reconnu — à contrecœur peut-être — au début des années 1920 et de nouveau dans les années 1930. Toutes ces prestations supposaient un contrôle des moyens financiers et étaient souvent insuffisantes. À cette époque, il était vraiment impossible d'invoquer un « droit » à l'assistance. Mais le fait est qu'au début des hostilités, en 1939, les tendances sociales étaient déjà solidement ancrées dans la politique canadienne en matière d'assistance sociale.

Ces tendances ont pris de la vigueur dans les décennies subséquentes. L'appui politique croissant, l'expansion économique et, après la guerre, la réduction des dépenses de la défense ont créé un climat favorable au changement. On a voulu satisfaire de plus en plus de besoins sociaux, tandis que les subventions et l'assurance sociale ont fait en sorte de réduire le nombre de programmes impliquant un contrôle des moyens financiers des bénéficiaires, ce qui établissait un droit plus net à l'assistance sociale. Dans le domaine de la sécurité du revenu, l'assurance-chômage, adoptée en 1941, a été suivie du Régime des allocations familiales en 1944, de la Sécurité de la vieillesse en 1951, de plusieurs programmes de subvention conditionnelle dans le secteur de l'assistance sociale dans les années 1950, des Allocations aux jeunes en 1964, du Régime de pensions du Canada et de la Régie de rentes du Québec en 1965, du Régime d'assistance publique du Canada et du Supplément du revenu garanti en 1966, de l'Allocation aux conjoints en 1975 et du Crédit d'impôt-enfant en 1978. Dans le domaine de la santé, les Subventions nationales à l'hygiène, instaurées en 1948, ont encouragé, tout au cours de cette période, les gouvernements provinciaux à accroître le réseau hospitalier. D'autre part, l'assurance-maladie a été adoptée à l'échelle nationale après l'adoption, en 1957, de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* et, en 1966, de la *Loi sur les soins médicaux*.

À la fin des années 1960, l'infrastructure du régime d'État-providence canadien se trouvait donc en place. Les années 1970, en revanche, ont été une décennie de transition. Au début, la foulée réformiste s'est poursuivie. Les

programmes d'assurance-chômage et d'allocations familiales, sont devenus plus généreux. De plus, nous avons assisté, lors de l'étude fondamentale entreprise en 1973 sur la sécurité sociale, à un débat d'envergure au sujet d'un éventuel régime de revenu annuel garanti. Toutefois, la seconde moitié de cette décennie a semblé marquer la fin de cette ère d'expansion de l'assistance sociale. Certains programmes sociaux ont été réduits, et une foule de questions fondamentales ont surgi quant à l'avenir de l'État-providence.

L'État-providence se définit essentiellement par la sécurité du revenu, les services de santé et l'enseignement; l'expansion qui s'est manifestée dans chacun de ces secteurs a été une des grandes caractéristiques de la vie canadienne, au cours des quarante dernières années. Les tableaux qui suivent permettent de retracer la croissance de l'État-providence depuis l'après-guerre. Les trois premiers rendent compte de l'expansion et de l'importance des programmes de sécurité du revenu du Canada. Le tableau 14-1 montre l'importance relative des principaux éléments du régime et l'expansion de chacun depuis 1956. Les tableaux 14-2 et 14-3 illustrent l'importance de ces programmes pour les Canadiens. Dans de nombreux secteurs de la politique, les mesures adoptées par le gouvernement ne touchent le grand public qu'indirectement, en influant sur la nature de l'activité économique ou les opérations des grandes institutions du secteur privé. Cependant, la sécurité du revenu exerce un contact direct entre le gouvernement et ses citoyens; pour des millions de Canadiens, cette relation est essentielle au maintien de leur niveau de vie et à leur bien-être général. On peut voir au tableau 14-2 le grand nombre de prestataires inscrits aux principaux programmes nationaux. Le tableau 14-3 indique, d'un autre point de vue, l'importance du régime de transfert, spécialement pour les Canadiens à faible revenu.

Ces programmes de transfert constituent l'élément le plus manifeste de notre régime de redistribution des revenus. Les gouvernements aident également les particuliers et les familles par le biais d'un ensemble complexe d'exemptions et de crédits d'impôt. Ces « dépenses fiscales » atteignent maintenant un montant très appréciable. En 1984 – 1985, par exemple, l'ensemble des exemptions personnelles, pour les personnes mariées et les personnes âgées, l'exemption pour enfants et le crédit d'impôt-enfant, la déduction des dépenses relatives à un emploi et le dégrèvement pour régimes de pensions et de retraite a coûté au gouvernement fédéral environ 25 milliards de dollars en recettes non perçues. Les critiques du régime ont signalé que nos programmes fiscaux et de transfert ne sont pas bien intégrés et que les exemptions d'impôt, en particulier, avantagent les personnes qui gagnent un revenu élevé. La Commission convient que les programmes de transfert et les dépenses fiscales ne devraient plus être considérés comme des éléments distincts de la politique de dépenses publiques, mais plutôt comme des éléments intégrés.

Les tableaux qui suivent démontrent l'importance croissante des programmes relatifs aux soins de santé dans la société canadienne. Le tableau 14-4 retrace l'expansion spectaculaire qu'a subie, après la guerre, le secteur des soins de santé, d'après le nombre de lits d'hôpitaux, de médecins et de dentistes mis à la disposition des Canadiens. Les deux figures qui suivent rendent compte des dépenses inhérentes à cette croissance. La figure

TABLEAU 14-1 Dépenses des principaux programmes de sécurité du revenu, 1956–1982

Programme	(millions de \$)							
	1956	1960	1964	1968	1972	1976	1980	1982
<i>Fédéral</i>								
SRG-SV ^a	376	587	871	1 478	2 430	4 305	7 020	9 304
Assurance-chômage	210	482	344	438	1 869	3 332	4 332	8 454
Allocations familiales	394	502	559	615	611	1 942	1 812	2 204
Régime de pensions du Canada	—	—	—	11	190	775	1 903	2 873
<i>Provincial</i>								
Aide sociale – Secours directs	20	24	59	381	751	1 392	2 414	3 164
Pensions de vieillesse et pensions pour personnes aveugles	60	80	116	40	23	334	565	681
Allocations aux mères néces- siteuses et aux handicapés	37	73	93	69	41	64	116	171
Réparation des accidents du travail	70	92	124	177	280	701	1 192	1 726
Régime de rentes du Québec	—	—	—	4	58	261	664	1 006
<i>Municipal</i>								
Secours directs	24	57	80	131	244	270	394	522
Total	1 191	1 897	2 246	3 344	6 497	13 376	20 412	30 105

Source : Statistique Canada, *Revenu national et comptes de dépenses*, catalogue n° 13-201, Ottawa, (années choisies).

a) Supplément du revenu garanti à la sécurité de la vieillesse.

TABLEAU 14-2 Nombre des bénéficiaires des principaux programmes de sécurité du revenu, 1971-1981

Année	(milliers)						
	Sécurité de la vieillesse	Supplément de revenu garanti	Allocations conjoints	RPC/RRQ	Allocations familiales ^a	Assurance-chômage	Aide sociale ^b
1971	1 720	860	—	331	3 024	n.d. ^c	1 622
1972	1 763	974	—	449	3 063	1 904	1 533
1973	1 808	1 045	—	564	3 110	2 007	1 370
1974	1 858	1 076	—	690	3 344	2 068	1 347
1975	1 916	1 082	—	822	3 446	2 454	1 436
1976	2 011	1 087	54	1 008	3 510	2 401	1 500
1977	2 086	1 115	72	1 164	3 561	2 479	1 508
1978	2 149	1 136	74	1 304	3 595	2 524	1 502
1979	2 220	1 162	75	1 426	3 611	2 333	1 548
1980	2 317	1 191	81	1 558	3 631	2 274	1 334
1981	2 388	1 245	85	1 680	3 645	2 432	n.d.

Sources : Statistique Canada, *Sécurité sociale : Programmes nationaux, 1982*, Ottawa, plusieurs volumes; *Périodes de prestations établies et terminées aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage*, Ottawa, plusieurs années, p. 73-201.

a) Nombre de familles recevant des allocations familiales (à l'exception des allocations à la jeunesse);

b) nombre de personnes bénéficiant du Régime d'assistance publique du Canada.

c) n.d. = non disponible.

TABLEAU 14-3 Paiements de transferts en part du revenu dans les quintiles de revenu, toutes unités comprises

Quintile	1971	1976	1981	1982
Inférieur	53,3	57,7	57,3	61,4
Deuxième	18,2	22,7	22,7	28,0
Troisième	5,7	8,4	8,8	11,8
Quatrième	3,4	5,1	5,0	6,5
Supérieur	2,0	2,7	2,6	3,3
Total	6,6	8,6	9,0	10,9

Source : Statistique Canada, *Répartition des revenus par taille de revenu Canada*, catalogue n° 13-207, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, pour plusieurs années.

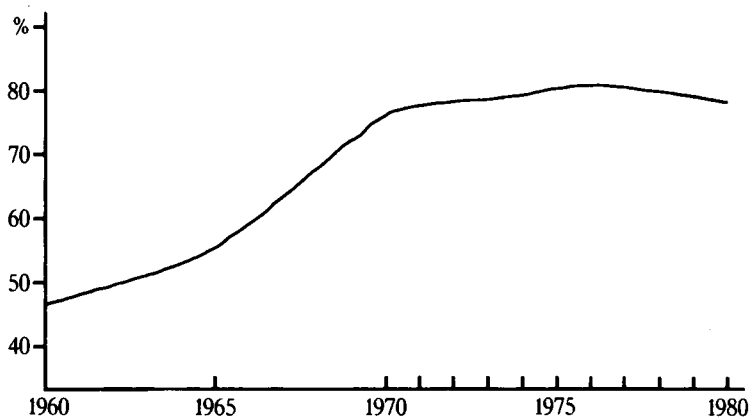
TABLEAU 14-4 Développement du système de soins : lits d'hôpitaux, médecins et infirmières, 1941-1975

Année	Nombre de lits d'hôpitaux	Population pour chaque	
		Médecin	Infirmière
1941	103 541	968	441
1951	145 950	976	325
1961	192 939	857	258
1971	210 974	659	146
1975	208 345	585	129

Source : Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. B82-92, B177-188.

14-1 indique le rôle considérablement accru du gouvernement dans le secteur des soins de santé en général : la part publique des dépenses totales consacrées à la santé est passée progressivement de 43 pour cent, au début des années 1960, à environ 75 pour cent, au milieu des années 1970; depuis, elle est demeurée à peu près à ce niveau. Le tableau 14-5 montre la progression des dépenses en soins de santé en pourcentage du produit national brut (PNB). Entre 1960 et 1970, ce pourcentage a subi une hausse spectaculaire; il est passé de 5,6 pour cent à 7,3 pour cent, principalement en raison de la mise en œuvre des programmes d'assurance-hospitalisation et de soins de santé. Fait tout aussi remarquable, ces dépenses sont demeurées à peu près stables au cours des années 1970. Malgré la controverse au sujet de l'accroissement des frais de santé au cours de cette décennie, il est maintenant clair que cet accroissement n'était pas supérieur à l'augmentation de la capacité de production de l'économie durant cette période. Depuis 1980, les frais de santé ont commencé à augmenter à nouveau, mais il est encore trop tôt pour déterminer s'il s'agit d'une nouvelle tendance ou d'une conséquence de la récession.

FIGURE 14-1 Part du secteur public (fédéral, provincial et municipal) dans les dépenses totales de santé au Canada, 1960-81.



Source : Canada, Santé et Bien-être social Canada, Division Économie et Statistique de la Santé, figures antérieures non publiées.

TABLEAU 14-5 Dépenses en matière de santé, par catégorie, en pourcentage du PNB, Canada, 1960-1982

	1960	1965	1970	1975	1980	1981 ^a	1982 ^a
Total des dépenses en matière de santé	5,67	6,07	7,30	7,49	7,48	7,60	8,44
Services de santé personnels	4,62	5,11	6,36	6,61	6,55	6,65	7,41
Autres coûts relatifs à la santé	1,00	0,96	0,94	0,88	0,85	0,85	1,03

Source : Santé et Bien-être social Canada, Division Économie et Statistique de la santé, figures non publiées.

a) Les figures sont provisoires.

Les cycles d'expansion du secteur de l'enseignement sont présentés au tableau 14-6, qui indique l'évolution des effectifs à chaque niveau d'enseignement au cours de quatre décennies. Ces chiffres témoignent de la progression de la génération de l'après-guerre, de l'école élémentaire à l'école secondaire, dans les années 1950, 1960 et 1970, et démontrent la réduction des effectifs étudiants dans les années 1980. Ils traduisent également l'expansion des établissements d'enseignement postsecondaire et ils rendent compte de l'émergence du réseau des collèges communautaires dans les années 1960, ainsi que de l'expansion marquée du secteur universitaire. Enfin, le tableau 14-7 montre les répercussions de ces transformations au plan des dépenses.

TABLEAU 14-6 Éducation : inscriptions à temps complet, par niveau et pour années choisies

Inscriptions	(milliers)				
	1941-1942	1951-1952	1961-1962	1971-1972	1981-1982
Écoles élémentaires et secondaires	2 143	2 625	4 413	5 806	5 032
Collèges communautaires	19	28	53	174	273
Universités	36	63	129	323	402

Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, voir le tableau 15.3.

TABLEAU 14-7 Dépenses en éducation en part du PNB, 1950-1974

Année	Pourcentage
1950	2,4 %
1960	4,4 %
1970	9,0 %
1974	7,5 %

Source : Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. W61-80.

Note

1. Kenneth Bryden, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1974, p. 184.

La réalité actuelle

L'expansion de l'État-providence canadien a été l'une des grandes réalisations de la génération de l'après-guerre. L'énergie politique des quarante dernières années a, dans une large mesure, été consacrée à cette tâche, et le Canada en est devenu une société plus juste. Mais il s'agit maintenant de faire le point, de réexaminer la structure en place, de déterminer son aptitude à répondre aux besoins sociaux actuels et d'en prévoir l'orientation future.

Les commissaires ont choisi d'évaluer les politiques existantes de deux points de vue. Premièrement, ils ont comparé la politique sociale du Canada à celle d'autres nations industrialisées du monde occidental et, deuxièmement, ils ont étudié le bien-être des Canadiens eux-mêmes.

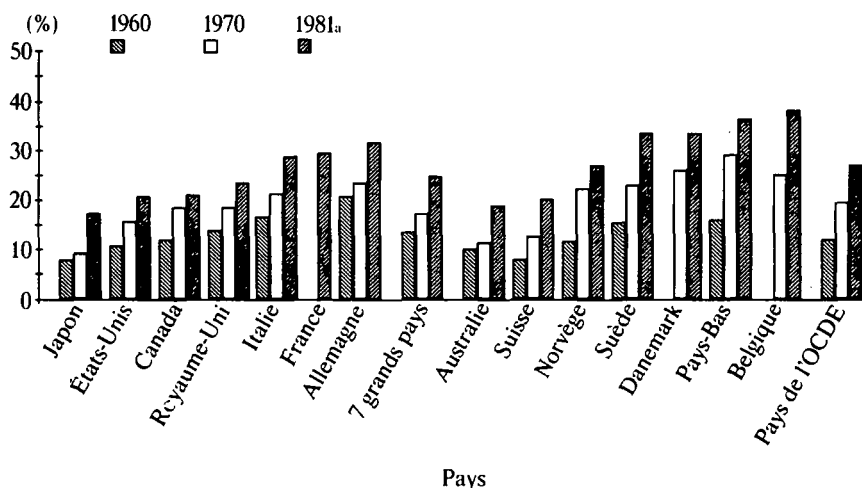
Examen comparatif

Il est indispensable, pour évaluer la situation canadienne, de la comparer à celle d'autres pays. Étudier uniquement les dépenses sociales engagées au pays pourrait porter à croire que le taux de croissance du Canada a été exceptionnel et qu'il nécessite des rajustements économiques ou sociaux qui ne s'imposent pas ailleurs. Mais un examen, si bref soit-il, de l'expérience d'autres pays permet de situer ces questions dans leur contexte véritable. L'expansion de l'État-providence canadien — qui semble spectaculaire quand on l'examine isolément — paraît beaucoup plus modeste quand on la compare à la norme générale des nations industrialisées occidentales.

Si l'on compare les dépenses engagées au Canada au chapitre des programmes sociaux à celles d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on constate que le Canada se situe dans le tiers inférieur; ses dépenses en 1981 représentaient 21,7 pour cent du produit intérieur brut (PIB), par rapport à la moyenne pour l'OCDE qui s'élève à 25,5 pour cent. Les dépenses des États-Unis représentaient 21 pour cent du PIB; elles étaient à peu près identiques à celles du Canada. À ce chapitre, le Canada s'est classé en 1981 neuvième parmi les douze principaux pays membres de l'OCDE. Au cours de cette même année, les Pays-Bas et le Danemark, dont les dépenses représentaient 36 pour cent de leur PIB, arrivaient au premier rang, suivis de la Suède et de l'Allemagne occidentale. L'Italie, la France, la Norvège et la Grande-Bretagne consacraient aux programmes sociaux une part de leurs ressources nationales légèrement supérieure à celle du Canada. L'Australie et le Japon, dont les dépenses à ce chapitre étaient de 3 pour cent et de 4 pour cent de leur PIB, suivaient le Canada, comme d'autres pays moins peuplés de l'OCDE, tels la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Grèce.

La position du Canada en regard de cette norme est demeurée à peu près constante, puisque de la huitième place en 1960 le Canada est passé à la neuvième en 1975. Entre 1960 et 1981, les dépenses en matière de programmes sociaux de tous les pays membres de l'OCDE sont passées de 13,4 pour cent à 25,5 pour cent de leur produit intérieur brut. Le Canada a participé à cette progression, son taux de croissance étant à peu près identique à la moyenne de l'OCDE, mais décalé dans le temps par rapport à celui de

FIGURE 14-2 Dépenses sociales en pourcentage du produit intérieur brut
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960-1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris : OCDE, 1985), Annexe C.

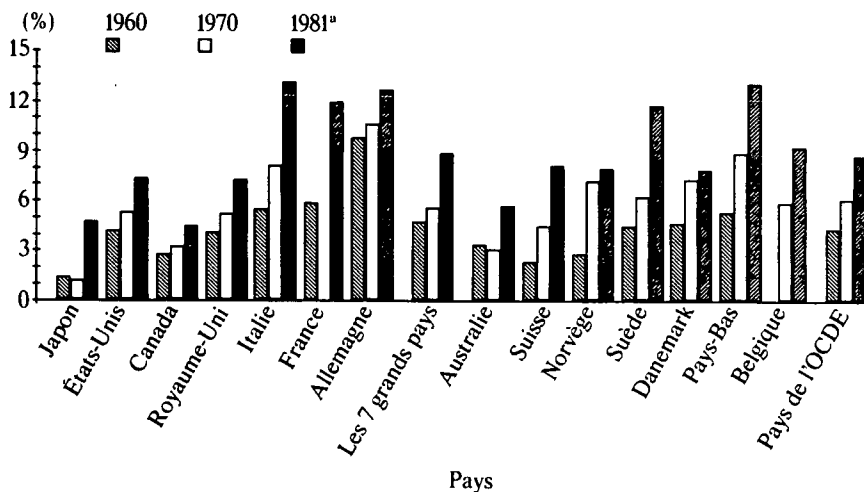
Nota : Les dépenses sociales comprennent les dépenses directes au niveau fédéral, provincial ou gouvernemental, ainsi que les coûts locaux des programmes de la santé, de l'éducation, de l'assurance-chômage et du maintien des revenus, mais non les programmes de logement et les programmes communautaires. Les dépenses fiscales ne sont pas incluses. Sauf indications contraires, les parts du PIB en pourcentage sont basées sur des dollars courants.

a) Les données sont celles de 1981 sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

plusieurs pays. Les pays scandinaves, la France et le Japon ont par exemple enregistré une hausse supérieure à la moyenne de l'OCDE au début des années 1960, tandis qu'au Canada et aux États-Unis cette hausse s'est manifestée plus tôt, vers le milieu des années 1960. Mais, dans tous les pays, l'on a constaté un ralentissement du taux de progression des dépenses réelles entre 1975 et 1980.

Les pays industrialisés diffèrent non seulement quant au pourcentage de leurs ressources nationales consacrées aux programmes sociaux, mais aussi dans leur choix des éléments jugés prioritaires. Les dépenses relatives par secteur varient en effet considérablement. Par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, le Canada consacre des sommes inférieures pour les pensions, des montants à peu près égaux à la moyenne pour l'enseignement et les services de santé et davantage pour les prestations d'assurance-chômage. En ce qui concerne les pensions, la figure 14-3 démontre que le Canada s'est toujours situé au bas de l'échelle, puisqu'il se classait douzième et dernier en 1981; ses dépenses directes à ce chapitre représentaient 4,6 pour cent du PIB, comparativement à la moyenne de 8,8 pour cent pour les douze pays de l'OCDE.

FIGURE 14-3 Dépenses sociales, en versements de pensions en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960-1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

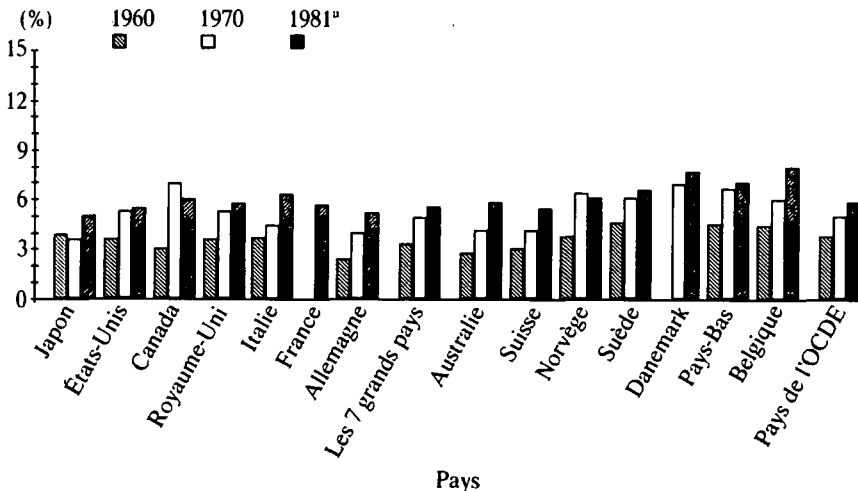
Le fait que le Canada consacre une part relativement faible de son PIB aux pensions s'explique en partie par le profil d'âge de sa population; les personnes âgées y constituent un groupe relativement moins nombreux qu'en d'autres pays. Au Canada, par exemple, le rapport pensionnés-travailleurs s'établissait en 1980 à 21,2 pour cent, contre 28,4 pour cent dans les autres pays de l'OCDE; ce pourcentage était en fait plus faible que pour tout autre pays, exception faite du Japon. Le facteur démographique n'est pas le seul en cause. Nos dépenses à ce chapitre sont plus faibles parce que les prestations que touchent les Canadiens sont également inférieures. Pour les pays membres de l'OCDE, les dépenses moyennes par pensionné équivalent à 14,8 pour cent du PIB moyen par travailleur; mais au Canada, elles ne sont que de 11,6 pour cent; là également, le Canada n'est surclassé que par le Japon. Il est vrai qu'en 1983-1984, le Canada a engagé des dépenses fiscales additionnelles de 6,6 milliards de dollars, principalement sous la forme d'exemptions d'impôt pour les contributions à des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), au Régime des pensions du Canada (RPC) et au Régime des rentes du Québec (RRQ), ainsi qu'à des régimes de pensions privés. Même si l'on tient compte de ces débours fiscaux au Canada et qu'on en exclut de semblables engagés en d'autres pays, le nôtre n'arrive qu'à la dixième place, c'est-à-dire loin derrière les pays européens et les États-Unis.

Par contre, les dépenses du Canada consacrées à l'enseignement et aux services de santé se rapprochent davantage de la moyenne des pays de l'OCDE.

En 1981, le Canada a affecté 6,2 pour cent de son PIB à l'enseignement, alors que la moyenne pour l'OCDE était de 6,1 pour cent. Il s'agit en fait d'une orientation nouvelle pour le Canada. En 1960, nous occupions la huitième place sur dix, mais à cause de l'expansion rapide intervenue au cours de la seconde moitié de cette décennie, nous nous sommes classés cinquième sur douze en 1975. Les pays scandinaves se sont régulièrement situés au premier rang en ce qui concerne les dépenses dans ces secteurs, tandis que l'Allemagne et le Japon ont occupé le bas de l'échelle. La figure 14-4 traduit également une autre tendance précise à savoir la réduction des dépenses consacrées à l'enseignement, entre 1975 et 1981, dans tous les grands pays membres de l'OCDE sauf en Italie, en Suède et au Japon. Le phénomène est principalement attribuable à la réduction des effectifs scolaires.

Dans le domaine des soins de santé, les dépenses du Canada s'élèvent à peu près à la moyenne de l'OCDE. En 1982, le Canada s'y classait septième sur douze, puisqu'il consacrait 5,9 pour cent de son PIB aux dépenses affectées à l'hygiène publique, en regard de la moyenne de 6,1 pour cent pour l'OCDE. Les États-Unis ont toujours occupé la dernière place en ce qui concerne les dépenses en matière d'hygiène publique—soit, par exemple, 4,5 pour cent de leur PIB en 1982—alors que la Suède a toujours occupé la première place. Toutefois, quant à la part totale du PNB consacrée aux soins de santé publics et privés, les États-Unis se situent au sommet ou proche de celui-ci durant la majeure partie de l'après-guerre. Dans presque tous les grands pays membres

FIGURE 14-4 Dépenses sociales en éducation en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960-1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

de l'OCDE, y compris le Canada, les coûts de services de santé ont augmenté de la façon la plus spectaculaire au cours des années 1960; le taux de croissance du Canada est toutefois tombé sous la moyenne entre 1970 et 1981, ce qui témoigne de la stabilisation intervenue dans les dépenses consacrées aux soins de santé, ce dont nous avons déjà fait état (voir la figure 14-5).

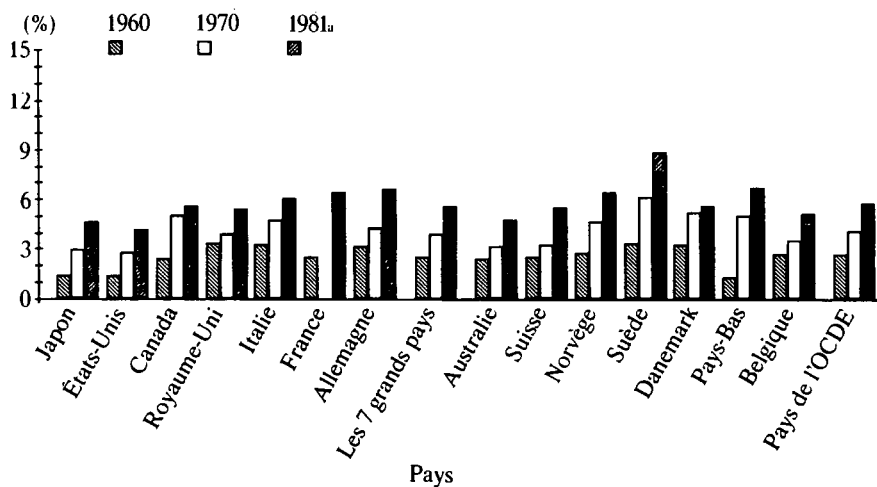
Si on considère les prestations d'assurance-chômage, la situation internationale du Canada devient entièrement différente; comme le montre la figure 14-6, nos dépenses à ce chapitre ont toujours été élevées comparative-ment à celles des autres pays de l'OCDE. En 1981, nos dépenses en ce domaine s'élevaient à 2,3 pour cent du PIB, soit beaucoup plus que la moyenne de 1,25 pour cent des douze pays; le Canada s'est classé deuxième après le Danemark. Signalons que les États-Unis ne consacrent que 0,5 pour cent de leur PIB aux prestations d'assurance-chômage. Les dépenses relativement élevées du Canada consacrées à l'assurance-chômage ne proviennent pas du fait que ses prestations soient supérieures à celles des autres pays ou versées pour des périodes plus longues. Entre 1975 et 1980, le Canada versait des prestations à peu près égales à celles des États-Unis, tandis qu'au Japon et en Allemagne occidentale elles étaient de 30 à 50 pour cent supérieures. Par ailleurs, la durée de prestation moyenne au Canada, entre 1975 et 1980, était à peine inférieure à celle qui avait cours aux États-Unis, tandis que la moyenne des périodes de prestation était sensiblement plus longue en France, en Italie et au Japon. La raison fondamentale qui rend compte de nos dépenses élevées en matière d'assurance-chômage semble résider dans les taux élevés de chômage au Canada et dans le fait qu'une proportion de nos travailleurs, plus forte qu'ailleurs, soit admissible aux prestations. Entre 1975 et 1980, le taux de chômage moyen au Canada se chiffrait à 7,5 pour cent de la main-d'œuvre, alors que la moyenne pour l'OCDE était de 5,4 pour cent; de plus, 6,7 pour cent de notre population active était admissible aux prestations d'assurance-chômage, en regard de 2,2 pour cent dans les autres principaux pays de l'OCDE.

Le bien-être des Canadiens

Un examen de l'expérience canadienne fait ressortir deux grandes caractéristiques. Tout d'abord, il est clair que le bien-être général des Canadiens s'est remarquablement amélioré depuis la Seconde Guerre mondiale. Les difficultés économiques des dernières années ne doivent pas nous faire oublier la distance énorme que nous avons collectivement parcourue depuis 1945. Il reste néanmoins évident que la répartition du bien-être parmi les Canadiens n'a pas évolué au même rythme que la prospérité générale.

Il n'est pas facile de mesurer le bien-être général d'une société. On s'entend rarement sur l'ensemble des indicateurs sociaux en mesure d'évaluer notre bien-être collectif et sur l'importance relative de chacun. Nous nous limiterons donc aux trois dimensions du bien-être généralement considérées comme importantes, à savoir le revenu, la santé et l'enseignement. Dans l'ensemble, on peut dire que les Canadiens ont accompli des progrès énormes

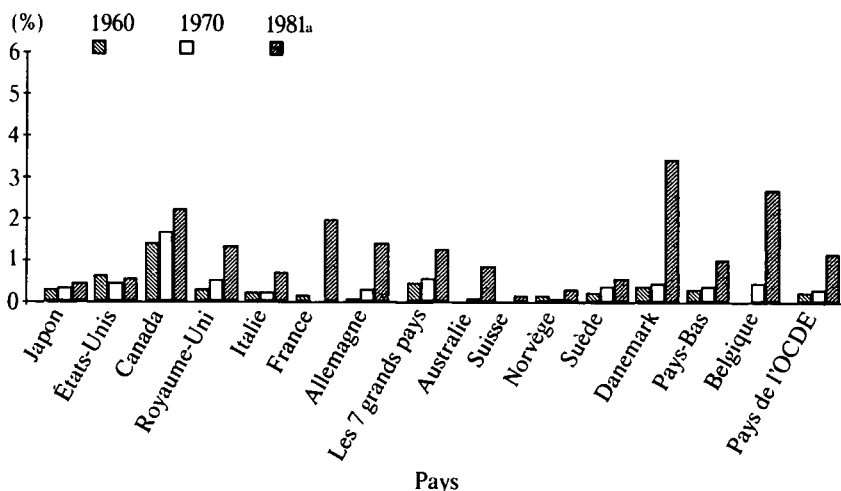
FIGURE 14-5 Dépenses sociales de santé en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960-1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

FIGURE 14-6 Dépenses sociales en indemnisation de chômage en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960-1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

dans chacun de ces domaines depuis la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, nos revenus ont augmenté de façon remarquable. Le tableau 14-8 présente les données de base pour la période qui s'étend de 1951 à 1981 : le revenu nominal a été multiplié par neuf, tandis que le revenu réel a augmenté de près de 175 pour cent.

TABLEAU 14-8 Revenu des Canadiens, 1951-1981

	(revenu per capita)			
	1951	1961	1971 ^b	1981
Courant	989 \$ ^a	1 459 \$ ^a	2 891 \$	9 636 \$
Constant (1951 \$ CAN)	989 \$ ^a	1 281 \$ ^a	1 908 \$	2 685 \$

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, consulter le tableau 2.

- a) Population non agricole seulement;
- b) les Territoires du Nord-Ouest sont exclus de l'année 1961, mais inclus en 1971 et 1981. Le revenu des personnes résidant dans des logements collectifs est exclu de 1981, mais inclus en 1971.

Le niveau de vie des Canadiens demeure l'un des plus élevés au monde. On peut comparer au tableau 14-9 le produit intérieur brut par habitant de neuf pays membres de l'OCDE. D'après la mesure nominale, le Canada se classe cinquième, soit à égalité avec l'Autriche. Mais cette mesure donne une image fautive du niveau de vie, parce qu'elle ne tient pas compte des différences de prix entre les pays comparés. Si l'on veut connaître le PIB « réel » par habitant, il faut utiliser la parité quant au pouvoir d'achat, ce qui permet de mesurer le coût d'un panier ordinaire de biens et de services dans chacun des pays étudiés. Mesuré en terme de PIB réel par habitant, le Canada occupe la deuxième place des niveaux de vie les plus élevés, parmi les pays de l'OCDE.

En plus d'être mieux nantis, les Canadiens sont aussi en bien meilleure santé aujourd'hui. Le tableau 14-10 renferme des données sur deux indicateurs importants, l'espérance de vie et la mortalité infantile, de 1961 à 1976. Ces deux miroirs de la santé collective traduisent une amélioration constante de celle-ci, résultant des progrès de la médecine, de l'accès amélioré aux services de santé et de meilleures habitudes d'hygiène, dont des modifications au mode de vie comme, par exemple, une augmentation de l'activité physique et une diminution de la consommation de cigarettes. Sur ce plan également, le Canada se compare favorablement à des normes internationales, comme on peut le constater au tableau 14-11.

Enfin, les Canadiens sont plus instruits que jamais. Les jeunes fréquentent l'école plus longtemps et, comme le montre le tableau 14-12, la proportion de notre population ayant moins de neuf années d'instruction a diminué

TABLEAU 14-9 Produit intérieur brut per capita, 1980

Pays	(en termes nominaux et en termes réels)			
	Mesure nominale		Mesure réelle	
	PIB per capita ^a	Rang	PIB per capita ^a	Rang
Autriche	10 270 \$	6	8 040 \$	7
Canada	10 760 \$	5	11 430 \$	2
France	12 180 \$	2	9 010 \$	4
Allemagne	13 240 \$	1	9 400 \$	3
Italie	7 000 \$	9	7 180 \$	9
Japon	8 910 \$	8	8 140 \$	6
Pays-Bas	11 970 \$	3	8 590 \$	5
Royaume-Uni	9 390 \$	7	7 610 \$	8
États-Unis	11 450 \$	4	11 450 \$	1

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, Département de l'Économie et des Statistiques, *Real Gross Domestic Product in OECD Countries and Associated Purchasing Power Parities*, document n° 17, Paris, OCDE, 1984, se référer au tableau 1.

a) en dollars US.

TABLEAU 14-10 Espérance de vie et mortalité infantile au Canada, 1951-1981

Espérance de vie ^a (années)	1951	1961	1971	1981
	Hommes	68,33	69,50	69,76
Femmes	72,33	74,98	76,56	78,65
Mortalité infantile (pour 1 000)	38,5	27,2	17,5	9,6

Sources : *Annuaire 1975 du Canada*, Ottawa : Ministry of Industry, Trade and Commerce, 1975), pp. 182-1983; *Annuaire 1980-1981 du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1981, p. 149-150; Statistique Canada, *Tables de mortalité, Canada et provinces, 1980-1982*, catalogue n° 84-532, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 16-18; et Statistique Canada, *Statistiques démographiques III : Mortalité 1981*, catalogue n° 84-206, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 11.

a) Espérance de vie à 1 an; les enfants ont moins d'un an.

appréciablement depuis 1941. Le tableau 14-13 présente d'ailleurs une ventilation plus complète de la scolarisation des Canadiens au cours des dix dernières années et fait voir que plus du tiers d'entre eux ont fait des études postsecondaires. Il est difficile d'effectuer des études comparatives des taux de fréquentation scolaire, en raison des différences qui existent entre les pays quant au système d'enseignement. Mais il semble encore une fois que le

TABLEAU 14-11 Espérance de vie et mortalité infantile dans certains pays industrialisés, 1960 et 1981

Pays	Espérance de vie ^a				Mortalité infantile (0 à 1 an)			
	1960		1981		1960		1981	
	Niveau	Rang ^b	Niveau	Rang ^b	Niveau ^c	Rang ^d	Niveau ^c	Rang ^d
Canada	71	2	75	3	27	6	10	4
Australie	71	2	74	4	20	3	10	4
Autriche	69	4	73	5	58	10	13	9
France	70	3	76	2	27	6	10	4
Allemagne (Rép. féd.)	70	3	73	5	34	9	13	9
Italie	69	4	74	4	44	11	14	11
Japon	68	5	77	1	30	8	7	1
Pays-Bas	73	1	76	2	18	2	8	3
Suède	73	1	77	1	17	1	7	1
Royaume-Uni	71	2	74	4	23	4	12	7
États-Unis	70	3	75	3	26	5	12	7

Source : *Rapport de 1983 sur le développement mondial*, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1983, tableau 23.

- a) Espérance de vie à la naissance;
- b) du plus élevé au plus bas;
- c) par milliers;
- d) du plus bas au plus élevé.

TABLEAU 14-12 Répartition des personnes de 15 ans et plus, par niveau d'études, 1941-1981

Année	(répartition en pourcentage)			Total 15 ans et plus
	Inférieur à la 9 ^e année	9 ^e à la 13 ^e année et autres classes secondaires	Diplôme universitaire	
1941	56,8	42,2	1,0	100,0
1951	51,9	46,2	1,9	100,0
1961	44,1	53,0	2,9	100,0
1971	33,3	61,9	4,8	100,0
1976	26,7	66,9	6,4	100,0
1981	21,9	70,1	8,0	100,0

Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, recherche préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 15.1. Retourner à la source originale pour les notes se rapportant à ce tableau.

TABLEAU 14-13 Niveau d'enseignement des Canadiens âgés de 15 ans et plus, années choisies : 1971, 1976, 1981

Année	Niveau d'enseignement			
	Inférieur à la 9 ^e année	9 ^e à 13 ^e année	Autres classes postsecondaires	Diplôme universitaire
1971	32,3	45,9	17,1	4,8
1976	25,4	44,1	24,1	6,4
1981	20,7	43,6	27,6	8,0

Source : Statistique Canada, Recensement du Canada, 1981, *Population : tableaux chronologiques de données sur l'éducation, Recensements de 1971, 1976 et 1981*, Ottawa, Statistique Canada, 1984, voir le tableau 1-1.

Canada fasse partie du peloton de tête. L'aptitude de notre système d'enseignement à préparer les Canadiens à faire face aux difficultés qui se présenteront vraisemblablement dans les années à venir fait toutefois l'objet de discussions. Quoi qu'il en soit, il faut se rappeler que, suivant ces critères du bien-être, les Canadiens ont accompli des progrès considérables.

En ce qui concerne toutefois la répartition du bien-être, la situation semble être toute autre; sur ce plan, la stabilité et non le changement paraît être le thème dominant. Il est vrai que pour les soins de santé, les Canadiens bénéficient maintenant de services à peu près égaux. Dans ce cas, la croissance de l'État-providence a clairement joué dans le sens de l'égalitarisme : la mise en vigueur de l'assurance-hospitalisation et médicale générale a supprimé les obstacles pécuniaires aux services de santé et accru la part offerte aux personnes à faible revenu¹.

D'autres éléments de l'accroissement des dépenses sociales consécutif à la Seconde Guerre mondiale, n'ont pas produit cet effet égalisateur. Le relèvement de l'instruction au niveau postsecondaire ne semble pas avoir tellement touché les enfants des familles pauvres. Sur ce plan, le degré de scolarisation tend à se perpétuer de génération en génération : plus les parents sont instruits, plus leurs enfants auront tendance à fréquenter l'université. Le lecteur trouvera au tableau 14-14 les données pertinentes pour 1982. Moins de 20 pour cent des jeunes dont le père avait, tout au plus, reçu une instruction élémentaire ont poursuivi des études postsecondaires ou universitaires, contre 68 pour cent de ceux dont le père détenait un diplôme universitaire. Malheureusement, il n'y a pas de données nationales, échelonnées sur une longue période, sur l'évolution de la situation socio-économique des étudiants universitaires. Il est toutefois peu probable que la proportion d'étudiants venant d'un milieu économique défavorisé ait augmenté considérablement au cours des quelques dernières décennies.

Cet état statique est encore plus évident en ce qui concerne la répartition du revenu. Le tableau 14-15 confirme que la répartition générale du revenu a très peu évolué au cours des trente dernières années. Au bas de l'échelle, on voit que 20 pour cent des familles et des particuliers les plus pauvres reçoivent environ 4 pour cent de l'ensemble du revenu, alors que les 20 pour cent de

TABLEAU 14-14 Niveau d'instruction le plus élevé du père de l'interviewé pour les Canadiens âgés de 17 à 64 ans, 1982

Niveau d'instruction atteint par l'interviewé	Niveau d'instruction du père					
	Classes élé- mentaires ou inférieures	Classes secondaires	Études secondaires terminées	Classes post- secondaires	Études collégiales terminées	Études uni- versitaires terminées
Aucun enseignement ni collégial ni universitaire	80,3	69,2	53,6	49,0	47,3	31,7
Enseignement collégial	12,6	17,9	21,2	27,0	26,8	23,1
Enseignement universitaire	7,1	12,8	25,0	23,9	25,8	45,3
Total de l'enseignement	19,7	30,7	46,2	50,9	52,6	68,4

Source : Statistique Canada, *Supplément à l'Enquête sur la population active, 1982*, Ottawa.

