



Hiver 1989 (Vol. 1, N° 3) numéro d'article 5

Les chômeurs et l'assurance-chômage

Jean-Marc Lévesque

En 1988, selon l'enquête sur la population active (EPA), le nombre de chômeurs se situait à plus d'un million. Or, le nombre de bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage [▼1](#) n'était que de 777,000. Cependant, le nombre de bénéficiaires était supérieur à celui des chômeurs dans trois provinces. Ainsi, à Terre-Neuve, le nombre de bénéficiaires était presque le double de celui des chômeurs. Pourquoi la relation entre l'estimation officielle de chômeurs et le nombre de bénéficiaires du programme d'assurance-chômage varie-t-elle d'une province à l'autre? L'objectif du présent article est de répondre à cette question et de faire ressortir les différents concepts reliés au chômage.

L'article se divise en deux parties. Dans la première partie, les sources de données sur le chômage et sur les bénéficiaires d'assurance-chômage sont situées dans leur contexte historique. La deuxième partie présente un exposé des différences conceptuelles entre celles-ci.

Historique

Le programme de l'assurance-chômage et l'EPA servent à des fins différentes. Le premier vise à remplacer le revenu perdu suite à la perte d'un emploi alors que l'EPA mesure, entre autre, l'offre excédentaire de l'emploi. Un bref historique peut nous aider à mieux comprendre l'origine des différences dans les données provenant de ces deux sources.

Le programme de l'assurance-chômage

Au début du siècle, selon les académiciens de l'époque, le chômage n'existait pas au Canada. La croyance voulait qu'il y ait suffisamment d'emplois sur le marché du travail pour tous ceux qui désiraient travailler. La récession de 1913 à 1915 et celle de l'après-guerre (entre 1920 et 1925) ont vite fait d'ébranler cette conviction. Finalement, c'est la dépression des années trente qui a convaincu la majorité à demander

l'intervention de l'état. Mais à quel palier? Durant les années 20 et 30, le fédéral partageait avec les paliers provincial et municipal la responsabilité financière de subvenir aux besoins de subsistance des personnes sans travail ([Struthers](#), 1983)

En 1935, le parlement fédéral a adopté une loi qui établissait un programme d'assurance-chômage. Cependant, cette première loi a été déclarée ultra vires par la Cour suprême du Canada. Il a fallu que le parlement britannique modifie la constitution canadienne pour établir la juridiction du fédéral sur l'assurance-chômage. Suite à cette modification, la Loi 98 sur l'assurance-chômage a été adoptée par les deux chambres du parlement canadien. Les premières contributions au programme datent de juillet 1940 et les premières prestations ont été versées en janvier 1942.

Depuis lors, le programme d'assurance-chômage a évolué. En particulier deux révisions importantes ont élargi la couverture du programme et ont permis d'ajuster les primes et les prestations aux conditions économiques changeantes. Avec l'entrée en vigueur de la deuxième Loi en 1955, le programme englobait 60% des travailleurs rémunérés, comparativement à 42% en 1940. En 1972, le programme couvrait la presque totalité (96%) des travailleurs rémunérés.

La population cible, c'est-à-dire les travailleurs admissibles au programme d'assurance-chômage, est passée de 2.4 millions en 1942 à 12.5 millions en 1987. La responsabilité d'établir des statistiques sur l'assurance-chômage a été confiée au Bureau fédéral de la statistique (maintenant Statistique Canada) par un décret du conseil en 1941.

L'enquête sur la population active

La théorie économique classique, en vogue au début du vingtième siècle, ne pouvait expliquer la sévérité et surtout la persistance de la grande dépression des années trente. C'est alors que la théorie de Keynes, selon laquelle le chômage serait grandement amoindri si des mécanismes régulateurs de l'économie existaient, est devenue populaire. Les disciples de ce dernier prônaient une intervention de l'état comme agent régulateur de l'économie. L'état se devait donc de connaître les conditions actuelles du marché.

La fin de la deuxième guerre mondiale impliquait un retour massif de soldats sur le marché du travail. La nouvelle pensée économique ayant pris racine, le gouvernement fédéral a jugé bon de créer une source d'information fiable et ponctuelle sur l'emploi et le chômage pour mieux planifier cette réinsertion des anciens soldats. Il importait surtout d'élaborer une vue d'ensemble de l'emploi et du chômage, ainsi que des caractéristiques démographiques des personnes actives. L'enquête sur la population active a donc fait ses débuts en 1945.