Nota: Il est possible que les totaux n'atteignent pas 100 pour cent à cause des arrondis.

TABLEAU 14-15 Inégalités des revenus au Canada, 1951-1981

Année	(revenu avant impôt, ensemble des unités)					Coefficients de Gini ^a
	Parts en quintiles					
	1 ^{er} (le + bas)	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e (le + élevé)	
1951	4,4	11,3	18,3	23,3	42,8	0,390
1961	4,2	11,9	18,3	24,5	41,1	0,371
1971	3,6	10,6	17,6	24,9	43,3	0,400
1981	4,6	10,9	17,6	25,2	41,8	0,377

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, tableau 13.

Nota : Fondé sur l'*Enquête sur les finances des consommateurs*, 1982 (non publiée).

a) Le coefficient de Gini mesure l'inégalité, de telle sorte qu'une chute de coefficient signifie une chute du degré d'inégalité.

Canadiens les plus riches en touchent quelque 40 pour cent. À cet égard, il est extrêmement difficile d'établir des comparaisons entre pays. Néanmoins, d'après des études réalisées pour l'OCDE et la *British Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth*, le Canada se trouve à peu près à mi-chemin en ce qui concerne l'inégalité dans la répartition du revenu (voir tableau 14-16).

Cette stabilité superficielle cache toutefois une foule de changements sociaux en profondeur. Entre 1951 et 1981, par exemple, la proportion de la population canadienne vivant dans une ferme est passée de 20 pour cent à environ 4,5 pour cent. La structure de la famille s'est aussi transformée : un grand nombre de personnes âgées et de jeunes adultes habitent maintenant seuls, tandis que le nombre de familles monoparentales ne cesse de s'accroître. De plus, la participation des femmes à la main-d'œuvre est passée, entre 1951 et 1981, de 17 pour cent à 52 pour cent. Compte tenu de ces aspects et d'autres transformations sociales importantes, il est étonnant que la répartition du revenu paraisse aussi stable; les recherches effectuées jusqu'ici n'ont pas cerné les causes de ce phénomène. On pourrait partiellement l'expliquer par le fait que les divers changements sociaux se sont compensés les uns les autres. Ainsi une étude effectuée à ce sujet suggère que les modifications survenues dans la composition de la famille ont contribué à accentuer l'inégalité des revenus, alors que le nombre accru de femmes sur le marché du travail a joué en sens contraire. Ces facteurs conjugués n'ont produit que des modifications limitées dans la répartition générale du revenu². Quelle qu'en soit la raison fondamentale, l'écart entre riches et pauvres au Canada demeure donc aussi étendu que jamais.

Il est tout autant difficile d'évaluer les conséquences des activités de l'État sur la répartition du revenu. La tâche de déterminer qui sont les bénéficiaires

TABLEAU 14-16 Inégalité des revenus au Canada et dans certains pays industrialisés

Pays	(Revenu avant impôt sur plusieurs années)								
	Étude de l'OCDE			Étude de la Commission royale					
	Familles économiques			Familles économiques			Personnes seules		
	Année(s)	Rang	Gini	Année	Rang	Gini	Année(s)	Rang	Gini
Canada	1969	4	0,382	1975	2	0,379	1974	3	0,472
Australie	1966-1967	10	0,313	—	—	—	1973-1974	2	0,477
France	1970	1	0,416	—	—	—	—	—	—
Allemagne (féd.)	1973	3	0,396	—	—	—	—	—	—
Japon	1967	9	0,335	—	—	—	—	—	0,0
Pays-Bas	1970	5	0,385	—	—	—	—	—	—
Norvège	1969	6	0,354	—	—	—	—	—	—
Suède	1972	7	0,346	—	—	—	1974	5	0,434
Royaume-Uni	1973	8	0,344	1975	3	0,355	1972-1973	4	—
États-Unis	1972	2	0,404	1975	1	0,423	1974	1	0,501

Sources : Malcolm Sawyer, « Répartition du revenu dans les pays de l'OCDE » dans *Perspective économique de OCDE études ponctuelles*, Paris, OCDE, 1976, voir les tableaux 3 et 5; Thomas Stark, *La répartition du revenu dans huit pays*, Commission royale sur la répartition du revenu et des richesses, document de base n° 4, Londres H.M.S.O., 1977, p. 211-218.

de chaque programme, et qui assume, en définitive, le fardeau de chaque impôt n'a rien d'une science exacte; les spécialistes continuent de débattre ces questions. Les quelques indices dont nous disposons laissent toutefois croire que les gouvernements contribuent légèrement à la redistribution des revenus, particulièrement importante pour les gagne-petit. L'étude globale la plus récente à ce sujet a conclu qu'en 1969 il s'est produit une redistribution de revenu des classes supérieures vers les classes inférieures³. Le régime fiscal n'était pas en cause, puisque les contribuables à faible revenu ont semblé verser une plus forte proportion de leur revenu en impôt que les personnes à revenu supérieur. La redistribution des dépenses a toutefois favorisé les groupes les moins riches et elle a prévalu à cet égard sur l'incidence du régime fiscal. C'est dire que l'effet global, tiré des impôts et des dépenses gouvernementales, a constitué un progrès en faveur de la redistribution des revenus.

Les tableaux 14-17, 14-18 et 14-19 présentent des vues plus récentes mais aussi plus partielles. Le tableau 14-17 confirme que les paiements de transfert contribuent dans une large mesure à réduire l'inégalité de revenu et ce, depuis 1971 surtout. Le tableau 14-18 montre les conséquences supplémentaires de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais non des autres taxes. Il est plus complexe de déterminer dans quelle mesure les services d'enseignement et de santé contribuent à redistribuer la richesse. Toutefois, le tableau 14-19 donne une idée des effets de ces services sur la redistribution de la richesse depuis 1974, dernière année pour laquelle nous possédons des chiffres.

Une autre façon de se rendre compte du peu de progrès accomplis sur le plan de la répartition des revenus est d'examiner la situation des citoyens les plus pauvres de notre société. Les Canadiens ne sont pas tous d'accord au sujet du degré d'égalité de revenu qui serait souhaitable. Mais ils reconnaissent largement, sans aucun doute, la nécessité d'aider les Canadiens les plus pauvres et les plus vulnérables. Au cours des quinze dernières années, la pauvreté est redevenue une question fondamentale de la politique sociale du Canada; elle a fait l'objet d'expériences et de débats nombreux.

TABLEAU 14-17 Effet des programmes de transferts sur la répartition des revenus, 1971-1981 : coefficients de Gini

Unités	Revenu avant transferts		Revenu avec transferts	
	1971	1981	1971	1981
Ensemble des unités	0,447	0,439	0,400	0,377
Familles	0,386	0,375	0,343	0,320
Personnes seules	0,558	0,529	0,465	0,405

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, Canada, 1985, tableau 9.

Nota : Toutes les figures se rapportent au revenu avant impôt.

TABLEAU 14-18 Effet des programmes de transferts et de l'impôt sur le revenu sur la répartition des revenus, 1981

Revenu	Parts en quintiles					Coefficients de Gini
	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	
Revenu avant transferts	1,4	9,6	17,8	26,4	44,9	0,439
Revenu monétaire total	4,6	10,9	17,6	25,2	41,8	0,377
Total du revenu après impôt sur le revenu	5,3	11,8	18,0	24,9	40,0	0,351

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, tableau 5.

TABLEAU 14-19 Effet des transferts et des services de l'éducation/la santé sur la répartition des revenus, 1974

Revenu	Parts en quintiles					Coefficients de Gini
	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	
Revenu avant transferts	1,3	9,8	18,0	25,8	45,2	0,441
Revenu monétaire total	4,0	10,9	17,7	24,8	42,5	0,389
Revenu monétaire plus transferts en nature	4,6	11,7	18,2	24,9	40,6	0,375

Source : Statistique Canada, *Effets des prestations en santé et en éducation sur la répartition des revenus, Canada, 1976*, Ottawa, tableau 1.

Pour déterminer le degré de « pauvreté » qui existe au Canada, il faut tout d'abord adopter une définition du mot, sur lequel se fonderont largement les initiatives à venir. Depuis quelques années, on accorde beaucoup d'attention à ces points; la réapparition de la pauvreté comme question sociale provient dans une large mesure des raffinements apportés aux thèses modernes sur la question des « seuils de la pauvreté ». Malgré tout, la définition de la pauvreté demeure subjective; on a proposé différentes façons d'envisager les problèmes qui en découlent.

Pour réduire la pauvreté, certains recommandent une optique fondée sur les besoins, suivant laquelle il faudrait assurer un revenu minimal pour satisfaire

aux besoins fondamentaux comme l'alimentation et le logement. C'est le point de vue qu'adopte Statistique Canada pour déterminer ces « limites d'inclusion » du groupe à faible revenu. Il définit comme « pauvre » toute famille qui consacre plus qu'un certain pourcentage de son revenu à l'alimentation, au logement et au vêtement. Cette proportion s'établissait originellement à 70 pour cent, mais elle a été ramenée à 62 pour cent en 1973 et à 58,5 pour cent en 1981, de manière à refléter l'évolution des modes de consommation. Par contre, si on adopte la conception du revenu « relatif », la pauvreté se définit par rapport au revenu de l'ensemble de la société. Ainsi, le Conseil canadien du développement social considère comme « pauvre » une famille de trois personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu moyen des familles canadiennes. Le tableau 14-20 représente ces deux seuils de pauvreté pour 1983. Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur les seuils de pauvreté qu'il conviendrait d'adopter, ce sont ceux de Statistique Canada qui sont le plus fréquemment utilisés; aussi, les commissaires y ont-ils recouru dans cette analyse.

TABLEAU 14-20 Seuils de pauvreté au Canada, 1983

Famille de	Statistique Canada ^a	CCDS ^b
Un membre	9 538 \$	8 625 \$
Quatre membres	19 397 \$	20 125 \$

Source : Conseil canadien de développement social, Groupe de travail national du CCDS chargé de définir et d'évaluer la pauvreté au Canada, *Trop peu : Définition et évaluation de la pauvreté au Canada*, Ottawa, CCDS, 1984, p. 25.

a) Familles urbaines

b) CCDS = Conseil canadien de développement social.

Le tableau 14-21 démontre par ailleurs que l'incidence de la pauvreté a diminué progressivement de 1961 à 1981, mais qu'elle a recommencé à augmenter par suite de la récession. Le progrès social au Canada dépend donc manifestement de la vigueur économique du pays. Comme l'a signalé l'Association nationale anti-pauvreté, l'accroissement de la pauvreté des familles en 1982 et 1983 a éliminé les progrès accomplis au cours des six années précédentes⁴. Ces statistiques englobent un grand nombre de personnes. En 1982, quelque 2,8 millions de Canadiens vivaient sous le seuil de la pauvreté, limités de toutes parts par des ressources insuffisantes⁵.

Un examen plus attentif du profil de la pauvreté au Canada met en évidence certaines questions cruciales. Le tableau 14-22, qui porte sur l'incidence de la pauvreté au sein de divers groupes sociaux, met en lumière le sort réservé aux femmes âgées qui vivent seules, de même que les difficultés qu'affrontent les familles monoparentales dont le chef est une femme. La pauvreté est en fait une réalité à laquelle font face beaucoup trop de

TABLEAU 14-21 Pourcentage revenus canadiens faibles, 1961-1983

Année	Personnes		
	seules	Familles	Personnes
1961	49,2	27,9	n.d. ^a
1971	43,1	18,3	20,6
1981	37,8	12,0	14,7
1982	37,4	13,2	16,1
1983	41,1	14,6	17,9

Sources : Statistique Canada. *Répartition du revenu au Canada selon la taille de revenu, 1982*, catalogue annuel, p. 13-207, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 1162-1163; Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, Premières estimations, 1983*, catalogue annuel, p. 13-206, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 23; Statistique Canada, *Le quotidien de Statistique Canada*, catalogue p 11-001F, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 14 septembre 1984, p. 5; Dominion Bureau of Statistics, *Statistics on Low Income in Canada, 1967*, catalogue occasionnel n° 13-536, Ottawa Ministry of Industry Trade and Commerce, 1971, p. 16.

a) n.d. = non disponible.

TABLEAU 14-22 Les probabilités de pauvreté au Canada, 1981

Caractéristiques	Pourcentage pour chaque catégorie de revenu inférieur au seuil de faible revenu	
	Familles (chef)	Personnes seules
Âge		
Moins de 24 ans	22,7	38,4
25 à 34 ans	12,6	18,2
35 à 44 ans	10,7	22,4
45 à 54 ans	9,0	30,3
55 à 64 ans	10,5	40,9
65 ans et plus (homme)	12,9	48,4
65 ans et plus (femme)	24,7	62,2
Éducation		
0 à 8 ans	18,9	62,9
Secondaire	11,6	33,3
Postsecondaire sans diplôme	8,4	34,2
Postsecondaire avec diplôme	7,0	22,8
Diplôme universitaire	4,7	17,3
Structure par sexe/famille		
Enfants		
Couple marié	8,3	—
Couple marié, un enfant	8,9	—
Couple marié, plusieurs enfants et/ou personnes à charge	8,0	—
Père célibataire	13,8	—
Mère célibataire	42,8	—

Source : Conseil canadien de développement social, Groupe de travail national du CCDS chargé de définir et d'évaluer la pauvreté au Canada, *Trop peu : Définition et évaluation de la pauvreté au Canada*, Ottawa, CCDS, 1984.

TABLEAU 14-23 Composition de la population pauvre au Canada, 1982

Type de famille	Pourcentage de toutes les personnes pauvres
Personnes seules	
Plus de 65 ans	13,9
Moins de 65 ans	20,1
Familles	
Ménages sans enfants	10,9
Ménages avec enfants	35,3
Père célibataire	3,5
Mère célibataire	11,8
Autres	4,5
Total	100,0

Source : Analyse des données de la Commission d'Emploi et Immigration Canada à partir de l'*Enquête sur les finances des consommateurs*, 1982, (non publiée).

Canadiennes. Le tableau 14-23 présente en détail la composition de l'ensemble du groupe des « pauvres ». La pauvreté n'est manifestement pas un problème exclusif aux personnes âgées et aux familles monoparentales. En fait, la plupart des pauvres vivent dans des familles où il y a quelques enfants. Il s'agit donc d'un problème qui touche tant les enfants que les personnes âgées. D'autre part, beaucoup de personnes pauvres travaillent et doivent se débattre pour satisfaire à leurs besoins, malgré un maigre salaire et le peu d'aide qu'elles reçoivent du Régime d'assistance sociale. On oublie trop souvent leur sort. Il ne fait aucun doute que la pauvreté a diminué au Canada, mais le fait qu'elle persiste pose un défi constant à l'État-providence.

Notes

1. Pour consulter une étude sur cette question voir Gilles Grenier, « Le coût des services de santé au Canada : tendances passées et futures » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. David P. Ross, *Données de base sur la répartition du revenu*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1980, consulter le chapitre 2.
3. W. Irwin Gillespie, *The Redistribution of Income in Canada*, Toronto, Gage, 1980, p. 170.
4. Association nationale anti-pauvreté, « La pauvreté au Canada », déclaration publiée en septembre 1984.
5. Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, analyse des données tirées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs*, 1982 (non publiée).

L'avenir : une crise de l'État-providence?

Explorer l'avenir est une aventure aussi hasardeuse qu'essentielle. La faculté des Canadiens de prévoir les événements qui influenceront sur l'évolution de l'État-providence est évidemment limitée, d'autant plus si on envisage de pénétrer plus avant dans le XXI^e siècle. Il n'en reste pas moins que les choix que les Canadiens feront maintenant affecteront indéniablement l'avenir des programmes sociaux au Canada. Il est donc essentiel que nous prenions les décisions les plus adéquates possible en ce qui concerne les facteurs susceptibles de nous toucher au cours des années à venir.

Assertion qui demeure vraie spécialement face aux nombreux points de vues exprimés à propos de la « crise de l'État-providence ». Des observateurs venant d'horizons divers ont fait remarquer que les systèmes de sécurité sociale des pays occidentaux, y compris le Canada, étaient entrés dans une nouvelle période défavorable et qu'ils allaient sans doute continuer à se dégrader dans les prochaines décennies. Il ne semble donc pas qu'il faille prendre pour acquis l'État-providence.

En tant que Canadiens, pourrions-nous continuer à compter sur la gamme complète des programmes de sécurité sociale devenus partie intégrante de la société moderne? L'expérience récente imprime un renouveau d'acuité à la question. Les dépenses sociales se sont accrues rapidement au cours de la période durant laquelle s'est édifié notre État-providence, mais cette période a pris fin subitement; elle a laissé place à une suite monotone de contraintes et de réductions des dépenses. Depuis bientôt presque dix ans, le gouvernement fédéral lutte pour ralentir le taux d'accroissement de ses transferts aux provinces en ce qui a trait aux programmes de santé et d'enseignement; on a quelque peu resserré les coûts de l'assurance-chômage. D'autre part, à plusieurs reprises, l'indexation des principaux programmes tels que celui des allocations familiales et celui des pensions de vieillesse a été suspendue ou limitée. Particulièrement au cours de la récente récession, l'écart entre nos aspirations sociales et notre performance économique s'est élargi, alors que les gouvernements luttent pour établir un équilibre entre des dossiers de plus en plus lourds et des sources de revenu réduites. Il s'est produit, entre autres, une diminution de l'assistance sociale dans la majorité des provinces, diminution radicale dans quelques-unes d'entre elles. En outre, les Canadiens ont été témoins de l'accroissement du nombre de centres de distribution de nourriture gratuite et de soupes populaires, tristes rappels d'une autre époque.

Ces pressions s'allégeront-elles à mesure que le Canada et les autres pays occidentaux se remettront de la récession? Ou bien sont-elles, en réalité, des signes avant-coureurs d'un avenir encore plus menaçant? Ceux qui prévoient une accentuation de la crise de l'État-providence optent pour la seconde hypothèse; ils évoquent de même l'éventualité d'une augmentation très nette de tensions croissantes dans les sociétés occidentales, tensions qui se prolongeront au delà de la récession actuelle.

La « crise de l'État-providence » : expression beaucoup plus souvent utilisée que précisément définie! Quand on fait référence à la « crise », on a tendance à confondre toutes sortes d'inquiétudes face à l'avenir. Pour certains, la crise apparaît moins comme une source de privations dans l'immédiat que de difficultés à venir qui ne feront que s'aggraver à mesure que la population

canadienne vieillira et manifestera toujours plus d'exigences à l'endroit du système de sécurité sociale. D'autres craignent que les dépenses sociales modernes ne deviennent tellement importantes qu'elles mettent en péril nos perspectives d'investissement, de productivité et de croissance économique. Les problèmes fiscaux de l'État-providence, affirment-ils, ne disparaîtront pas avec la récession. En revanche, d'autres voient la crise en termes plus spécifiquement politiques. Ils prétendent qu'une déception croissante a pris naissance face aux changements, ou au manque de changements, que l'État-providence a apportés à la société canadienne; selon eux, cet état d'esprit mine le consensus politique qui a soutenu son développement durant les cinquante dernières années. Les dépenses sociales, disent-ils, sont redevenues l'objet d'une controverse idéologique, et leur avenir est de plus en plus remis en question.

Les commissaires sont loin d'être satisfaits des performances actuelles ou des perspectives qui s'attachent à nos programmes sociaux. Il y a peu de chances que l'État-providence s'écroule sous son propre poids. Il n'en demeure pas moins que les inquiétudes diverses qui se sont exprimées dans les différents scénarios édifés autour de la crise se rattachent à des problèmes majeurs et des tensions inhérentes au capitalisme de l'État-providence moderne. Les dispositions des Canadiens à trouver des solutions efficaces à ces questions dépendront largement de la performance de l'économie canadienne. Si dans les prochaines décennies, les Canadiens ne réussissent pas à instaurer un rythme de croissance économique même modéré, tel qu'envisagé dans la troisième partie de ce Rapport, alors, les tensions actuelles entre nos obligations sociales et nos moyens économiques seront exacerbées. De façon générale, toutefois, les commissaires prévoient que les gouvernements devraient être en mesure de respecter leurs engagements sociaux envers le peuple canadien.

Considérons le premier élément qui provoque des inquiétudes vis-à-vis de la « crise » : les conséquences du vieillissement de la population canadienne. Une interprétation prudente de l'avenir démographique prévisible du Canada laisse supposer que les Canadiens n'auront pas à faire face à une crise inévitable. La modification de la structure d'âge de notre population représente certainement un énorme défi que la nation aurait grand intérêt à relever dès maintenant. Cependant, la situation ne justifie pas une vue alarmiste qui consisterait à envisager un fardeau social intolérable, toujours plus lourd à porter dans les années à venir. Certes, il importe de prévoir notre avenir démographique; à cet égard, nos gouvernements ont actuellement le luxe rare de disposer de temps pour planifier.

En raison du fait que la génération issue de l'explosion démographique de l'après-guerre vieillit, des inquiétudes redoublées se font jour au sujet de la viabilité de notre État-providence. Ce groupe d'âge important arrivera à la retraite au cours de la seconde décennie du siècle prochain; son bien-être dépendra en grande partie de la capacité de production de l'économie canadienne en général et de la capacité de redistribution de l'État-providence en particulier. Le poids du fardeau que représentera cette conjecture pour le peuple canadien est solidaire d'une multitude de facteurs, y compris nos normes futures de croissance économique, d'immigration, de natalité et de

mortalité. Nous pouvons, toutefois, à première vue nous faire une idée de l'étendue de la question en considérant les chiffres des tableaux démographiques de Statistique Canada.

Le tableau 14-24 présente deux projections de la proportion de la population canadienne âgée de 65 ans et plus, à des intervalles de dix ans, entre 1981 et 2030; ces projections sont fondées sur des hypothèses différentes quant à la fertilité des couples et à l'immigration. La première projection est fondée sur des prévisions de taux de fertilité et d'immigration peu élevées, alors que la seconde est fondée sur des prévisions de taux de fertilité et d'immigration élevées. En fait, la première projection a été élaborée afin d'arriver à une estimation supérieure raisonnable de la proportion de personnes âgées au sein de notre population au début du XXI^e siècle, alors que la seconde a été élaborée afin d'établir une estimation inférieure raisonnable.

TABEAU 14-24 Projections de la part de population âgée de 65 ans et plus, 1981-2030

Année	Projection A	Projection B
	% de la population	% de la population
1981	9,7	9,7
1990	11,7	11,5
2000	13,8	12,7
2010	15,8	13,5
2020	20,5	16,1
2030	26,2	18,8

Sources : Statistique Canada, *Composantes de la croissance démographique, 1983-2006*, Ottawa; et Statistique Canada, Division de la démographie, *Composantes de la croissance démographique, 1983-2031*, Ottawa, (non publié).

Nota : La projection A est fondée sur l'hypothèse d'une faible fécondité et d'une immigration nette peu élevée. La projection B est fondée sur l'hypothèse d'une forte fécondité et d'une immigration nette élevée.

Un élément de prudence s'impose ici : plus ces projections se prolongent dans l'avenir, plus elles sont sujettes à des hypothèses différentes et plus leur crédibilité diminue. Néanmoins, deux caractéristiques principales en ressortent. Selon la première, quelles que soient les hypothèses, la proportion des personnes âgées parmi la population canadienne n'augmentera que modérément jusqu'à la fin du siècle. Selon la seconde, et quelles que soient les hypothèses formulées, cette proportion augmentera rapidement après l'an 2000; elle atteindra d'ici l'an 2030 un niveau qui sera environ le double ou le triple de la proportion actuelle. Les personnes âgées recourent nécessairement aux programmes de pension et aux services de santé; il s'ensuit que le fardeau de l'État-providence risque, d'ici trente à cinquante ans, de se trouver considérablement alourdi.

Même si nous ne considérons que la valeur nominale du tableau 14-24, il ne démontre absolument pas la lourdeur du fardeau que constituera la proportion croissante de personnes âgées au sein de notre population. Alors que les chiffres mis en avant sont basés sur différentes hypothèses relatives à l'immigration et à la fertilité des couples, ces prévisions sont également significatives quant à la proportion de jeunes dans notre population. Les statistiques à ce sujet sont présentées dans le tableau 14-25. Il apparaît immédiatement que les mêmes hypothèses, qui se fondent sur un nombre proportionnellement élevé de personnes âgées dans notre population, produisent un nombre proportionnellement peu élevé pour la catégorie des jeunes, et vice versa. Globalement, tel que l'indique le tableau 14-26, le nombre proportionnel des dépendants, c'est-à-dire, la population de moins de 15 ans et de plus de 65 ans, augmentera d'un peu moins de 25 pour cent entre 1985 et 2030, quelle que soit notre hypothèse. De plus, le nombre relatif de la population active, c'est-à-dire des Canadiens de 25 à 64 ans, change à peine ou même n'augmente que légèrement durant la même période. En outre, tel que les projections du chapitre 7 l'ont indiqué, la proportion des travailleurs de 25 à 64 ans va sans doute augmenter pendant cette période, de 65 à 68 pour cent.

Quels que soient les autres commentaires que l'on puisse émettre à propos de ces chiffres, ceux-ci ne sont pas de nature à provoquer une crise. Si nos projections sont exactes, le nombre relatif des dépendants augmentera substantiellement après 2010, mais avant cette date il changera très peu. De plus, même en 2030, il est peu probable qu'il y ait au Canada une plus grande proportion de dépendants comme celle qu'on a connue en 1961, lorsque la génération de l'explosion démographique de l'après-guerre était encore jeune. En 1961, le pourcentage de dépendants se chiffrait à 41,6, chiffre probablement le plus élevé pour le XX^e siècle tout entier.

TABLEAU 14-25 Projections de la part de population âgée de 24 ans et moins, 1981 – 2030

Année	Projection A	Projection B
	% de la population	% de la population
1981	41,6	41,6
1990	34,9	35,6
2000	30,5	34,5
2010	26,4	33,2
2020	23,4	33,5
2030	22,1	33,5

Sources : Statistique Canada, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2006*, Ottawa; et Statistique Canada, Division de la démographie, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2031*, Ottawa, (non publié).

Nota : La projection A est fondée sur l'hypothèse d'une faible fécondité et d'une immigration nette peu élevée. La projection B est fondée sur l'hypothèse d'une forte fécondité et d'une immigration nette élevée.

TABLEAU 14-26 Coefficients de dépendance : projections de la part de population âgée de 0 à 14 ans et de plus de 65 ans, 1981-2030

Année	Projection A	Projection B
	% de la population	% de la population
1981	32,2	32,2
1990	32,1	32,7
2000	30,9	34,5
2010	30,0	34,1
2020	33,9	36,4
2030	38,4	39,5

Sources : Statistique Canada, *Composantes de la croissance démographique, 1983-2006*, Ottawa; et Statistique Canada, Division de la démographie, *Composantes de la croissance démographique, 1983-2031*, Ottawa, (non publié).

Nota : La projection A est fondée sur l'hypothèse d'une faible fécondité et d'une immigration nette peu élevée. La projection B est fondée sur l'hypothèse d'une forte fécondité et d'une immigration nette élevée.

Les implications de l'évolution démographique sur l'ensemble des dépenses du gouvernement sont moins claires, mais le message fondamental qui s'en dégage est semblable. Des modifications survenues dans la structure d'âge de la population canadienne amèneront, sans aucun doute, une augmentation élevée des coûts de la sécurité sociale et des programmes de santé; cependant, elles devraient aussi entraîner une diminution des dépenses consacrées à l'éducation et aux autres programmes reliés aux jeunes, tel que celui des allocations familiales. Ainsi, par exemple, la conjugaison des dépenses d'allocations familiales et de pension de vieillesse représentait 2,6 pour cent de notre produit national brut en 1950, au sommet de l'explosion démographique. Cette proportion a augmenté, de manière assez irrégulière, atteignant 3,4 pour cent en 1970 et est tombée à 3,3 pour cent en 1985; selon les prévisions, elle s'établira à 3,2 pour cent en 1990.

Il en résultera une augmentation des dépenses totales vu que, par habitant, les coûts d'assistance sociale sont considérablement plus élevés pour les personnes âgées que pour les jeunes. Toutefois, les projections actuelles de ces augmentations nettes n'indiquent pas nécessairement qu'une crise fiscale grave se produira dans l'avenir. Il est certain que, dans les deux ou trois prochaines décennies, on pourra faire face aux dépenses nécessaires pour maintenir les programmes sociaux au niveau actuel, même en tenant compte des modifications prévues dans les catégories d'âge de la population. Ces dépenses vont commencer à augmenter plus rapidement dans la troisième ou quatrième décennie du XXI^e siècle, mais les études actuelles diffèrent quelque peu quant à la lourdeur du fardeau découlant des coûts à venir. Toutefois, selon les prévisions les plus pessimistes, la situation que le Canada devra alors subir sera comparable à celle qu'ont connue plusieurs pays européens au

début des années 1970. À ce moment-là, il est très probable que le produit national brut réel par habitant au pays sera beaucoup plus élevé qu'il ne l'est actuellement. Somme toute, la vigueur des pressions qu'exercera d'ici quarante ans un nombre proportionnellement plus élevé de personnes âgées dépendra en grande partie du rythme de la croissance économique d'ici là. Compte tenu du nombre de ces personnes âgées et du temps qui s'écoulera avant que des modifications marquées ne se produisent dans le taux de dépendance, au sein de la population, un taux de croissance de la productivité de notre économie, même modeste mais soutenu, nous permettra de supporter le fardeau prévu.

Par conséquent, à ce moment-ci, les commissaires ne voient aucune raison de conclure que le vieillissement de la population canadienne puisse conduire à une crise de l'État-providence. Il faudra prendre des décisions cruciales au sujet des plans de pension du Canada et du Québec au cours des prochaines années, afin de préserver leur intégrité fiscale; les rajustements nécessaires impliqueront des augmentations marquées des contributions. En fait, certains des rajustements seront difficiles à mettre en vigueur. Transférer des ressources entre les divers secteurs du système de services sociaux n'est jamais facile, de sorte que les modifications à intervenir poseront un défi à la faculté d'adaptation de nos institutions. Ces effets se feront également profondément sentir sur notre régime fédéral puisque l'équilibre de la présence des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux dans les services gouvernementaux varie selon qu'il s'agit de personnes âgées ou de jeunes. Les municipalités et les provinces pourvoient à l'enseignement en majeure partie. D'autre part, les provinces et le gouvernement fédéral se partagent les coûts des soins de santé, tandis que c'est surtout le gouvernement fédéral qui est responsable des pensions. Ainsi, à mesure que la majorité de notre population dépendante se composera de personnes âgées plutôt que de jeunes, la responsabilité du poids financier de l'État-providence passera graduellement des gouvernements provinciaux et municipaux au gouvernement fédéral.

Le second élément de la « crise » est la crainte que se développe une incompatibilité fondamentale entre un État-providence arrivé à maturité et une économie saine. Au cours de l'après-guerre, la majorité des Canadiens supposait que les programmes sociaux seraient complémentaires de l'économie de marché, la rendant plus productive, stable et harmonieuse. Dans cette optique, les dépenses sociales devenaient un instrument de stabilisation automatique et contre-cyclique; elles contribuaient à améliorer l'état de santé et le niveau d'instruction des travailleurs; elles fournissaient l'infrastructure sociale essentielle à une économie de plus en plus urbaine; elles assuraient un large consensus social et la stabilité en intégrant les groupes défavorisés à la plus vaste communauté nationale. Durant la longue période de croissance économique soutenue qui a caractérisé les décennies d'après-guerre, ces hypothèses ont semblé plausibles et les craintes précédentes d'une tension fondamentale entre la croissance économique et la justice sociale ont disparu. Les problèmes économiques des années 1970 et 1980 ont toutefois ressuscité le débat à propos de la compatibilité foncière de l'État-providence et de l'économie de marché.

Relativement à ces inquiétudes, il est essentiel de faire la distinction entre la question d'ordre général qui a trait au niveau global des dépenses sociales d'une part et les projets de programmes spécifiques, d'autre part. Les commissaires en sont arrivés aux conclusions suivantes : le niveau global des dépenses sociales n'est pas élevé au point de provoquer une crise. Cependant, la façon de concevoir certains programmes sociaux canadiens créent des structures de recours à l'assistance sociale qui sont indésirables et nuisent à la productivité de l'économie.

Généralement, les commissaires s'entendent pour dire qu'il n'y a aucune raison de croire que l'État-providence canadien ne puisse subsister ou qu'il impose une charge insurmontable à notre économie. La comparaison avec d'autres pays démontre que s'il y a une limite évidente quant aux dépenses sociales permises dans une économie de marché, le Canada ne l'a pas encore atteinte. D'autres nations occidentales ont réussi à allier des dépenses sociales plus élevées que les nôtres, en regard du PNB, à une performance économique impressionnante. En fait, certains observateurs ont soutenu avec à-propos que les dépenses sociales avaient des effets favorables sur la croissance économique¹. D'autres ont fait remarquer qu'un système de sécurité sociale bien à point est une condition de rajustement préalable dans l'économie : sans une protection de ce genre, les travailleurs des industries en perte de vitesse ou des collectivités déclinantes pourraient bien redoubler leurs pressions politiques pour obtenir des subventions, des quotas ou faire appel à d'autres politiques de nature à relever leurs moyens d'existence.

D'autres ont cependant objecté qu'il y a des limites précises à entretenir des rapports de cause à effet entre les dépenses sociales et la croissance économique. Ils ajoutent que dans certains pays où les coûts sociaux sont très élevés, en Belgique et aux Pays-Bas par exemple, l'État-providence n'a fait qu'ajouter aux difficultés économiques². Les commissaires ne disposent toutefois d'aucune preuve démontrant que ces dernières assertions sont justifiées dans le cas du Canada où les dépenses sociales représentent un pourcentage beaucoup moins élevé du produit national brut que dans les pays mentionnés. Si le Canada veut à long terme éviter semblable dilemme, il devra de toute nécessité assurer une croissance économique raisonnable au cours des prochaines décennies. Cependant, on n'aperçoit à l'horizon aucun signe indiquant que l'économie canadienne est sur le point de s'écrouler sous le poids de l'État-providence. Nous, Canadiens, pourrions décider de réduire nos dépenses sociales afin de diminuer le déficit ou encore faire face à d'autres dépenses prioritaires. Mais rien ne nous y oblige. Économiquement, il semble que nous soyons libres d'édifier comme bon nous semble notre avenir social.

Cette réalité ne signifie pas qu'il n'y ait aucune tension entre les exigences des programmes sociaux et l'efficacité économique. En premier lieu, c'est en prélevant des impôts que l'État-providence obtient des fonds qu'il redistribue subséquemment; on sait que pour chaque dollar, redistribué sous forme de services ou de prestations à une personne dans le besoin, il en coûte plus d'un dollar à la société. Les revenus tirés des impôts comportent leurs propres frais; ils proviennent du temps et des diverses initiatives que certains contribuables consacrent à diminuer leurs obligations fiscales. Si, en agissant de la sorte, ils

produisent une distorsion du tableau de l'activité économique, de telle façon que les ressources dont la société dispose deviennent moins productives, il s'ensuit une efficacité moins probante du rendement des impôts. Il est particulièrement difficile d'évaluer avec précision le coût de l'efficacité des impôts. En outre, le secteur public doit assumer les coûts administratifs de la perception des impôts et de la gestion des différents programmes sociaux auxquels les fonds sont destinés. Toutefois, aucun de ces frais camouflés n'implique que le coût des programmes sociaux soit à ce point élevé, qu'on ne puisse les développer davantage. Même en étant pleinement consciente des coûts impliqués, l'opinion publique canadienne pourrait bien vouloir assumer le développement de secteurs importants de notre État-providence. N'empêche que les coûts inhérents appellent l'utilisation la plus efficace possible de nos dépenses sociales.

En deuxième lieu, il existe un certain nombre de problèmes découlant du fonctionnement de chacun des programmes sociaux. Il importe de reconnaître à quels endroits les programmes sociaux et l'efficacité économique entrent en conflit et de minimiser ces conflits là où c'est possible. La tension entre l'efficacité et l'égalité économique, que certains observateurs considèrent comme ne pouvant se résoudre que dans un compromis mutuel, est en fait beaucoup plus subtile que cela. Il est possible d'assurer, avec une efficacité variée, une redistribution donnée de fonds. Il est clair qu'il y a encore moyen d'accroître l'efficacité économique de certains programmes sans exposer la société canadienne à des risques accrus ou à une inégalité plus accentuée.

Le dernier élément de la « crise » de l'État-providence canadien est fondamentalement politique. Selon certains observateurs, le vaste consensus sous-jacent à l'augmentation régulière des dépenses sociales, durant la période d'après-guerre, se dissipe, si bien que notre État-providence fait face à une crise de légitimité, tandis que les Canadiens manifestent de plus en plus de réticences vis-à-vis du fardeau fiscal engendré par les programmes de sécurité sociale. Encore une fois, cette affirmation contient des éléments qu'on retrouve dans les discussions relatives aux questions sociales contemporaines. N'empêche que l'opinion publique semble véritablement acquise aux programmes sociaux fondamentaux; les commissaires n'ont aucune preuve convaincante de l'émergence d'un nouveau consensus politique parmi les Canadiens qui pousserait au démantèlement de l'État-providence.

Il est clair que le consensus qui avait cours dans l'après-guerre au sujet des politiques sociales s'est affaibli, bien que le débat sur certains points précis des politiques sociales canadiennes ait été occasionnellement vigoureux durant les années 1950 et 1960. On s'accordait passablement sur le bien fondé de l'expansion des services sociaux. De plus, les deux ordres de gouvernement de la fédération, quelles que soient leurs orientations politiques, ont participé au développement de notre système de sécurité sociale. Au cours des années 1970 et 1980 cependant, le débat a été beaucoup plus vif. Des critiques ont été formulées aux deux extrémités de l'éventail politique : à droite, un néo-conservatisme renaissant remet en question les fondements de notre système de sécurité sociale; à gauche, la foi en l'efficacité des politiques sociales comme moyen de réforme de la société s'est quelque peu tempérée sous l'effet d'une certaine désillusion à cet égard.

Les critiques néo-conservateurs invoquent un ensemble complexe d'arguments qui puisent à la même source. Au plan économique, ils affirment que le bien-être social et les impôts qui y sont reliés exercent un effet de distorsion sur les mesures destinées à stimuler l'économie, étouffent l'esprit d'entreprise, gênent le fonctionnement du marché du travail et d'une manière générale, minent la croissance économique. Au plan social, ils soutiennent que la dépendance à l'endroit des services sociaux donne une idée exagérée de la capacité du gouvernement à s'occuper de l'organisation sociale; les conséquences involontaires qui s'ensuivent, affirment-ils, sont la dégradation de la famille, le renforcement de la dépendance à l'endroit du gouvernement dans la population et la croissance de bureaucraties complexes qui favorisent surtout les intérêts des professionnels qui y œuvrent. D'une manière générale, les néo-conservateurs se plaignent de l'érosion parmi la population du sens de la responsabilité personnelle, qu'ils considèrent comme le fondement moral d'une société saine.

La critique provenant de la gauche, bien que moins sévère, n'en est pas moins significative. Pendant les années d'après-guerre, les réformateurs sociaux ont mis une grande confiance dans la faculté de l'État-providence à édifier une société plus juste. En réalité, pour certains partis sociaux-démocrates d'Europe, les politiques d'enseignement et les politiques sociales ont pris la relève de la nationalisation de l'économie en vue d'arriver à l'égalité économique. Cette confiance dans le pouvoir de l'État-providence fut cependant ébranlée lorsqu'on a redécouvert la pauvreté durant les années 1960, qu'on a pris graduellement conscience que la distribution globale du revenu était demeurée stable et que plusieurs programmes sociaux n'accordaient pas la majeure partie des indemnités aux plus démunis de notre société. Pour certains observateurs de gauche, l'État-providence ressemblait de moins en moins à un mécanisme de réforme sociale, mais prenait de plus en plus figure de moyen de préserver la légitimité d'une société inégale. Bien que ces critiques aient rarement donné lieu à des offensives politiques explicites contre la sécurité sociale, elles ont sapé l'enthousiasme de plusieurs des défenseurs les plus acharnés de l'État-providence.

Cette querelle idéologique a repris au moment où l'enthousiasme diminuait parmi les groupes légèrement réformistes ou centristes à propos des politiques sociales. L'évolution de la situation sociale dans les années 1950 et 1960 a répondu, en grande partie, aux attentes de la génération de l'après-guerre en matière de politiques sociales, attentes issues de la dépression et de ses séquelles. Une fois les éléments essentiels de l'État-providence en place, il était peut-être inévitable qu'y succèdent une diminution de l'enthousiasme et une incertitude croissante quant aux prochaines étapes à réaliser. Les difficultés économiques des dernières décennies jointes aux critiques, tant de la gauche que de la droite, ont accentué cette réticence de l'opinion publique. De ce fait, l'opinion centriste s'est davantage préoccupée de justifier l'acquis du passé que de proposer de nouvelles voies audacieuses.

Ces dernières années, le consensus politique sur les questions sociales a fait place à un plus vif débat idéologique et à l'incertitude. Cette évolution n'a toutefois pas encore provoqué d'érosion notable de la confiance du *public* en l'État-providence. Rien ne laisse croire que les Canadiens aient modifié

substantiellement les vues globales qu'ils entretiennent relativement au rôle qui revient à la sécurité sociale dans la société moderne. L'opinion publique canadienne n'est pas en faveur de coupures radicales dans nos services sociaux. L'appui qu'elle accorde à l'État-providence canadien a survécu à la récente récession. Quant au long débat, au sujet des déficits gouvernementaux, il témoigne de la légitimité fondamentale qui imprègne la structure de nos politiques sociales. En ce qui a trait à l'impôt, nous n'avons pas subi de désordres du genre de ceux qui ont suivi la *Proposition 13* en Californie. Cependant, les sondages d'opinion réalisés au Canada en 1982 ont exprimé une nette préférence pour la réduction des services gouvernementaux comme moyen de réduire les déficits, mais les programmes sociaux ne figuraient pas en tête de liste en matière de coupures budgétaires³.

Il est certain que les Canadiens font des distinctions entre les différents programmes sociaux. L'assurance-maladie publique et générale semble déjà profondément ancrée dans notre mentalité nationale; les recommandations périodiques en vue de limiter ce service n'ont suscité que peu d'enthousiasme, c'est le moins que l'on puisse dire. Par exemple, dans un sondage effectué en 1973, 78 pour cent des Canadiens rejetaient l'idée que les examens médicaux annuels de routine soient exclus de l'assurance-maladie⁴, et dix ans plus tard, plus de 80 pour cent des personnes consultées s'opposaient à la surfacturation des frais médicaux⁵. L'appui accordé à beaucoup d'autres éléments de notre État-providence est tout aussi ferme. Les Canadiens ont toujours considéré qu'on devrait réserver une protection spéciale aux retraités et aux handicapés; les sondages indiquent constamment qu'une vaste majorité de l'opinion pense que les indemnités versées à ces groupes sont inadéquates et que l'on devrait faire davantage pour eux.

De même, l'idée de la responsabilité individuelle continue à commander l'opinion publique canadienne en ce qui concerne les programmes d'aide aux personnes sans emploi. Le programme d'assurance-chômage illustre ce point de vue de façon précise. Aucun autre programme de sécurité de revenu n'a suscité autant de controverses dans les années 1970. Les Canadiens ont continué à accepter la légitimité fondamentale de l'assurance-chômage; l'accord est général sur le fait que « l'assurance-chômage est nécessaire dans la société actuelle ». Les Canadiens étaient cependant tout aussi convaincus que des contrôles plus sévères étaient essentiels, comme l'indique le tableau 14-27.

Aujourd'hui, la récente récession a tempéré quelque peu ces opinions. Les Canadiens ne voient plus les causes du chômage de la même façon que dans les années 1980 et les restrictions imposées aux prestations ne rencontrent plus la même faveur de l'opinion publique, comme l'indique le tableau 14-28.

L'idée de la responsabilité individuelle influence de manière semblable l'attitude manifestée envers les bénéficiaires du bien-être social. Lors d'un sondage effectué en 1962, 78 pour cent des citoyens interrogés se disaient favorables à ce que tout homme apte au travail et qui recevait des prestations du bien-être social fût dans l'obligation d'accepter n'importe quel emploi vacant. Selon un autre sondage effectué en 1976, 85 pour cent des citoyens interrogés partageaient cette opinion; en 1979, les deux tiers de l'opinion publique entretenaient une exigence semblable pour les mères d'enfants de 13 ans et plus⁶.

TABLEAU 14-27 Attitude du public envers l'assurance-chômage, 1977-1978

Déclaration avancée	Très favorable ou peu (%)		Totalemment opposé ou légèrement (%)	
	septembre 1977	septembre 1978	septembre 1977	septembre 1978
L'assurance-chômage est nécessaire dans notre société actuelle.	82	84	11	10
Il faudrait exercer des contrôles plus sévères pour s'assurer que l'assurance-chômage ne profite pas à ceux qui ne veulent pas travailler.	84	88	6	5
Beaucoup profitent, de façon malhonnête, de l'assurance-chômage.	81	87	9	8

Source : Emploi et Immigration Canada, *Études sur la publicité de l'assurance-chômage : rapports de trois études*, Ottawa, 1978; et *Quatrième étude de mise en marché sur le régime d'assurance-chômage*, Ottawa, 1978.

TABLEAU 14-28 Attitude du public envers le chômage et les prestations de chômage dans les années 1980

1. Responsabilité face au chômage : réponses à la déclaration, « Les gens n'ont pas de travail parce qu'ils ne veulent pas travailler ».

	1980	1981	1982	1983
	(en pourcentage)			
Pas d'accord	28	31	44	53
D'accord sous réserve	19	18	22	21
D'accord	51	50	33	26

2. Attitude du public envers les demandes d'admissibilité à l'assurance-chômage

	1981	1982	1983
	(en pourcentage)		
Indulgente	20	29	34
Sévère	66	56	55
Sans opinion	14	15	11

Sources : 1. *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, trimestres 1, 5, 9, 13 et 17. Les données s'appliquent au printemps de chaque année;

2. *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, trimestres 7, 11, 15. Les données s'appliquent à l'automne de chaque année.

Cette sévérité envers les bénéficiaires de l'assurance-chômage aptes au travail s'allie à un net sentiment de compassion envers les pauvres et les personnes dans le besoin en général, ainsi qu'à une apparente volonté de relocaliser les dépenses afin de rendre la sécurité sociale plus redistributive envers cette catégorie de la population. Durant les quinze dernières années, les sondages ont constamment démontré l'appui de l'opinion publique, au moins en principe, pour une plus grande sélectivité dans l'administration des programmes d'allocations familiales, tandis que l'idée d'un revenu annuel garanti était en grande partie bien accueillie même en pleine récession. (Voir le tableau 14-29.) Il n'est pas clair qu'un appui aussi généralisé se maintiendra face à des projets spécifiques. En 1971-1972, la suggestion du gouvernement fédéral de baser les allocations familiales sur un test de revenus s'est heurtée à une opposition marquée de la part des femmes qui risquaient de perdre leur prestation mensuelle si le changement se réalisait. En outre, durant la révision fédérale-provinciale des programmes de la sécurité sociale, certains gouvernements étaient inquiets de la réaction publique éventuelle à la mise en œuvre d'une certaine forme de revenu garanti. Néanmoins, il semble que les Canadiens seraient favorables à un débat portant sur une plus grande sélectivité dans l'administration des programmes de bien-être social.

Cela dit, on trouve peu de preuves d'une détérioration majeure de la confiance du public vis-à-vis de l'État-providence au Canada. Le curieux amalgame de valeurs collectives et individuelles caractéristiques des

TABLEAU 14-29 Attitude du public envers un revenu annuel garanti

Attitude	été 1980	printemps 1981	automne 1982
	(en pourcentage)		
Pour	66	75	67
Contre	26	21	28
Sans opinion	7	4	4

Sources : *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, trimestres 2, 5, 11.

préférences du public, ces dernières décennies, ne semble pas avoir subi de modifications radicales. Dans une société ouverte, les attitudes du public évoluent selon le débat social et politique de l'heure et il demeure possible que les Canadiens modifient leurs opinions d'une manière plus radicale dans l'avenir. Toutefois, dans la perspective du milieu des années 1980, l'appui des Canadiens pour les grands paramètres de l'État-providence semble raisonnablement clair.

Chacun des trois éléments liés à la crise de l'État-providence, démographique, économique et politique, soulève des questions sérieuses eu égard aux tensions persistantes dans notre système de sécurité sociale. Liés les uns aux autres, ces éléments constituent des défis de taille à relever. De toute évidence, des choix difficiles s'imposent. En outre, notre capacité à trouver des réponses et des solutions efficaces continuera de dépendre, en majeure partie, de la force de l'économie canadienne au cours des prochaines décennies. L'État-providence canadien n'est pas pour autant entré dans sa phase finale. En d'autres mots, il faut s'attendre à ce que la pression pour utiliser nos ressources de la manière la plus efficace possible soit plus forte que jamais.

Notes

1. Voir par exemple, John McCallum et André Blais, « Le gouvernement, les corps intermédiaires et la croissance économique » dans *Les réactions au changement économique*, vol. 27 des études préparées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Études économiques : Belgique et Luxembourg, 1982-1983*, Paris, OCDE, 1983; et *Études économiques : Pays-Bas, 1983-1984*, Paris, OCDE, 1984.
3. Les données de l'opinion publique sur ces questions sont analysées par Richard B. Johnston, « L'opinion publique et la politique d'État au Canada : questions de confiance » dans *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, préparée par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985. Voir le chapitre 2, spécialement les tableaux 11-13 et 11-14.
4. Sondage de l'Institut canadien de l'opinion publique, juillet 1973, n° 701.
5. *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, automne 1983, n° 1434.
6. Sondages de l'Institut canadien de l'opinion publique, septembre 1962, juin 1976 et mars 1979, n° 690, 1060 et 1056.



Le travail et la rémunération : *fonctionnement du marché du travail*

- La population active : évolution et tendances 645**
 - Notes 646*
- Les déséquilibres du marché du travail et le chômage 647**
 - Le « nouveau chômage » 648*
 - La théorie de la recherche des faits 649*
 - La théorie 649*
 - Les faits 650*
 - Le contrat implicite 652*
 - Les théories de la recherche et du contrat implicite : conclusions 653*
- Le roulement sur le marché du travail et la durée de la période de chômage 654**
 - Les hausses du taux de chômage au cours des années 1960 et 1970 655*
 - Notes 658*
- Le chômage chez les jeunes 660**
 - Notes 662*
- L'assurance-chômage 663**
 - Les objectifs du régime d'assurance-chômage 663*
 - L'assurance-chômage et le chômage 666*
 - L'instabilité d'emploi : saisonnière et cyclique 667*
 - La durée des recherches d'emploi 669*
 - Les conséquences d'une plus longue durée de chômage 671*
 - L'adaptation interrégionale au marché du travail 672*
 - Sommaire et conclusions 673*
 - Notes 677*
- Le programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) 680**
- Le salaire minimum 683**
 - Notes 687*
- L'égalité des chances et de la rémunération sur le marché du travail au Canada 688**
 - L'égalité sur le marché du travail 688*

<i>Les preuves empiriques</i>	688
<i>L'évolution de la situation</i>	692
<i>Les caractéristiques prévisibles de l'avenir</i>	694
<i>Les répercussions des nouvelles mesures</i>	696
<i>L'égalité dans le travail</i>	697
<i>Le travail essentiellement semblable</i>	697
<i>La démarche combinée</i>	697
<i>La valeur égale</i>	698
<i>La valeur proportionnelle</i>	698
<i>Les lois sur l'égalité des rémunérations</i>	
<i>dans les diverses juridictions</i>	699
<i>Les autres questions relatives</i>	
<i>à la valeur égale du travail</i>	699
<i>Les méthodes d'évaluation des postes</i>	702
<i>Les conceptions économiques de la valeur comparées</i>	
<i>aux conceptions administratives</i>	702
<i>Les effets théoriquement prévus</i>	704
<i>La législation sur l'égalité d'accès à l'emploi</i>	704
<i>La législation des divers gouvernements</i>	705
<i>L'action positive</i>	705
<i>Les effets attendus</i>	706
<i>Les constatations sur les effets de l'égalité de rémunération</i>	
<i>au Canada</i>	707
<i>Les constatations sur les initiatives relatives à la valeur égale</i>	
<i>des tâches</i>	707
<i>Les résultats observés aux États-Unis</i>	708
<i>Conclusions</i>	709
<i>Recommandations</i>	710
<i>Notes</i>	711
<i>Le temps consacré au travail</i>	713
<i>Les horaires de travail hebdomadaires et annuels : caractéristiques</i>	
<i>actuelles et tendances historiques</i>	713
<i>Les facteurs influant sur le temps de travail</i>	718
<i>Les obstacles à la réduction de l'horaire de travail</i>	719
<i>Notes</i>	724



Le travail et la rémunération : *fonctionnement du marché du travail*

La population active : évolution et tendances

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la croissance de la population active a été très marquée au Canada, particulièrement à la fin des années 1960 et pendant les années 1970. Au cours des années 1980, ce taux de croissance a ralenti; d'après les prévisions, il connaîtra une nouvelle décélération. Il faut attribuer cette hausse rapide tant à l'accroissement considérable de la population en âge de travailler¹ qu'à une certaine élévation du taux de participation de la population active². Comme l'ont démontré les commissaires, de façon plus détaillée dans la Partie III du Rapport, les taux globaux de croissance démographique et de participation masquent cependant plus d'éléments qu'ils n'en révèlent. L'accroissement de la population en âge de travailler a eu pour origine l'accession à cette tranche d'âge de la génération de l'explosion démographique de l'après-guerre. Le nombre de personnes âgées de 15 à 24 ans de la population en âge de travailler, a atteint un point culminant de l'ordre de près de 4 600 000 jeunes en 1980 avant d'amorcer un déclin. La moyenne de la population active augmentera et sa croissance ralentira dans un avenir prochain.

L'évolution des taux de participation à la population active est encore plus complexe. La hausse globale de la participation a été le résultat d'une augmentation spectaculaire du taux de participation des femmes de 25 ans et plus, d'une légère diminution de celui des hommes adultes, et d'un accroissement modéré de la participation des jeunes. Cette évolution de la situation démographique et du taux de participation ont accordé aux jeunes et aux femmes adultes une importance relative beaucoup plus grande au sein de la population active, au détriment de celle des hommes adultes.

On s'attend à ce que le taux de participation de ces trois groupes continue de suivre les tendances amorcées, encore qu'on n'ait guère de certitudes à cet égard. Si, par exemple, les tribunaux canadiens jugent que la retraite obligatoire à 65 ans est illégale, certaines personnes âgées pourraient choisir

de demeurer plus longtemps sur le marché du travail. En outre, la population active augmentera fortement au Canada si le taux de participation des femmes continue de s'élever. Cette éventualité crée une situation complexe qui ne facilite pas les prévisions. Un nombre croissant de femmes de tout âge sont entrées sur le marché du travail depuis 1956, mais la participation féminine à la population active correspond à des profils d'âge bien déterminés : le nombre de femmes au début de la vingtaine est fort élevé, alors que celui des femmes de plus de 50 ans est très faible. Si cette situation persiste alors que la population vieillit, la combinaison des deux tendances entraînera une réduction du taux global de participation féminine.

Une foule d'autres facteurs influent également sur la participation à la population active. Ces éléments qui tiennent à la démographie, à la sociologie, aux générations et aux comportements, entre autres choses, sont plus difficiles à prévoir, et l'on ne connaît qu'imparfaitement leur effet sur le nombre de femmes canadiennes qui choisiront de se joindre à la population active. Les conditions de travail, l'accessibilité des garderies, ainsi que d'autres facteurs auront probablement une influence à cet égard.

Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les aspects démographiques de la population active canadienne qui ont retenu l'attention à l'échelle nationale. Bien d'autres facteurs sont aussi importants. L'emploi dans le secteur tertiaire et, parallèlement le travail à temps partiel et les emplois de cols blancs, ont connu une augmentation rapide de 1956 à 1979 et plus particulièrement jusqu'en 1973. La part du marché du travail représentée par le secteur manufacturier a baissé, tandis que l'emploi diminuait en termes absolus dans le secteur primaire. Les principaux secteurs employant des femmes étaient, et continuent d'être, les services, l'industrie manufacturière et le commerce. Cependant, la proportion des femmes employées dans tous les secteurs industriels a nettement augmenté. Les femmes et les jeunes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes adultes de rechercher ou d'occuper un emploi à temps partiel. Le nombre de foyers dont plus d'un membre participe à la population active a, lui aussi, enregistré une forte augmentation au cours de cette période.

Notes

1. Il s'agit en gros de la population civile, non placée en établissement, qui est âgée de 15 ans et plus, à l'exclusion des habitants des Territoires et des réserves indiennes qui ne sont pas visés par l'Enquête sur la population active.
2. En gros, les personnes qui travaillent ou cherchent à travailler.

Les déséquilibres du marché du travail et le chômage¹

La question du chômage est souvent abordée en termes de déséquilibres du marché du travail. Il existe deux principaux genres de déséquilibres : structurel et frictionnel. Un déséquilibre structurel survient lorsque les caractéristiques ou les circonstances, notamment les aptitudes, l'expérience ou la situation géographique des personnes à la recherche d'un emploi, ne correspondent pas aux exigences des emplois vacants. Un déséquilibre global est habituellement cyclique et découle d'une offre ou d'une demande excédentaire de main-d'œuvre, peu importe les caractéristiques ou les circonstances particulières. Les termes « cyclique » ou « demande déficitaire » sont souvent employés pour décrire le chômage dû à des déséquilibres globaux.

Le problème du chômage se complique du fait que, même si la situation sur le marché du travail est parfaitement équilibrée, cela ne signifie pas qu'il y ait un emploi pour chaque personne en âge de travailler et qu'il n'y ait pas de postes vacants ou de chômage. Des écarts et des discontinuités caractérisent le mouvement constant qui existe sur le marché du travail réel. Des entreprises et des emplois sont créés, changent et disparaissent. Les travailleurs gagnent la population active et la quittent, la regagnent et changent d'emplois, d'employeurs et de localités. Il faut du temps pour que s'opère chacun de ces changements. On qualifie de « frictionnel » le chômage qui découle de ce roulement de la main-d'œuvre et du temps nécessaire aux travailleurs pour s'y adapter. Évidemment, dans la pratique, il n'est pas toujours facile de distinguer le chômage frictionnel, structurel ou cyclique.

Les taux de chômage frictionnel et structurel représentent, à un moment donné, un taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS), soit le taux de chômage obtenu après déduction du taux de chômage causé par le manque de demande globale. Il faut adopter des mesures de régulation de la demande afin de remédier au problème du chômage cyclique; cette question est d'ailleurs traitée dans les chapitres 7 à 10 du Rapport. Toutefois, toute politique qui parvient à réduire le TCIS en diminuant le taux de chômage structurel et frictionnel est profitable, car elle augmente à la fois l'efficacité de notre économie et les revenus des particuliers.

Il est très important que ceux qui sont véritablement concernés par l'allègement des effets des taux de chômage élevés sur les Canadiens ne se méprennent pas sur les concepts. Le TCIS n'est pas un chiffre constant. Il peut diminuer grâce à l'application avisée de mesures favorisant la formation, le perfectionnement et la mobilité de la main-d'œuvre ainsi que d'autres programmes d'ajustement et grâce à la prudente élaboration de nos systèmes de transfert de revenus. Le TCIS, estimé actuellement entre 6,5 et 8 pour cent, est beaucoup trop élevé. Il est donc essentiel que tout gouvernement désirent faire face au problème du chômage au Canada s'applique à le réduire de façon substantielle. Ceci constitue l'objectif principal des commissaires, dans le cadre de leurs recommandations se rapportant au problème du chômage structurel et frictionnel au Canada.

On comprend généralement bien le concept de chômage structurel et les politiques qui aident à l'alléger. Nous les évoquons dans d'autres paragraphes. Le chômage frictionnel est un concept plus récent et moins bien compris;

toutefois, il est important que ceux qui veulent se prononcer sur les taux de chômage beaucoup trop élevés des années 1980 l'assimilent bien. Les commissaires traitent de cette question, de manière détaillée, parce que nous sommes convaincus que les panacées faciles du passé ne fourniront pas de repères pour le futur.

Le chômage frictionnel a fait l'objet de nombreuses recherches analytiques et empiriques au cours de la dernière décennie. En pratique, l'information insuffisante sur les occasions d'emplois ou la disponibilité de la main-d'œuvre ou bien le manque de temps et de ressources nécessaires pour obtenir ces renseignements sont autant de facteurs qui rendent compte de ce genre de chômage. Bien qu'un certain chômage frictionnel soit non seulement inévitable mais souhaitable dans une économie en évolution, il ne doit pas être excessif dans un marché du travail efficace. Il faut donc réviser les programmes gouvernementaux afin qu'ils n'encouragent pas, par inadvertance, un chômage frictionnel démesuré. L'analyse de ce « nouveau chômage » est axée sur le besoin d'élaborer des politiques à cet égard. Ceux qui la proposent ont tendance quelquefois, comme dans d'autres secteurs d'analyse, à exagérer la situation. Les commissaires constatent, par conséquent, que leurs conclusions à propos du « nouveau chômage » constituent une contribution significative à la connaissance du phénomène du chômage, laquelle ne peut être dissociée d'une meilleure compréhension des marchés du travail.

Le « nouveau chômage »

L'une des premières personnes à traiter de la question du « nouveau chômage » écrivait, en 1973 :

La plupart des analyses macro-économiques sur le chômage sont basées sur une conception inexacte et dépassée des causes et de sa structure [...]. L'opinion courante sur le chômage d'après-guerre se résume ainsi : « La demande de biens et de services n'augmente pas toujours au même rythme que l'accroissement de la population active et de la productivité par personne. Les entreprises se voient donc obligées de mettre des travailleurs à pied et ne parviennent pas à embaucher de nouveau une partie de la population active à taux suffisant. Seules des politiques qui encouragent une hausse de la demande peuvent entraîner la création d'un nombre suffisant d'emplois pour absorber les chômeurs. »

Cette image d'un groupe important de travailleurs qui ne parvient pas à trouver des emplois constitue une description inexacte de notre économie et une base inadéquate en vue de l'élaboration de politiques à cet égard. Il serait plus juste d'évoquer un marché du travail où la quasi-totalité des personnes en chômage parviennent à trouver un emploi dans leur domaine de compétence en assez peu de temps. Le problème découle non pas du fait que ces emplois ne soient pas disponibles, mais plutôt qu'ils ne soient pas intéressants. Dans la plupart des cas, le chômage, voire la perte de main-d'œuvre, survient parmi les personnes qui trouvent que ces emplois ne sont ni intéressants ni enrichissants, et n'offrent pas la possibilité d'accéder à de meilleurs emplois à l'avenir².

Dans son analyse de 1982 sur la situation du marché du travail au cours des années 1980, le Conseil économique du Canada notait :

Cette vision a incité bon nombre d'analystes du marché du travail à souligner qu'on pourrait réduire le chômage en facilitant la recherche d'un emploi et en encourageant les travailleurs à se stabiliser dans leur emploi, plutôt que de multiplier les emplois³.

Selon les adeptes de la théorie du « nouveau chômage », le chômage qui, au départ, semblait être causé par l'insuffisance de la demande globale serait, de fait, frictionnel. La meilleure façon d'y remédier consiste donc à promouvoir l'adoption de politiques applicables au marché du travail plutôt que des politiques monétaires et fiscales. Comme il est dit au chapitre 14, les tentatives de solution du problème du chômage frictionnel au moyen de mesures monétaires et fiscales auraient plutôt comme résultat de réduire le niveau général de chômage à un taux inférieur au TCIS. Selon certains économistes, l'adoption de telles mesures n'entraînerait aucune diminution du taux de chômage et augmenterait l'inflation.

Cette école de pensée analytique a élaboré deux sous-branches, connues sous le nom de la « théorie de la recherche » et la « théorie du contrat implicite ». Ces deux théories sont décrites brièvement ci-après.

La théorie de la recherche des faits

La théorie

Cette théorie s'inspire du principe fondamental selon lequel les renseignements sur les caractéristiques des emplois et des travailleurs disponibles ne sont ni parfaits ni gratuits. Par conséquent, et en raison des disparités assez marquées entre les travailleurs et entre les emplois, tout marché du travail donne lieu à des rémunérations et des caractéristiques variées. Ainsi, quand une personne est insatisfaite d'une situation particulière, on peut se demander si son emploi est inférieur à d'autres emplois qui pourraient être disponibles. On peut également affirmer que les travailleurs connaissent leur taux actuel de rémunération et, de façon générale, la répartition des salaires sur le marché. Ils ne savent pas, cependant, où trouver certains genres d'emploi offrant un taux de rémunération donné. Ayant donc décidé de trouver un autre travail, ils partent à la recherche d'un « meilleur » emploi, plus rémunérateur. Le processus de recherche se poursuit tant et aussi longtemps que les avantages anticipés sont supérieurs aux inconvénients. Ces inconvénients, en termes de frais, représentent la somme des revenus additionnels perdus, des dépenses personnelles et des préoccupations psychologiques qu'éprouvent les chômeurs.

Étant donné que les gens sont à la recherche d'emplois, la question suivante se pose : pourquoi préféreraient-ils chercher un emploi lorsqu'ils sont en chômage, plutôt que de le faire avant de quitter leur emploi antérieur ou d'accepter un emploi temporaire? La réponse semble être qu'il est parfois plus facile d'obtenir et de donner de l'information lorsqu'on est en chômage et donc en mesure de se consacrer totalement à cette tâche⁴.

Il faudrait obtenir des réponses à de nombreuses questions avant de pouvoir évaluer l'importance du comportement des personnes en quête d'un emploi en relation avec la situation du chômage en général. Par exemple : la facilité d'accès aux sources habituelles d'information sur le marché du travail compense-t-elle la perte d'information qui n'est accessible que dans un milieu de travail donné? Compense-t-elle également la perte des possibilités d'avancement? L'efficacité accrue des démarches réalisées par les personnes en quête d'un emploi, conjuguée à l'importance du temps de loisir supplémentaire dont elles profitent, sont-elles suffisantes pour compenser la perte de revenus, la mauvaise impression donnée aux employeurs et toute préoccupation psychologique résultant du chômage? Les réponses aux deux premières questions dépendront probablement des caractéristiques du marché du travail particulier. Quant à la réponse à la troisième question, les systèmes de maintien du revenu, telles les prestations d'assurance-chômage, influent sur le choix des particuliers, du fait que ces prestations réduisent les frais liés à la recherche d'un emploi et ont parfois pour effet de prolonger la période de chômage.

Les faits

À la lumière de la nature de la théorie de la recherche et du comportement qui la caractérise, on s'attendrait à trouver des personnes, tant employées qu'en chômage, en quête d'emplois selon les circonstances. On pourrait également s'attendre à ce que les exigences salariales diminuent au fur et à mesure que la période de chômage se prolonge. Les auteurs d'une analyse récente sur la recherche d'emplois, tant par des personnes employées que par des chômeurs, ont pu confirmer ces deux tendances⁵ (consulter le tableau 15-1). Ils ont découvert que la plupart des personnes à la recherche d'un emploi alors qu'elles sont déjà employées sont des hommes, des travailleurs à temps partiel, des personnes possédant un haut niveau d'instruction et occupant des postes de gestion ou des emplois dans le secteur des professions ou des services. Parmi un groupe de chômeurs à la recherche d'un emploi, il semblerait que les exigences salariales aient diminué au fur et à mesure que la période de chômage se prolongeait. L'étude révèle également que les bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage mettent plus de temps à trouver un emploi que les non-bénéficiaires, et que la durée de la période de recherche diminue alors que le taux du chômage est à la hausse. Ces deux derniers résultats indiquent que les personnes à la recherche d'un emploi contrôlent, dans une certaine mesure, la durée de la période de recherche. D'autres études confirment cet effet des prestations d'assurance-chômage sur la durée des périodes de chômage; ces points sont élaborés davantage ci-après.

Le tableau 15-1 démontre également que le rapport entre les personnes employées et en chômage à la recherche d'un emploi a subi des modifications marquées au cours de la période de 1976 à 1978 et de 1979 à 1981. En 1979, le programme d'assurance-chômage a été révisé, ce qui a eu pour effet de réduire les prestations et de rendre plus sévères les exigences d'admissibilité.

**TABLEAU 15-1 Personnes occupées et chômeurs cherchant du travail
(moyennes annuelles au Canada, 1975-1983)**

Année	(1) Personnes occupées (milliers)	(2) Chômeurs	(3)=(1)/(2)	Taux de chômage (pour cent)
1975	266	596	44,3	6,9
1976	247	642	37,9	7,1
1977	268	765	36,0	8,1
1978	300	828	36,0	8,3
1979	348	762	45,5	7,4
1980	360	783	45,7	7,5
1981	389	811	48,1	7,5
1982	387	1200	37,9	11,0
1983	435	1359	32,0	11,9

Source : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975-1983*, catalogue n° 71-529, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 342-350, 369-377, 412-420.

Ces révisions ont eu un effet manifeste sur les taux de chômage⁶. On estime que le TCIS a connu une baisse de près de la moitié de 1 pour cent après 1979⁷. La discontinuité entre 1978 et 1979, telle que reflétée au tableau 15-1, indique que le nombre de personnes employées à la recherche d'un emploi, face au coût accru du chômage, a été supérieur à celui des chômeurs en quête de travail. En 1982-1983, la proportion de personnes en chômage à la recherche d'un emploi s'est fortement accrue. Cette augmentation coïncide avec le déclin économique marqué enregistré au cours de cette période et reflète possiblement le fait que de nombreux Canadiens n'ont plus la possibilité de rechercher un emploi pendant qu'ils sont employés et qu'ils se voient contraints de chercher n'importe quel genre de travail, plutôt que de tenter de trouver un meilleur emploi.

Il existe également un nombre de personnes qui cherchent moins activement un emploi ou qui sont « découragées », qui ne font pas partie de la population active, selon les données de Statistique Canada. Ces personnes n'ont pas été à la recherche d'un emploi au cours des quatre dernières semaines, conformément aux exigences relatives aux personnes dites en chômage; néanmoins, elles ont indiqué, au cours d'enquêtes spéciales sur la population active, qu'elles souhaitaient travailler et étaient disposées à accepter du travail, même si elles n'étaient pas à la recherche d'un emploi pour des raisons liées à la situation du marché du travail. Ces données semblent indiquer que le nombre de personnes « découragées », bien qu'inférieur à celui des personnes employées à la recherche de travail, n'était pas négligeable. Tant le nombre de travailleurs « découragés » que la proportion de personnes ayant l'impression qu'il n'y a pas de travail semblent être directement liés au taux de chômage.

Les auteurs d'une étude récente ont conclu que la théorie de la recherche aide à mieux comprendre le comportement qui prévaut sur le marché du

travail au Canada, mais elle n'explique pas plus de la moitié du chômage enregistré en 1977. Ils se disent préoccupés par le fait que certaines personnes ont tendance à quitter trop facilement leur emploi et à en chercher un autre pendant trop longtemps, et que trop de recherche n'est pas fructueuse et n'aboutit ni à un emploi ni à une augmentation de revenu⁸. Toutefois, il serait plus sûr de conclure qu'en général, les perspectives fournies par la théorie de la recherche permettent aux Canadiens de mieux comprendre le comportement des personnes employées et sans emploi. L'importance de la recherche personnelle d'emploi varie en fonction du temps, des conditions macro-économiques et des circonstances particulières.

Le contrat implicite

La théorie du contrat implicite a été élaborée dans le but d'expliquer un aspect du « nouveau chômage » que la théorie de la recherche ne peut élucider : plutôt que d'entreprendre la recherche d'un emploi, certaines personnes attendent simplement d'être réembauchées au cours de périodes de mises à pied. Cette théorie s'intéresse aux initiatives des entreprises et de leurs travailleurs qui s'efforcent d'en arriver à une entente au sujet des variations de salaires et d'emploi en raison d'incertitudes économiques. Lorsqu'une entreprise consacre temps et argent à recruter des travailleurs, ou que des travailleurs investissent temps et argent à rechercher des emplois et à se préparer à les assumer, on encourage l'entreprise et le travailleur à rester solidaires afin de réaliser des gains sur leur investissement. Des mises à pied temporaires, moyennant des ententes concernant le rappel au travail, constituent une façon d'assurer une solidarité entre employés et employeurs pendant leur adaptation à des réductions temporaires de la demande de travail.

Une entreprise aux prises avec des fluctuations de la demande de ses biens et des revenus qu'elle perçoit pour ses produits, peut apporter des correctifs à cette situation : elle peut maintenir sa production et utiliser ses stocks comme régulateurs, elle peut louer (ou acheter) ses intrants non humains à intervalles variables, ou encore elle peut redresser ses frais de main-d'œuvre en réduisant soit les heures de travail, soit le nombre d'employés. Dans quelles circonstances les variations au niveau de l'emploi (mises à pied) seront-elles préférées à d'autres formes de redressement ? La théorie du contrat implicite suppose que, dans certaines circonstances exceptionnelles, mais non improbables, tant les employeurs que les employés considéreront les mises à pied comme la solution préférable.

Comme dans le cas de la théorie de la recherche, il faut tenir compte de l'assurance-chômage car elle réduit les frais inhérents aux mises à pied. Cette situation, pour sa part, est susceptible d'entraîner une réduction du salaire qui doit être versé aux employés menacés de mises à pied. Elle peut également accroître l'éventualité pour ces employés d'un rappel au travail. De plus, à quelques exceptions près, comme pour fins de perfectionnement, l'assurance-chômage est offerte aux employés mis à pied, mais n'est pas versée pour appuyer d'autres mesures de redressement, comme une réduction des heures

de travail. Ainsi, lorsqu'une partie des prestations d'assurance-chômage constitue une forme de subvention, c'est-à-dire lorsque les primes d'un groupe d'employeurs et d'employés ne couvrent pas le coût total des avantages qu'ils en retirent, les entreprises subventionnées sont alors incitées à redresser la situation par le biais de mises à pied.

Bien que la théorie du contrat implicite nous permette de mieux comprendre certains des comportements qui prévalent au sein du marché du travail, son application est limitée aux cas de mises à pied, qui ne représentent qu'une faible proportion du chômage total. De plus, l'employé ne retourne au service de son employeur que dans 30 pour cent des cas de mises à pied.

Les théories de la recherche et du contrat implicite : conclusions

Les personnes à la recherche d'un emploi accroîtront inévitablement le problème du chômage frictionnel; tant qu'il y aura des fluctuations de la demande pour des produits particuliers, il y aura également des mises à pied périodiques. L'importance du taux de chômage imputable à la population active à la recherche d'un emploi dépend des possibilités d'accès à l'information sur le marché du travail, des habitudes d'embauche, du coût et de l'efficacité des méthodes de recherche utilisées par les personnes employées et en chômage, et du niveau de roulement de la main-d'œuvre. Le chômage temporaire attribuable aux mises à pied dépend de l'importance des fluctuations cycliques et saisonnières de la demande, de la souplesse des échelles des prix et des salaires, de la valeur des subventions fournies par le biais de l'assurance-chômage. Il dépend également des frais inhérents aux adaptations intervenant dans les fluctuations des ventes; dans ce dernier cas, les adaptations s'effectuent au moyen de variations dans les stocks et la production, plutôt qu'en recourant à des mesures qui concernent la main-d'œuvre et les autres intrants.

La recherche d'un emploi par les personnes en chômage constitue, en partie, un processus d'investissement productif sur le plan de l'information. À cet égard, elle diffère dans une certaine mesure du chômage structurel et du chômage résultant de l'insuffisance de la demande. Jusqu'à un certain point, la recherche d'emploi est un comportement souhaitable; l'absence d'un tel comportement peut être tout aussi coûteuse pour la société qu'un excès dans ce sens. En raison des fluctuations de la demande sur certains marchés, le chômage dû à des mises à pied peut aussi remplir une fonction économique utile surtout lorsque d'autres mesures de redressement, telle l'accumulation de stocks, s'avèrent très coûteuses, voire impossibles.

Bien qu'une analyse du « nouveau chômage » ne parvienne pas à expliquer tous les aspects du chômage frictionnel, elle permet tout de même d'identifier les politiques relatives au marché du travail visant à réduire l'instabilité de l'emploi, ainsi qu'à faciliter et à accélérer la recherche d'un emploi. Plus précisément, elle a fait en sorte qu'on puisse étudier de près des aspects nuisibles de certains des avantages offerts par le régime d'assurance-chômage et les salaires minimums.

Le roulement sur le marché du travail et la durée de la période de chômage

L'étude de la nature et des effets du chômage ne doit pas porter uniquement sur le nombre global de chômeurs, mais doit aussi considérer le taux de roulement des personnes qui occupent et quittent des emplois et qui gagnent ou abandonnent la population active. Les données démontrent que le taux de roulement des personnes qui gagnent et quittent les rangs des chômeurs est plus élevé que le nombre total de chômeurs à n'importe quel moment donné. En 1977, par exemple, il y avait en moyenne 850 000 chômeurs au Canada, alors que plus de 4 000 000 de personnes gagnaient ou quittaient les rangs des sans-emploi. Ces données indiquent que la durée moyenne de la période de chômage était relativement courte, soit de deux à trois mois. Des résultats semblables ont été obtenus pour chacune des années, de 1976 à 1980.

La tâche consistant à mesurer la durée des périodes de chômage est certes considérable et complexe et ne peut être pleinement décrite ici. Toutefois, les données relatives à la durée des périodes de chômage reflétées directement dans les enquêtes périodiques, telle l'Enquête sur la population active, sont trompeuses pour deux raisons. Les enquêtes saisissent les périodes de chômage en cours, ce qui donne lieu à une sous-estimation de la durée complète des périodes où il y a interruption de travail; elles sous-représentent également le nombre de périodes très courtes qui peuvent avoir débuté et pris fin dans l'intervalle entre les enquêtes. Les recherches conçues pour surmonter ces difficultés révèlent que la durée moyenne d'une période complète de chômage est courte; elles s'échelonnent habituellement sur deux mois et demi. Mais elles signalent également qu'un grand nombre de chômeurs demeurent sans emploi pendant de longues périodes⁹. L'exemple qui suit permet d'illustrer ce point. Supposons que cinq personnes soient sans emploi. Quatre d'entre elles sont en chômage pour un mois, alors que la cinquième l'est pendant huit mois. La durée moyenne de leurs périodes de chômage est donc de 1,8 mois, mais les deux tiers de la durée globale sont imputables au chômage prolongé d'une seule personne.

La durée des périodes de chômage varie selon les groupes d'âge, le sexe et les regroupements régionaux; en général, les jeunes et les femmes subissent des périodes de chômage plus courtes que les hommes adultes¹⁰. Ces données semblent indiquer que les taux de chômage plus élevés observés chez les jeunes et les femmes découlent d'une plus grande fréquence ou incidence de chômage qui fait plus que compenser les périodes brèves de chômage.

La durée des périodes de chômage dépend de variables économiques telles que les niveaux de chômage, le taux de participation de la population active et les modifications apportées aux règlements de l'assurance-chômage¹¹. Le chômage semble concentré parmi un nombre relativement limité de gens, puisque certaines personnes subissent des périodes prolongées ou répétées de chômage¹². On retrouve ces victimes « chroniques » dans tous genres de regroupements démographiques et régionaux.

La brièveté de la période moyenne de chômage a été citée aux États-Unis comme preuve d'un chômage volontaire correspondant à une époque où des emplois sont vacants¹³. Tout récemment, par contre, d'autres observateurs

américains soutenaient que cette conclusion n'est pas fondée du fait que, pour plusieurs, les périodes de chômage ne signifient pas l'accès à un emploi, mais plutôt un retrait de la population active. Le chômage qui prenait fin en raison d'un retour au travail s'échelonnait, en moyenne, sur une période plus longue. La période totale de chômage – le fait d'être sans emploi et de ne plus faire partie de la population active pour cause de découragement – peut être d'une durée plus longue que la « durée moyenne de chômage » telle qu'estimée par les enquêtes courantes sur la population active. Dans le cas des personnes concernées, ces deux situations peuvent être difficiles à distinguer l'une de l'autre¹⁴. Au Canada, les tendances sont semblables. Quelque 45 pour cent de toutes les périodes de chômage conduisent à un retrait des travailleurs de la population active. Les périodes qui se terminent par un retour au travail sont plus longues, en moyenne, que celles qui aboutissent à un retrait des travailleurs de la population active. Une proportion importante des personnes sans emploi ne fait plus partie de la population active reflétée par les statistiques. De plus, le chômage est fortement concentré, c'est-à-dire qu'un « nombre relativement faible de travailleurs sans emploi une grande partie du temps » constitue une proportion considérable du taux global du chômage¹⁵.

Les commissaires estiment que cette dernière constatation est d'une grande importance en vue de l'élaboration de politiques en matière de main-d'œuvre, surtout lorsqu'elle est évaluée à la lumière des données qui indiquent que le chômage chronique n'est pas fortement concentré par région et qu'il touche particulièrement les travailleurs dans la force de l'âge et les personnes plus âgées. C'est d'ailleurs, en partie, pour cette raison que nous insistons sur le besoin d'établir des programmes dont le but est de faciliter l'adaptation au changement sur le marché du travail, surtout lorsque cette adaptation est susceptible d'entraîner un chômage prolongé.

Les hausses du taux de chômage au cours des années 1960 et 1970

Comme les commissaires l'ont déclaré dans la Partie III du Rapport, la hausse du chômage au Canada au cours des années 1960 et 1970 était habituellement attribuée, en partie, à la hausse du TCIS. Cette dernière tenait de l'augmentation du taux de participation, surtout des femmes, à la population active et des hausses du chômage frictionnel stimulé par certaines mesures sociales, en particulier par les amendements apportés à la *Loi sur l'assurance-chômage*. En raison de la croissance de la population active au cours des années 1960 et 1970, notre économie a généré de nouveaux emplois à un rythme assez rapide, mais le nombre d'emplois ne suffisait pas à satisfaire l'offre croissante de main-d'œuvre. Il y a donc eu une augmentation tant de l'emploi que du chômage. De fait, au cours de la décennie 1970, le rapport entre l'emploi et la population (par opposition au taux de chômage comme indicateur de la performance économique) s'est en effet élevé. Comme l'indiquent les résultats de l'analyse décrite au chapitre 14, sur des périodes prolongées, le taux de chômage évoluera indépendamment du taux de croissance de la population active. À court terme, toutefois, une croissance

rapide de la population en général, ainsi que de la population active, peut présenter des défis difficiles à relever pour toute nation qui tente de créer des emplois en nombre suffisant.

Les années 1960 et 1970 ont également été marquées par une modification de la composition démographique de la population active. Les femmes et les jeunes constituaient une proportion plus importante de la population active que les hommes. Au cours de cette période, les taux de chômage chez les femmes, et plus particulièrement chez les jeunes, ont été plus élevés que chez les hommes. Ainsi, même si toutes les autres circonstances demeuraient inchangées, cette expansion des groupes plus durement atteints par le chômage aurait, à elle seule, entraîné une hausse des taux moyens de chômage. Les chercheurs ont découvert que cette modification de la composition de la population active a eu un effet, quoique négligeable, de l'ordre de 0,3 pour cent.