Lors de l'élaboration de cette vaste enquête (avec un échantillon de près de 30,000 ménages en 1945), le Bureau fédéral de la statistique a bénéficié de l'expérience acquise par les États-Unis suite à la création de leur propre enquête en 1940. Les définitions de l'emploi et du chômage adoptées aux fins de l'enquête étaient celles qu'allait entériner, en 1954, l'Organisation internationale du travail (OIT) [▼2](#). À ses débuts, l'enquête avait lieu tous les trois mois. Depuis novembre 1952, l'enquête est menée sur une base

mensuelle. En 1960, le parlement canadien acceptait la recommandation d'un comité interministériel de la statistique du chômage selon laquelle l'enquête sur la population active serait la source officielle de la mesure du chômage.

Statistique Canada offre donc deux sources de données touchant le chômage: la première basée sur l'application d'un programme gouvernemental et que l'on qualifie administrative, et la seconde, fondée sur une enquête auprès des ménages, qui recueille les données officielles du chômage au Canada.

Les objectifs de ces deux programmes étant différents, leurs champs d'observation diffèrent également. Alors que les données administratives se rapportent aux travailleurs assurés par le programme, les données de l'enquête se rapportent à l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus. Ainsi, les données administratives renseignent sur les demandes de prestations et sur la population admissible au programme, tandis que l'enquête traite de l'activité sur le marché du travail et de la disponibilité. La définition du concept d'admissibilité est sujette à des variations dans le temps et selon la région, alors que celui de l'activité est demeuré constant depuis le début (même si certaines définitions et questions ont été modifiées) et est uniforme selon les régions.

Pour éviter toute possibilité de confusion, dans le texte qui suit les termes "chômage" et "chômeurs" réfèrent au concept officiel.

Rapprochement des deux séries

Parmi les bénéficiaires se trouvent certains groupes qui ont peu de chances d'être classés parmi les chômeurs. En même temps, nous pouvons identifier certains groupes de chômeurs qui, en toute probabilité, ne rencontrent pas les exigences du programme de l'assurance-chômage. Comme nous le verrons, il est possible de réduire l'écart entre les estimations provenant des deux sources de données en ajustant nos définitions pour exclure ces groupes.

Données du programme d'assurance-chômage

Les deux séries administratives les plus utilisées pour les études du marché du travail visent les prestataires et les bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés.



Figure 1 Les bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés dans le cadre du programme de l'Assurance-chômage

Un prestataire est une personne qui a soumis une demande de prestations d'assurance-chômage au cours d'une période spécifique. On compte parmi ce groupe toutes les personnes qui toucheront éventuellement des prestations et celles qui seront exclues ou jugées inadmissibles. Le nombre de prestataires est toujours beaucoup plus élevé que le nombre de chômeurs ▼³. L'utilisation de la série des prestataires provient du fait qu'elle est une source d'information à jour à l'échelle des petites régions.

Les bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés font l'objet d'une série statistique publiée par Statistique Canada depuis 1975. Cette série élimine plusieurs différences conceptuelles vis-à-vis la définition du chômage de l'EPA en excluant les bénéficiaires de plans spéciaux tels ceux couvrant l'absence du travail pour cause de maladie, d'accidents ou de grossesse. Selon l'EPA, ces bénéficiaires sont classés parmi les personnes occupées ou parmi les inactifs (tout dépend de l'entente avec l'employeur en ce qui concerne le retour au travail). Sont aussi exclus les bénéficiaires de prestations ordinaires qui ont déclaré un revenu de travail. Dans l'enquête, ces derniers sont compris parmi les personnes occupées plutôt que parmi les chômeurs.

Il reste que certains bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés ne seront pas compris parmi les chômeurs, notamment ceux qui ne sont pas à la recherche d'un emploi. Notons, à titre d'exemple, les travailleurs saisonniers demeurant dans des régions où la demande d'emploi est minime au cours de la période creuse. La recherche d'emploi à l'intérieur de ces régions paraît alors plutôt vaine et l'on tient compte de ce fait dans l'administration du programme d'assurance-chômage. (Ailleurs, on demande aux bénéficiaires des preuves de recherche d'emploi.)

Données de l'enquête sur la population active

L'enquête sur la population active définit les chômeurs comme les personnes qui, au cours de la semaine de référence, étaient sans travail, en avaient cherché au cours des quatre dernières semaines et étaient prêtes à travailler. De plus, les personnes mises à pied temporairement ou dans l'attente d'un nouvel emploi devant commencer dans les quatre semaines suivantes, sont classées parmi les chômeurs même si elles n'avaient pas cherché de travail.