Par ailleurs, tous ces changements ne se sont pas opérés indépendamment des mesures sociales. De nombreux chercheurs ont pu démontrer que les taux de participation de la population active, surtout ceux des jeunes et des femmes, augmentent en fonction de la générosité des prestations d'assurance-chômage¹⁶ et que, pour sa part, la participation des adolescents à la population active dépend de l'évolution des salaires¹⁷.

On doit tenir compte d'un autre aspect de la croissance rapide de la population active chez les femmes et les jeunes lors de l'analyse des tendances qui s'exercent sur le marché du travail. Si les exigences de l'emploi se caractérisent par des différences d'âge et de sexe, les groupes démographiques qui connaissent un rythme de croissance rapide éprouveront plus de difficulté à trouver du travail, et les taux de chômage de ces groupes seront à la hausse. Cette situation se produira si les caractéristiques qui sont véritablement liées au processus de production sont associées à l'âge et au sexe. Les jeunes qui entrent sur le marché du travail, par exemple, même s'ils sont dynamiques ou bien instruits, sont probablement, même certainement, sans expérience. Les femmes, aussi, possèdent des aptitudes et des compétences professionnelles qui diffèrent considérablement de celles des hommes; elles recherchent habituellement des emplois à temps plein ou à temps partiel dans des proportions distinctes des hommes. Lorsque les processus de production dépendent d'une combinaison rigide d'aptitudes et d'occupations différentes, il peut en résulter un chômage structurel en raison de la croissance déséquilibrée de certains éléments de la population active, surtout si les salaires correspondants ne tiennent pas compte des conditions changeantes de l'offre sur le marché du travail. Ce problème démographique structurel semble avoir été présent au cours de la dernière décennie; il a entraîné une hausse de un pour cent du taux moyen de chômage¹⁸.

Selon des analyses empiriques, d'autres transformations survenues au cours des années 1970 auraient également contribué à une hausse du TCIS. Les lois en matière de main-d'œuvre, surtout celles qui régissent l'assurance-chômage et le salaire minimum, constituent l'une de ces transformations qui a fait l'objet d'études exhaustives. Le salaire minimum peut laisser hors du circuit de l'emploi certaines personnes dont la contribution à la production est inférieure au niveau du salaire exigé. Le salaire minimum rend également

difficile l'accès des jeunes non qualifiés à des emplois exigeant un long apprentissage, ce qui constitue, au départ, une dépense plutôt qu'une source de revenu pour l'employeur. Cette réalité oblige ces jeunes à accepter des postes ennuyeux, sans avenir, qu'ils abandonnent rapidement ou qui les poussent à changer souvent d'emploi. Entre-temps, ils se trouvent sans emploi ou exclus de la population active. Au Canada, le salaire minimum a augmenté rapidement, par rapport au taux moyen de rémunération enregistré au début des années 1970. Cette situation a entraîné un accroissement du chômage¹⁹.

Nous avons déjà vu dans quelle mesure l'assurance-chômage amortit le coût du chômage pour les bénéficiaires. Malgré certaines influences compensatrices, cette protection peut accroître tant le roulement de la main-d'œuvre que la durée de la période de recherche d'un emploi, et encourager les mises à pied comme mesure de redressement des fluctuations de la demande dans une entreprise. D'aucuns soutiennent que les révisions apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1971, qui augmentaient la générosité des prestations d'assurance-chômage sous plusieurs aspects, ont entraîné une hausse du taux de chômage de l'ordre de 1 à 2 pour cent environ.

Ainsi, les changements démographiques et législatifs ont entraîné une hausse du TCIS vers la fin des années 1960 et au cours des années 1970. Les forces en jeu, toutefois, se sont épuisées au cours des années 1970. Le taux de croissance de la population active, tant nationale qu'immigrante, a diminué et continuera vraisemblablement de diminuer, en dépit de circonstances cycliques. Ce déclin est compensé par les prévisions voulant que la participation des femmes à la population active continuera d'augmenter, quoique à un rythme ralenti. La génération de l'après-guerre a maintenant, en grande partie, atteint l'âge de travailler et celle qui suit est moins nombreuse. Le salaire minimum est à la baisse par rapport au taux moyen de rémunération et aux prix. Les révisions de 1971 à la *Loi sur l'assurance-chômage* ont été rapidement suivies d'une application plus sévère tant de la loi que des règlements administratifs et ont abouti aux révisions de 1979. Bref, la plupart des éléments qui ont contribué à une hausse du TCIS de 1966 à 1977-1978 devraient maintenant causer son déclin, aussi lent soit-il.

La rapidité avec laquelle les transformations s'opèrent a également une incidence sur les taux de chômage frictionnel et structurel. Une transformation rapide entraîne une hausse temporaire du chômage structurel pendant que le marché du travail s'y adapte. Les économistes ont récemment commencé à étudier les effets possibles de l'instabilité accrue du milieu économique depuis la fin des années 1960 sur la hausse du chômage structurel²⁰. Il semblerait que c'est, de fait, ce qui s'est produit, bien que tous ne s'entendent pas sur l'importance relative de cet élément par rapport à d'autres facteurs tels que la situation démographique et les mesures sociales existantes.

Cette analyse des théories économiques et des preuves empiriques qui y sont reliées semble quelque peu optimiste du fait qu'elle laisse voir que, si les prix demeurent stables, le taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) ne devrait pas, à l'avenir, atteindre un niveau supérieur à celui que nous subissons actuellement. Il existe, toutefois, des points de vue moins encourageants; le plus courant suppose qu'un changement économique ou

technologique rapide entraînera une augmentation du taux de chômage structurel. Selon l'avis de cette Commission, les preuves qui laissent présager cette éventualité moins favorable sont faibles, bien qu'elles ne puissent être rejetées complètement. Néanmoins, même si on leur accordait un certain poids, elles justifieraient, plutôt que de décourager, l'adoption de politiques du marché du travail visant à réduire le taux excessif du TCIS qui est actuellement de 6,5 à 8 pour cent.

Notes

1. Cette section s'inspire d'un article par S.F. Kaliski intitulé «Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Martin Feldstein, « The Economics of the New Employment » dans *Public Interest*, automne 1973, p. 4-5 (souligné dans le texte original).
3. Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, p. 48.
4. Voir A. A. Alchian, « Information Costs, Pricing and Resource Unemployment » dans *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, E.S. Phelps et al., (édit.), New York, Norton, 1970, p. 29.
5. Abrar Hasan et Surendra Gera, *Recherche d'emploi, chômage et gains salariaux sur le marché du travail*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
6. C. M. Beach et S. F. Kaliski, « On the Design of Unemployment Insurance : The Impact of the 1979 Unemployment Insurance Amendments » dans *Analyse de politiques*, n° 9, 1983, p. 164-173; Pierre Fortin et Keith Newton, « Labour Market Tightness and Wage Inflation in Canada » dans *Workers, Jobs, and Inflation*, Martin Neil Baily, (édit.), Washington, D.C., Brookings Institution, 1982, p. 243-278; et W. C. Riddell et P. M. Smith, « Expected Inflation and Wage Changes in Canada » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 15, août 1982, p. 377-394.
7. Se référer à Riddell et Smith, « Expected Inflation and Wage Changes in Canada », p. 390. Consulter également Beach et Kaliski, « On the Design of Unemployment Insurance : The Impact of the 1979 Unemployment Insurance Amendment ».
8. Voir Hasan et Gera, *Recherche d'emploi, chômage et gains salariaux sur le marché du travail*.
9. Consulter C. M. Beach, S. F. Kaliski et V. H. Skulmis, « Analyzing Unemployment Durations for the Annual Work Patterns Survey », conférence présentée au congrès de la *Canadian Economics Association*, 1982.
10. Consulter C. M. Beach et S. F. Kaliski, « Some Aspects of Labour Market Behaviour in Canada : A Study Based on Gross Flows Between Labour Market States, 1976-1980 », conférence présentée au congrès de la *Eastern Economic Association*, 1982; consulter également A. Hasan et P. de Broucker, « Duration and Concentration of Unemployment » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 15, novembre 1982, p. 735-756.
11. Se référer à Beach et Kaliski, « On the Design of Unemployment Insurance : The Impact of the 1979 Unemployment Insurance Amendment ».

12. Se référer à Hasan et de Broucker, « Duration and Concentration of Unemployment ». Certaines de leurs conclusions sont fondées sur deux séries de données longitudinales : l'*Enquête sur la population active* et l'*Enquête annuelle sur les régimes de travail*.
13. Consulter M. S. Feldstein, « Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment » dans *Journal of Political Economy*, n° 84, octobre 1976, p. 933-957.
14. Voir K. Clark et L. Summers, « Labor Market Dynamics and Unemployment : A Reconsideration » dans *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 1979, p. 13-60.
15. Consulter Hasan et de Broucker, « Duration and Concentration of Unemployment ».
16. Consulter, par exemple, Tom Siedule, Nicolas Skoulas et Keith Newton, « La population active et les politiques économiques : une analyse économétrique », Ottawa, Conseil économique du Canada, 1976.
17. Robert Swidinski, « Minimum Wages and Teenage Employment » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 13, février 1980, p. 158-171.
18. Voir Frank Reid et Douglas S. Smith, « The Impact of Demographic Changes on Unemployment » dans *Analyse de politiques*, n° 7, printemps 1981, p. 348-351.
19. Consulter P. Fortin et L. Phaneuf, « Why Is the Unemployment Rate so High in Canada? », conférence présentée au congrès de la *Canadian Economics Association*, 1979.
20. Se référer à M. F. Charette et B. Kaufmann, « Short Run Variations in the Natural Rate of Unemployment », photocopie, 1984. Une analyse de ces études figure dans un document soumis à la Commission par Kaliski, intitulé « Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada ».

Le chômage chez les jeunes

Le problème du chômage chez les jeunes mérite une attention particulière étant donné la gravité des difficultés qu'ont les Canadiens de moins de 25 ans à trouver un emploi. Ce problème a pris de l'ampleur dans les années 1970, à mesure que le nombre de jeunes travailleurs (âgés de 15 à 24 ans) et le taux de chômage de ce groupe augmentaient. Cette augmentation a été particulièrement marquée pour les jeunes femmes, ce qui correspondait, en partie, à l'augmentation du taux de chômage chez les femmes en général.

Le taux de chômage des jeunes a toujours dépassé celui des adultes. Ceci tient généralement au fait que l'entrée sur le marché du travail est souvent précédée d'une période de « recherche », et que la phase de transition entre l'école et le travail est souvent consacrée à l'expérimentation de divers emplois et à l'acquisition de compétences et d'une expérience professionnelles. Malgré tout, ces facteurs relativement constants ne peuvent expliquer entièrement l'augmentation du rapport du taux de chômage des jeunes à celui des adultes : ce rapport est passé d'environ 1,8 au début des années 1950 à 2,1 au milieu des années 1960, et à 2,5 en 1976-1977. Et comme pour aggraver la situation, cette augmentation est survenue à une époque où le chômage en général était en hausse. La plus forte augmentation du chômage des jeunes découle principalement du fait que les diverses forces—les facteurs démographiques et les modifications des lois sociales—qui expliquent l'accroissement du taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) ont eu un effet proportionnellement plus important sur le marché du travail des jeunes. Ainsi, durant les années 1970, la moitié des chômeurs étaient des jeunes alors qu'ils ne représentaient qu'environ un quart de la population active.

Depuis 1977, le rapport du taux de chômage des jeunes à celui des adultes a considérablement baissé—d'environ 2,5 en 1977 à 2,1 en 1983—mais cette amélioration a été plutôt diminuée par l'augmentation des taux de chômage des deux groupes. Ce changement est peut-être dû en partie aux modifications des tendances démographiques et des lois sociales dont nous parlions plus haut. Quoi qu'il en soit, en plus de facteurs séculaires, le déclin semble rendre compte de facteurs cycliques. La récente récession a entraîné une forte baisse du taux de participation des jeunes à la population active car de nombreux jeunes âgés de 15 à 24 ans sont restés, ou sont retournés, dans les écoles, les collèges et les universités. En général, les jeunes travailleurs sont particulièrement vulnérables lors des crises économiques cycliques—ils sont souvent parmi les premiers à perdre leur emploi, et les nouveaux arrivants sur le marché du travail, du fait de leur expérience professionnelle limitée, ont du mal à soutenir la concurrence pour obtenir les emplois disponibles; la récession a été suffisamment grave pour toucher également de nombreux adultes.

Les perspectives d'emplois futurs dépendent de cette combinaison de facteurs séculaires et cycliques. À long terme, les perspectives d'emploi pour les jeunes semblent favorables. Il est évidemment difficile de prévoir avec certitude l'évolution du taux de chômage pour divers groupes d'âge ou selon le sexe. Néanmoins, la plupart des prévisions annoncent une importante diminution du taux de chômage des jeunes par rapport à celui des adultes et

même, dans certains cas, des diminutions très marquées¹. Le nombre décroissant de jeunes qui entreront sur le marché du travail constitue le facteur le plus important à cet égard. L'évolution démographique qui a joué au détriment de la génération du *baby boom* tournera à l'avantage des jeunes travailleurs de demain.

Par contre, à moyen terme, les perspectives d'emploi pour les jeunes semblent bien moins favorables. Ceci s'explique par plusieurs facteurs : le taux de chômage actuellement élevé chez les jeunes d'aujourd'hui; leur faible taux de participation à la population active, qui indique qu'un nombre important de jeunes gens entreront ou retourneront sur le marché du travail à mesure que la situation de l'emploi s'améliorera, ce qui contribuera à maintenir un taux de chômage élevé; et les prévisions d'un lent retour à des niveaux d'emploi plus normaux. Pour toutes ces raisons, notre politique en matière d'emploi devrait se préoccuper avant tout de la génération actuelle de jeunes, dont bon nombre n'ont presque jamais occupé d'emplois stables, plutôt que des jeunes qui entreront dans la vie active un peu plus tard. Pour améliorer réellement les perspectives d'emploi de la génération actuelle des 15 à 24 ans, il faudra accélérer le retour au plein emploi, une question que les commissaires ont abordée dans la Partie III de ce Rapport. En outre, nos propositions en matière d'aide à l'adaptation, à l'éducation et à la formation vont également dans ce sens.

Bon nombre de Canadiens estiment que la théorie du « nouveau chômage », dont nous avons traité plus tôt dans ce chapitre, s'applique tout particulièrement à la jeunesse, groupe caractérisé par un fort taux de roulement sur le marché du travail et des périodes de chômage brèves. Des recherches ont indiqué toutefois, comme c'est le cas pour le chômage en général, que cette description du chômage des jeunes est simplifiée à outrance. Il est vrai que la durée moyenne des arrêts de travail des jeunes est inférieure à celle des adultes et ceci porte à conclure que le taux élevé du chômage des jeunes s'explique par la plus grande fréquence des arrêts. Or ces moyennes ne rendent que partiellement compte de la réalité. Comme chez les adultes, le chômage des jeunes est réparti de façon inégale. Tandis que la plupart des jeunes se trouvent rapidement du travail après avoir perdu leur emploi, une importante minorité reste longtemps au chômage et c'est surtout ce groupe qui est responsable du chômage dans ce secteur. En outre, une bonne partie des périodes de chômage des jeunes se solde par un retrait du marché du travail, ce qui signifie que la durée totale des périodes sans emploi est sous-évaluée lorsque nous appliquons nos mesures traditionnelles à la population active.

Le taux de chômage a tendance à être plus élevé parmi les jeunes moins instruits, en particulier parmi ceux qui ont abandonné leurs études. Par exemple, en 1982, le taux de chômage des 15 à 24 ans se situait à 18,8 pour cent, mais à 32 pour cent parmi ceux ayant moins de huit années d'instruction et à 10 pour cent parmi ceux ayant une formation universitaire. Les périodes de chômage ont également tendance à être plus longues dans les régions où la croissance est lente et le chômage en général élevé, et lorsque les jeunes ont du mal à se trouver un premier emploi. Ces facteurs indiquent qu'il y a lieu de prévoir des politiques structurelles qui viseront à faciliter

l'acquisition d'une instruction ou d'une formation, la transition entre l'école et le travail, et les déplacements entre les régions; ces questions sont traitées plus loin dans ce chapitre.

Les commissaires ont constaté que dans la perspective à long terme, qui est la principale préoccupation de cette Commission, le problème du chômage des jeunes s'estompera peu à peu. Par contre, nous devons nous inquiéter de ce que l'avenir à moyen et à long terme réserve à la génération actuelle de jeunes. Deviendront-ils les chômeurs adultes de demain? La grande question est de savoir si une personne qui fait la pénible expérience du chômage dans sa vie d'adolescent ou de jeune adulte ne risque pas d'être « marquée » à jamais, en ce sens que les probabilités qu'elle soit au chômage lorsqu'elle sera adulte ou qu'elle connaisse une croissance moins rapide de ses revenus sont relativement élevées. Malheureusement, les recherches sur cette question importante se limitent à l'expérience américaine et ne sont généralement pas concluantes². Il est manifestement nécessaire d'améliorer les perspectives d'emploi en général, et cette amélioration, lorsqu'elle se concrétisera, suffira peut-être à réduire le chômage chez ce groupe d'âge. Quoi qu'il en soit, il faudra continuer de surveiller la situation du marché de l'emploi de ce groupe. Mais il ne serait pas très heureux de mettre en place une gamme de programmes spéciaux à l'intention des jeunes, à un moment où les groupes qui éprouvent le plus de difficultés sur le marché de l'emploi sont les 24 à 34 ans, ou les 35 à 44 ans.

Notes

1. Par exemple, une étude récente prévoit que le taux de chômage des jeunes tombera en-dessous de celui des adultes avant la fin de cette décennie. Voir « The Demographic Determinants of Unemployment in Canada », de David Foot et Jeanne Li, un document présenté à la conférence intitulée « *Unemployment: Can It Be Reduced? An International Perspective* », parrainé par le *Centre for Industrial Relations* de l'Université de Toronto, à Toronto du 28 au 30 novembre 1984.
2. Voir les études de R. B. Freeman and D. A. Wise, (édit.), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

L'assurance-chômage¹

Le régime d'assurance-chômage (A-C) a été instauré en 1940 à la suite des recommandations présentées par la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales, et après que l'on ait eu recours à un amendement constitutionnel pour régler certaines difficultés en raison desquelles la *Loi sur l'assurance sociale et l'emploi* de 1935 avait été déclarée *ultra vires* de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Entre 1940 et 1971, des changements graduels et modestes ont été apportés aux dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* régissant la protection, les critères d'admissibilité, les prestations et le financement. Des changements plus radicaux ont été effectués dans ces domaines au cours des années 1970, en 1971 notamment, mais également plus tard. Après 1971, le régime d'assurance-chômage a pris des proportions énormes. Les dépenses sont passées d'environ 700 millions de dollars en 1970 à près de 2 milliards de dollars en 1972, et par la suite à près de 12 milliards en 1983. Les prévisions portent ce chiffre à environ 11 milliards de dollars par année, ce qui fait de l'assurance-chômage le programme opérationnel le plus important du gouvernement fédéral.

Le but principal de l'assurance-chômage est de fournir une protection à ceux qui n'ont plus de revenu parce qu'ils ont perdu leur emploi. En plus de contribuer à garantir une certaine sécurité financière l'assurance-chômage peut servir à atteindre d'autres objectifs fondamentaux, notamment la distribution du revenu ou l'équité et l'efficacité économique. Il faudra généralement effectuer des compromis entre ces objectifs, et la conception d'un système optimal implique donc des choix difficiles. Étant donné sa taille et l'étendue de la protection qu'il accorde, le régime d'assurance-chômage a de nombreuses répercussions sur le fonctionnement du marché du travail. Certains sont conformes avec les objectifs du régime, tandis que d'autres sont avant tout des conséquences négatives involontaires. En proposant certains changements au régime d'assurance-chômage actuel ainsi qu'à d'autres programmes de sécurité du revenu, les commissaires cherchent à contribuer à l'augmentation des niveaux d'emploi tout en facilitant les démarches des Canadiens qui sont à la recherche d'un nouvel emploi.

Les objectifs du régime d'assurance-chômage

Si le but premier du régime d'assurance-chômage est de fournir une assurance contre la perte de revenu découlant de la perte d'un emploi, cet objectif n'est certes pas le seul. Le régime sert également à faciliter l'adaptation au marché du travail, à redistribuer les revenus ainsi qu'à contribuer à la stabilité macro-économique. En outre, le programme influe grandement sur l'efficacité et l'équité de l'économie.

L'assurance-chômage peut améliorer le fonctionnement du marché du travail dans la mesure où ses prestations aident les travailleurs à se trouver des emplois stables ou des postes plus en rapport avec leurs compétences. Les prestations d'assurance-chômage peuvent donner aux gens sans emploi les moyens de se déplacer pour chercher un emploi dans des localités où les perspectives sont meilleures. Par contre, le régime peut constituer une entrave

à l'adaptation au marché du travail s'il encourage les prestataires à demeurer dans des régions ou dans des professions où les perspectives d'emploi sont mauvaises.

L'assurance-chômage peut également contribuer à la stabilité économique globale en exerçant un rôle de « stabilisateur automatique », bien que ce ne soit pas là un de ses principaux objectifs. Il remplit cette fonction en contribuant au déficit de l'État et en augmentant la demande globale en période de récession, et en contribuant à l'accumulation d'un excédent et à la diminution de la demande globale en période d'expansion. En même temps, on s'est bien rendu compte au cours des dernières années que les programmes sociaux, financés par le biais de prélèvements sur le salaire, pouvaient favoriser l'instabilité économique lorsque leurs modalités de financement entraînent des augmentations de primes en période de récession, alors que les dépenses des programmes s'accroissent². Par exemple, la forte augmentation des taux des primes d'assurance-chômage en 1983, alors que l'économie était tout juste en train de se remettre de la crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale, a probablement contribué à freiner la reprise.

Le régime d'assurance-chômage devrait-il servir à redistribuer les revenus et la richesse dans l'économie du Canada? Les opinions à ce sujet varient et la question a fait l'objet de longs débats. Bien sûr, à un moment donné, l'assurance-chômage redistribue les revenus obtenus auprès de ceux qui détiennent un emploi et acquittent leurs primes d'assurance-chômage à ceux qui sont sans emploi. L'exercice de cette fonction d'assurance ne signifie pas toutefois que l'on procédera nécessairement à une redistribution plus large entre les diverses catégories de revenus, régions ou occupations.

Certains Canadiens estiment que le programme d'assurance-chômage devrait se limiter à fournir une assurance sociale, et laisser le soin de redistribuer les revenus à des programmes spécifiquement conçus à cet effet. D'autres ont laissé entendre que l'assurance-chômage devrait contribuer à l'atteinte des objectifs sociaux convenus en matière de distribution des revenus. Le régime d'assurance-chômage s'est peu à peu engagé dans cette voie, notamment en étendant sa protection aux travailleurs des industries saisonnières, et en faisant correspondre le taux des prestations aux taux de chômage régionaux ainsi qu'en imposant une surtaxe aux prestataires d'assurance-chômage à revenus plus élevés.

La pauvreté et, de façon plus générale, la répartition des revenus et des chances de réussite parmi les Canadiens préoccupent fortement la Commission. Nous n'estimons pas, toutefois, qu'il conviendrait de se servir du régime d'assurance-chômage pour redistribuer les revenus, et ce pour plusieurs raisons. Les objectifs de cet ordre sont généralement établis en fonction des revenus et besoins des ménages, tandis que les prestations d'assurance-chômage sont accordées aux travailleurs individuels et n'ont aucun rapport avec leurs autres sources de revenus ou leurs biens. Pour contribuer à la redistribution, les prestations d'assurance-chômage devraient être fonction des revenus des ménages; cette transformation impliquerait que l'on vérifie les autres biens et sources de revenus. En outre, la période de référence (c'est-à-dire la période durant laquelle on ajuste les prestations en fonction des revenus) devrait être prolongée considérablement, étant donné qu'à l'heure

actuelle on effectue des calculs toutes les semaines, et que ce temps est nettement inférieur à ce que l'on juge généralement approprié pour déterminer les besoins par rapport aux revenus dans le cadre de programmes de soutien du revenu. On ne pourrait modifier ainsi le régime d'assurance-chômage sans gêner considérablement sa fonction d'assurance sociale alors que, de l'avis des commissaires, elle devrait constituer son objectif premier.

En mettant l'accent sur la fonction d'assurance sociale du régime d'assurance-chômage, la Commission ne laisse aucunement sous-entendre qu'elle est opposée aux programmes visant la redistribution des revenus. Bien au contraire, nous estimons simplement que l'assurance-chômage n'est pas un moyen approprié pour réaliser cet objectif important, et que des programmes de sécurité du revenu spécifiques ont bien plus de chances de réussir dans cette voie. Nous estimons également que les dispositions relatives aux prestations et au financement du régime d'assurance-chômage devraient avoir pour effet de faciliter, plutôt que de retarder, l'adaptation au marché du travail; elles devraient contribuer à la stabilité économique et être conçues de manière à promouvoir l'équité et l'efficacité économique au Canada.

Si les Canadiens acceptaient de reconnaître que la fonction d'assurance sociale constitue l'objectif premier du régime d'assurance-chômage, une question fondamentale se poserait: l'assurance-chômage devrait-elle être fournie par nos gouvernements, ou par le secteur privé comme c'est le cas pour la plupart des autres types d'assurances? Les commissaires estiment qu'il y a d'excellentes raisons pour que l'assurance-chômage soit à la charge de l'État. Les compagnies d'assurances privées n'offriraient probablement pas d'assurances multirisques protégeant contre le chômage, sauf peut-être dans des circonstances bien définies. L'assurance-chômage doit donc être fournie par l'État. La société dans son ensemble bénéficie d'un régime qui accepte que les risques de chômage varient quelque peu selon les employeurs et les employés, selon les régions et les époques.

Les compagnies d'assurances privées ne trouveraient pas rentable d'offrir une assurance globale contre les risques de chômage pour deux raisons. Premièrement, il serait souvent impossible pour l'assureur d'évaluer le risque que représente un assuré particulier. Et comme la plupart des gens qui représentent de faibles risques seraient moins susceptibles de souscrire à une assurance, les compagnies pourraient bien n'avoir pour clients que des assurés constituant des risques élevés, ce qui ne serait point rentable. Et si la compagnie élevait ses primes pour se protéger contre cette éventualité, elle risquerait d'attirer un nombre restreint de clients pour lesquels le risque de perte d'emploi serait encore plus élevé. En rendant obligatoire l'assurance-chômage, on évite les inconvénients de cette « sélection défavorable ».

Deuxièmement, le risque de devenir ou de demeurer chômeur peut se contrôler, dans une certaine mesure. Pour pallier ce problème de « risque moral », les compagnies d'assurances chercheraient à obtenir le genre de pouvoirs de contrôle et de surveillance que notre société canadienne ne souhaite pas accorder aux compagnies privées. Dans le cadre de notre régime actuel, étant donné le lien entre l'assurance-chômage et les centres d'emplois du Canada, il est relativement facile pour notre société de contrôler ce problème de risque moral.

L'assurance-chômage et le chômage

Un peu plus haut dans ce chapitre, les commissaires indiquaient que les modifications apportées au régime d'assurance-chômage avaient contribué à l'accroissement du taux de chômage, et que la réforme du régime constituerait un moyen d'abaisser le taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS). La preuve qu'on réussirait à abaisser le TCIS en rendant l'assurance-chômage moins généreuse ne suffit pas toutefois à justifier de tels changements. Si le seul objectif du gouvernement canadien était d'abaisser le TCIS, il pourrait éliminer l'assurance-chômage. La question est plutôt de savoir si ces réformes seraient dans l'intérêt de la société canadienne dans son ensemble. Heureusement, bon nombre des changements que la Commission recommande contribueraient, selon nous, à abaisser le TCIS tout en favorisant la société canadienne.

Certaines études empiriques laissent clairement penser que les modifications apportées au régime d'assurance-chômage, notamment les grands changements de 1971-1972, ont influé de façon significative sur le taux de chômage du Canada. Avant 1971, le taux des prestations d'assurance-chômage (leur proportion par rapport au revenu antérieur) variait entre 43 et 53 pour cent, selon le nombre de personnes à charge; en juillet 1971 il a été élevé à 66,6 pour cent des gains assurables, sous réserve d'un revenu maximal. Les prestataires qui avaient des personnes à charge et qui avaient eu de faibles revenus ou étaient restés longtemps au chômage recevaient 75 pour cent de leurs gains assurables. Alors que la Loi stipulait auparavant que pour avoir droit aux prestations de chômage il fallait avoir travaillé un minimum de 30 semaines au cours des deux années précédentes, les nouvelles dispositions abaissaient cette exigence à huit semaines au cours de l'année précédente. De même, alors qu'un prestataire avait droit à une semaine de prestations pour deux semaines de travail, il avait désormais droit à un maximum de 44 semaines de prestations s'il avait travaillé durant un minimum de huit semaines. La protection offerte a été nettement élargie, et des périodes d'extension étaient accordées selon les régions. Ainsi les critères d'admissibilité au régime étaient élargis de manière à couvrir bien plus de gens que jamais auparavant, et ses prestations étaient également bien plus « généreuses ». Les effets de ces changements sur les dépenses et les besoins de financement se sont vite fait sentir. En 1970, les dépenses de l'assurance-chômage se sont élevées à environ 700 millions de dollars; en 1972 elles approchaient les 2 milliards de dollars. Et elles ont continué à augmenter très rapidement.

D'autres changements importants sont survenus en 1979³. Le taux des prestations a été abaissé à 60 pour cent et les critères d'admissibilité ont été rendus plus sévères pour ceux qui entraient sur le marché du travail pour la première fois ou qui y revenaient après une absence, ainsi que pour ceux qui avaient déjà touché d'importantes prestations au cours de leurs périodes d'admissibilité. Le régime devenait donc quelque peu moins généreux. Ces changements, bien que nettement moins importants que ceux de 1971-1972, ont également eu une incidence significative sur le chômage. Dans ce cas ils ont réduit le TCIS.

L'instabilité d'emploi : saisonnière et cyclique

La méthode actuellement utilisée par le gouvernement canadien pour financer le régime d'assurance-chômage tend à subventionner les industries à emplois instables et à taxer celles à emplois stables. Comme l'indique le tableau 15-2, cette forme d'interfinancement est très importante. Elle s'explique par le fait que les taux des primes sont les mêmes pour toutes les industries et tous les employés, bien que les employés de certaines industries se prévalent bien plus que d'autres de l'assurance-chômage. Sans régime d'assurance-chômage, les industries à emplois instables, qu'il s'agisse d'instabilités saisonnières ou cycliques, seraient forcées d'offrir une prime pour attirer les travailleurs, tandis que les industries offrant une stabilité d'emploi pourraient payer des salaires inférieurs et attirer malgré tout les travailleurs. L'existence d'une assurance-chômage telle qu'elle est financée actuellement rend les industries à emplois instables plus attrayantes qu'elles ne le seraient autrement et leur permet ainsi d'offrir des primes moins importantes. D'autres part, les industries à emplois exceptionnellement stables deviennent relativement moins attrayantes, et doivent donc payer des salaires comparativement plus élevés. Ces différences dans les salaires versés dans les diverses industries ont une incidence sur les coûts de la main-d'œuvre et, en fin de compte, sur les prix des produits. Les coûts et les prix grimpent dans les industries à emplois

TABLEAU 15-2 Coefficients relatifs des prestations et des contributions (prestation/coût) d'assurance-chômage selon le secteur d'activité, Canada, 1977

Domaine d'activité	Coefficient supérieur à 1	Coefficient inférieur à 1
Agriculture	1,50	
Exploitation forestière	5,09	
Chasse et pêche	2,10	
Bâtiment	2,46	
Fabrication de denrées périssables (nourriture et boissons, etc.)	1,24	
Loisirs (sports, tourisme, etc.)	1,67	
Services personnels	1,40	
Enseignement		0,38
Services publics		0,15
Communications		0,36
Mines		0,67
Finances, assurance et immobilier		0,75
Vente au détail		0,84
Services commerciaux		0,91
Transport		0,58
Fabrication de denrées non-périssables		0,87
Total	1,00	

Source : Canada, Groupe de travail sur l'assurance-chômage, *Analyse du coût efficacité de la population assurée* (Analyse du coefficient de coût relatif, étude technique n° 12, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981, p. 7.

stables, tandis qu'ils diminuent dans les industries à emplois instables. Les consommateurs réagissent à ces changements dans les prix relatifs en achetant moins les produits qui coûtent plus cher et davantage ceux qui coûtent relativement moins cher. Ainsi, du fait de ce type d'interfinancement, les industries à emplois instables représentent une plus grande proportion de la production et des emplois, tandis que les industries à emplois stables représentent une proportion moindre.

Compte tenu que les taux des primes sont identiques pour toutes les entreprises et industries, les entreprises ne sont pas incitées à intervenir pour atténuer les variations afin d'attirer les travailleurs. Dans l'économie ouverte et dynamique du Canada, biens et services évoluent constamment. Notre climat également entraîne d'importantes variations saisonnières. Les entreprises peuvent s'adapter à ces fluctuations de diverses façons : en contrôlant leurs stocks, en diversifiant leur gamme de produits, en modifiant les délais entre la réception des commandes et la livraison, en mettant du travail de côté en prévision des périodes de ralentissement, en modifiant les heures de travail des employés, ou en mettant à pied et en réembauchant des employés, ce qui permet d'adapter l'importance des effectifs en fonction des besoins. Bien sûr les entreprises choisissent les méthodes les moins coûteuses. L'assurance-chômage, en facilitant les mises à pied et la « réembauche » offre une méthode relativement bon marché, par rapport à toutes les autres, de s'adapter aux fluctuations de la demande.

C'est dans les industries saisonnières du Canada, souvent concentrées dans des régions déprimées, ainsi que parmi les travailleurs n'ayant aucune stabilité d'emploi, quelles que soient l'industrie et la région, que l'on retrouve une part disproportionnée des chômeurs. Pour bien des travailleurs canadiens les problèmes de sécurité du revenu sont donc intimement liés à l'aspect saisonnier de l'activité économique. Or, si nous ne pouvons modifier notre climat, nous pouvons au moins nous assurer que nos politiques économiques n'aggravent pas davantage la situation. Les subventions d'assurance-chômage qui font partie intégrante de l'infrastructure de certaines industries du Canada, notamment l'industrie forestière et celle de la construction, contribuent à leur donner de l'importance, à les rendre moins stables et plus attrayantes aux travailleurs qu'elles ne le seraient sans cet appui. De même, les taxes imposées aux industries à emplois stables les rendent plus petites qu'elles ne le seraient sans cette perte de fonds. En outre, on trouve dans toutes les industries et régions des travailleurs qui préfèrent occuper des emplois intermittents, entrecoupés d'arrêts de travail réguliers subventionnés par le biais des prestations d'assurance-chômage. Tous ces facteurs font augmenter le taux de chômage moyen de notre économie et diminuer son niveau de production réel.

Une étude⁴ des effets des dispositions de l'assurance-chômage réalisée à Terre-Neuve et en Alberta indique que si la « générosité » du régime dans les régions à fort taux de chômage était étendue à l'ensemble du Canada, le chômage et les emplois de courte durée augmenteraient considérablement. Les auteurs de l'étude concluent que les principales différences entre les régions tiennent au fait que dans celles où les taux de chômage sont élevés, les travailleurs connaissent un grand nombre de courtes périodes de chômage,

alors que dans les autres régions, les arrêts de travail sont généralement plus longs mais bien moins nombreux. De telles conclusions tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle le régime d'assurance-chômage encourage la concentration d'emplois instables et de courte durée dans les régions à fort chômage et à grande concentration d'industries saisonnières.

Une étude antérieure⁵ avait révélé que dans la grande majorité des industries et des provinces, la tendance à diminuer le caractère saisonnier des activités s'était ralenti ou même inversé après 1971. La réduction des fluctuations saisonnières dans l'industrie de la construction, la plus fortement subventionnée par l'assurance-chômage, avait été particulièrement importante.

La façon la plus générale de pallier ces effets consiste à établir les primes en fonction des taux de mises à pied d'une entreprise ou du rythme auquel des prestations de chômage sont versées à ses travailleurs. Dans la plupart des autres régimes d'assurance, qu'il s'agisse de ceux administrés par des compagnies du secteur privé comme les assureurs automobile, ou de ceux en vigueur dans le secteur public comme le régime des accidents du travail, les tarifs sont fixés en fonction d'« expériences passées ». (Ces entreprises, toutefois, établissent des tarifs qui s'appliquent à des groupes et non pas à des individus.) En ayant recours à ce type de tarification pour les primes d'assurance-chômage on inciterait les entreprises à moins utiliser les mises à pied pour répondre aux fluctuations de la demande et à recourir davantage au partage du travail, à l'accumulation de stocks et à la mise en réserve de travail en prévision des périodes creuses.

Aux États-Unis, où divers régimes tarifés en fonction des résultats techniques sont exploités dans divers états, un certain nombre d'études empiriques⁶ ont été réalisées. Elles indiquent toutes qu'une proportion importante des emplois de courte durée et du chômage est imputable à l'absence d'un rapport adéquat entre les primes et les risques. Ainsi les analystes américains sont d'accord pour reconnaître les effets des régimes d'assurance-chômage actuellement en vigueur dans leur pays sur l'instabilité d'emploi.

Au Canada, on ne pourra déterminer dans quelle mesure le régime d'assurance-chômage devrait être tarifé en fonction des résultats techniques avant d'avoir effectué des analyses et des études approfondies. Il semble cependant évident qu'en apportant une modification de ce genre au mode de financement de notre régime d'assurance-chômage actuel, on améliorerait son aspect stimulant tout en abaissant le TCIS.

La durée des recherches d'emploi

La modification de la structure des prestations d'assurance-chômage influencerait sur le taux de chômage du Canada de diverses façons. Les effets pourraient se ressentir sur la durée des démarches entreprises pour rechercher un emploi, des prestations plus élevées pouvant contribuer à abaisser les coûts des recherches des travailleurs. Le tableau 15-3 indique que le rapport entre le versement de prestations d'assurance-chômage et la durée du chômage a fait l'objet de nombreuses enquêtes, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis.

Les commissaires estiment utile de se pencher sur les résultats des études américaines dans ce Rapport pour deux grandes raisons. D'une part, les régimes d'assurance-chômage américains varient d'un État à l'autre, et cette situation est donc idéale pour examiner comment les diverses dispositions influent sur la durée du chômage. D'autre part, les études américaines, surtout celles réalisées depuis 1976, sont basées sur des données relatives aux demandeurs individuels. Cette information revêt une grande importance lorsque l'on tente de déterminer dans quelle mesure un système encourage le retour au travail. Les études canadiennes sont également fort utiles étant donné qu'elles permettent de dégager les effets des grands changements apportés au régime canadien d'assurance-chômage dans les années 1970.

TABEAU 15-3 Répercussions prévues d'une hausse des prestations d'assurance-chômage sur la durée du chômage au Canada et aux États-Unis

Études ^a	Semaines supplémentaires de chômage
Canada^b	
Green et Cousineau (1976)	+1,4
Rea (1977) ^c	+1,5
Maki (1977)	+2,0
Lazar (1978)	+2,0
États-Unis^d	
Chapin (1971) ^e	+0,4
Marston (1975)	+1,0
Ehrenberg and Oaxaca (1976)	+1,5
Classen (1977)	+1,1
Holen (1977)	+1,0
Burgess and Kingston (1977)	+1,0

a) Ces études sont énumérées dans les notes au chapitre 15, sauf exception;

b) hausse de 43 pour cent (avant 1971) à 67 pour cent (1972) au niveau du taux du revenu de remplacement;

c) Dans le cadre de son évaluation des répercussions globales, Rea en est arrivé à un nombre maximal de quatre semaines;

d) Répercussions simulées à partir d'une hausse de 50 à 60 pour cent du taux du revenu de remplacement;

e) Gene Chapin, « Unemployment Insurance, Job Search, and the Demand for Leisure » dans *Western Economic Journal*, n° 9, mars 1971, p. 102-107.

La première partie du tableau 15-3 indique, sous forme condensée, les conséquences des modifications de 1971 sur la durée du chômage, selon quatre études canadiennes. Deux d'entre elles⁷ estiment que ces changements ont fait augmenter la durée du chômage de deux semaines. Les deux autres, basées sur une approche quelque peu différente, proposent des chiffres légèrement inférieurs, soit 1,4 et 1,5 semaines⁸.

Les effets des modifications de 1979 sur la durée du chômage ont fait l'objet d'une étude plus récente⁹. Ses auteurs ont constaté que la diminution

du taux de prestations de 66,6 à 60 pour cent a fait diminuer les périodes de chômage pour tous les groupes, quels que soient leur âge ou leur sexe. D'autres études récentes¹⁰ ont également constaté d'importants rapports entre l'assurance-chômage et la durée des recherches d'emploi. Une étude¹¹ préparée pour cette Commission révèle que la proportion des gens à la recherche d'un travail alors qu'ils sont employés par rapport à ceux qui sont au chômage s'est élevée entre 1976 et 1978 et 1979 et 1981. Il en ressort que les modifications de 1979, en augmentant les coûts du chômage, avaient encouragé les gens à rechercher un travail en cours d'emploi, plutôt qu'au moment où ils étaient chômeurs.

Une étude américaine¹² a comparé la situation des prestataires d'assurance-chômage avec celle de personnes sans emploi qui ne touchent pas de prestations de chômage. Cette approche semble intéressante de prime abord, mais elle présente l'inconvénient de porter sur des populations dont les caractéristiques ne sont pas facilement comparables. Les auteurs de trois études indépendantes¹³, s'appuyant sur des données micro-économiques relatives à la durée du chômage des prestataires de l'assurance-chômage, estiment que chaque augmentation de 10 pour cent de la proportion des prestations d'assurance-chômage par rapport aux revenus qu'elles remplacent entraîne une prolongation d'une semaine de la durée moyenne des périodes chômées. La méthodologie utilisée dans ces études consistait à étudier les variations de la durée des arrêts de travail dans les divers États américains ayant des régimes d'assurance-chômage différents, en tenant compte des caractéristiques particulières de la population et de la situation économique. Une étude précédente¹⁴ avait conclu que l'augmentation était légèrement supérieure, soit 1,5 par semaine, mais ce résultat ne s'appliquait qu'à un groupe particulier, celui des hommes âgés de plus de 45 ans. Pour les autres groupes étudiés, les résultats étaient inférieurs¹⁵. Étant donné la diversité des données et des méthodes utilisées, les résultats sont fiables : aux États-Unis, une augmentation de 10 pour cent du taux de remplacement des revenus, d'un État à l'autre, peut se traduire par une période chômée moyenne d'une semaine de plus; au Canada, l'augmentation de 1971 qui était presque deux fois supérieure à ce pourcentage, a entraîné une augmentation de près de deux semaines de la durée des arrêts de travail. Les résultats américains et canadiens semblent donc concorder. Les auteurs des deux autres ouvrages¹⁶ réalisés dans ce domaine considèrent les résultats empiriques concluants au point qu'ils estiment le problème résolu.

Les conséquences d'une plus longue durée de chômage

Le fait que la durée du chômage soit plus longue lorsque la structure des prestations d'assurance-chômage est plus généreuse peut avoir un effet bénéfique pour la société, s'il se traduit par une recherche d'emploi plus productive. En d'autres termes, les prestations d'assurance-chômage représentent un investissement dans la recherche d'un emploi, et il importe donc d'évaluer ce que rapporte cet investissement. Il peut être justifié d'investir davantage si cela permet à la personne qui en bénéficie de

rechercher un travail de façon plus efficace, de gagner davantage par la suite ou d'obtenir un emploi plus stable.

On sait bien moins de choses à propos de ces questions qu'à propos des effets des niveaux de prestations sur la durée du chômage. Il existe toutefois une étude¹⁷ sur l'intensité des recherches. Son auteur, en s'appuyant sur un large échantillon de prestataires d'assurance-chômage américains, a conclu que le fait de prolonger la période de prestations d'un mois ou d'augmenter le taux de remplacement du revenu de huit pour cent se traduit par une *réduction* de 6,5 pour cent du nombre d'heures moyennes consacrées chaque semaine à la recherche d'un emploi : c'est-à-dire que l'intensité des recherches diminue. Ainsi l'ensemble des efforts de recherche est modifié par deux facteurs qui s'annulent l'un l'autre : le nombre de semaines de recherche augmente, mais par contre le nombre d'heures de recherches par semaine décroît.

Les résultats empiriques concernant l'effet des régimes d'assurance-chômage sur l'importance des revenus après le chômage sont divers : les estimations varient de zéro¹⁸ à 12,3 pour cent¹⁹. Étant donné les grandes difficultés méthodologiques liées à cette question²⁰, il est difficile de tirer des conclusions fermes. Quant aux effets des prestations d'assurance-chômage sur la stabilité d'emploi après le chômage, ils ont fait l'objet d'une seule étude²¹ qui utilise une méthode fort rudimentaire. Elle ne relève aucune relation entre le niveau des prestations d'assurance-chômage et la stabilité d'emploi subséquente. Ainsi les études empiriques ne réussissent pas à démontrer les avantages du régime d'assurance-chômage aussi clairement qu'elles en évaluent les coûts.

L'adaptation interrégionale au marché du travail²²

Traditionnellement, les mouvements de migration entre régions se sont toujours produits selon le même modèle : on quittait les régions à revenus relativement faibles et à mauvaises perspectives d'emplois pour s'installer dans des régions à revenus relativement élevés et à bonnes possibilités d'emplois. Depuis les années 1930, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont généralement connu une immigration nette tandis que les autres provinces connaissaient une émigration nette. Ces flots de migration constituent un facteur important d'adaptation aux changements économiques. Étant donné que les gens se déplacent habituellement pour quitter des régions à faibles salaires ou à possibilités d'emplois défavorables pour s'installer dans des régions à salaires plus élevés offrant de meilleures perspectives, la migration augmente le niveau global de revenus au Canada et réduit le chômage structurel.

Or l'existence de l'assurance-chômage pourrait bien freiner ce processus d'adaptation dans la mesure où elle rend les régions offrant de mauvaises perspectives d'emplois relativement plus attrayantes qu'elles ne le seraient autrement. En 1971, le régime d'assurance-chômage était différencié selon les régions : les périodes d'admissibilité étaient écourtées tandis que les périodes de prestations étaient prolongées dans les régions à taux de chômage élevé. Il

est donc fort probable que le régime d'assurance-chômage a encore davantage retardé le départ des régions à fort taux de chômage depuis 1971.

Parallèlement à la réforme du régime d'assurance-chômage fédéral effectuée en 1971, on a enregistré un changement historique dans les mouvements migratoires entre provinces. Alors qu'auparavant les quatre provinces de l'Atlantique avaient connu une émigration nette, elles commençaient à enregistrer une immigration nette qui devait se maintenir après 1971. Divers auteurs ont tenté de déterminer si ce changement pouvait être attribué en partie aux modifications apportées au régime d'assurance-chômage. Une étude²³ limitée aux mouvements entre le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario a permis de confirmer que l'émigration, depuis les provinces de l'Atlantique où les revenus sont faibles et les taux de chômage élevés vers l'Ontario où les perspectives d'emplois sont meilleures, avait diminué de façon significative. L'auteur estimait la diminution de l'émigration attribuable à la réforme du régime d'assurance-chômage à environ 3 000 personnes par année. Et il rejetait l'hypothèse selon laquelle elle avait également entraîné des retours.

Une étude plus générale²⁴, portant sur les effets de tous les paiements de transferts régionaux sur la répartition interprovinciale des ressources humaines du Canada, analysait plus particulièrement notre régime d'assurance-chômage. Basée sur un échantillon micro-économique très vaste et détaillé, l'étude concluait également que le ralentissement de l'émigration à partir des provinces de l'Atlantique vers le reste du Canada après 1971 correspond à la modification d'éléments importants du régime d'assurance-chômage. Pour les provinces de l'Atlantique dans leur ensemble, on estime que 8 000 personnes de moins avaient émigré par année, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Une étude canadienne plus récente²⁵, la seule réalisée chez nous pour examiner les mouvements de migration entre régions métropolitaines recensées, constate également que l'assurance-chômage a une forte incidence sur la migration, surtout depuis 1971.

Dans l'ensemble, donc, il semble que le régime d'assurance-chômage du Canada ralentisse effectivement l'adaptation au marché du travail, notamment en n'incitant pas les gens à quitter les régions à faibles revenus et à fort chômage. Ces conséquences sont particulièrement marquées depuis les modifications apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1971, qui ont introduit des différences régionales dans le régime. Ce facteur relativement nouveau contribue à augmenter le chômage structurel au Canada et à abaisser le niveau de vie de notre population dans son ensemble. Les commissaires apprécient le fait que les différences régionales du régime ont pour but d'assurer l'équité, mais estiment néanmoins que ces objectifs peuvent être atteints par d'autres politiques qui auraient moins d'effets néfastes sur le chômage et les revenus.

Sommaire et conclusions

Les commissaires croient que l'ampleur exceptionnelle du chômage actuel s'explique par l'insuffisance de la demande globale. Dans les circonstances, le régime d'assurance-chômage est d'un grand secours pour beaucoup de

Canadiens. Au plan macro-économique, il peut stabiliser la consommation en maintenant automatiquement le revenu des chômeurs durant une récession. Même si son rôle de stabilisateur automatique a été réduit ces dernières années à cause des changements apportés à son mode de financement, l'assurance-chômage a probablement empêché que le chômage n'atteigne des proportions encore plus tragiques au cours de la grave récession que nous venons de connaître.

Mais, d'autre part, il est évident que certaines dispositions de l'assurance-chômage n'encouragent pas le retour au travail et ont un effet négatif sur le mécanisme d'ajustement de notre marché du travail national. Après avoir passé en revue les données compilées par leurs chercheurs, les commissaires ont conclu que le régime d'assurance-chômage :

- contribue à augmenter la durée du chômage;
- accroît le nombre des mises à pied temporaires;
- renforce la concentration d'emplois instables et temporaires dans les régions à fort taux de chômage et à bas salaires; et
- subventionne de façon trop généreuse les Canadiens dont le comportement sur le marché du travail se caractérise habituellement par l'instabilité.

Nous sommes convaincus, par conséquent, que le régime d'assurance-chômage du Canada ne contribue pas réellement à favoriser les adaptations nécessaires au marché du travail, ni à la création d'emplois stables et productifs. Le régime d'assurance-chômage devrait donc être révisé et rendu plus efficace dans les prochaines années. Nous recommandons toutefois que les réformes soient introduites graduellement, au fur et à mesure que l'économie canadienne se dirigera à nouveau vers le plein emploi.

En ce qui a trait à son financement, il serait important de le réformer en faisant correspondre davantage les primes aux risques de mise à pied. Ce mode de tarification basé sur les résultats antérieurs devrait être appliqué individuellement à chaque entreprise, plutôt qu'à l'échelle de groupes ou d'industries dans leur ensemble. La Commission considère qu'il s'agit du changement le plus important qu'il faudrait apporter au régime canadien d'assurance-chômage. On éviterait ainsi la nécessité de lancer des programmes spéciaux pour encourager le partage du travail²⁶. Lorsque les primes sont les mêmes pour tous, l'assurance-chômage incite les employeurs et les employés à avoir recours aux mises à pied plutôt qu'à des réductions des heures de travail pour répondre aux fluctuations temporaires de la demande, étant donné que le régime est conçu de sorte que les prestations sont versées à des individus sans emploi durant des semaines complètes. Pour combattre cette tendance qui n'était pas voulue, une politique d'indemnisation à court terme a été introduite en 1982. Bien que cette politique ait réussi à encourager le partage du travail, elle coûte bien plus cher que les prestations ordinaires et ses coûts d'administration sont élevés. Chaque projet de travail partagé doit être approuvé sur une base individuelle par l'employeur, les employés et la Commission de l'assurance-chômage. Éliminer cet obstacle au partage du travail, en introduisant la tarification basée sur les résultats antérieurs, constitue donc une approche beaucoup plus subtile que celle du

système actuel qui combine une structure financière qui décourage le partage du travail et un programme spécial coûteux destiné à contrer cette tendance.

Quoique l'on sache assez peu jusqu'à quel point l'assurance-chômage a contribué à la stabilité macro-économique du Canada, on peut affirmer que ses effets stabilisateurs se sont détériorés après les modifications apportées entre 1976 et 1980. Ces changements ont forcé le secteur privé à prendre en charge la plupart des variations cycliques des coûts du régime. Les modalités de financement du régime d'assurance-chômage devraient être modifiées de façon à renforcer ses propriétés stabilisatrices.

Les autres réformes de l'assurance-chômage que propose la Commission se rapportent aux prestations. Nous avons l'intention de n'indiquer que la nature générale de ces réformes, parce qu'une analyse et des études plus poussées seraient nécessaires s'il fallait entrer dans les détails. À notre avis, une réforme appropriée comporterait les éléments suivants :

- la réduction du taux des prestations à 50 pour cent du revenu;
- l'augmentation du nombre de semaines d'emploi donnant droit aux prestations de 15 à 20 semaines au cours de l'année écoulée;
- le resserrement du rapport entre la durée maximum de versement des prestations et la durée minimum d'emploi : par exemple, deux ou trois semaines de travail pourraient donner droit à une semaine de prestations; et
- l'élimination des particularités régionales dans le régime d'assurance-chômage.

L'élimination des particularités régionales du régime d'assurance-chômage encouragerait, au lieu de décourager comme c'est le cas du régime actuel, le déplacement de la main-d'œuvre vers les régions à plus fort taux d'emplois. Le système actuel tend à perpétuer les différences régionales en matière de chômage et cette situation, en l'absence d'un système de tarification basé sur les résultats, contribue à renforcer la concentration d'emplois instables et temporaires dans des régions à fort taux de chômage et à faibles revenus.

Les autres propositions de réforme de la structure des prestations visent à encourager la stabilité d'emploi, à augmenter l'intensité des recherches d'emploi en cours de chômage, et à accroître la proportion de recherches menées en cours d'emploi. Le taux de prestations de 50 pour cent que nous recommandons est basé sur une estimation des coûts et des prestations de l'assurance-chômage, ainsi que sur un calcul du taux qui rapporterait les plus grands bénéfices nets²⁷.

Les changements proposés par cette Commission à la structure des prestations reflètent aussi son opinion selon laquelle le régime d'assurance-chômage a pris trop d'ampleur par rapport à d'autres programmes relatifs au marché du travail, et les possibilités d'emploi pour les Canadiens s'amélioreraient si une partie des fonds consacrés à l'assurance-chômage étaient réorientés au profit de programmes destinés à faciliter l'adaptation aux changements technologiques et économiques.

De telles modifications auraient pour effet de décourager l'instabilité d'emploi. Selon le système actuel, toute personne ayant accumulé ne serait-ce que dix semaines assurables peut bénéficier de 40 semaines de prestations à

raison de 60 pour cent de son salaire assurable moyen. Elle peut ainsi obtenir des prestations représentant plus de 240 pour cent de son revenu. En vertu des réformes proposées, une telle personne n'aurait droit qu'à des prestations égales à 17 pour cent de ses revenus lorsqu'elle a occupé des emplois instables. Par contre, le système accorderait une pleine année de prestations aux personnes ayant travaillé régulièrement au cours des deux ou trois années précédentes.

Les propositions des commissaires visent principalement à redistribuer l'argent provenant des primes et de l'impôt général à des fins plus productives telles que la création d'emplois durables et bien rémunérés, à permettre une meilleure adaptation au marché du travail et à offrir une protection convenable aux travailleurs éprouvant des difficultés sur le marché du travail. Nous croyons fermement qu'il conviendrait d'envisager ces changements dans le cadre d'un ensemble cohérent de réformes des programmes visant la sécurité du revenu et le marché du travail. Il faudra notamment les examiner en tenant compte du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) décrit à la section suivante, ainsi que du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) décrit au chapitre 19. Le RUSR assurerait aux Canadiens à faible revenu une aide supplémentaire sous forme de prestations de supplément de revenu, que leur revenu de base provienne d'un emploi ou bien d'un emploi et de l'assurance-chômage. On amortirait ainsi l'impact des réformes de l'assurance-chômage, en particulier pour les Canadiens à faible revenu ayant des responsabilités familiales, qui perdent leur emploi. La combinaison du RUSR et de l'assurance-chômage assurerait un revenu supérieur au régime actuel pendant la période de prestations d'assurance-chômage. Le RUSR accorderait également un supplément de revenu aux travailleurs forcés d'accepter des salaires moins élevés pour réintégrer le marché du travail. Nous insistons, toutefois, sur le fait que l'ensemble de nos réformes n'apporterait plus jamais un avantage financier à ne pas travailler, comme certains régimes de revenu garanti et certaines combinaisons d'assurance-chômage et d'aide sociale ont tendance à le faire de nos jours.

Les changements proposés aux prestations d'assurance-chômage se refléteraient sur leurs coûts. La réduction de 60 à 50 pour cent des gains assurables entraînerait des économies d'au moins 17 pour cent de l'ensemble des prestations de base. Les prestations supplémentaires, actuellement financées à partir des revenus consolidés, atteignent 21 pour cent du total des prestations ordinaires. Il n'est pas possible de calculer les économies qui découleraient du renforcement des critères d'admissibilité et du resserrement du rapport entre la durée maximale de prestations et la durée d'emploi, parce que ces facteurs dépendent d'hypothèses complexes relatives au comportement des travailleurs. Le recours à l'assurance-chômage serait aussi quelque peu diminué grâce à la tarification basée sur les résultats antérieurs, à la réduction du niveau des prestations et au rapport plus étroit entre la durée de versement des prestations et la période d'admissibilité. Globalement, le coût des prestations d'assurance-chômage serait probablement réduit d'au moins 35 à 40 pour cent, soit environ quatre milliards de dollars, pour un taux de chômage comparable à celui de 1985. Les commissaires croient que ces fonds devraient être utilisés pour faciliter les adaptations au marché du travail par la création d'un programme d'aide temporaire à l'adaptation.

Notes

1. Cette section s'inspire de cinq recherches préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada : Jean-Michel Cousineau, « L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail »; et Jonathan R. Kesselman, « Un système global de sécurité du revenu pour les travailleurs canadiens » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1; de S. F. Kaliski, « Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada » dans *Le travail de salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17; de Morley Gunderson, « Les solutions de rechange aux licenciements, aux congédiements et aux fermetures d'usines » dans *L'adaptation au changement : l'ajustement du marché du travail au Canada*, vol. 18; et finalement, de John Vanderkamp, « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
2. Consulter par exemple, M. Ellman, « L'expérience macro-économique récente aux Pays-Bas » dans *L'expérience macro-économique : un colloque*, vol. 24 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985; et « The Crisis of the Welfare State—the Dutch Experience » dans *The Economics of Human Betterment*, K.E. Boulding (édit.), Londres, Macmillan, 1984.
3. Depuis 1971, la *Loi sur l'assurance-chômage*, les règlements qu'elle impose et les pratiques administratives qui s'y rattachent ont fait l'objet de fréquentes modifications. Pour plus de détails, voir ce que G. Dingleline dit à ce sujet dans *Chronologie des réponses : l'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*, deuxième document technique du Groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981; ainsi que *Financing Canadian Unemployment Insurance* de Jonathan R. Kesselman, Toronto, Association canadienne d'étude fiscale, 1983.
4. G. Glenday et J. Alam, « Les expériences individuelles du marché du travail : l'assurance-chômage et les effets régionaux », Ottawa, Emploi et Immigration Canada, Groupe de travail sur le développement du marché, 1982.
5. Voir S. F. Kaliski, « Some Aspects of the Nature and Duration of Unemployment in Canada » dans *Issues in Canadian Policy (II), Proceedings of a Conference*, R. G. Wirick et D.D. Purvis (édit.), Kingston, Queen's University, Institut de la recherche économique, 1979.
6. Voir, par exemple, Martin Feldstein, « The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment » dans *American Economic Review*, n° 68, décembre 1978, p. 834–846; Robert H. Topel, « On Layoffs and Unemployment Insurance » dans *American Economic Review*, n° 73, septembre 1983, p. 541–559; Arlene Holen, « Effects of Unemployment Insurance Entitlement on Duration and Job Search Outcome » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 445–450; Frank Brechling, « Unemployment Insurance Taxes and Labor Turnover: Summary of Theoretical Findings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 483–494; Henry Saffer, « The Effects of Unemployment Insurance on Temporary and Permanent Layoffs » dans *Review of Economics and Statistics*, n° 65, 1983, p. 647–651; et finalement, Harry C. Benham, « Unemployment Insurance Incentives and Unemployment Duration Distributions » dans *Review of Economics and Statistics*, n° 65, février 1983, p. 139–143.
7. Consulter Dennis R. Maki, « Unemployment Benefits and the Duration of Claims in Canada » dans *Applied Economics*, n° 9, septembre 1977, p. 227–236; et Fred Lazar, « The Impact of the 1971 Unemployment Insurance Revisions on Unemployment Rates: Another Look » dans *Revue canadienne d'économie*, n° 11, août 1978, p. 559–570.

8. Voir Jean-Michel Cousineau et Christopher Green, « Chômage et programmes d'assurance-chômage » Ottawa, Conseil économique du Canada, 1976; et Samuel A. Rae, « Unemployment Insurance and Labour Supply: A Simulation of the 1971 Unemployment Insurance Act » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 10, 1977, p. 263-278.
9. Se référer à Charles M. Beach et S. F. Kaliski, « Measuring the Duration of Unemployment from Gross Flow Data » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 16, 1983, p. 258-263.
10. Voir Surendra Gera et Abrar Hasan, *Recherche d'emploi, chômage et gains salariaux sur le marché du travail*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982; et G. Glenday et J. Alam, « Les expériences individuelles du marché du travail : l'assurance-chômage et les effets régionaux ».
11. S. F. Kaliski, « Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
12. Consulter Stephen T. Marston, « The Impact of Unemployment Insurance on Job Search » dans *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 1975, p. 13-48.
13. Voir Kathleen P. Classen « The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Earnings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 438-444; Arlene Holen, « Effects of Unemployment Insurance Entitlement on Duration and Job Search Outcome » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977; et Paul L. Burgess et Jerry L. Kingston, « The Impact of Unemployment Insurance Benefits on Reemployment Success » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, octobre 1976, p. 25-31.
14. Voir Ronald G. Ehrenberg et Ronald L. Oaxaca, « Unemployment Insurance, Duration of Unemployment and Subsequent Wage Gain » dans *American Economic Review*, n° 66, décembre 1976, p. 754-766.
15. *Ibid.*, p. 765.
16. Harry C. Benham, « Unemployment Insurance Incentives and Unemployment Duration Distributions »; et Robert H. Topel et Finis Welch, « Unemployment Insurance: Survey and Extensions » dans *Economica*, n° 47, août 1980, p. 351-379.
17. John M. Barron et Otis W. Gilley, « The Effect of Unemployment Insurance on the Search Process » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 32, avril 1979, p. 363-366.
18. Kathleen P. Classen, « The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Earnings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977.
19. Paul L. Burgess et Jerry L. Kingston, « The Impact of Unemployment Insurance Benefits on Reemployment Success » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, octobre 1976.
20. Consulter Finis Welch, « What Have We Learned from Empirical Studies of Unemployment Insurance? » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 451-461.
21. Se référer, encore une fois, à l'étude de Kathleen P. Classen, « The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Earnings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977.
22. Pour en savoir davantage sur les études empiriques relatives à la migration au Canada voir le document de John Vanderkamp « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*,

- vol. 64 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
23. Voir Jean-Michel Cousineau, « La mobilité interprovinciale au Canada : le cas de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse » dans *L'actualité économique*, n° 55, 1979, p. 501–515.
 24. Consulter Stanley L. Winer et Denis Gauthier, *Internal Migration and Fiscal Structure: An Econometric Study of the Determinants of Interprovincial Migration in Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
 25. Paul Shaw, *Inter-metropolitan Migration in Canada: Changes and Determinants over Three Decades*, Ottawa, Statistique Canada, 1984.
 26. Pour mieux connaître les rapports entre l'assurance-chômage et le partage du travail, voir le document de Frank Reid, « La réduction des heures de travail : le travail partagé et la baisse du chômage » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
 27. Consulter les études de Martin Neil Baily, « Unemployment Insurance as Insurance for Workers » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 495–504, et « Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance » dans *Journal of Public Economics*, n° 10, 1978, p. 379–402; ainsi que l'article de J. S. Fleming, « Aspects of Optimal Unemployment Insurance » dans *Journal of Public Economics*, n° 10, 1978, p. 403–425.

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR)

Nous avons fait ressortir dans les sections précédentes que l'assurance-chômage constitue un élément essentiel de toute politique moderne du marché du travail, mais que certaines de ses dispositions créent des obstacles à l'adaptation au marché du travail. Nous avons noté également que toute mesure que pourrait prendre le gouvernement du Canada pour réduire le chômage structurel et frictionnel en aidant les Canadiens à s'adapter aux nouvelles ouvertures du marché du travail contribuera à augmenter le nombre d'emplois à de faibles niveaux d'inflation. Pour ce faire, nous croyons qu'il importe que le gouvernement envisage de renforcer les réformes de l'assurance-chômage suggérées plus haut par la création d'un programme qui aidera les Canadiens à s'adapter aux exigences du marché du travail.

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) aidera la main-d'œuvre canadienne à saisir les possibilités nouvelles qui s'annoncent. Il devrait donc avant tout permettre d'acquérir les compétences nécessaires et favoriser une plus grande mobilité des travailleurs. Il pourrait aussi à l'occasion contribuer à mettre en place de nouvelles mesures de développement dans des communautés en difficulté. Les prestations du PTAR seraient généralement destinées aux travailleurs qui ont épuisé leur recours à l'assurance-chômage, ou à ceux qui semblent avoir été mis à pied de façon permanente, même s'ils ont encore droit aux prestations d'assurance-chômage. Les commissaires recommandent que le PTAR soit constitué principalement des éléments suivants :

- *Davantage de fonds pour le financement de programmes de formation sur le tas* ou, lorsque de nouvelles possibilités d'emplois se présentent, de programmes dispensés par des institutions. Les prestataires du PTAR pourraient apporter dans leur nouvel emploi leur subvention à la formation sur le tas, ou un montant forfaitaire, plus une indemnité plus élevée pour les coûts de formation. Les prestataires du PTAR auront généralement été éprouvés par les incertitudes et les frustrations du marché du travail, et il est donc d'autant plus important que la formation offerte dans le cadre de ce programme corresponde à des perspectives d'emplois réels, et non pas à des projets tout simplement destinés à occuper les gens.
- *Des programmes de subvention salariale transférable*. Les prestataires du PTAR seront probablement restés sans emploi durant longtemps et seront pour la plupart des personnes plus âgées. Ils risquent donc d'être désavantagés par rapport à d'autres dans la recherche d'un emploi. On pourrait atténuer grandement ou même éliminer ce désavantage en leur accordant une subvention de salaire qu'ils pourront emporter avec eux.
- *Des régimes de retraite anticipée*. Une telle mesure présenterait un grand intérêt pour les travailleurs autour de la soixantaine, et serait préférable à toute autre mesure qui entraînerait le déracinement de travailleurs âgés. Des prestations du PTAR seraient donc consacrées à cette fin.
- *Des subventions à la mobilité*. Les gouvernements se sont peu servi jusqu'ici de cette forme de subvention pour intervenir sur le marché du travail. Or, si ces subventions étaient suffisamment généreuses, elles

pourraient contribuer largement à encourager les travailleurs ayant des responsabilités familiales à se déplacer pour trouver de nouveaux emplois ailleurs. C'est souvent la perte de valeur nette réelle de leur propriété qui empêche les travailleurs âgés de 25 à 54 ans de se déplacer. Cela est particulièrement vrai dans le cas de ceux qui devraient quitter des villes mono-industrielles en déclin pour aller dans des régions plus prospères et, bien souvent, dans des centres urbains relativement importants. Le PTAR devrait prévoir le versement d'indemnités pour compenser de telles pertes. Les subventions à la mobilité pourraient donc couvrir les frais de déménagement et compenser une partie des moins-value immobilières.

- *Un financement de projets spéciaux.* Les travailleurs d'une entreprise sur le point de fermer devraient pouvoir, dans certaines circonstances, acheter l'usine pour la rouvrir en coopérative ou se regrouper pour créer de nouveaux projets de développement dans la localité menacée. Dans certains cas, le PTAR pourrait aider à financer ce genre de choses. Toutefois, la Commission recommande que l'on redouble de prudence dans l'attribution de ce genre de subvention. Nul ne pourrait y avoir droit plus d'une fois, sinon peut-être après une très longue période d'attente. Il serait évidemment tragique que des Canadiens perdent leurs prestations au titre du PTAR dans de vaines entreprises.

Même s'il n'est pas possible de détailler le fonctionnement du PTAR dans le cadre de ce Rapport, nous recommandons les structures et les procédures suivantes :

- Le droit à l'assurance-chômage ne doit pas être lié au PTAR. Les travailleurs doivent conserver leur droit normal aux prestations d'assurance-chômage compte tenu des réformes recommandées plus haut. Nous ne recommandons pas que le droit de base à l'assurance-chômage soit conditionnel à des programmes d'adaptation quelconques, comme la formation sur le tas par exemple, bien que nous soyons en faveur de l'utilisation actuelle de l'assurance-chômage à des fins de développement. Ainsi, nous pensons que l'exigence actuelle de « recherche active d'un emploi » est appropriée.
- Le droit aux prestations du PTAR devrait être fonction des années de travail, de l'âge ou d'une composition des deux. En général, les commissaires pensent que le PTAR devrait s'adresser aux travailleurs âgés de 25 à 64 ans, qui continueront de faire partie de la population active pendant au moins cinq ans.
- Le droit des Canadiens au PTAR doit dépendre de leur volonté de s'adapter. Les prestations du PTAR seraient versées à l'expiration de l'assurance-chômage si le transfert de revenu qui en résulte est utilisé de l'une des manières décrites ci-dessus. Elles correspondraient directement aux coûts des mesures d'adaptation prises par les prestataires et leur famille, et pourraient couvrir leur coût total jusqu'à concurrence d'un montant maximal. L'aide serait proportionnelle au nombre d'années de travail, sous réserve d'un maximum de 15 à 20 ans. Les prestataires de l'assurance-chômage pourraient souscrire à des programmes du PTAR avant l'expiration de leurs prestations; leurs prestations d'assurance-chômage de base

pourraient alors s'ajouter à celles du PTAR. Le PTAR ne serait pas accordé si un rappel à un emploi antérieur était hautement probable. Les prestations ne devraient donc probablement pas être versées dans les premières semaines de chômage, sauf s'il est vraiment évident qu'aucune possibilité d'emploi convenable n'existe sur place.

- Le PTAR pourrait être administré par les centres d'emploi et d'assurance-chômage du Canada où un service de conseil serait également dispensé. Il serait possible également de céder à contrat l'administration du PTAR mais il serait important de s'assurer que les titulaires du contrat, qui assureraient également le service de conseil, ont accès aux informations précises du marché du travail et sont soigneusement surveillés.

Pour financer le PTAR, les commissaires recommandent l'utilisation des économies qui seront réalisées sur les primes d'assurance-chômage versées par les employeurs et les employés. Ces économies proviendront de la diminution du niveau des prestations, du resserrement des critères d'admissibilité et du rapprochement entre le nombre de semaines travaillées et la période maximale de prestations. Le gouvernement devrait ensuite augmenter l'impôt sur le revenu des particuliers d'un montant égal à celui des économies réalisées sur les cotisations d'assurance-chômage, pour ensuite verser cet argent à un fonds temporaire d'assistance au recyclage. La valeur du programme de prestations régionales prolongées devrait également y être ajoutée. Toute autre diminution des coûts de l'assurance-chômage qui découlera des changements apportés aux modalités de versement des prestations, et de l'amélioration de la situation du marché du travail qui, nous l'espérons, résultera du PTAR devra ensuite simplement revenir à la population sous la forme d'une réduction des primes d'assurance-chômage.

Comme le gouvernement ne contrôle, en moyenne, que 66 pour cent environ de l'impôt prélevé sur le revenu des particuliers, il ne pourrait pas récupérer automatiquement le plein équivalent de la réduction des contributions à l'assurance-chômage sans prélever une part d'impôt bien plus élevée que la réduction de l'assurance-chômage correspondante. Pour la même raison, les gouvernements provinciaux bénéficieraient ainsi d'une « retombée » fiscale d'à peu près un tiers de l'impôt supplémentaire sur le revenu des particuliers. Le total des fonds que le gouvernement pourrait consacrer au PTAR atteindrait par conséquent environ 3,3 milliards de dollars et les provinces récupérerait environ 650 millions de dollars en revenu fiscal supplémentaire. Les commissaires espèrent que les gouvernements provinciaux consacreront également ces fonds à des programmes destinés à faciliter l'adaptation au marché du travail, et que les accords de coopération fédérale-provinciale au titre du PTAR seront financés à raison de 80 pour cent par le gouvernement fédéral, et de 20 pour cent par les provinces.

D'autre part, il serait peut-être préférable que le gouvernement fédéral récupère la totalité du montant correspondant à la diminution des primes d'assurance-chômage, et administre seul le PTAR de façon à minimiser les complications fédérales-provinciales. Si cette option était retenue, il conviendrait d'imposer une surtaxe fédérale pour financer le PTAR. De cette façon, les fonds récupérés pourraient être soustraits de l'imposition provinciale de base et revenir entièrement au gouvernement fédéral. Comme

cette taxe aurait une fonction précise, elle pourrait être connue sous le nom de « surtaxe du PTAR ».

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage pourrait s'avérer fort utile pour beaucoup de Canadiens et contribuer considérablement à accroître la souplesse du marché du travail de notre pays. En 1984, on dénombrait en moyenne 253 000 Canadiens de plus de 25 ans n'ayant pas travaillé depuis un an ou plus. Les commissaires estiment que ces travailleurs seraient les premiers à bénéficier du PTAR. Si les quatre milliards de dollars du PTAR étaient consacrés principalement à aider ces travailleurs, chacun pourrait avoir droit en moyenne à 13 700 dollars. Si 150 000 Canadiens seulement se prévalaient de ce programme, les prestations moyennes atteindraient 26 700 dollars. Ces sommes seraient bien souvent suffisantes pour amortir considérablement les coûts d'adaptation au marché du travail.

De plus, les prestations du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), décrites au chapitre 19, pourraient servir à assurer un supplément de revenus aux Canadiens. Elles pourraient permettre de compenser les baisses de salaire que pourraient subir certains travailleurs bénéficiant du PTAR, au moment où ils débent dans un nouvel emploi. Bien entendu, la combinaison des subventions de salaire transférables du RUSR et du PTAR pourrait en principe annuler les effets des diminutions de salaires pour bien des travailleurs qui se recyclent.

Les divers éléments du PTAR ne sont pas nouveaux. Les gouvernements les ont déjà tous expérimentés, ce qui devrait donc faciliter une mise en application efficace. Ce qui est nouveau, c'est l'ampleur de l'effort proposé qui va bien au-delà de ce que les gouvernements accomplissent actuellement, même s'il n'entraîne pas obligatoirement d'augmentation nette des dépenses du secteur public. Les commissaires croient qu'un effort de cette importance est nécessaire pour que les Canadiens puissent effectuer les ajustements qui permettront à notre économie d'aborder avec succès le XXI^e siècle. Nous pensons que les changements que nous proposons à l'assurance-chômage et la création du PTAR ont un avantage certain : les deux mesures auront un effet cumulatif. Nous estimons que les effets stimulants du PTAR remplaceront les dispositions de l'assurance-chômage qui ont tendance à décourager les tentatives d'adaptation. Ce double effet devrait grandement renforcer la capacité d'adaptation au marché du travail.

Le salaire minimum

Les modifications apportées au salaire minimum furent sans doute un autre facteur qui a contribué à l'augmentation du chômage pendant les années 1960 et 1970. La législation qui régit le salaire minimum date de plus de 40 ans; ses objectifs ont changé avec le temps, mais son but premier reste toujours la réduction de la pauvreté. À l'origine, les lois sur le salaire minimum ne s'appliquaient qu'aux femmes et aux enfants, mais elles s'étendirent plus tard à la majorité des travailleurs. Aujourd'hui, deux catégories principales sont exclues de cette législation : les domestiques et les ouvriers agricoles.

Le tableau 15-4 illustre les variations du salaire minimum selon les différentes juridictions canadiennes. Le salaire minimum qui s'applique aux

TABLEAU 15-4 Salaires minimaux payés aux travailleurs adultes d'expérience, aux jeunes travailleurs et étudiants

Juridiction	Travailleurs adultes d'expérience	Date d'entrée en vigueur	Jeunes travailleurs et étudiants ^a	Date d'entrée en vigueur
Gouvernement fédéral	3,50 \$	01/05/81	Employés de moins de 17 ans.....	3,25 \$ 01/05/81
Alberta	3,80 \$	01/05/81	Employés de moins de 18 ans ne fréquentant pas l'école.....	3,65 \$ 01/05/81
Colombie-Britannique	3,65 \$	01/12/80	Employés de 17 ans et moins.....	3,30 \$ 01/05/81
Manitoba	4,30 \$	01/01/85	Employés de moins de 18 ans.....	3,85 \$ 01/01/85
Nouveau-Brunswick	3,80 \$	01/10/82	—
Terre-Neuve ^b	3,75 \$	01/01/83	—
Nouvelle-Écosse	4,00 \$	01/01/85	Employés âgés de 14 à 18 ans.....	3,55 \$ 01/01/85
Ontario	4,00 \$	01/10/84	Étudiants âgés de moins de 18 ans travaillant moins de 28 heures par semaine ou pendant un congé scolaire.....	3,15 \$ 01/10/84
Île-du-Prince-Édouard	3,75 \$	01/10/82	Employés âgés de moins de 18 ans.....	3,54 \$ 01/10/82
Québec	4,00 \$	01/10/81	Employés âgés de moins de 18 ans.....	3,54 \$ 01/10/81
Saskatchewan	4,25 \$	01/01/82	—
Territoires du Nord-Ouest	4,25 \$	01/08/82	Employés âgés de moins de 17 ans.....	3,75 \$ 01/08/82
Yukon ^c	3,60 \$	01/05/81	—

Source : Données compilées par la Commission.

- a) Aucun taux spécial pour les jeunes travailleurs ou les étudiants au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, en Saskatchewan et au Yukon;
- b) employés âgés de 16 ans et plus;
- c) taux fédéral majoré de dix cents.

travailleurs qualifiés adultes varie de 3,50 dollars à 4,30 dollars de l'heure. La plupart des juridictions ont également établi un salaire minimum pour les travailleurs plus jeunes et les étudiants, lequel varie de 3,00 dollars à 3,85 dollars de l'heure.

Un grand nombre de travailleurs canadiens vivent encore sous le seuil de pauvreté, en dépit de l'augmentation considérable du niveau de vie qui est intervenue depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette Commission attache une importance considérable au problème de la pauvreté chez les travailleurs au Canada; dans cette perspective, les commissaires ont étudié plusieurs mesures qui permettraient d'augmenter le revenu des travailleurs pauvres. Deux raisons rendent compte du faible revenu de ces travailleurs : bas salaires et perspectives d'emploi médiocres. De toute évidence, les programmes qui permettraient d'améliorer *à la fois* le revenu et les perspectives d'emploi des travailleurs à bas salaire seront les plus efficaces. Le salaire minimum doit donc être étudié à la lumière de ces critères.

La difficulté fondamentale qui s'oppose à l'utilisation du salaire minimum comme instrument de lutte contre la pauvreté, réside dans le fait que les augmentations à ce chapitre vont à l'encontre des perspectives d'emploi offertes aux travailleurs à bas salaire. Ce phénomène a deux causes principales. Les entreprises qui se voient forcées d'augmenter la rémunération d'une main-d'œuvre à bas salaire et à faible productivité, par rapport au coût des autres éléments de production, choisiront de remplacer les facteurs relativement plus coûteux. Ce qui implique généralement l'utilisation plus poussée de machines et d'équipement. On peut également avoir davantage recours à une main-d'œuvre plus productive; son salaire est sans doute plus élevé, mais le relèvement du salaire minimum fait que cette main-d'œuvre représente un nouvel attrait pour l'employeur. La seconde raison des risques de réduction d'emploi découle des coûts de main-d'œuvre plus élevés imposés aux entreprises habituées à payer des salaires peu élevés. Bien qu'une entreprise puisse initialement absorber ces coûts plus élevés en réduisant ses bénéfices, elle finira par les récupérer sous forme d'une augmentation du prix de ses produits, qui conduira, tôt ou tard, à une réduction des ventes et de la production. Cette diminution de production aboutit toujours, à plus ou moins long terme, à une réduction de l'emploi. Les entreprises qui emploient une main-d'œuvre à bas salaire sont généralement des petites entreprises, opérant dans des secteurs très compétitifs. L'augmentation des coûts de main-d'œuvre, par rapport à l'utilisation d'autres moyens de production, peut avoir des effets considérables sur le niveau de l'emploi, et parfois forcer de telles entreprises à fermer leurs portes. En outre, les frais inhérents à la main-d'œuvre représentent généralement une part importante du coût général d'exploitation de ces entreprises, ce qui établit un lien étroit entre les coûts de main-d'œuvre et le niveau de l'emploi. Les augmentations du salaire minimum profiteront à certains travailleurs à faible revenu : ceux dont les perspectives d'emploi ne sont pas réduites. D'autres, en revanche, seront affectés par les réductions de l'emploi. Ce seront probablement ceux dont les perspectives d'emploi et les niveaux de qualification sont les plus bas.

Plusieurs études empiriques ont confirmé l'effet négatif des augmentations du salaire minimum sur le marché du travail. La réduction des occasions

d'emploi augmente généralement le niveau de chômage et réduit la participation des travailleurs à bas salaire sur le marché du travail. En effet, face à une réduction des perspectives d'emploi, certains travailleurs affectés cherchent activement du travail alors que d'autres se retirent totalement du marché. Une étude canadienne récente, qui s'est attachée aux effets des modifications apportées au salaire minimum sur six groupes, classés par âge et par sexe (hommes et femmes de 15 à 19 ans, de 20 à 24 ans et de 25 ans et plus), est arrivée à la conclusion suivante :

[...] le salaire minimum a un effet négatif important sur le niveau de l'emploi et de la main-d'œuvre, pour la majorité des groupes étudiés. Si l'on considère à la fois le niveau de l'emploi et de la main-d'œuvre, nos résultats indiquent que le salaire minimum a un effet positif important sur les taux de chômage [...] des six groupes étudiés. Les effets du salaire minimum sur l'emploi et la main-d'œuvre ne sont ni suffisamment négligeables ni suffisamment avantageux pour éviter une augmentation importante du chômage lorsque le salaire minimum est relevé. Il est important de souligner que le salaire minimum a un effet négatif non seulement sur le taux de chômage [...] des jeunes, mais aussi sur celui des travailleurs adultes. De ce fait, l'analyse révèle que les effets du salaire minimum sur l'emploi et le chômage sont plus néfastes et plus importants qu'on ne le pensait précédemment!

Des études canadiennes antérieures ont également révélé certains effets significatifs des augmentations du salaire minimum sur l'emploi, le chômage et la main-d'œuvre en général. Ces études estiment qu'une augmentation de 10 pour cent du salaire minimum, par rapport au salaire moyen, entraînerait une augmentation du chômage de 0,2 à 0,5 points de pourcentage². Cette réduction d'emplois est même plus élevée que ces chiffres ne le laissent présumer, car la réduction de l'emploi conduit partiellement à une réduction de la participation de la main-d'œuvre à la production en plus d'une augmentation du niveau du chômage.

L'augmentation du salaire minimum affecte également les perspectives de formation professionnelle sur le marché du travail. Cet effet est particulièrement notable chez les jeunes, dont la formation et l'expérience professionnelles sont limitées. Les frais de la formation pratique dans l'entreprise sont souvent compensés par le paiement de bas salaires aux employés en cours de formation : en fait, la formation est partiellement financée par ceux qui en font l'objet. Des salaires plus élevés et une productivité supérieure suivent généralement la période de formation. Un salaire minimum élevé a tendance à décourager de telles méthodes de financement, l'organisation de programmes de formation pratique dans l'entreprise et les augmentations de salaire ultérieures. Certains pays d'Europe, comme l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse, ont recours aux programmes d'apprentissage, dans une plus grande mesure que le Canada, pour assurer une transition sans heurts entre l'école et le marché du travail. Le salaire des apprentis est généralement très faible par rapport à celui des employés qualifiés : en Allemagne, par exemple, le salaire moyen d'un apprenti de première année est environ le cinquième du salaire industriel moyen. Cependant, comme le confirme le tableau 15-4, le salaire minimum pour les jeunes, dans la plupart des juridictions canadiennes, est

égal à un pourcentage considérablement supérieur au salaire industriel moyen. Plusieurs études ont suggéré que ce facteur expliquerait, en grande partie, la pénurie de programmes d'apprentissage et de formation pratique dans les entreprises au Canada.

L'établissement d'un salaire minimum va également à l'encontre de la souplesse des échelles de salaire dans notre économie. Les conditions de l'offre et de la demande sur le marché du travail varient continuellement selon les régions, les catégories d'emploi ou les industries. Le salaire minimum entrave l'utilisation de la rémunération comme instrument de réaction à la réduction de la demande pour certaines catégories d'emplois, en particulier ceux pour lesquels la rémunération est égale ou légèrement supérieure au salaire minimum. De ce fait, les rajustements au changement ralentissent, le chômage augmente, un plus grand nombre d'emplois restent vacants et le niveau de vie diminue³.

Cette Commission endosse pleinement les importants objectifs sociaux de la législation sur le salaire minimum. Cependant, les bonnes intentions ne débouchent pas nécessairement sur de bonnes politiques. Le fait que les augmentations rapides du salaire minimum, au cours des années 1970, ont contribué à la réduction d'emplois porte à penser que les gouvernements canadiens devront agir avec prudence à l'avenir, pour ne pas laisser le salaire minimum augmenter trop rapidement. Comme on peut s'attendre à ce que les augmentations du salaire minimum aient plusieurs effets néfastes, les commissaires préfèrent envisager d'autres moyens pour réduire la pauvreté parmi les travailleurs à bas salaire. Nous favorisons deux méthodes principales : accroître le revenu des travailleurs pauvres et améliorer les perspectives de formation professionnelle pour augmenter la productivité et les revenus.

Notes

1. Joseph Schaafsma et William D. Walsh, « Employment and Labour Supply Effects of the Minimum Wage: Some Pooled Time-Series Estimates from Canadian Provincial Data » cité dans la *Revue canadienne d'économique*, n° 16, février 1983, p. 96.
2. Consulter Pierre Fortin et Keith Newton, « Labour Market Tightness and Wage Inflation in Canada » dans *Workers, Jobs and Inflation*, Martin Neil Baily, (édit.), Washington, D.C., Brookings Institution, 1982, p. 253.
3. Pour de plus amples détails sur cette question dans une perspective d'ajustement régional, consulter John Vanderkamp « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64, document de recherche préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

L'égalité des chances et de la rémunération sur le marché du travail au Canada

L'égalité sur le marché du travail

Pour utiliser efficacement les ressources humaines du Canada, il faut que notre marché du travail soit non seulement souple et adaptable mais qu'il assure aussi l'égalité des chances à tous les Canadiens. En l'absence de celles-ci, les compétences et les talents de certains Canadiens seront sous-utilisés et le revenu total généré par notre économie sera plus faible qu'il ne devrait l'être. Les effets, sur chaque Canadien, de l'inégalité des chances sont au moins aussi importants que les résultats conjugués de ces déficiences. Durant les audiences de cette Commission, on a présenté des recommandations au nom de groupes dont les besoins sont largement diversifiés : les femmes, les handicapés physiques, les autochtones, les minorités, les jeunes et les personnes âgées envers lesquels la société fait preuve de discrimination et entretient des préjugés. De nombreux cas cités devant les commissaires témoignent de l'inégalité des chances pour des raisons qui n'ont aucun rapport avec la compétence ou les motivations des personnes en cause. Durant plusieurs années, nous a-t-on dit, l'écart des revenus entre les hommes et les femmes ont été substantiels. On a ajouté que cet écart semble avoir résisté à l'évolution au cours des ans. En 1911, par exemple, les employées gagnaient 53 pour cent du salaire de leurs collègues masculins. En 1982, sur une base annuelle, les femmes employées à plein temps, ne gagnaient encore que 64 pour cent du salaire réalisé sur la même base par les employés masculins. Il est donc normal que les questions relatives à la discrimination sur le marché du travail préoccupent particulièrement la Commission, comme d'ailleurs beaucoup de Canadiens.

Tandis que les questions relatives aux chances égales ont toujours porté sur un grand nombre de Canadiens, l'augmentation considérable du nombre de femmes dans la population active a accru les préoccupations au sujet des chances égales et de la rémunération égale. Depuis que le nombre des Canadiennes qui travaillent hors du foyer a commencé à augmenter sensiblement, des écarts marqués ont existé entre les salaires des hommes et des femmes. De plus, les tendances dans l'emploi n'ont pas été les mêmes. Compte tenu des préoccupations profondes qui existent au sujet des écarts actuels entre les occasions d'emploi des personnes des deux sexes, nous avons concentré une grande partie de notre attention sur cet aspect de la question. Cependant, on pourrait appliquer les mêmes observations à d'autres formes d'inégalités qui se produisent en milieu de travail; nos remarques ne visent donc pas uniquement les questions qui concernent les femmes.

Les preuves empiriques¹

Le problème-clé d'une étude empirique portant sur la discrimination est celui du contrôle de l'influence des facteurs liés à la productivité comme l'éducation, la formation professionnelle et l'expérience; ces facteurs peuvent entraîner des écarts de traitement légitimes qui ne proviennent pas de discriminations dans les chances d'accès à l'emploi et au salaire. Il est difficile

de distinguer entre les écarts discriminatoires ou non discriminatoires. Certes, il existe des données quant au nombre de facteurs qui déterminent les salaires, dont l'instruction et la formation professionnelle. Les complications surgissent, cependant, du fait qu'on ne dispose pas toujours des données relatives à des facteurs comme l'expérience du marché du travail, de même que relatives à divers niveaux d'instruction, acquise et évaluée autrement qu'en nombre d'années. En outre, à cause de l'insuffisance des données, les études effectuées sur la discrimination s'attachent surtout au calcul du revenu ou des gains ou à d'autres facteurs, tels que l'agrément du milieu de travail, les risques d'accident ou de maladie liés à l'emploi et la souplesse des heures de travail. Ainsi, même l'étude empirique la plus soigneusement réalisée doit être interprétée avec prudence.

Il existe différentes façons de normaliser ou de contrôler l'influence des facteurs inhérents à la productivité; des variantes de la plupart de ces méthodes ont été utilisées dans les nombreuses études empiriques canadiennes. Le tableau 15-5 reflète le rapport entre les rémunérations des femmes et des hommes, à la fois avant et après les rajustements (par le jeu de diverses méthodes) pour tenir compte des écarts dans les facteurs liés à la productivité. Bien que la variation des estimations soit assez accentuée, ce qui s'explique en partie par les ensembles de données différentes et les méthodologies utilisées, il est possible d'en tirer un certain nombre de conclusions générales.

Dans la plupart des études² qui portent sur la rémunération de Canadiens employés individuellement à plein temps, pendant une année entière et dans des établissements, des postes, des industries et des régions différentes, le rapport entre la rémunération des femmes et des hommes est d'environ 0,60. Lorsqu'on tient compte des écarts de facteurs évalués et liés à la productivité, tels que l'instruction, l'expérience et les grands groupes professionnels, le rajustement tend alors à porter ce rapport à environ 0,80. Inévitablement, les rajustements effectués dans ces études sont souvent sommaires car, l'insuffisance des données ne permet pas de vérifier les écarts de la répartition par activité économique et par profession. En revanche, les études fondées sur les salaires horaires pour des emplois précis au sein du même établissement ou dans des études de cas (qui limitent d'office l'établissement, la région, l'activité économique et parfois l'emploi lui-même), révèlent des rapports bruts d'environ 0,80 ou plus et des rapports après rajustement de la productivité de 0,90 à 0,95³. Ce rajustement des écarts relatifs aux facteurs liés à la productivité tend à augmenter le rapport de la rémunération des femmes en regard de celle des hommes, bien qu'un écart de 5 à 10 pour cent semble continuer à prévaloir au sein du même établissement. Cet écart, qui découle de comparaisons de fonctions semblables au sein d'un même établissement, peut être considéré comme représentant une discrimination provenant d'une définition étroite au plan salarial. Cependant, elle ne comprend pas la part de l'écart de rémunération entre hommes et femmes qui peut être attribuée à la ségrégation professionnelle.

L'élément de l'écart global de 0,40 entre les rémunérations qui peut être attribué à la ségrégation professionnelle est plus difficile à établir. Il est également difficile de déterminer dans quelle mesure l'écart des salaires reflète la discrimination à l'intérieur, comparativement à l'extérieur du

TABLEAU 15-5 Coefficient relatif redressé et non redressé du revenu des femmes par rapport à celui des hommes en fonction de différents facteurs liés à la productivité, selon différentes études canadiennes

Étude	Année et données de base	Coefficient brut non redressé	Coefficient net redressé
Ostry (1968)	Recensement de 1961	0,59	0,81
Robson et Lapointe (1971)	Professeurs d'université, 1965-1966	0,80	0,90
Gunderson (1975)	Fonctions clairement définies dans un même établissement, 1968-1969	0,82	0,93
Shrank (1977)	Professeurs d'université, 1973-1974	0,83	0,95
Robb (1978)	Recensement de 1971, femmes et hommes célibataires âgés de plus de 30 ans en Ontario	0,60 n.d. ^a	0,76 0,94
Gunderson (1979)	Recensement de 1971	0,60	0,77
Stelcner (1979)	Professeurs d'université, 1976-1977	0,91	0,94
Walmsley <i>et al.</i> (1980)	Organisation Saskatchewan, 1980	0,80	0,87
Gunderson (1980)	Recensement de 1971, Ontario	0,60	0,76
Shapiro et Stelcner (1980)	Recensement de 1971 Secteur public Canada Secteur privé Canada Secteur public Québec Secteur privé Québec	0,65 0,57 0,66 0,56	0,83 0,72 0,87 0,74
Stelcner et Shapiro (1980)	Recensement de 1971, population célibataire âgé de 30 ans et plus au Québec	0,60 0,83	0,82 0,82
Kapsalis (1980)	Enquête de 1975 sur le crédit à la consommation	0,61	0,87

Source : Morley Gunderson, « La discrimination, l'égalité des salaires et l'égalité des chances sur le marché du travail » dans *Le travail et le salaire: le marché du travail au Canada*, vol. 17, document de recherche préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

a) n.d. = non disponible.

marché du travail et de déterminer la carrière, la formation professionnelle ou d'autres choix qui peuvent entraîner une discrimination quelconque. Les études empiriques qui circonscrivent leur champ d'étude à de vastes groupes professionnels et à des ensembles industriels ne sont pas à même de constater

la ségrégation professionnelle qui se manifeste au sein de ces groupes. Toutefois, les études qui se fondent sur des résultats provenant d'évaluations d'emplois cotés peuvent donner quelque information, puisqu'elles comparent et évaluent différentes tâches. Les écarts de rémunération entre les emplois à prédominance masculine et à prédominance féminine, pour une même productivité évaluée selon une cote, peuvent être considérés comme une évaluation des variations d'écarts de rémunération; ils sont attribuables au fait que les femmes sont généralement confinées dans des emplois qu'elles occupent traditionnellement, et dans lesquels elles sont faiblement rémunérées.

En ce qui concerne la ségrégation professionnelle, les méthodes d'évaluation d'emploi ne permettent pas aux observateurs d'estimer l'envergure du marché du travail comparativement à celui que constituent les Canadiennes qui ne travaillent pas encore. Il en va de même de l'importance des « choix » professionnels susceptibles dans certains cas de refléter une discrimination. Il arrive que les employeurs affectent des femmes à des emplois à faible salaire où elles prédominent. Elles peuvent également présenter leur candidature à ces emplois en nombre disproportionné parce qu'elles ont été aiguillées vers eux en raison de leur instruction et de leur formation, parce que leurs responsabilités familiales ne leur laissent guère la possibilité de choisir ou, encore, parce que de tels emplois sont compatibles avec le style de vie qui leur convient. Il est très probable que l'explication réside dans une conjugaison de tous ces facteurs et que le très grand nombre de femmes consentant à accepter ces emplois démontre que les employeurs n'éprouvent pas le besoin d'augmenter les salaires pour des tâches effectuées en majorité par des femmes. Les analystes utilisent des méthodes d'évaluation d'emploi et ils ne peuvent prendre ces facteurs d'offre en considération lorsqu'ils établissent les cotes numériques; ces cotes sont déterminées de manière administrative alors qu'il est fort possible que les salaires le soient par le marché, sous l'influence de l'offre et de la demande.

Les études d'évaluation d'emploi concluent en général que les femmes reçoivent environ 80 pour cent de ce que touchent les hommes pour une productivité égale, tel qu'indiqué, par une cote numérique utilisée dans les évaluations. Une telle conclusion démontre l'existence d'un écart de 0,20 qui s'explique par la ségrégation professionnelle dont les femmes font l'objet dans les emplois à faible salaire. Elle concorde, de plus, avec ce que nous avons dit précédemment, à savoir qu'il est fort probable que cette ségrégation, plus que la discrimination salariale, soit responsable des écarts de rémunération attribuables à la discrimination.

Cet écart de 0,20 dans la rémunération attribuable à la ségrégation professionnelle (soit environ la moitié de l'écart global) semble, pour plusieurs raisons, constituer un plafond. D'abord, les écarts apparents au plan de la répartition professionnelle ne sont pas tous imputables à la discrimination. Ensuite, il est difficile de prétendre qu'un écart de l'ordre de 0,20 puisse être soutenu malgré la concurrence, étant donné que les employeurs, qui viseraient à maximiser leur rentabilité, feraient surtout du recrutement pour combler les postes de niveau inférieur. Il faudrait alors tenir pour acquis que les tâches des employés sont pour le moins interchangeables, dans le cas des emplois

faisant l'objet de discrimination, et que la demande d'employés permettrait de réduire l'écart attribuable à une telle discrimination. Enfin, un écart de 0,20 dans la rémunération pour une productivité égale, telle que calculée en fonction d'un système coté d'évaluation du rendement, témoigne non seulement du fait que les emplois occupés principalement par les femmes sont sous-évalués, mais aussi que ceux qui sont détenus par les hommes sont surévalués. En outre, l'évaluation d'emploi s'effectue le plus souvent lorsqu'il existe un écart marqué dans les salaires entre emplois occupés tant par les hommes que par les femmes; ou recourt plus rarement à l'évaluation lorsque cet écart est infime.

En somme, il semblerait que près de la moitié de l'écart de 0,40 pour cent entre les revenus peut être attribuée à des facteurs non-discriminatoires relatifs à la productivité. La majeure partie du solde semble être le résultat de la ségrégation des postes, et la discrimination, dans sa définition la plus étroite, représente 5 à 10 points de pourcentage de cette part d'écart.

Pour certains observateurs, cette estimation voulant qu'un peu moins de la moitié de l'écart global de 0,40 sur le plan de la rémunération reflète la discrimination qui existe sur le marché du travail semblerait une sous-estimation d'un phénomène qui, selon eux, comporte des proportions manifestement plus considérables. Pour d'autres, il s'agira d'une surestimation grossière, qui ne tient pas véritablement compte des caractéristiques non mesurables et des choix qui reflètent l'avantage relatif des groupes comparés. À long terme, l'estimation ne concorderait pas du tout avec les tendances économiques concurrentes.

Aucun de ces points de vue ne devrait être rejeté, comme c'est souvent le cas lorsqu'on discute de la question. Il est peu probable qu'il existe un écart marqué attribuable à la discrimination, compte tenu de la concurrence. Toutefois, un écart de l'ordre de 15 à 20 pour cent, reflétant à la fois la discrimination salariale et la ségrégation professionnelle, semble possible sur un marché du travail accusant d'autres imperfections.

Lorsqu'ils soutiennent que les preuves existantes témoignent d'une discrimination salariale d'approximativement 15 à 20 pour cent, proportion égale ou légèrement inférieure à la moitié de l'écart global dans les salaires, les commissaires ne veulent pas minimiser le problème. Un écart de cet ordre n'est certainement pas sans conséquences et ne peut, à notre avis, être toléré. Il ne constitue pas non plus le seul désavantage dont les femmes font les frais sur le marché du travail. Cependant, il faut reconnaître la portée de cette évaluation lorsqu'on l'applique à des politiques qui concernent l'égalité des chances et de la rémunération et dont les objectifs sont d'éliminer la discrimination sur le marché du travail. En particulier, si notre évaluation est approximativement correcte et si de telles politiques réussissent à éliminer ce genre de discrimination, elles réduiraient l'écart global des salaires en le faisant passer de 0,60 à 0,80, laissant ainsi un écart de 0,20 attribuable à des facteurs non discriminatoires.

L'évolution de la situation

Plus tôt, les commissaires ont fait remarquer que des différences substantielles entre les salaires des hommes et des femmes existent depuis des décennies.

L'un des éléments les plus controversés, lorsqu'on évalue la portée du problème de la discrimination, est l'évolution de l'écart des rémunérations dans le temps. Il convient de préciser cette évolution, non seulement pour déterminer si le problème s'aggrave, mais également pour établir si la concurrence et les autres facteurs en jeu réduisent l'ampleur de cette discrimination. Malheureusement, on a réalisé peu d'études empiriques sur la question, en partie à cause de l'absence de données chronologiques cohérentes relatives à l'écart brut et rajusté des rémunérations en fonction de la productivité.

Les données relatives aux taux de salaires professionnels, établis selon un système précis pour l'Ontario⁴, ont fait constater que l'écart de rémunération s'est élargi au cours des années 1950 et 1960; il a cependant quelque peu diminué au cours des années 1970, même après avoir tenu compte de l'effet des politiques d'égalité de la rémunération. Les données du recensement⁵ de 1981 ont également démontré que l'écart entre le salaire et la rémunération a diminué dans l'ensemble du Canada au cours des années 1970, ce qui était en partie attribuable à la prédominance des jeunes travailleurs à des niveaux d'emplois où l'écart est le plus faible. La réduction de cet écart, ces dernières années, est également intervenue dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Une analyse rigoureuse de la mesure dans laquelle l'écart des salaires dû à la *discrimination* évolue devient complexe du fait de la diversité des autres facteurs qui évoluent également avec le temps. On aurait pu s'attendre à ce que cet écart augmente avec les années étant donné que l'augmentation impressionnante de la population féminine active aurait pu exercer des pressions à la baisse sur les salaires des travailleuses. Semblable situation aurait d'autant plus pu se produire que les nouvelles recrues de la population active ont probablement moins d'expérience et sont donc moins bien rémunérées que le travailleur moyen.

D'autre part, l'écart aurait pu se réduire pour un certain nombre d'autres raisons : les effets de la concurrence pouvaient éliminer la discrimination; une participation féminine accrue à la population active aurait pu accroître leur expérience professionnelle tout autant que contribuer à réduire les stéréotypes sexuels et les préjugés. Le pourcentage plus élevé de jeunes dans la population active aurait pu réduire l'écart moyen de la rémunération, étant donné que celle-ci est moins marquée chez les jeunes. De même, la demande accrue de cols blancs et le fait que ces derniers sont plus fréquemment syndiqués auraient pu davantage favoriser la situation des femmes. Enfin, les politiques adoptées pouvaient pénaliser plus sérieusement la discrimination. Le fait qu'un grand nombre de ces facteurs soient intervenus au cours des années 1970 et que plusieurs de ceux qui contribuent à un élargissement de l'écart se faisaient plus sentir durant les années 1960 pourrait expliquer pourquoi l'écart a pu s'accroître durant cette décennie mais a diminué au cours des années 1970. Il reste qu'en l'absence d'une analyse plus empirique des tendances et de l'importance relative de la myriade de facteurs compensatoires qui entrent en jeu, il n'est possible, pour le moment, que de spéculer sur ce qui se produit de nos jours et sur les raisons de la situation actuelle. Il est possible, par exemple, que les politiques adoptées et que les pressions concurrentielles contribuent à réduire l'écart des salaires; si c'est le cas, ces

politiques ont à peine suffi à compenser la pression de plus en plus grande provoquée par l'afflux imposant de femmes dans la population active du Canada.

Les caractéristiques prévisibles de l'avenir

L'avenir est encore plus sombre que le présent. L'évolution technologique est susceptible de favoriser les femmes dans la mesure où elles sont moins touchées que les hommes par la diminution possible des occasions d'emploi dans le secteur manufacturier. Il se peut, cependant, qu'elles soient également victimes de la généralisation de la bureautique.

Si la « dé-réglementation » prend de vastes proportions, il est probable qu'elle bénéficiera aux minorités en créant de nouveaux emplois (avec des salaires peut-être inférieurs) qui peuvent revenir aux nouveaux venus sur le marché du travail canadien. En revanche, il faut s'attendre à ce que la libéralisation du commerce nuise aux femmes, compte tenu de la place importante qu'elles occupent dans les industries textiles et manufacturières légères. Cependant, si ce processus s'accompagne d'une aide qui permette aux travailleurs de s'adapter, ceux-ci pourront abandonner les secteurs d'emploi en déclin au profit de ceux qui sont en pleine expansion. Le fait que le secteur public se retire de plusieurs domaines touchera probablement surtout les femmes, à la fois, à cause de leur présence dominante dans les emplois de ce secteur et parce que la tendance à la discrimination à l'endroit des femmes y est moindre que dans le secteur privé. En revanche, une économie en expansion contribuera, sans doute, à faire disparaître le comportement discriminatoire à l'égard des femmes et à offrir un nombre d'emploi relativement plus élevé aux femmes et aux minorités.

Il est donc probable que l'évolution du marché du travail aura des répercussions marquées, à la fois favorables et défavorables, sur l'avenir des femmes œuvrant sur le marché du travail au Canada. D'une part, l'évolution leur offrira probablement de nouvelles chances d'emploi. D'autre part, une certaine résistance risque de se produire chez ceux dont l'emploi et le salaire sont menacés. Face à cette situation, les commissaires ont conscience de l'utilité d'adopter des politiques destinées à créer des occasions d'embauche qui, à tout le moins, garantiront aux femmes l'égalité d'accès à ces emplois. Il est possible que ces initiatives s'avèrent plus lourdes de conséquences que des politiques visant à encourager le principe « à travail égal, salaire égal », du moins dans la mesure où la discrimination salariale se manifesterait moins dans les nouveaux emplois où les hiérarchies traditionnelles ne sont pas aussi fermement établies.

Une évolution radicale s'est produite en ce qui concerne les choix de formation et de carrière des jeunes femmes ces quinze dernières années; elle aura de grandes répercussions sur l'avenir. Pendant cette période, le nombre de femmes qui ont fréquenté l'université et qui ont poursuivi leurs études au-delà du diplôme de premier cycle a augmenté beaucoup plus rapidement que les chiffres correspondants qui s'appliquent aux hommes. Ainsi, en 1966, les femmes ont constitué 33,7 pour cent des effectifs au niveau du premier cycle et 18 pour cent au niveau post-universitaire; en 1981, ces chiffres s'élevaient à

TABEAU 15-6 Pourcentage des femmes par rapport au nombre total de titulaires de diplômes décernés par des universités et collèges du Canada

Année	Baccalauréat et premier diplôme professionnel	Maîtrise	Doctorat
1966-1967	34,1	20,0	8,1
1967-1968	35,2	20,0	9,7
1968-1969	36,9	22,0	7,9
1969-1970	38,4	21,6	9,3
1970-1971	38,1	22,0	9,3
1971-1972	39,4	24,8	9,3
1972-1973	39,8	26,8	11,2
1974	41,5	27,2	12,3
1975	44,4	28,2	16,1
1976	46,3	30,5	18,8
1977	47,7	31,3	18,0
1978	48,5	32,8	18,2
1979	49,2	36,0	20,5
1980	49,6	37,4	23,0
1981	50,3	39,2	24,2

Source : Thomas H.B. Symons and James E. Page, « La situation de la femme à l'université » dans *Où trouver l'équilibre? Ressources humaines, enseignement supérieur et études canadiennes*, Ottawa Association des Universités et Collèges du Canada, 1984, p. 204.

46,6 et 37,3 pour cent respectivement⁶. Le tableau 15-6 montre l'accroissement substantiel du nombre de femmes qui ont obtenu le baccalauréat et le premier grade professionnel ou qui ont réussi une maîtrise ou un doctorat, entre 1966 et 1980.

Le tableau 15-7 démontre la progression accentuée du nombre de femmes dans des secteurs traditionnellement réservés aux hommes comme les sciences de l'ingénierie et les sciences appliquées, la médecine, le droit et la gestion des entreprises. Ces statistiques indiquent une réduction significative de la ségrégation professionnelle, du moins, si l'on se fie au nombre des universitaires.

L'évolution est de bonne augure pour la réduction à venir de l'écart salarial et de la ségrégation professionnelle à l'endroit des femmes. Ainsi qu'en témoigne une étude publiée récemment par le Conseil économique du Canada : « Durant les prochaines années, ce seront surtout ces jeunes femmes qui, entre 1971 et 1981, ont modifié les caractéristiques traditionnelles du travail féminin, réussiront à escalader les échelons de la hiérarchie dans leur milieu de travail⁷. »

Comme pour toute prévision concernant l'évolution à venir, les analystes ne sont pas d'accord sur l'étendue des réductions d'écart qui se produiront dans la rémunération et la ségrégation dans l'emploi. Ils ne sont pas non plus d'accord sur le temps que mettra l'évolution à se réaliser. Toute évaluation optimiste de la situation ne devrait pas empêcher de reconnaître que le

TABEAU 15-7 Pourcentage des femmes par rapport au nombre total d'étudiants inscrits à plein temps au premier cycle selon le domaine d'études, Canada

Année	Beaux-arts et arts appliqués	Génie et sciences appliquées	Médecine	Droit	Commerce et administration des affaires
1966	61,8	1,4	13,0	6,3	7,8
1967	61,2	1,5	13,8	7,3	8,4
1968	57,4	1,6	15,1	8,8	8,2
1969	56,9	1,6	17,1	10,9	8,5
1970	56,8	1,8	18,1	12,7	10,2
1971	53,9	2,4	20,3	14,9	13,9
1972	57,8	2,6	22,3	18,0	16,1
1973	58,2	3,3	24,3	20,3	18,1
1974	59,1	4,5	26,2	23,7	19,9
1975	60,8	5,5	27,2	26,7	22,3
1981	62,3	10,6	38,5	39,9	37,2

Sources : Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. W439-455; et Thomas H.B. Symons et James E. Page, « La situation de la femme à l'université » dans *Où trouver l'équilibre? Ressources humaines, enseignement supérieur et études canadiennes*, Ottawa, Association des Universités et Collèges du Canada, 1984, p. 219.

processus d'égalité en matière de salaires et d'emplois ne s'est manifesté que très lentement et que même l'accélération éventuelle du processus dont il est question n'entraînera probablement qu'un progrès dont l'ampleur ne sera pas pleinement satisfaisante.

Les répercussions des nouvelles mesures

La persistance, ne serait-ce que d'une certaine discrimination sur le marché du travail, démontre qu'il y a là un champ d'action considérable si on veut améliorer la situation. On devrait envisager deux objectifs principaux : le salaire égal pour un travail égal et la création d'occasions d'emploi.

Les mesures législatives classiques en faveur de l'égalité des salaires pour un travail semblable rattaché fondamentalement au même emploi, ont un certain rôle à remplir. Ce rôle est cependant limité du fait qu'il s'exerce sans doute surtout sur les 5 à 10 pour cent d'écart de rémunérations qui peut découler d'une discrimination salariale étroitement circonscrite dans des tâches similaires au sein d'un même établissement.

Les politiques de recrutement et de promotion visant l'égalité des chances d'emploi sont en mesure de jouer un plus grand rôle puisqu'elles influent sur la ségrégation professionnelle. Celle-ci, en général, semble plus fréquente et affecte davantage de travailleurs; elle représente peut-être 10 pour cent ou plus de l'écart global des rémunérations. Même si le principe du « salaire égal pour un travail de même valeur » a trait à la rémunération et non aux occasions d'emploi, sa fonction est plus vaste car il peut influencer les écarts

de rémunération dus à la ségrégation professionnelle. En fait, les politiques qui préconisent le principe du travail « de valeur égale » ont précisément été préconisées en vue d'établir des comparaisons quant aux divers emplois. Elles visent donc à surmonter l'insuffisance des politiques classiques d'égalité des salaires, qui sont établies pour comparer des emplois essentiellement semblables. Il est probable que l'effet du principe de « valeur égale » dans la loi vaut pour environ 10 pour cent des écarts de rémunérations; ces chiffres concordent avec l'écart d'application effective du principe de « valeur égale ». Ce principe pourrait cependant s'appliquer jusqu'à 20 pour cent des écarts de rémunération si, finalement, la loi s'appliquait aux augmentations de salaire aussi élevées que celles des emplois masculins « surévalués ». Entre ces deux formules, c'est sur celle de l'égalité des rémunérations qu'on a choisi de mettre l'accent au Canada. Cette initiative a pris diverses formes dont chacune comporte des effets éventuellement différents.

L'égalité dans le travail

Les premières mesures législatives ayant trait au principe de l'égalité des rémunérations — par exemple celles adoptées par l'Ontario en 1951 — exigeaient que pour un « travail égal », le salaire soit égal. Cette stipulation a considérablement entravé l'application du principe de l'égalité des rémunérations. Ainsi, lorsque l'emploi revêtait des dissemblances mineures, on les interprétait comme une interdiction d'établir des comparaisons sur la base de « l'égalité du travail ». On limitait également les comparaisons à « l'égalité du travail » au sein d'une même entreprise.

Le travail essentiellement semblable

La loi a été élargie afin de permettre de faire des comparaisons là où il existait des différences mineures de travail, dans la mesure où les fonctions étaient essentiellement semblables; c'est une expression qui a souvent été définie en fonction de la compétence, de la somme de travail, des responsabilités et des conditions de travail; éléments qui étaient d'ailleurs habituellement évalués indépendamment les uns des autres. Cela signifiait que le travail devait être essentiellement semblable dans *chaque* domaine comparé et qu'il n'était pas possible de compenser une légère insuffisance dans un domaine par un élément supérieur sur un autre plan.

La démarche combinée

La démarche « combinée », par contre, exige seulement que le travail soit essentiellement semblable lorsque l'on *combine* les compétences, la somme de travail, les responsabilités et les conditions de travail. Cette méthode plus souple permet que l'insuffisance d'un élément soit compensée par la « surabondance » d'un autre. Cela rend cependant *l'évaluation* de la comparabilité plus difficile car il est souvent nécessaire de faire des choix entre les composantes : à savoir, par exemple, si un peu plus de responsabilités compense un peu moins de compétence.

La démarche combinée est conforme à la manière dont les forces économiques déterminent la valeur d'un emploi. Les forces qui s'exercent sur le marché, par exemple, n'exigent pas que deux emplois également rémunérés soient identiques par les compétences, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail; il suffit simplement que l'évaluation faite par le marché de chacune de ces compétences s'additionne pour donner le même total. Bien qu'il s'agisse là d'une méthode qui concorde avec les principes économiques fondamentaux, elle exige que la valeur de chacune de ces composantes soit interchangeable.

La méthode combinée d'évaluation de l'égalité du travail se rapproche de celle de la « valeur égale » ou de la « valeur comparable », sauf qu'elle réduit les comparaisons aux emplois comportant essentiellement le même genre de travail. Si cette méthode permettait de comparer des emplois différents, elle se ramènerait alors à celle de l'égalité de valeur.

La valeur égale

Le principe de l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale permet de comparer et d'évaluer sur un même plan des emplois différents, dans la mesure où la « valeur de l'emploi » déterminée, par exemple, selon un système d'évaluation, se rapproche suffisamment de telle sorte qu'elle est considérée comme étant la même. Cette méthode permet de faire des comparaisons entre des emplois différents. On la préconise souvent en raison du fait que ses possibilités d'application plus vastes permettent de traiter les écarts de salaires découlant de la ségrégation professionnelle et de l'inégalité des rémunérations à l'intérieur de la même profession. À cet égard, son champ d'application est beaucoup plus étendu que celui de la législation classique relative à l'égalité des rémunérations. Cependant, si les comparaisons entre emplois nettement différents sont possibles en théorie, cela n'a pas été le cas dans la pratique, en partie parce que les méthodes d'évaluation d'emploi deviennent de plus en plus floues au fur et à mesure que les emplois examinés deviennent moins semblables.

Les comparaisons relatives à l'égalité de valeur tendent à être considérées comme la forme d'intervention la plus poussée en faveur du principe d'égalité des rémunérations. Ceci provient en partie du fait qu'elles couvrent la gamme la plus étendue des genres de travail comparables.

La valeur proportionnelle

S'il est cependant logique d'utiliser le principe administratif de la valeur déterminée par un système d'évaluation d'emploi — et c'est là une possibilité que nous aurons à discuter par la suite — il serait alors illogique (pour des questions de commodité) de ne permettre de comparaisons entre les emplois que lorsqu'ils sont de valeur *égale*. Une telle restriction interdirait tout rajustement. Par exemple, si une méthode d'évaluation d'emploi permettait de constater qu'un emploi occupé en majorité par des femmes obtenait, une cote

de 90 pour cent par rapport à un emploi occupé en majorité par des hommes, le rapport de rémunération ne serait toutefois que de 80 pour cent. Il semble que si la méthode d'évaluation d'emploi permettait vraiment de déterminer les valeurs relatives à ces emplois, les travailleurs occupant un poste où les femmes sont en majorité auraient un salaire correspondant à 90 pour cent de celui des travailleurs occupant des emplois occupés majoritairement par des hommes.

Le principe d'une rémunération proportionnelle pour un travail de valeur proportionnelle semble être un prolongement logique du principe de l'égalité des rémunérations pour un travail de valeur égale. Même si le principe de l'égalité de valeur implique des frais d'allocation ou d'administration excessifs, il est probable que les pressions politiques s'exerceront en faveur d'une rémunération proportionnelle si le principe de la valeur égale devient la norme établie.

Les lois sur l'égalité des rémunérations dans les diverses juridictions

Le tableau 15-8 résume les diverses formes de législation sur le principe d'égalité des rémunérations au Canada. Les deux ordres de gouvernement ont adopté, sous une forme ou sous une autre, une loi relative à l'égalité des rémunérations, habituellement au cours des années 1950 et à la suite de la Convention n° 100 sur l'égalité des rémunérations de l'Organisation internationale du travail, législation qui a été adoptée en 1951. La majorité de ces lois exigent que pour établir une comparaison, le travail soit essentiellement semblable et la plupart acceptent la méthode combinée qui permet des compensations entre les diverses composantes que représentent les compétences, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail. Cinq législations gouvernementales dispensent certains groupes des effets de la loi et sept autres autorisent les comparaisons lorsque les emplois sont exercés dans des endroits différents; mais exigent que ces comparaisons soient toujours faites au sein de la même société. La plupart des législations gouvernementales stipulent que les individus doivent présenter une plainte s'ils s'estiment autorisés à le faire en vertu de la loi. Trois d'entre elles seulement permettent à l'organe législatif d'effectuer des enquêtes et seul l'Ontario, et dans une moindre mesure la Saskatchewan, semblent observer cette pratique. Le nombre d'enquêtes est extrêmement réduit dans beaucoup de ces législations gouvernementales; l'Ontario, et à un degré moindre la Saskatchewan, sont de loin les provinces les plus actives. Il semble que les mesures en faveur du principe de valeur égale, qui peuvent seulement être adoptées à l'échelon fédéral et au Québec, s'exercent avec prudence.

Les autres questions relatives à la valeur égale du travail

La législation portant sur la valeur égale des tâches risque d'être la « vague de l'avenir » et fait partie des initiatives qui visent à assurer l'égalité de la rémunération. Il convient donc d'examiner ce principe plus en détail.

TABLEAU 15-8 Législation sur l'égalité des salaires au Canada par juridiction, 1981

Juridiction	Date de la 1 ^{re} loi	Concept d'égalité	Composantes autorisées	Groupes dispensés ^a	Même compagnie dans différents endroits ^b	Recherches engagées par agence ^c	Nombre d'enquêtes
Terre Neuve	1971	Comparable	oui	oui	oui	oui	n.d.
Île-du-Prince-Édouard	1959	Tout à fait identique	oui	oui	n.d.	non	1980 : 2
Nouvelle-Écosse	1957	Tout à fait identique	oui	oui	oui	non	1 par an
Nouveau-Brunswick	1961	n.d.	oui	non	oui	non	1980-1981 = 5 à 7
Québec	1964	Valeur égale	oui	non	oui	rare	32 depuis 1976
Ontario	1951	Tout à fait identique	non ^d	non	oui	oui	1980-1982 ^e = 374
Manitoba	1956	Tout à fait identique	non	non	non	rare	1978-1981 : 1
Saskatchewan	1952	Comparable	non	oui	non	oui	1980-1981 : 17 1981-1982 : 12
Alberta	1957	Tout à fait comparable	oui	oui	non	non	1980-1981 : 5
Colombie-Britannique	1953	Tout à fait comparable	non	non	oui	rare	n.d.

Gouvernement fédéral	1956	Valeur égale	oui	non	oui ^f	non	7 depuis 1977 ^g
-------------------------	------	--------------	-----	-----	------------------	-----	----------------------------

Source : Extrait de la Commission de la main-d'œuvre de l'Ontario, *The Employment of Women in Ontario*, (Toronto: la Commission, 1983, annexe XI).

- a) « Oui » signifie que quelques groupes sont dispensés. Ceci comprend généralement les domestiques, quelquefois les travailleurs étrangers et occasionnellement les membres d'organisations à but non lucratif;
- b) « oui » signifie que les comparaisons peuvent être faites au sein de la même compagnie en différents endroits;
- c) « Oui » signifie que l'organisme chargé de faire respecter les mesures, généralement une division d'emplois standards ou une commission des droits humains, peut entreprendre une enquête. « Non » signifie qu'un individu est tenu de faire une réclamation avant toute enquête. « Rare » signifie rarement, pour ainsi dire jamais; bien que la législation autorise l'agence à effectuer une enquête sans réclamation formelle;
- d) la *Loi 141* proposée avant la législation de décembre 1984, a des composantes;
- e) entre avril 1980 et février 1982, 374 enquêtes (115 vérifications de routine, 259 après réclamation), avec 86 violations pour 1 054 employés, qui ont reçu un règlement moyen de 519 dollars;
- f) les comparaisons peuvent être faites au sein de la même compagnie dans différentes locations, mais sans lieu géographique déterminé;
- g) incluant deux principaux groupes de règlements impliquant 3 480 travailleurs. Approximativement 20 réclamations furent sous enquêtes pendant ou aux environs de 1983.

Les méthodes d'évaluation des postes

La détermination de la valeur égale des tâches découle invariablement d'une méthode d'évaluation des postes. Il s'agit essentiellement d'évaluer les aptitudes, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail qui caractérisent un poste donné. Les adversaires du principe de la valeur égale ont fait valoir un certain nombre d'arguments contre les méthodes d'évaluation des postes. Nombre de leurs objections contiennent une part de vérité mais aussi leur part d'exagération. À l'occasion, on s'efforce par ces méthodes de comparer « des pommes et des oranges » mais cette situation se répète également dans tous les secteurs du marché.

De plus, les méthodes d'évaluation des postes deviennent difficiles car elles attachent de l'importance à différents éléments comme les aptitudes, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail. C'est pourquoi les comparaisons se compliquent, sans être nécessairement impossibles, lorsqu'elles portent sur des emplois disparates. Il n'est pas facile non plus de faire correspondre une notion objective de valeur à une tâche (c'est-à-dire une conception de la valeur qui est indépendante de l'évaluation du marché). Toutefois, le principe de la valeur égale s'applique à la valeur des éléments du poste : aptitude, somme de travail requis, responsabilité et conditions de travail, plutôt qu'au résultat obtenu qui peut ensuite être évalué d'après les lois du marché.

Les conceptions économiques de la valeur comparées aux conceptions administratives

Le principe de la valeur égale se rattache à l'évaluation des éléments d'un poste, à savoir les aptitudes, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail. Cependant, pour affecter de manière efficace les ressources humaines, il faut que la rémunération s'ajuste à la situation de l'offre et de la demande qui prévaut sur le marché du travail. Les évaluations administratives sont effectuées par des agents d'évaluation qui, lorsqu'ils attribuent une cote à chaque emploi, ne doivent pas tenir compte de cette situation. Leur évaluation sera fondée sur leur perception de la valeur « objective » des diverses tâches requises dans un poste donné. Cela signifie que la situation de l'offre (qui dépend de la volonté des travailleurs d'effectuer certaines tâches) et celle de la demande (qui dépend des besoins des employeurs) n'entrent pas directement en ligne de compte dans l'évaluation de la cote numérique à attribuer à chaque poste. Elles peuvent être prises en considération de manière indirecte en ce sens, par exemple, que certaines conditions de travail peuvent se voir attribuer une cote numérique plus élevée parce qu'un moins grand nombre d'employés sont disposés à les accepter. Néanmoins, les évaluations numériques des postes reposent dans l'ensemble sur une conception administrative (c'est-à-dire celle d'un évaluateur des tâches) de la valeur moyenne d'un poste.

Dans notre système actuel, la situation de l'offre et de la demande est un facteur important lorsque les taux de rémunération des différents postes sont établis. Il se peut, par exemple, que les femmes soient généralement mieux

disposées à offrir leurs services pour certains postes parce qu'elles en préfèrent les conditions de travail ou à cause de contraintes extra-professionnelles, telles que leurs obligations familiales. De même, si la demande des employeurs est faible en ce qui concerne certaines des aptitudes requises dans les emplois occupés principalement par des femmes, il est possible que la rémunération de ces dernières soit peu élevée pour les emplois en question. Ces facteurs ne contribuent pas nécessairement à l'établissement de la cote qui s'applique à ces postes.

Si, pour une même cote numérique, la rémunération était plus faible pour les postes tenus principalement par des femmes que pour les emplois occupés surtout par des hommes, la législation sur la valeur égale obligerait l'employeur à corriger la situation. Ce rajustement devrait intervenir même si les postes occupés principalement par des femmes étaient détenus par des travailleuses qui acceptent de plein gré une rémunération inférieure. C'est parce que les évaluateurs de postes négligent bien souvent ces facteurs d'offre de travail, lesquels peuvent refléter des préférences légitimes, que ce sont les méthodes administratives plutôt que commerciales de détermination de la rémunération qui suscitent des préoccupations à ce sujet. Un autre sujet de préoccupation sont les frais administratifs liés au processus même d'évaluation des tâches.

Déterminer les salaires par voie administrative est également susceptible de réduire la faculté d'adaptation des travailleurs au changement. À l'heure actuelle, les lois du marché et la négociation collective portent les rémunérations à un niveau relativement élevé dans les secteurs qui connaissent une expansion rapide et à un niveau relativement faible dans ceux qui sont en déclin ou en croissance lente. Ces écarts de rémunération entraînent un rajustement économique car ils constituent un signal qui pousse certains travailleurs à passer des secteurs en déclin à ceux qui sont en expansion. Ce processus, dont l'importance est certaine à long terme, est freiné dans une économie où les taux de rémunération sont déterminés par voie administrative. Le débat relatif à la viabilité de la législation sur la valeur égale doit répondre directement à la question de savoir si les salaires doivent être déterminés par les tendances économiques de l'offre et de la demande et la négociation collective ou par les méthodes d'évaluation des tâches.

Les choix qui s'imposent ne doivent pas être mutuellement exclusifs. Plus précisément, le recours à une méthode d'évaluation des tâches ou de la valeur égale, dans certains cas, peut compléter l'influence du marché en fournissant des renseignements aux parties et, peut-être, en éliminant les pratiques involontaires de discrimination. Après tout, les méthodes d'évaluation des tâches sont largement utilisées dans le secteur privé; elles doivent donc avoir une certaine valeur qui tient à l'information qu'elles apportent et à la protection de certains principes comme l'équité de traitement à l'intérieur de l'entreprise. Inversement, l'application générale du principe de la valeur égale, au moyen de mécanismes administratifs d'évaluation des tâches qui ne tiendraient pas compte des forces du marché, risque d'entraîner de sérieuses difficultés d'affectation. Elle est aussi de nature à provoquer des redressements du marché qui pourraient annuler, du moins en partie, les effets visés par le processus tout entier.

Les effets théoriquement prévus

Toute mesure qui augmente les salaires en regard d'autres dépenses relatives à la production de biens et de services entraînera des effets négatifs sur l'emploi. Face à cette hausse, en effet, les entreprises augmenteront leurs prix, réduiront leur production et feront en sorte de remplacer une main-d'œuvre devenue trop coûteuse. La main-d'œuvre féminine peut devenir un facteur de hausse des coûts, en raison de l'application du principe de l'égalité des salaires, d'où le risque, du moins à long terme, de conséquences dommageables pour l'emploi. C'est que les ressources de remplacement sont parfois assez abondantes. De plus, le rapport entre le coût de la main-d'œuvre féminine et le prix de revient total peut être élevé dans un certain nombre de secteurs du travail à prédominance féminine. Ces conséquences peuvent toutefois s'atténuer du fait que nombre de ces emplois se trouvent dans les secteurs publics et para-publics. De la sorte, le contribuable serait appelé à absorber l'augmentation des frais de rémunération sans que se manifeste une réduction prononcée de la demande de produits.

Les salaires élevés, outre leurs effets directs sur l'emploi, peuvent y exercer des effets indirects. On risque ainsi de réduire les occasions de formation professionnelle, tandis qu'une expérience accrue se traduirait par un moindre salaire; à long terme, l'augmentation de la rémunération peut en être freinée. Puisque des salaires plus élevés augmentent les coûts de production, les employeurs peuvent réagir en accroissant leurs exigences; donc les conditions de travail sont susceptibles de se détériorer. En revanche, les bénéficiaires du salaire égal sont favorables aux exigences accrues et aux responsabilités additionnelles qui s'ensuivent, particulièrement si leurs chances de promotion s'accroissent.

Les lois sur l'égalité de rémunération sont également susceptibles d'entraîner des rajustements plus subtils. Les entreprises peuvent effectuer de la sous-traitance, notamment des tâches qui risquent le plus de les exposer à des accusations d'inégalité dans la rémunération et échapper ainsi à la législation. Certaines variétés de produits peuvent être mises à part et certaines tâches peuvent être différenciées suffisamment pour ne pas paraître identiques et donc sujettes à des comparaisons salariales. De plus, des entreprises peuvent éviter d'embaucher des candidats qui représenteraient une menace en les poussant, à plus ou moins long terme, à adopter le principe du salaire égal pour d'importants groupes de travailleurs. Ces entreprises peuvent encore éviter de procéder à des évaluations internes de leurs structures salariales (spécialement à des évaluations des tâches et à des comparaisons de valeur égale), de crainte qu'on utilise les résultats de ces études contre elles si elles n'opèrent pas un redressement des déséquilibres éventuellement découverts. On recourt à ces exemples uniquement en vue d'illustrer certains des rajustements que peuvent entraîner des initiatives prises dans le domaine de la législation régissant les pratiques des employeurs.

La législation sur l'égalité d'accès à l'emploi

Alors que les mesures qui prévoient l'égalité de rémunération s'efforcent d'éviter la discrimination en matière de traitement, les programmes d'égalité

des chances sont conçus pour éviter la discrimination en ce qui concerne l'accès à l'emploi. Semblable discrimination peut, par exemple, se manifester au moment du recrutement, de l'embauche, de la formation, des promotions, des mutations et des cessations d'emploi.

La législation des divers gouvernements

Au Canada, tous les gouvernements ont adopté des politiques similaires d'égalité des chances dans l'emploi; ces programmes sont habituellement incorporés au *Code des droits de la personne* et s'inscrivent dans une politique plus large dont le but est d'interdire la discrimination pour des raisons de race, d'âge, de religion ou de nationalité. Dans la plupart des législations des divers gouvernements, on a ajouté l'interdiction de la discrimination pour des raisons de sexe au cours des années 1960 et 1970, à la suite de l'adoption, en 1958, de la Convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail relative à la discrimination dans le secteur de l'emploi.

La législation pertinente n'est habituellement appliquée que si quelqu'un dépose une plainte à titre individuel devant une Commission des droits de la personne. Si cette dernière juge la plainte fondée, elle met généralement en œuvre un long processus comprenant une enquête, une phase de conciliation et, finalement, une audience qui peut aboutir devant les tribunaux. La longueur de cette procédure et l'obligation de formuler une plainte individuelle constituent, de toute évidence, des obstacles à la protection dont jouissent les Canadiens contre la discrimination.

L'action positive

L'action positive se fonde sur l'idée qu'il n'est pas suffisant de rendre illégal des actes particuliers de discrimination. Il importe plutôt d'adopter des mesures énergiques pour alléger les effets de la discrimination passée, pour éliminer la discrimination présente et pour aider à prévenir la discrimination future. Ces initiatives se concentrent surtout sur les résultats des interventions et non pas seulement sur les possibilités d'emploi elle-mêmes.

L'action positive est une politique souple susceptible de prendre différentes formes. Elle implique surtout l'établissement de mesures visant l'engagement des groupes minoritaires, mais elle peut aller plus loin en fixant des quotas et en établissant une « discrimination à rebours ». En plus de déterminer des objectifs et d'arrêter un calendrier en vue de les réaliser, l'action positive suppose également la mise au point d'une banque de données qui contient l'information sur le sexe, la répartition par tâches professionnelles et la rémunération des effectifs.

Il existe plusieurs raisons en faveur de la création des programmes d'action positive. Ces programmes sont aptes à compenser l'effet cumulatif des pratiques discriminatoires passées; dans ce contexte caractérisé par des situations au départ inégales il faut, pour rétablir l'égalité des chances, imposer des mesures qui favorisent un groupe particulier. Ces mesures limitées dans le temps pourraient comprendre une formation en gestion pour

les femmes et des programmes spéciaux de recrutement destinés aux groupes sous-représentés. Les programmes d'action positive peuvent s'avérer un moyen nécessaire de sortir d'un cercle vicieux. Ils permettraient aux femmes ou à d'autres groupes d'acquérir l'expérience, la formation professionnelle, la confiance et les responsabilités qui feront en sorte que, finalement, l'action positive devienne inutile. Il faut rappeler que l'action positive aborde les questions de l'injustice et de l'utilisation inefficace des groupes cibles de travailleurs en se fondant sur l'idée de la discrimination qui prévaut dans notre système. Plutôt que de considérer le but des pratiques d'embauche, cette conception détermine la discrimination sur les lieux de travail; elle détermine de quelle manière les pratiques d'embauche affectent l'emploi à l'intérieur des groupes cibles. Enfin, l'action positive peut être un instrument efficace pour éliminer la ségrégation en incitant les entreprises à faire disparaître les barrières qui enferment certains groupes dans des activités particulières.

Toutes les provinces du Canada, à l'exception du Québec et de Terre-Neuve (ainsi que l'Alberta, sauf autorisation du Cabinet) autorisent les programmes volontaires d'action positive; elles les excluent du champ d'application des dispositions anti-discriminatoires⁸. En outre, le gouvernement fédéral et la Saskatchewan peuvent obliger l'employeur à adopter l'action positive lorsqu'un tribunal le juge coupable de discrimination; la Saskatchewan peut même, de sa propre initiative, ordonner qu'un tel programme soit institué. En ce qui concerne les autochtones, des programmes obligatoires d'action positive incorporés au contrat, auquel doivent se conformer les entrepreneurs, ont été prévus dans un certain nombre de mégaprojets entrepris conjointement par l'État et le secteur privé. Des programmes volontaires d'action positive, élaborés bien souvent avec l'aide des pouvoirs publics, sont également en vigueur dans plusieurs grands organismes privés ainsi qu'en différents endroits du secteur public.

Les effets attendus

Les programmes d'égalité d'accès à l'emploi accroîtront probablement la demande de main-d'œuvre féminine, donc les occasions d'embauche pour les femmes et, indirectement, leurs salaires. Ce résultat prévisible diffère considérablement de celui des programmes d'égalité de rémunération; ceux-ci, en fixant les salaires au-dessus de la norme du marché, sont susceptibles de réduire les occasions d'emploi. Si ce résultat attendu des programmes d'égalité des chances d'emploi se concrétisait, la législation portant sur l'égalité de rémunération ne serait plus aussi nécessaire. Cet effet des principes économiques fondamentaux contraste avec la thèse voulant que l'égalité de rémunération soit un complément nécessaire des programmes d'égalité des chances d'emploi—thèse qui repose sur l'opinion que ces programmes, sans l'égalité des rémunérations, entraîneraient simplement l'embauche de femmes à des salaires inférieurs. Cette thèse ne tient pas compte des pressions exercées par les programmes d'égalité des chances d'emploi qui peuvent contribuer à l'accroissement, tant de la rémunération, que des occasions d'emploi. Dans ce domaine, cependant, les lois du marché

semblent agir avec une lenteur considérable; la justice sociale exigerait qu'on recourt à des moyens politiques pour accélérer le processus.

Les constatations sur les effets de l'égalité de rémunération au Canada

On a déterminé⁹, sur la foi de données provenant de l'Ontario, que le transfert effectué en 1969 des mesures relatives à l'égalité des rémunérations du *Code des droits de la personne* dans la *Loi sur les normes d'emploi* – transfert qui avait pour but d'augmenter l'efficacité de la législation – n'avait pas permis d'obtenir une réduction statistiquement significative de l'écart salarial entre les hommes et les femmes. Il est possible que toutes les modifications éventuelles n'aient pas été relevées car les données n'ont été recueillies que pour chaque année qui a précédé et suivi l'adoption de la Loi en question. Une étude fondée sur l'analyse d'un autre ensemble de données, limitées là encore à l'Ontario, n'a pas permis non plus de relever de différence notable dans le profil du rajustement des salaires des hommes et des femmes consécutivement à la modification de la législation. Cette conclusion a été renforcée par une étude¹⁰ plus récente et plus longue (1946–1979) fondée sur un ensemble légèrement différent d'activités professionnelles et dont le but était de relever les effets des mesures législatives.

On peut se demander à quel point ces conclusions sont susceptibles de se généraliser. Il semble toutefois que des études empiriques ont démontré que les programmes classiques d'égalité de rémunération n'ont pas réduit de façon appréciable l'écart salarial entre hommes et femmes. Cette constatation ne signifie évidemment pas que la législation n'ait provoqué aucun effet sur certains groupes; il semble plutôt qu'elle n'ait pas atténué, de manière sensible, l'écart *global* entre les rémunérations respectives des hommes et des femmes.

Les constatations sur les initiatives relatives à la valeur égale des tâches

On peut illustrer par un certain nombre de cas, qui mettent en relief la valeur égale des tâches, l'effet des mesures anti-discriminatoires sur des groupes déterminés. Ainsi en est-il d'une étude d'évaluation des postes, effectuée pour l'État de Washington¹¹. Elle a constaté, par exemple, que le salaire pour les emplois principalement féminins représentait environ 80 pour cent de la rémunération attribuée aux hommes pour des emplois auxquels les évaluateurs donnaient la même cote numérique. Il est ressorti d'une analyse ultérieure qu'il en coûterait 37 900 000 dollars pour élever le traitement des postes « sous-évalués », détenus surtout par des femmes, au niveau moyen de rémunération; une décision judiciaire devait indiquer par la suite qu'environ 15 500 employées étaient en cause pour un rajustement de salaire moyen d'approximativement 2 445 dollars par travailleuse.

Une évaluation des tâches des employés municipaux à San José en Californie, a également révélé que la rémunération des fonctions occupées par

des femmes était de 2 à 10 pour cent inférieure au niveau de valeur comparable; les emplois détenus principalement par des hommes étaient rémunérés à des taux de 8 à 15 pour cent supérieurs à la valeur comparable, d'où un écart global de 10 à 35 pour cent entre des emplois relevant de la même cote numérique. Le rajustement effectué s'est élevé globalement à 1 400 000 dollars, soit 1 867 dollars¹² par personne, portant ainsi le traitement des 750 femmes occupant des postes « sous-évalués » au niveau de valeur égale. Une évaluation de tâches effectuée par des employés de l'État du Minnesota a également conduit à une affectation budgétaire d'environ 21 700 000 dollars pour permettre de rajuster le traitement des 8 225 employées occupant des postes « sous-évalués ». Cette somme représentait un rajustement de 2 638 dollars en moyenne par employée.

En matière de compétence fédérale au Canada, les dossiers portant sur la valeur égale des tâches n'ont mis en cause, pour la plupart, qu'un nombre restreint de personnes ou de systèmes de classification discriminatoires; on aurait aussi pu les traiter dans le cadre des programmes classiques d'égalité de rémunération. Un jugement de Cour a cependant été prononcé, en 1980, dans le cas de 475 bibliothécaires; il s'est traduit par le relèvement annuel de rémunération d'environ 1 million de dollars, soit 2 105 dollars par personne. Le jugement est intervenu à la suite de la comparaison des tâches qui incombaient aux bibliothécaires en question en regard des tâches dévolues aux préposés à la recherche historique, qui étaient surtout des hommes. De même, en 1982, 3 300 préposées aux services généraux ont profité d'une décision qui prévoyait un rajustement annuel de quelque 8 000 000 dollars, c'est-à-dire 2 424 dollars en moyenne par personne. Il s'agissait d'un relèvement de 20 pour cent de la rémunération des sous-groupes, constitués principalement de femmes; cette majoration était supérieure à celle accordée généralement aux États-Unis dans des cas relatifs à la valeur égale des tâches, parce que le rajustement accordé au Canada portait sur la rémunération des femmes au niveau de celle des hommes plutôt qu'au niveau moyen (hommes et femmes).

Ces chiffres illustrent l'ordre de grandeur des rajustements effectués auxquels a donné lieu, en pratique, le principe de la rémunération égale pour un travail d'égale valeur. Ces rajustements consistent essentiellement à relever d'environ 10 pour cent le traitement des postes « sous-évalués » occupés surtout par des femmes, c'est-à-dire de 2 000 dollars à 3 000 dollars. Il est toutefois impossible d'évaluer l'effet de ces modifications sur l'écart salarial global dans chaque domaine de compétence analysé.

Les résultats observés aux États-Unis

Les résultats concrets des diverses mesures portant sur l'égalité des chances d'emploi ont fait l'objet d'analyses approfondies aux États-Unis. Parmi ces mesures figurent le Titre VII de la Loi de 1964 sur les droits civiques, le *Civil Rights Act*, le titre relatif à l'égalité dans les possibilités d'emploi, l'*Equal Employment Opportunity* (EEO), ainsi que le décret *Executive Order 11 246* et ses modifications; ce dernier oblige les employeurs qui obtiennent des contrats de l'administration fédérale à adopter des programmes d'action

positive. La mesure précédente *Equal Employment Opportunity* (EEO) interdit la discrimination en matière de rémunération et d'emploi tandis que le décret mentionné oblige les entreprises qui obtiennent des contrats du gouvernement fédéral à instituer des programmes d'action positive dans les secteurs de l'emploi et de la promotion.

Les dispositions du Titre VII de la *Loi sur les droits civiques*, qui traitent de l'égalité des chances d'emploi, ont donné lieu à des résultats mitigés aux États-Unis. En revanche, l'action positive découlant du décret fédéral à propos des contrats obtenus du gouvernement a permis d'améliorer sensiblement la situation des travailleurs noirs mais a souvent détérioré celle des travailleuses blanches. Les données les plus récentes laissent également croire que l'action positive a été bénéfique aux noirs grâce, d'une part, à l'application de dispositions réglementaires plus rigoureuses et, d'autre part, à l'augmentation du nombre de noirs possédant un niveau d'instruction supérieur. La mise en vigueur des dispositions adoptées semble avoir un effet bien réel, tout comme l'expansion économique. Les dispositions qui prévoient l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi ont accru à la fois la rémunération et les occasions d'emploi, tandis que ces dernières étaient réduites par les programmes d'égalité de rémunération.

Conclusions

Ce tour d'horizon tend à illustrer le rôle et la portée qui revient aux mesures gouvernementales. Celles qui prévoient l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi présentent un certain nombre d'avantages sur les programmes classiques d'égalité de rémunération. Leur champ d'application est généralement plus vaste puisque le cloisonnement socio-professionnel est plus important que la discrimination salariale, pris au sens étroit du terme. L'égalité des chances permet également d'accroître, tant la rémunération, que les occasions d'emploi pour les femmes, tandis que l'égalité de rémunération risque de diminuer leurs occasions d'emploi et de formation professionnelle. Les employeurs ne peuvent échapper aux lois relatives à l'égalité des chances dans l'emploi en évitant d'embaucher des travailleurs de groupes particuliers, alors que cette éventualité est plus plausible dans le cas des programmes d'égalité de rémunération. Grâce aux éléments d'action positive que renferme la législation portant sur l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi, cette législation peut aussi décloisonner les activités professionnelles et contribuer à abandonner les opinions erronées qu'on entretient au sujet de la compétence de certains groupes.

Cette prédisposition à adopter des politiques favorables à l'égalité d'emploi témoigne de la préférence des commissaires à l'égard de mesures qui élargissent les choix et les possibilités d'emplois, minimisent les distorsions découlant des prix du marché et facilitent l'adaptation au marché, de même que l'orientation de la bonne personne au bon poste. Bien que l'analyse effectuée dans cette section incline vers des mesures qui encouragent l'égalité des chances d'emploi plutôt que vers des mesures qui encouragent la valeur égale, la présente Commission ne préconise pas l'abandon de cette dernière.

Nous recommandons toutefois, que l'adoption du principe du salaire égal pour un travail égal ne se poursuive pas à une plus vaste échelle, jusqu'à ce que les Canadiens en arrivent à une meilleure connaissance de ses conséquences probables.

La législation relative à la rémunération égale et à la valeur égale représente une évolution quantitative dans l'orientation des politiques, parce que de telles lois impliquent des idées de valeurs déterminées administrativement, qui peuvent s'avérer indépendantes des lois du marché, tout autant que des frais administratifs reliés à l'évaluation des tâches. En partie pour cette raison, son application habituelle s'est largement limitée au secteur public, où les effets des lois du marché sont passablement émoussés. Élargir et étendre ce principe au secteur privé représenterait une mutation radicale. L'évaluation des tâches passerait ainsi outre non seulement aux salaires déterminés par les lois du marché, mais également à ceux qui sont fixés par la négociation collective. En outre, des pressions se feraient sentir en vue d'appliquer le principe à plus vaste échelle – aux différents groupes de travailleurs du même sexe, par exemple.

Avant de prendre une telle initiative, il semblerait judicieux d'obtenir plus de renseignements sur un certain nombre de facteurs, entre autres sur les effets provoqués par ces mesures dans les rares cas où elles ont été appliquées. Il importe de susciter un débat plus rationnel sur les avantages et les inconvénients d'une détermination administrative de la rémunération par opposition à une détermination qui obéit au jeu du marché et de la négociation collective. Enfin, le principe de la valeur égale et du salaire égal doit être envisagé en fonction d'un vaste ensemble de critères d'évaluation des programmes, notamment : le contrôle des frais administratifs, la réalisation de la sélectivité recherchée (afin d'aider le groupe cible sans que d'autres en profitent), l'efficacité des allocations, l'octroi d'avantages réels plutôt qu'illusoire et l'accroissement, à terme, de la faculté d'adaptation.

Alors que l'adoption de mesures sur la valeur égale qui s'appliqueraient, en fait, au secteur privé constituerait un changement significatif de politique, l'action positive se prête à une mise en œuvre par étapes permettant de suivre les effets produits. Elle offre, de plus, l'avantage de se réaliser au moyen des mécanismes d'emploi; l'expérience acquise aux États-Unis permet aux Canadiens d'en conserver seulement les meilleurs aspects. Enfin, il y a de bonnes raisons de croire que le besoin de l'action positive ne sera que temporaire.

Recommandations

Les commissaires ont généralement approuvé la ligne de conduite suggérée par la Commission royale sur l'égalité dans l'emploi et nous apprécions l'appui du gouvernement fédéral dans sa réponse aux recommandations Abella. En général, cette ligne de conduite exige :

- le maintien des mesures existantes sur le salaire égal pour un travail de même valeur;

- une législation qui requiert de tous les employeurs, y compris les sociétés de la Couronne, qu'ils adoptent l'action positive conformément au *Code du travail* du Canada;
- l'imposition de conditions qui s'appliquent aux fournisseurs du gouvernement fédéral;
- l'encouragement des gouvernements provinciaux à faire de même.

Nous sommes cependant conscients que, comme cela s'est produit souvent précédemment, l'action du gouvernement manquera de détermination. Pour qu'elles soient respectées, ces lignes de conduite devraient faire l'objet de lois fermes plutôt que de recommandations. De plus, on devrait attribuer des moyens supplémentaires à la Commission des droits de la personne pour qu'elle puisse s'assurer que ces mesures seront appliquées.

Notes

1. Une discussion plus détaillée des constatations empiriques est fournie par Morley Gunderson dans « La discrimination, l'égalité des salaires et l'égalité des chances sur le marché du travail » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, sur laquelle est fondée une bonne partie de cette section.
2. Par exemple, Sylvia Ostry, *La femme canadienne au travail*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968; Roberta Robb, « Earnings Differentials Between Males and Females in Ontario, 1971 » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 11, mai 1978, p. 350–359; Morley Gunderson, « Decomposition of Male/Female Earnings Differential: Canada 1970 », dans *Revue canadienne d'économique*, n° 12, août 1979, p. 479–485; du même auteur, Morley Gunderson, *Labour Market Economics: Theory, Evidence and Policy in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980; M. Stelcner et D. Shapiro, « The Decomposition of the Male/Female Earnings Differential: Quebec 1970 », Montréal, Université Concordia, 1980; et finalement, C. Kapsalis, « La discrimination sexuelle sur le marché du travail », photocopie, 1980.
3. Par exemple, Reginald Robson et Mireille Lapointe, *Étude comparative sur les traitements accordés aux hommes et aux femmes qui enseignent dans les universités canadiennes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1980; Morley Gunderson, « Male-Female Wage Differential and the Impact of Equal Pay Legislation », dans *Review of Economics and Statistics*, n° 57, novembre 1975, p. 426–469; William Schrank, « Sex Discrimination in Faculty Salaries: A Case Study » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 10, août 1977, p. 411–433; M. Stelcner, « Différences salariales entre les hommes et les femmes du corps enseignant : une étude de cas à l'Université Concordia », Montréal, Université Concordia, 1979; P. Walmsley, M. Ohtsu et A. Verma, « Measuring Wage Discrimination Against Women: An Alternative to the Human Capital Approach », Saskatoon, Université de la Saskatchewan, 1980.
4. Morley Gunderson, « The Male-Female Earnings Gap in Ontario: A Summary », Toronto, Ministère du Travail direction de la recherche, 1982.
5. Jac-André Boulet et Laval Lavallée, *The Changing Economic Status of Women*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
6. Voir Alice Nakamura et Masao Nakamura, « Une vue d'ensemble des études sur le comportement des Canadiennes vis-à-vis du marché du travail » dans *Le travail*

et le salaire : le marché du travail au Canada, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

7. Jac-André Boulet et Laval Lavallée, *The Changing Economic Status of Women*, p. 3.
8. H. Jain, « Human Rights: Issues in Employment » dans *Human Resources Management in Canada*, N. Agarwal *et al.*, (édit.), Toronto, Prentice-Hall, 1983.
9. Morley Gunderson, « Male-Female Wage Differentials and the Impact of Equal Pay Legislation » dans *Review of Economics and Statistics*, n° 57, novembre 1975, p. 426-469.
10. Se référer à Morley Gunderson, « Spline Function Estimates of the Impact of Equal Pay Legislation », photocopie, 1984.
11. Consulter l'étude de *Norman D. Willis and Associates*, État de Washington, *Comparable Worth Study*, 1974; et *Comparable Worth Study, Phase II*, 1976.
12. John H. Bunzel, « To Each According to Her Worth? » dans *The Public Interest*, n° 67, printemps 1982, p. 77-79.

Le temps consacré au travail

Cette Commission a souligné l'importance du rôle que joue l'emploi et le revenu réel dans l'amélioration du bien-être des Canadiens. Un autre facteur-clé à cet égard est la diminution du temps consacré au travail et l'augmentation de celui dont on dispose pour les loisirs et les autres activités. Au cours du présent siècle, la réduction du temps consacré par les Canadiens au travail a été considérable. Elle se manifeste sur trois plans : le nombre d'heures de travail par semaine, le nombre de semaines de travail par an et le nombre d'années de vie active. Une semaine de travail plus courte, des congés plus nombreux et plus longs, l'entrée plus tardive dans la vie active et une retraite plus précoce, sont autant de facteurs qui ont sensiblement augmenté le temps absorbé par les activités extra-professionnelles.

Deux questions fondamentales sont liées au temps consacré au travail. La première a trait au temps de travail dans une économie où le niveau de l'emploi est normal; sur ce point, les commissaires estiment essentiellement que le temps consacré au travail doit être un reflet aussi fidèle que possible du choix des employés. La seconde question concerne la manière dont les horaires de travail et l'emploi s'adaptent aux fluctuations cycliques de l'économie. Cette question a déjà été traitée dans le troisième chapitre de ce Rapport.

Les horaires de travail hebdomadaires et annuels : caractéristiques actuelles et tendances historiques

On peut envisager les caractéristiques des horaires hebdomadaires de travail sous l'angle des heures effectives de travail, des heures rémunérées ou des heures normales de travail. Au cours d'une semaine donnée, les heures effectives de travail subissent l'influence de divers facteurs, notamment le pourcentage d'employés à temps partiel et d'employés à plein temps, la structure de l'industrie, le pourcentage des employés de bureau et des autres employés, les fluctuations cycliques de la demande de main-d'œuvre, les conflits de travail, les congés et les vacances. Les heures rémunérées, c'est-à-dire les heures pour lesquelles l'employé reçoit un salaire, y compris les congés, les vacances et les congés de maladie payés, dépendent également de tous ces facteurs à l'exception des vacances et des congés payés. Les heures normales, c'est-à-dire le nombre d'heures de travail au-delà desquelles des heures de rémunération supplémentaires doivent normalement être payées aux employés à plein temps, sont au contraire insensibles à ces facteurs, à l'exception de la composition par activité industrielle et du pourcentage des employés de bureau par rapport aux autres employés.

Le nombre des heures effectives de travail des employés canadiens varie considérablement. Les données de l'enquête de Statistique Canada sur la population active, présentées au tableau 15-9, indiquent, qu'en 1983, légèrement plus de la moitié des employés ont eu des horaires hebdomadaires « typiques » variant de 30 à 40 heures. Près d'un cinquième du nombre total des employés était des travailleurs à temps partiel, soit ceux que l'*Enquête sur la population active* définit comme des employés qui travaillent habituelle-

ment moins de 30 heures par semaine. En dépit de la grave récession qui a sévi en 1983, alors que le taux de chômage était en moyenne de 11,9 pour cent au Canada, plus de 20 pour cent des employés ont travaillé plus de 40 heures par semaine, et 12,6 pour cent ont travaillé plus de 50 heures par semaine.

Certains des employés qui travaillent pendant les longues heures indiquées au tableau 15-9, occupent plus d'un emploi. Comme les politiques relatives au temps de travail s'appliquent à l'emploi lui-même plutôt qu'à l'employé, il est intéressant d'étudier le nombre d'heures consacrées à l'emploi principal. Le tableau 15-10 montre que, dans l'ensemble, les heures consacrées à des emplois à temps partiel ajoutent peu à la moyenne des heures consacrées à l'ensemble des emplois. Ce tableau montre également que les employés à temps plein consacrent habituellement 41,5 heures par semaine à leur emploi principal.

La notion la plus pertinente, qui s'applique dans la majorité des cas, est la longueur de la semaine de travail normale (et de l'année de travail) pour les employés à plein temps. Le tableau 15-11 présente la répartition des heures normales de travail pour les employés de bureau et pour les autres, d'après les données les plus récentes publiées dans l'enquête annuelle de Travail Canada sur les salaires et les conditions de travail dans les établissements de 20 employés ou plus. Le plus fréquemment, la semaine de travail, dans tous les secteurs industriels est de 37,5 heures pour les employés de bureau et de 40 heures pour les autres. La semaine de travail moyenne pour les employés de tous les secteurs industriels est de 36,7 heures pour les employés de bureau

TABLEAU 15-9 Distribution des personnes occupées suivant le nombre d'heures travaillées pour l'ensemble des domaines d'activité au Canada en 1983

Nombre d'heures	Les deux sexes		Hommes		Femmes	
	(par milliers)	%	(par milliers)	%	(par milliers)	%
0	797	7,4	442	7,1	355	7,9
1-29	1 982	18,5	680	10,9	1 302	29,0
30-34	1 038	9,7	541	8,7	497	11,1
35-39	1 656	15,4	720	11,5	937	20,8
40	2 932	27,3	2 021	32,4	912	20,3
41-49	973	9,1	720	11,5	253	5,6
50 ou plus	1 356	12,6	1 116	17,9	240	5,3
Total	10 734	100,0	6 240	100,0	4 495	100,0

Source : Statistics Canada, *Labour Force Annual Averages 1975-1983*, Cat. No. 71-529 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984), p. 269; and tabulations by the Commission.

TABLEAU 15-10 Moyenne des heures travaillées par semaine au Canada en 1983

Catégorie d'employés	(par catégorie d'employés)	
	Heures effectivement travaillées	Heures habituellement travaillées
Tous les emplois		
Tous les employés	37,3	37,8
Employés à plein temps	41,3	42,0
Employés à temps partiel	15,3	14,9
Emploi principal		
Tous les employés	36,8	37,3
Employés à plein temps	40,8	41,5
Employés à temps partiel	15,1	14,7

Source : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975-1983*, catalogue n° 71-529, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 287 et 296.

Nota : Les moyennes sont calculées en excluant les personnes qui étaient occupées mais qui n'ont pas travaillé au cours de la semaine de référence.

et de 39,5 heures pour les autres; la moyenne générale est de 38,2 heures de travail par semaine.

Les données relatives aux heures normales, dans le secteur de la fabrication, portent sur une période beaucoup plus longue que les données qui s'appliquent à l'économie dans son ensemble. Le tableau 15-12 présente les données relatives aux heures de travail hebdomadaires normales, dans le secteur de la fabrication pour certaines années comprises entre 1870 et 1946 et pour chaque année de 1949 à 1982; les chiffres concernant cette seconde période sont basés sur l'enquête de Travail Canada relative aux conditions de travail. Ceci indique que la durée de la semaine de travail a diminué assez régulièrement pendant la plus grande partie du présent siècle, mais que cette diminution s'est effectuée à un rythme progressif au cours des années 1960 et 1970.

Immédiatement après les Première et Seconde Guerres mondiales on a pu observer une réduction assez radicale de la semaine de travail. Certains affirment que la démobilisation des soldats aurait alors laissé craindre un chômage marqué, accentuant d'autant les pressions en faveur de la réduction de la semaine de travail¹. D'autre part, la nécessité de maintenir la production élevée au cours des deux guerres a pu interrompre la réduction lente et progressive de la semaine de travail; cette dernière a repris son cours normal après chaque guerre.

Les données relatives aux heures normales de travail dans les industries autres que manufacturières et pour l'ensemble de l'industrie, ne sont publiées que pour les années postérieures à 1963. Les statistiques de la période

**TABLEAU 15-11 Heures normales hebdomadaires, 1982:
fabrication et toutes les industries**

Heures par semaine	Toutes les industries %	Fabrication %
Employés de bureau		
Moins de 35 heures	3	2
35 heures	29	21
Entre 35 et 37,5 heures	15	11
37,5 heures	43	39
Plus de 37,5 heures	10	27
Moyenne – employés de bureau	36,7 heures	37,4 heures
Employés hors des bureaux		
Moins de 37,5 heures	6	5
37,5 heures	10	3
Entre 37,5 et 40 heures	7	2
40 heures	68	82
Plus de 40 heures	6	7
Moyenne – employés hors des bureaux	39,5 heures	39,8 heures
Moyenne – employés de bureau et hors des bureaux		
	38,2 heures	39,2 heures

Source : Canada, Travail Canada, 1982 – *Conditions de travail dans l'industrie canadienne*, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 4 et 6; et calculs effectués par la Commission.

Nota : Les moyennes sont calculées en appliquant la méthode utilisée par Chan F. Aw dans « Heures normales de travail: tendances, déterminants et implications », Ottawa, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, Travail Canada, 1982.

comprise entre 1963 et 1979 montrent que le taux de réduction des heures normales de travail ne s'est pas stabilisé dans toutes les industries au cours des années 1960 et 1970². Entre 1963 et 1979, la semaine de travail normale dans le secteur de la fabrication a diminué d'une heure; une réduction semblable ou inférieure s'est produite dans le secteur des transports et des communications, comme dans celui du commerce et des finances. Au cours de la même période, la durée de la semaine de travail normale a diminué de plus de deux heures dans les secteurs de l'exploitation forestière et minière et de cinq heures dans celui des services. La réduction moyenne des heures hebdomadaires de travail pour l'ensemble des industries a été de 1,8 heure. Comme l'indiquent des analyses empiriques des données canadiennes d'après-guerre relatives aux heures de travail hebdomadaires l'un des facteurs les plus importants de cette réduction à long terme des heures de travail est la hausse progressive du taux des salaires réels³.

TABLEAU 15-12 Nombre d'heures habituellement travaillées par semaine dans le secteur de la fabrication au Canada, pour des années choisies entre 1870 et 1982

Année	Heures	Année	Heures
1870	64,0	1962	40,4
1901	58,6	1963	40,3
1911	56,5	1964	40,2
1921	50,3	1965	40,2
1926	50,2	1966	40,2
1931	49,6	1967	40,0
1936	49,2	1968	39,9
1941	49,0	1969	39,9
1946	48,7	1970	39,8
1949	43,5	1971	39,8
1950	43,2	1972	39,7
1951	42,6	1973	39,6
1952	42,3	1974	39,5
1953	42,0	1975	39,4
1954	41,5	1976	39,4
1955	41,3	1977	39,3
1956	41,1	1978	39,3
1957	40,0	1979	39,3
1958	40,7	1980	39,2
1959	40,6	1981	39,2
1960	40,6	1982	39,2
1961	40,4		

Sources : 1870 Calculs par O.J. Firestone, cité par S. Ostry et M. Zaidi dans *Labour Economics in Canada*, 3^e éd., Toronto, Macmillan, 1979, p. 80;

1901- Calculs par G. Saunders et S.M.A. Hameed à partir de données non publiées
1946 de Travail Canada, reflétées par Ostry et Zaidi dans *Labour Economics in Canada*, p. 80;

1949- Calculs par Chan F. Aw, « Heures normales de travail: tendances, détermi-
1979 nants et implications », Ottawa, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, Travail Canada, 1982, à partir du rapport *Conditions de travail dans l'industrie canadienne*;

1980 - Calculs de la Commission s'inspirant des données contenues dans le rapport
1982 de Travail Canada intitulé *Conditions de travail dans l'industrie canadienne*.

La diminution graduelle de la durée de la semaine de travail normale s'est accompagnée d'une diminution de l'année de travail, d'où des congés plus nombreux et des vacances annuelles plus longues. Le tableau 15-13 montre, qu'au cours des trente années qui se sont écoulées entre 1949 et 1979, les congés, dans le secteur de la fabrication, sont passés de 6,9 jours par an à 11,1 jours par an et les vacances annuelles de 2,3 semaines à 3,6 semaines. Si l'on tient compte de l'augmentation des jours de congés et de vacances, la semaine de travail normale nette, dans le secteur de la fabrication, soit la semaine de travail normale (brute) moins le nombre moyen d'heures hebdomadaires déduites pour congés et vacances, est tombée de 40,4 heures à 34,9 heures entre 1949 et 1979. Pour l'ensemble des industries, cette moyenne est tombée

TABLEAU 15-13 Tendances au niveau des jours fériés et des congés annuels au Canada, pour des années choisies entre 1949 et 1979

Année	Fabrication			Toutes les industries		
	Heures normales brutes	Jours fériés annuels	Semaines de congés annuels	Heures normales nettes	Heures normales brutes	Heures normales nettes
1949	43,5	6,9	2,3	40,4	—	—
1954	41,5	7,4	2,4	38,4	—	—
1959	40,6	7,8	2,7	37,3	—	—
1964	40,2	8,0	2,8	36,8	40,1	36,7
1969	39,9	8,8	3,1	36,2	39,5	35,8
1974	39,5	10,1	3,4	35,4	38,8	34,8
1979	39,3	11,1	3,6	34,9	38,3	34,0

Source : Chan F. Aw, « Heures normales de travail : tendances, déterminants et implications », Ottawa, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, Travail Canada, 1982, p. 16 et 64.

de 36,7 heures à 34,0 heures, entre 1964 et 1979. Ces diminutions suivent de près l'évolution intervenue au cours du siècle dernier, elles représentent une réduction de la durée de la semaine de travail d'environ deux heures par décennie.

Les facteurs influant sur le temps de travail

Dans les milieux de travail non syndiqués, l'employeur semble posséder la latitude de déterminer unilatéralement les horaires, les salaires et autres conditions de travail. Au niveau économique, toutefois, l'employeur a intérêt à tenir compte de l'opinion de ses employés en matière de travail. Ainsi, les horaires résultent en réalité de l'interaction de la volonté des employeurs et des employés. Le choix laissé à un employé de travailler un nombre d'heures données au cours de chaque période déterminée dépend de divers facteurs personnels : son âge, sa santé et le nombre de personne à sa charge; il dépend de conditions de travail : par exemple, la température ou la propreté des lieux; les exigences physiques inhérentes à la nature du travail et les facteurs pécuniaires, comme les salaires et les autres sources de revenus découlant de l'emploi, sont également des facteurs qui entrent en ligne de compte.

L'augmentation des salaires réels paraît exercer des effets contradictoires sur le choix relatif au temps de travail. D'une part, toute augmentation du salaire réel joue en faveur du travail plutôt que des loisirs; il encourage par le fait même l'employé à allonger sa semaine de travail. En revanche, un revenu plus élevé tiré d'une augmentation du salaire réel améliore la situation pécuniaire des employés et les incitent habituellement à accroître leurs loisirs,

donc à moins travailler. Des données empiriques semblent indiquer que, pour la majorité des travailleurs, ce dernier effet paraît devoir prédominer : lorsque son salaire augmente, une personne a tendance à réduire le nombre de ses heures de travail. Il s'ensuit que, sur une période étendue, l'augmentation du salaire réel devient la principale raison de la réduction du temps de travail.

En raison de l'action réciproque qui s'exerce entre employeurs et employés au sujet des heures de travail, il peut arriver que dans une certaine mesure on normalise les heures de travail; dès lors, chaque employé n'aura pas la liberté de travailler pendant le nombre hebdomadaire d'heures qui lui convient. Il faut également considérer que l'entreprise a tout intérêt à faire en sorte que l'horaire de travail de son personnel corresponde aussi étroitement que possible au choix de ce dernier. Plus la divergence s'accroît entre les heures effectives de travail et l'horaire qu'ils souhaitent, plus les employés chercheront à quitter l'entreprise en vue de trouver ailleurs l'horaire qui leur convient. Dans ce cas, l'employeur devra verser un salaire plus élevé s'il veut attirer ou tout simplement garder la main-d'œuvre dont il a besoin.

L'employeur doit de plus tenir compte de certains coûts de l'emploi directement liés au nombre de ses employés. Les primes d'assurance pour soins dentaires, dont le montant par employé est fixe, relèvent de cette catégorie, il en est de même des frais de recrutement et de formation professionnelle des employés, amortis sur une certaine période d'emploi prévue au sein de l'entreprise. Un employeur doit également assumer un certain nombre de charges financières découlant du nombre de ses employés, situation qui encourage l'employeur à réduire au minimum le nombre de ses employés et ainsi à réduire d'autant ses frais découlant de l'emploi. Cette même raison peut inciter l'employeur à accroître le nombre d'heures de travail par employé au-delà de l'horaire souhaité par son personnel. De plus longues heures de travail risquent, d'autre part de réduire la satisfaction au travail des employés, d'accroître leur fatigue, et d'amener l'employeur à verser des primes pour les heures supplémentaires, au-delà des normes fixées par la loi ou par une convention collective. La sagesse dicte donc à l'employeur de choisir un horaire qui puisse réduire les coûts au minimum, tout en tenant compte de l'effet net de ces divers facteurs.

Les obstacles à la réduction de l'horaire de travail

Comme les horaires de travail reflètent à la fois la volonté de l'employeur et celle de l'employé, il est possible que ces horaires ne satisfassent pleinement ni l'une ni l'autre des deux parties. La présente Commission estime que les horaires de travail devraient, dans la mesure du possible, refléter le choix des employés. Dans cette perspective, il faudrait étudier tous les facteurs, sauf ceux qui sont reliés aux impératifs de la production, de nature à amener les employeurs à préférer des horaires plus chargés que ceux envisagés par les employés. Il existe plusieurs exemples d'obstacles de ce genre qui prennent leur source dans les lois sur les normes d'emploi et les relations de travail; ces lois ont en général été rédigées au bénéfice des employés à temps plein.

Certaines lois exigent des employeurs qu'ils versent à un fonds commun un pourcentage déterminé de la rémunération annuelle de chaque employé,

jusqu'à concurrence d'un plafond fixé par employé. Ce sont les lois relatives aux accidents de travail, tant aux paliers fédéral que provincial, et celles qui régissent le Régime des pensions du Canada (RPC) (ou le Régime des rentes du Québec (RRQ)); elles s'appliquent à tous les employés. Dans le cas de l'assurance-chômage (A-C), les employeurs sont tenus de payer les primes sur les rémunérations jusqu'à concurrence d'un plafond hebdomadaire déterminé par employé. (En 1985, ce plafond représentait 3,29 pour cent des rémunérations, jusqu'à concurrence d'un montant assurable de 460 dollars par semaine par employé⁴.) Ces plafonds ont pour but d'éviter que les montants des prestations, qui sont également proportionnelles aux rémunérations jusqu'à concurrence du plafond fixé, n'atteignent des sommes excessives pour les personnes à revenu élevé.

L'un des effets inattendus de l'établissement d'un plafond aux cotisations est de créer un coût relatif à l'employé dont les revenus sont supérieurs au plafond. Si le nombre d'heures de travail est réduit et si on embauche des employés supplémentaires, la part des rémunérations imposables augmentera. Les plafonds annuels pour le RPC et les indemnités des accidents du travail constituent donc un obstacle pour ceux qui veulent travailler moins d'une année complète; le plafond hebdomadaire de l'assurance-chômage crée un autre obstacle pour ceux qui veulent travailler moins d'une semaine complète. Des études théoriques ont démontré, qu'en raison des plafonds imposés à ces avantages complémentaires requis par la loi, le remplacement d'un employé à temps plein par deux employés à mi-temps entraînerait une augmentation des coûts de main-d'œuvre pouvant atteindre 2,5 pour cent, selon le niveau de rémunération initial⁵. L'effet est directement lié à la réduction proportionnelle du nombre des heures de travail.

Il serait souhaitable d'éliminer ces obstacles artificiels, étant donné que la préférence de l'employeur pour des horaires plus longs et un nombre d'employés plus réduit donne lieu à l'établissement d'horaires qui ne correspondent pas totalement aux désirs des employés; en outre, cette situation réduit les perspectives d'emploi pour les Canadiens en chômage. Se contenter d'éliminer les plafonds imposés aux cotisations n'est cependant pas la bonne solution, car ces plafonds ont un but social. Il serait préférable de calculer les cotisations pour l'assurance-chômage, les accidents du travail et le Régime des pensions du Canada (RPC), sur la base des rémunérations *horaires* et en fixant un plafond aux montants imposables. Cette mesure éliminerait les inconvénients qui touchent ceux dont les heures de travail sont réduites, tout en maintenant la fonction sociale des plafonds. Bien entendu, il peut être nécessaire, dans certains cas, de toujours calculer les cotisations sur la base des rémunérations hebdomadaires ou annuelles, lorsqu'il est peu pratique de les calculer selon les heures de travail hebdomadaires. Ce ne serait pas là un inconvénient sérieux, car certains programmes, destinés à réduire l'horaire de travail hebdomadaire, s'avéreraient tout aussi peu commodes en telles circonstances.

Les lois sur les normes d'emploi exigent habituellement des employés qu'ils travaillent pendant une période minimum continue pour justifier leur admissibilité aux prestations, telles celles des jours fériés, et au droit de recevoir un préavis en cas de cessation d'emploi. Le *Code du travail* du

Canada, par exemple, autorise un employé à obtenir neuf jours de congés payés par an, dans la mesure où il a été employé pendant un minimum de 30 jours et a travaillé pendant au moins 15 des 30 jours civils ayant précédé le congé. Cette disposition disqualifierait un employé qui n'aurait travaillé que trois jours par semaine, mais n'aurait aucun effet sur un employé n'ayant travaillé que quatre heures par jour. L'inégalité, qui affecte certaines catégories d'horaires réduits, pourrait être éliminée tout en maintenant l'exigence d'un emploi continu. On atteindrait cet objectif, par exemple, en exigeant qu'un employé ait travaillé au moins 60 pour cent de son horaire normal au cours des 30 jours précédents.

Une autre inégalité provient de la pratique administrative de certaines commissions des relations du travail, qui consiste à imposer des négociations distinctes à l'endroit des employés à temps partiel. Ainsi, la Commission des relations de travail de l'Ontario exclut des négociations, des employés à temps plein, tout employé qui travaille moins de 24 heures par semaine. Les employés à temps partiel peuvent néanmoins faire partie de groupes de négociation distincts. Une des conséquences possibles de cette distinction à l'égard des employés à temps partiel est qu'un employé à temps plein, qui choisit de ramener son horaire hebdomadaire à 20 heures, risque de ne plus pouvoir bénéficier des salaires et des avantages sociaux découlant de la convention collective.

La Commission des relations de travail de l'Ontario a déclaré que, à son avis, les employés à temps plein et à temps partiel n'avaient pas suffisamment d'intérêts communs pour être inclus dans les mêmes négociations. La récente Commission d'enquête sur le travail à temps partiel est cependant arrivée à la conclusion que la distinction des employés à temps partiel et des employés à temps plein contribuait à l'iniquité des salaires et des conditions de travail pour le premier groupe. Elle a cependant recommandé que les commissions des relations de travail incluent tous les employés à temps partiel, qu'ils soient employés régulièrement ou sur une base occasionnelle, dans les mêmes négociations que les employés à temps plein⁶. L'adoption de cette recommandation contribuerait à éliminer toute tendance susceptible de se produire à l'encontre de la réduction des horaires de travail dans l'économie canadienne.

Les avantages complémentaires, négociés dans le secteur privé, peuvent également créer un obstacle involontaire à la réduction du nombre d'heures de travail. Le tableau 15-14 illustre les dépenses que représentaient les avantages complémentaires au Canada en 1978, l'année la plus récente pour laquelle Statistique Canada a publié une enquête sur les coûts d'indemnisation. Ce tableau montre que les avantages complémentaires ajoutent près de 33 pour cent au salaire de base des travailleurs. Bien que nombre de ces avantages soient proportionnels au nombre d'heures de travail, certains d'entre eux, comme l'assurance médicale ou dentaire et l'assurance-vie, représentent des coûts liés au nombre d'employés, ce qui pourrait encourager les employeurs à prolonger l'horaire de travail de leur personnel. Si les cotisations patronales à ces régimes d'assurance étaient calculées en fonction du nombre d'heures de travail, les régimes en question cesseraient de constituer un obstacle à la réduction des horaires. Comme semblable évolution n'augmenterait pas sensiblement les coûts administratifs, les

**TABLEAU 15-14 Dépenses liées aux avantages sociaux par salarié,
Canada, 1978**

Élément	(données de Statistique Canada)		
	Dépense annuelle moyenne par salarié	Pourcen- tage de la masse salariale	Pourcen- tage de la rému- nération de base des heures normales
Rémunération de base des heures normales	12 301	74,6	100,00
Commissions et primes	263	1,6	2,14
Heures supplémentaires et primes	522	3,2	4,24
Primes de poste	46	0,3	0,37
Autres primes	53	0,3	0,43
Total – rémunération des heures travaillées	13 185	80,0	107,18
Absences payées			
Jours fériés payés	586	3,6	4,76
Vacances payées	794	4,8	6,46
Congés de maladie payés	170	1,0	1,38
Congés pour motifs personnels et autres	27	0,2	0,22
Total – absences payées	1 577	9,6	12,82
Paiements directs divers			
Échelle mobile	61	0,4	0,49
Gratifications de Noël, etc.	51	0,3	0,42
Indemnités de cessation d'emploi	30	0,2	0,24
Prestations imposables			
Régimes provinciaux d'assurance-maladie	82	0,5	0,67
Autres avantages	57	0,4	0,46
Autres paiements	28	0,2	0,23
Total – paiements directs divers	310	1,9	2,52
Rémunération brute (total – paiements directs)	15 071	91,4	122,51
Versements des employeurs aux régimes de bien-être et de prévoyance des salariés			
Indemnisation des accidents de travail	186	1,1	1,51
Assurance-chômage	209	1,3	1,70
Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec	161	1,0	1,31
Régimes de pension privés	558	3,4	4,53
Régie d'assurance-maladie du Québec	59	0,4	0,48
Régime d'assurance-vie et d'assurance-maladie privés	203	1,2	1,65
Autres régimes de prévoyance	33	0,2	0,27
Total	1 410	8,6	11,46
Masse salariale	16 481	100,0	133,97

Source : Statistique Canada, *Rémunération des salariés au Canada – Ensemble des industries, 1978*, catalogue n° 72-619, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1980, p. 16-19.

gouvernements canadiens devraient encourager l'adoption de cette formule dans les négociations collectives, les politiques de gestion du personnel, aussi bien que la législation.

Dans ce chapitre, les commissaires ont déterminé un certain nombre de politiques applicables au marché du travail et de dispositions négociées à titre privé, qui encouragent des horaires de travail ne correspondant pas complètement à la volonté des employés. Il est logique de modifier ces politiques et ces dispositions, lorsque l'économie permet le plein emploi. Dans une période de chômage élevé, ces changements permettraient peut-être d'éviter une situation dans laquelle certains Canadiens ont des horaires de travail plus longs qu'ils ne le désirent, alors que d'autres n'ont pas d'emploi.

La manière dont les emplois et les horaires de travail s'adaptent aux fluctuations économiques cycliques est un problème conséquent. Le choix entre les licenciements et les réductions d'horaires (ou, si les deux sont utilisés, la proportion de chacun) dépend d'une diversité de facteurs qui reflète les préférences des employeurs et employés. En général, les employés et employeurs peuvent évaluer ces coûts et bénéfices et font les choix appropriés, sans besoin d'une réglementation générale. Cependant les politiques existantes peuvent involontairement influencer les choix. Il est, par conséquent, important de les examiner ainsi que leurs influences potentielles.

Le système actuel d'assurance-chômage représente un obstacle important aux horaires réduits parce qu'il procure des allocations aux individus sans travail pour une semaine entière, mais non pour ceux dont le revenu chute, en raison d'horaires diminués. Cet état de fait incite employeurs et employés à préférer les licenciements aux réductions d'horaires pour faire face à des diminutions temporaires de travail. On peut éliminer une telle tendance involontaire vers les licenciements en modifiant soit le financement de l'A-C ou les prestations.

Comme nous l'avons déjà indiqué relativement au système de l'A-C, l'évaluation par l'expérience du système de financement de l'assurance-chômage aurait plusieurs avantages, l'un d'eux serait de contrebalancer la tendance qui privilégie les licenciements en les rendant plus coûteux pour l'entreprise. L'autre alternative serait un programme d'indemnités à court terme qui opérerait au niveau des prestations.

Un programme d'indemnités à court terme fut promulgué au Canada en janvier 1982. Le programme nécessite, essentiellement, la redistribution des prestations d'A-C qui auraient dû être versées aux ouvriers licenciés.

Ainsi, les personnes dont les heures de travail sont diminuées reçoivent des revenus supplémentaires sous la forme de prestations d'A-C. La combinaison d'une augmentation du temps libre et d'une réduction relativement faible du revenu rend le programme attrayant pour la plupart des employés. Les employeurs assument des coûts plus élevés qu'en cas de licenciements; les coûts supplémentaires prennent la forme d'avantages sociaux et de dépenses administratives liées au programme⁷.

Les prestations d'assurance-chômage ont considérablement augmenté (1,35 fois supérieures) durant le programme comparé à celles de l'assurance-chômage conventionnelle. Les deux principales raisons furent l'abandon de la période normale d'attente de deux semaines, un moyen de rendre le

programme plus attrayant aux anciens employés dont le risque de licenciement était faible et le fait que le programme n'excluait pas la possibilité de profiter des prestations conventionnelles. Comme conséquence de la seconde disposition, environ la moitié des employés, qui devaient au départ être licenciés, le furent après la conclusion de l'accord d'indemnisation à court terme, élevant ainsi, la totalité des coûts du programme.

En raison du coût plus élevé du programme de compensation à court terme, dans ses deux formes de dépenses supplémentaires d'A-C et de coûts additionnels administratifs, la Commission préfère opérer sur le plan financier pour compenser toute tendance aux licenciements rendus possibles par les mécanismes du système d'assurance-chômage. De même, l'évaluation par l'expérience apporte plusieurs autres avantages importants. Cependant, il sera utile de conserver le programme d'indemnité à court terme jusqu'à ce que l'évaluation par l'expérience ait été faite, bien que ce programme puisse, toutefois, être modifié jusqu'à un certain point afin de réduire les coûts de l'assurance-chômage et la complexité administrative.

Notes

1. Lise Poulin-Simon, « Le loisir industriel, variable d'ajustement économique aux crises de l'emploi » dans *Loisir et Société*, n° 6, 1983, p. 187-207.
2. Chan F. Aw, « Heures normales de travail : tendances, déterminants et implications », Ottawa, Travail Canada, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, 1982, p. 64.
3. S. M. A. Hameed, « Déterminants économiques et institutionnels de la semaine moyenne de travail au Canada » dans *Work and Leisure in Canada*, S. M. A. Hameed et D. Cullen (édit.), Edmonton, University of Alberta, Faculty of Business Administration and Commerce, 1975, p. 1-18; Keith Newton et Norm Leckie, « Déterminants des heures de travail hebdomadaires au Canada » dans *Industrial Relations*, n° 34, 1979, p. 257-271; et Chan F. Aw, « Heures normales de travail : tendances, déterminants et implications ».
4. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Taux et durée des prestations*, Ottawa, Emploi et Immigration, 1984.
5. N. Meltz, G. Swartz, et F. Reid, *Sharing the Work: An Analysis of the Issues in Worksharing and Jobsharing*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
6. Canada, Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada : Rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel*, Ottawa, Travail Canada, 1983, p. 31.
7. Pour de plus amples informations, voir l'étude de la Commission par Frank Reid, « La réduction des heures de travail : le travail partagé et la baisse du chômage » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.



Politiques d'immigration

Introduction 727

Notes 728

Les politiques d'immigration actuelle du Canada 729

Établissement des politiques d'immigration 730

Note 732

Établissement du niveau de l'immigration 733

Notes 734

Autres considérations 735

La vie dans une société multiraciale et multiculturelle 735

Note 736

Recommandations 737



Politiques d'immigration

Introduction

Au cours des années, les politiques d'immigration du Canada ont grandement contribué à modeler la nature de la société canadienne contemporaine, qu'il s'agisse de sa structure culturelle et ethnique, de la mosaïque de ses traditions, de ses aspirations, tout comme de ses antagonismes latents. Aujourd'hui, face aux pressions démographiques qui se font sentir dans le monde, ces politiques prennent encore plus d'importance. Pour déterminer ce qu'elles devraient être, il faut d'abord répondre à un certain nombre de questions : Quel genre de société désirons-nous ? Combien de nouveaux immigrants pouvons-nous absorber ? Comment nos politiques d'immigration s'adaptent-elles au rôle mondial d'une puissance de premier ordre ? Quels effets peut avoir l'immigration dans l'adaptation de notre économie aux pressions concurrentielles qui prévalent en cette fin de XX^e siècle ?

Au cours des dernières années, les politiques d'immigration du Canada, consécutives à l'après-guerre, ont changé. Le *Livre blanc sur l'immigration* de 1966 prenait position dans ces termes : « L'immigration a contribué sensiblement à la réalisation des objectifs nationaux, qui consistent à maintenir un taux élevé d'accroissement de la population et d'expansion de l'économie¹. » Huit ans plus tard seulement, le *Livre vert du Gouvernement* adoptait une position très différente. Il indiquait en effet que : « [...] Pour beaucoup de Canadiens qui vivent dans une société industrielle moderne et de plus en plus urbanisée, les avantages d'une croissance démographique importante sont douteux pour plusieurs raisons². » Plus récemment, en particulier depuis 1982, les politiques d'immigration canadiennes sont devenues plus restrictives.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, ces politiques ont également modifié le caractère principalement ouest-européen de la plupart des provinces et des grandes villes du Canada. Aujourd'hui, les Canadiens ne sont plus un peuple

constitué de deux langues et de deux cultures seulement; notre société devient, en effet de plus en plus multiraciale et multiculturelle. La réforme des politiques d'immigration au cours des années 1950 et 1960 a éliminé toutes les références aux caractéristiques raciales et ethniques parmi les critères d'admission des nouveaux citoyens permanents; les législateurs ont adopté un système de « points » de nature à évaluer plus objectivement tous les candidats. Des modifications semblables aux critères d'admission relatifs aux apatrides et aux réfugiés ont permis à ces catégories d'immigrants, originaires d'autres parties du monde que l'Europe occidentale, de demander et d'obtenir leur admission au Canada après la Seconde Guerre mondiale. Il semble probable, qu'à l'avenir, une partie importante des immigrants viendra de nations non européennes; ces nouveaux Canadiens accentueront la diversification de notre milieu culturel et ethnique. Ces modifications importantes à la composition raciale et ethnique du Canada continueront à influencer sur notre vie économique et politique au cours des prochaines décennies. Elles provoqueront également sans doute, jusqu'à un certain point, des conflits sociaux. Les futures générations de Canadiens devront, en conséquence, se doter de nouvelles politiques et de nouveaux moyens d'action pour faire face à la réalité d'une société multiculturelle vibrante et dynamique.

Notes

1. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Livre blanc sur l'Immigration*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 7.
2. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Immigration Policy Perspectives*, un rapport du *Canadian Immigration and Population Study*, Ottawa, Information Canada, 1974, p. 5.

Les politiques d'immigration actuelles du Canada

Les politiques d'immigration du Canada sont actuellement régies par la *Loi de 1976 sur l'immigration*. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la juridiction sur l'immigration, bien que la législation provinciale ne s'exerce que dans la mesure où elle n'entre pas en conflit avec la législation fédérale. Les deux ordres de gouvernement se consultent, chaque année, afin de déterminer le nombre d'immigrants autorisés au pays car l'immigration a des conséquences très importantes dans plusieurs secteurs de responsabilités provinciales, comme le logement, les programmes affectant la santé publique, l'enseignement, les marchés du travail régionaux et les services sociaux.

La législation actuelle prévoit trois catégories d'immigrants : les familles, les réfugiés au sens de la Convention et les catégories désignées, ainsi que les immigrants indépendants. Les statistiques portant sur le nombre d'immigrants admis au Canada dans chacune de ces catégories apparaissent en détail au tableau 16-1.

La catégorie des familles a été créée dans le but de réunir ces dernières; les immigrants de cette catégorie ne sont pas évalués en fonction de leur participation au marché du travail canadien. L'importance relative de l'immigration dans cette catégorie a augmenté au cours des dernières années.

La catégorie des réfugiés est définie conformément à la *Convention et Protocole des Nations Unies relatifs au statut des réfugiés*, mais d'autres « catégories désignées » sont également admissibles en vertu de la loi

TABLEAU 16-1 Immigration par catégories, 1966-1983

Année	Catégorie de la famille (%)	Parents assistés (%)	Immigrants indépendants (%)	Réfugiés et catégories désignées (%)	Nombre total d'immigrants
1966	34,2	—	65,8	—	194 743
1970	21,8	23,8	54,4	—	147 713
1971	27,4	24,1	48,5	—	121 900
1972	27,1	25,2	43,5	4,2	122 006
1973	22,6	24,0	52,1	1,3	184 200
1974	24,8	24,3	50,1	0,8	218 465
1975	34,1	24,3	38,6	3,0	187 881
1976	40,7	21,8	29,6	7,9	149 429
1977	44,7	22,7	26,2	6,4	114 914
1978	52,8	19,9	22,4	4,9	86 313
1979	41,7	10,2	23,2	24,9	112 096
1980	35,7	9,4	26,7	28,2	143 117
1982	41,3	37,7		14,0	121 147
1983	54,6	29,7		15,7	89 157

Sources : Canada, Emploi et Immigration, *Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration* déposé au Parlement, Ottawa, Emploi et Immigration, 1981, tableau 11, p. 26; *Document de fond sur les futurs niveaux d'immigration*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 4; et *Les niveaux d'immigration de 1985 à 1987: considérations analytiques*, Ottawa, Emploi et Immigration, 1984, p. 9.

canadienne, en période de crise. Comme l'indique le tableau 16-1, le nombre d'immigrants admis dans cette catégorie varie d'une année à l'autre. Récemment, les réfugiés admis au Canada ont été relativement nombreux, en raison d'une forte immigration en provenance du Sud-Est asiatique. Compte tenu de sa population, le Canada a l'une des politiques d'admission de réfugiés les plus généreuses dans le monde. Il s'agit d'une attitude tout à fait louable que nous devons nous efforcer de poursuivre.

Le dernier groupe d'immigrants est constitué par la catégorie dite indépendante. Cette catégorie inclut des ouvriers « sélectionnés » (c'est-à-dire choisis en fonction de critères relatifs au marché du travail), d'entrepreneurs, d'investisseurs et de personnes assistées ayant un lien de parenté avec des citoyens canadiens. L'admissibilité des candidats de cette catégorie est déterminée par une échelle de points. Ces points sont attribués, par exemple, en fonction du niveau d'instruction et de formation professionnelle du candidat, de la demande relative à sa spécialité sur le marché du travail canadien, de l'obtention préalable d'un emploi, de l'expérience professionnelle, de la région d'habitation prévue au Canada, de la présence de parents déjà établis au pays, de la connaissance de nos langues officielles, et de caractéristiques personnelles. Les points nécessaires à l'admission varient selon la catégorie de candidats : entrepreneurs, investisseurs, retraités, parents assistés ou indépendants. Depuis mai 1982, à l'exception des entrepreneurs et des investisseurs, seuls les candidats ayant un emploi préalable déjà approuvé par un Centre de main-d'œuvre du Canada, peuvent être admis comme immigrants. Ce critère a provoqué une diminution brusque du nombre des immigrants admis dans cette catégorie par rapport aux années antérieures. C'est à ce titre que nos politiques d'immigration ont pris récemment un caractère plus restrictif.

Établissement des politiques d'immigration

Les politiques d'immigration du Canada ont plusieurs buts, dont certains sont contradictoires et exigent des compromis. Les objectifs démographiques dépendent des choix du gouvernement fédéral aux sujets de l'importance de la population canadienne, de son taux d'expansion et de la répartition de l'âge des citoyens. Les objectifs sociaux ou humanitaires portent surtout sur la réunification des familles et l'admission des réfugiés. Les objectifs économiques sont de nature générale; ils cherchent à promouvoir le développement d'une économie forte et viable ainsi que la prospérité de toutes les régions du Canada.

Nos politiques d'immigration sont depuis longtemps liées au principe de « capacité d'absorption » qui, à son tour, est devenu de plus en plus étroitement tributaire des conditions du marché du travail. Avant mai 1982, les études et les prévisions relatives au marché du travail, fondées sur le niveau de chômage et le nombre des emplois vacants, servaient de fondement à l'estimation des besoins dans près de 500 catégories professionnelles. Les qualifications professionnelles déterminaient le nombre de points accordé à une profession donnée, lors de l'évaluation de la demande d'immigration d'un candidat. Cette méthode n'était pas totalement satisfaisante. L'évaluation

individuelle des candidats provenait en partie d'un jugement subjectif de la part de l'évaluateur. Bien qu'idéalement les méthodes de sélection des immigrants doivent considérer l'avenir, elles se basaient en réalité sur des renseignements qui reflétaient la situation passée de notre marché du travail. En outre, si pendant une période donnée, il y avait une demande en faveur d'une catégorie professionnelle particulière, il n'existait aucun moyen de contrôler le nombre d'immigrants admis dans cette catégorie.

Des travaux de recherche récents ont démontré que les travailleurs admis dans des emplois particuliers subissaient le même niveau de chômage que les autres immigrants¹. Bien qu'on prenne actuellement des mesures en vue de mettre sur pied un meilleur système de prévision des emplois vacants, les statistiques actuelles, relatives à l'immigration et au chômage soulèvent la question fondamentale de savoir si les immigrants relevant de cette catégorie devraient être limités à des emplois particuliers, ou si une plus grande souplesse en matière de sélection d'emploi est un critère préférable. Des candidats relativement jeunes, instruits et possédant de bonnes qualifications professionnelles, conviendraient mieux, en vue d'en arriver à cette plus grande souplesse, que des candidats choisis en fonction de qualifications professionnelles plus précises.

Les immigrants possédant un bon niveau d'instruction et de formation professionnelle sont un acquis pour le Canada. Au cours de l'après-guerre, l'instruction et les qualifications des immigrants ont profité à notre société et amélioré le rendement de notre économie. Il en résulte que, tandis que nous économisons les frais d'enseignement et de formation professionnelle de ces immigrants récents, l'inverse se produit pour leur pays d'origine, qui perd de la sorte une partie de son investissement national destiné à la formation de ses citoyens. Aujourd'hui, un nombre croissant d'immigrants nous arrivent des pays en voie de développement. L'opinion de la Commission s'en trouve raffermie, à savoir que le Canada se doit d'améliorer son assistance internationale, plus particulièrement envers les pays en voie de développement.

Quoi qu'il soit avantageux pour le Canada de fonder sa politique de sélection des immigrants sur les qualifications professionnelles, cette méthode entraîne le risque d'une dépendance accrue de notre part envers l'immigration de certaines catégories d'ouvriers spécialisés. Les Canadiens peuvent se rendre compte qu'il leur est de plus en plus difficile d'accéder à certaines professions, car les programmes de formation professionnelle et d'apprentissage risquent de se raréfier si les employeurs trouvent des ouvriers déjà formés parmi les immigrants. S'il veut éviter une surabondance de main-d'œuvre dans certaines catégories d'emplois, le Canada pourrait n'accepter des immigrants qualifiés que lorsque la main-d'œuvre canadienne disponible ne peut s'adapter rapidement aux besoins du marché. On peut obtenir le même résultat tout aussi efficacement en recourant à des méthodes à court terme comme les visas ou les autorisations de travail. Actuellement, on utilise abondamment le moyen des visas de travail; en 1983, ils ont fourni à notre économie une main-d'œuvre d'environ 47 000 années-personnes. Nombre considérable, si l'on tient compte du fait que l'immigration nette en 1982-1983 ne s'est élevée qu'à 61 000 personnes, qui n'ont pas toutes rejoint le marché du travail. Quel que

soit le principe adopté, les employeurs, les travailleurs et le gouvernement doivent coopérer très étroitement pour déterminer les besoins précis du Canada ainsi que les emplois vacants dans les différentes qualifications professionnelles.

Note

1. Canada, Emploi et Immigration Canada, « Séminaire sur les niveaux d'immigration au cours des années 1985–1987 », Ottawa, Emploi et Immigration, 1984, p. 7.

Établissement du niveau de l'immigration

Actuellement le nombre des immigrants de chaque catégorie est considéré séparément. Dans le cas des réfugiés, les prévisions n'interviennent qu'une année à l'avance, en raison de l'instabilité de la situation des réfugiés dans le monde. Les autres catégories font l'objet de prévisions qui s'étendent sur des périodes de trois ans, avec des révisions annuelles. La *Loi sur l'immigration* exige que le ministre responsable rende compte au Parlement de la façon dont les facteurs démographiques ont été pris en considération afin de déterminer le niveau d'immigration prévu. Selon les estimations actuelles, avec un taux de fécondité constant de la population et une immigration nette d'environ 50 000 personnes par an, la population canadienne atteindra 27 à 28 millions de personnes à la fin du siècle¹. En 2020, si le taux de fécondité et le niveau d'immigration actuels se maintiennent, notre population atteindra environ 29 millions de personnes et commencera ensuite à décliner lentement. Jusqu'à maintenant, il y a eu peu de discussions sur les implications d'une réduction de la population, mais dans les décennies qui viennent, il y aura là un élément que les Canadiens devront scruter avec attention.

On peut s'attacher à des vues à plus long terme et considérer les niveaux démographiques auxquels notre population finira par se stabiliser. Ainsi, dans la mesure où les hypothèses actuelles relatives à la fécondité et à l'immigration nette se révéleront exactes, notre taux de fécondité et notre immigration nette, qui s'élève actuellement à 50 000 personnes par an, équivaldraient dans environ deux cents ans à une population de 10 millions de personnes au Canada. Pour maintenir le niveau actuel de notre population qui s'élève à environ 25 millions d'habitants tout en conservant le présent taux de fécondité, l'immigration nette devrait doubler et atteindre environ 100 000 personnes par an. Ces prévisions donnent une certaine indication de la place qu'occupe l'immigration dans l'estimation à long terme, de la population du Canada. Il va sans dire que le taux de fécondité est un facteur encore plus important dans ces calculs; il a considérablement varié dans le passé. À l'heure actuelle, les taux de fécondité des pays industrialisés, y compris du Canada, sont relativement faibles, mais il est impossible d'affirmer si ces niveaux resteront constants dans un avenir éloigné.

Au Canada, les conséquences d'un faible taux de fécondité n'ont, jusqu'à présent, fait l'objet que de très peu d'attention de la part du public. Le gouvernement du Québec, dans un document publié récemment², remarque le déclin rapide du taux de fécondité dans cette province et suggère que les politiques nécessaires à maintenir un équilibre démographique acceptable fassent l'objet de débats publics. En Europe, plusieurs pays ont adopté des politiques explicitement favorables à la natalité destinées à compenser le déclin des naissances. Ces politiques comprennent des allocations familiales et des exonérations fiscales généreuses, ainsi que des congés de maternité prolongés. La plupart de ces mesures adoptées par les pays européens sont relativement récentes; il est donc trop tôt pour évaluer précisément leurs conséquences sur les taux de fécondité; les spécialistes des problèmes démographiques estiment que de telles mesures n'ont que modestement contribué à ralentir le déclin du taux de natalité³.

Il est difficile de faire entrer ces préoccupations démographiques à long terme dans le processus actuel visant à déterminer les niveaux d'immigration. Si on applique le critère économique, l'admission au pays est étroitement liée à la situation qui prévaut sur le marché du travail; celui-ci, à son tour, dépend des variations cycliques de l'économie nationale. Si on veut tenir compte d'objectifs démographiques à long terme pour établir le niveau d'immigration, il faut alors s'adonner à une prévision à plus long terme et modifier les critères d'admissibilité.

L'actuel taux de vieillissement de la population canadienne représente également un problème démographique; on a proposé pour le résoudre de recourir aux politiques d'immigration. Le déclin prévu de la proportion de la main-d'œuvre dans l'ensemble de la population conduira à un alourdissement du fardeau fiscal des citoyens actifs au sein de l'économie. Ce sont eux qui devront porter le poids du financement des régimes de pension et des services sociaux. Les projections démographiques indiquent qu'un accroissement de l'immigration est en mesure de contribuer modestement à augmenter la main-d'œuvre et, par ricochet, à réduire la proportion des plus de 65 ans parmi notre population totale.

Ainsi, les projections qui supposent un taux de fécondité constant de 1,7 enfant par femme et une immigration nette de 80 000 personnes par an, aboutiraient à une population dont 21,5 pour cent auraient 65 ans ou plus en l'an 2030. (En 1980, la proportion de ce groupe d'âge était de 9,5 pour cent de notre population.) Une immigration nette de 140 000 personnes par an, à partir de 1986, réduirait cette proportion à 20,3 pour cent; une immigration nette de 20 000 personnes par an accroîtrait cette proportion à 23,1 pour cent⁴.

Notes

1. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Document de fond sur les futurs niveaux d'immigration*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
2. Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat au développement social, *L'Évolution de la population du Québec et ses conséquences*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1984.
3. Statistique Canada, *La conjoncture démographique : La fécondité au Canada : croissance et déclin*, par A. Romaniuc, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 119.
4. Frank T. Denton et Byron G. Spencer, « Progressive Changes in the Population and their Implications for the Government Expenditures » dans *Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power*, David W. Conklin, Gail Cooke et Thomas J. Courchene (édit.), Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985, (à venir), tableau 1.

Autres considérations

Outre son rôle démographique notable, l'immigration contribue à l'accroissement des ressources productives de l'économie canadienne. D'où les conséquences possibles sur l'augmentation du revenu individuel, bien que ces conséquences soient difficiles à déterminer, à la fois en théorie et en pratique. L'opinion publique semble croire qu'il existe un lien important entre l'augmentation du revenu global et celle du revenu individuel, puisque dans le passé on les a reliés l'un à l'autre. Il ne faut pas écarter l'hypothèse que l'augmentation du revenu réel conduise à un accroissement de l'immigration.

Bien qu'il soit peu probable qu'une immigration accrue ait des effets notables sur le revenu individuel des Canadiens, la suppression des restrictions à l'immigration aurait des effets marqués. Sans doute cette éventualité apparaît-elle nettement irréalisable sur le plan politique. Il reste que, les économistes ont reconnu depuis longtemps que la libre circulation des biens à travers les frontières est un substitut au mouvement des populations et du capital. Il convient, en conséquence, d'envisager la réforme de la législation, qui limite la libre circulation internationale des biens, dans le contexte de modifications aux politiques d'immigration. On augmenterait sensiblement les revenus individuels, dans tous les pays du monde, si on procédait à la libéralisation multilatérale du commerce international. L'un des objectifs futurs de nos politiques d'immigration pourrait être de contribuer, même de façon limitée, à la résolution des problèmes provoqués par l'accroissement de la population dans les pays en voie de développement, ainsi qu'à relever le revenu réel de la population de ces pays. Dans ce cas, le Canada devrait réduire les restrictions imposées au commerce international avec les nations en question.

La vie dans une société multiraciale et multiculturelle

Un recensement récent confirme clairement l'effet considérable que les politiques d'immigration ont exercé sur le caractère de plus en plus multiracial du pays. Au cours de la période qui a suivi la dernière guerre, la proportion totale de la population d'origine autre que britannique ou française a considérablement augmenté : de moins de 20 pour cent en 1941, à près de 27 pour cent en 1981. En 1960, les dix principales sources d'immigrants au Canada étaient : l'Italie, la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Grèce, la France, la Pologne et l'Autriche. En 1982 cependant, les immigrants en provenance de l'Inde, de Hong-Kong, du Viêt-nam, des Philippines, de la Chine et la Guyane, se situaient aux premiers rangs. Seuls les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Pologne et l'Allemagne ont maintenu la même part relative que lors de la période antérieure dans notre immigration. Si l'on remonte plus loin dans le temps, le contraste apparaît encore plus frappant entre le genre de collectivité politique que le Canada a été et celui qu'il est en voie de devenir.

Un grand nombre de Canadiens hésitent naturellement, à susciter des discussions publiques sur des politiques appelées à considérer les conflits raciaux et ethniques. Il n'est pas moins essentiel que nous comprenions et

prenions conscience de l'une des sources de conflits politiques, potentiellement les plus explosives, au sein de notre société de plus en plus multiraciale. Certes, l'arrivée au Canada de nombreux immigrants d'origine non européenne n'a entraîné aucun conflit racial, semblable à celui auquel les États-Unis ont fait face à la fin des années 1960, ou que la Grande-Bretagne a subi il y a quelques années seulement. Il serait toutefois imprudent d'ignorer les signes précurseurs d'éventuels conflits. Les difficultés que les chauffeurs de taxi haïtiens ont affronté à Montréal, tout comme les Sikhs et les Hindous à Vancouver et les Antillais à Toronto, sont révélatrices. Elles démontrent la nécessité, de la part de tous les Canadiens, non seulement d'aider les nouveaux immigrants à s'établir dans notre pays, mais également de promouvoir leur intégration à tous les secteurs de la vie canadienne et leur participation à celle-ci. À cette fin, le récent *Rapport du comité spécial sur les minorités*¹ a présenté près de 80 recommandations qui méritent sérieuse considération. L'édification d'une société multiculturelle et multiraciale harmonieuse exigera une part importante de tolérance et de conscience civique de tous les Canadiens, ainsi que des politiques gouvernementales aptes à éviter les conflits prévisibles. La rentabilité politique d'une immigration moins restrictive dépendra de notre aptitude à régler les problèmes internes susceptibles d'en découler.

Note

1. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, *Premier rapport à la Chambre*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.

Recommandations

Cette Commission a volontairement évité de formuler des recommandations précises quant au nombre d'immigrants que le Canada devrait accueillir au cours des prochaines années. Ce sujet exige des études quantitatives précises et solidement fondées sur des modèles démographiques et économiques. Il s'agit d'un domaine de la politique canadienne que les commissaires estiment peu discuté, insuffisamment étudié, mais extrêmement important. Les commissaires sont néanmoins prêts à avancer plusieurs recommandations de nature générale :

- Le Canada devrait établir ses niveaux d'immigration à partir d'objectifs à long terme, plutôt que de considérations à court terme. Nous recommandons, en conséquence, d'effectuer une étude d'envergure portant sur les tendances démographiques canadiennes et leurs effets sur les politiques gouvernementales à venir relatives à l'immigration, aux programmes touchant la santé publique, l'éducation et les pensions, pour ne nommer que quelques-uns des domaines les plus vitaux. Nous devons, en tant que Canadiens, nous efforcer de comprendre davantage les problèmes que poseront la direction du pays face à une population dont la démographie sera en déclin et le vieillissement en progression.
- En raison de l'incertitude qui entoure les décisions qui ont trait à l'importance numérique d'une population et de ses diverses catégories d'âges, le Canada devrait suivre la voie qui, dans le passé, l'a bien servi, soit une politique moins restrictive que la politique actuelle.
- Le Canada devrait encourager un certain accroissement de l'immigration, qui se rapprocherait davantage de la moyenne enregistrée au cours de l'après-guerre. Étant donné que des réformes soudaines des politiques d'immigration ne sont pas souhaitables et que le chômage marqué qui existe actuellement au Canada ne joue pas en faveur d'un niveau d'immigration plus élevé, nous recommandons que le gouvernement canadien étudie un programme à long terme et envisage d'accepter graduellement une immigration plus importante étendue sur un certain nombre d'années.
- Le Canada devrait, d'une part, maintenant accorder plus d'importance à l'aptitude générale des candidats à s'adapter au marché du travail, et d'autre part, moins s'attacher à des critères étroits de qualification professionnelle. Selon l'avis des commissaires, compte tenu des objectifs des présentes politiques d'immigration, nombre de lacunes inhérentes aux méthodes de sélection actuelles sont inévitables. Toutefois, nous recommandons une étroite coopération entre les entreprises, la main-d'œuvre et les gouvernements, ainsi qu'avec les autres parties intéressées à présenter des points de vue particuliers. Il est important que les critères de sélection des immigrants contribuent à leur intégration au sein de la société canadienne.
- En recommandant de situer les politiques d'immigration dans cette perspective, cette Commission est tout à fait consciente des implications culturelles, linguistiques, économiques et raciales qui en découlent. En fait, les commissaires recommandent que les politiques d'immigration fassent l'objet de discussions plus ouvertes entre les Canadiens et que les divers

ordres de gouvernements du Canada envisagent sérieusement les conséquences politiques d'un retour aux conditions d'immigration plus ouvertes qui avaient cours durant les années 1960.