Parmi les chômeurs, on compte plusieurs personnes qui ne sont pas comprises (ou qui ont peu de chances d'être comprises) dans la série des bénéficiaires. Par contre, certains groupes d'inactifs ont une forte probabilité d'être compris parmi les bénéficiaires.

L'abondance des renseignements de l'EPA sur les caractéristiques et les activités des chômeurs et des inactifs nous permet de créer une série qui se rapproche de celle des bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés ([Lévesque](#), 1987). Cette série de l'EPA désignée sous l'expression bénéficiaires potentiels, regroupe un sous-ensemble de chômeurs et un sous-ensemble d'inactifs.

Le sous-ensemble des chômeurs comprend tous les chômeurs, sauf les groupes suivants:

- les chômeurs âgés de 65 ans et plus (4,000 en moyenne en 1988)
- les chômeurs étudiants à plein temps (59 000) [▼4](#)
- les chômeurs n'ayant jamais travaillé (25,000)
- les chômeurs dont le dernier emploi remonte à plus de 12 mois (186,000) [▼5](#)
- les chômeurs qui étaient à leur compte avant de devenir chômeur ou étaient des travailleurs familiaux non rémunérés (28,000)
- les personnes en chômage dont la période d'attente n'est probablement pas terminée (108,000). Les prestataires admis doivent attendre une période minimum de deux semaines avant de recevoir des prestations [▼6](#).



Graphique A Prestataires, chômeurs et bénéficiaires (moyennes annuelles).

Source : La population active et Statistiques sur l'assurance-chômage

Le sous-ensemble des inactifs comprend les personnes qui répondent à tous les critères suivants:

- âgées de 15 à 64 ans
- ont perdu un emploi de travailleur rémunéré au cours des douze derniers mois
- ont cherché un emploi au cours des six derniers mois (mais non au cours des quatre dernières semaines)
- sont intéressées à travailler
- sont disponibles.

Pour résumer, l'estimation officielle du chômage se situait à 1,031,000 en 1988. L'estimation des "bénéficiaires potentiels" se chiffrait à 680,000. Nous avons obtenu ce dernier chiffre en retranchant de l'ensemble des chômeurs ceux qui ne satisfont vraisemblablement pas aux exigences du programme de l'assurance-chômage (410,000) et en y ajoutant le sous-ensemble des inactifs qui semblent satisfaire à ces mêmes exigences (58,000).

Le nombre de bénéficiaires potentiels est très près du nombre de bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés dans les provinces où le taux de chômage est égal ou inférieur à la moyenne. Dans les autres provinces, il existe encore un écart appréciable. On peut éliminer cet écart en modifiant quelque peu la définition des bénéficiaires potentiels. Il s'agit tout simplement d'y ajouter le groupe des inactifs qui ont perdu leur emploi au cours de la dernière année et qui n'ont pas cherché de travail au cours des six derniers mois.

Pour illustrer ces deux séries de bénéficiaires potentiels, nous passerons maintenant à une analyse des

résultats pour l'Ontario et Terre-Neuve, ces deux provinces figurant aux extrémités de l'échelle des taux de chômage provinciaux en 1988. Nous utiliserons alors la première série des bénéficiaires potentiels pour l'Ontario et la deuxième pour Terre-Neuve.

Les bénéficiaires potentiels et actuels en Ontario

En ajustant le nombre de chômeurs en Ontario selon les règles énoncées plus haut, nous obtenons une estimation de 153,000 bénéficiaires potentiels en moyenne pour 1988 ([tableau 1](#)). Ce nombre est presque identique à celui des bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés.



Graphique B **Bénéficiaires potentiels et actuels, Ontario (données mensuelles).**

Source : La population active et Statistiques sur l'assurance-chômage



Tableau 1 **Groupes retranchés et ajoutés à l'ensemble des chômeurs afin d'obtenir la série des bénéficiaires potentiels, Ontario, 1988**

En général, la série des bénéficiaires potentiels et celle des bénéficiaires actuels en Ontario se suivent de très près au cours de l'année. Une analyse des données selon l'âge et le sexe nous révèle que ces deux séries se confondent chez les hommes de 25 à 64 ans alors que chez les jeunes de 15 à 24 ans le nombre de bénéficiaires potentiels surpasse, surtout au cours de l'été, le nombre de bénéficiaires actuels. Ceci est sans doute relié au fait que le groupe des jeunes renferme une grande proportion des travailleurs qui sont inadmissibles car leur durée d'emploi est trop courte. De plus, ceux-ci ne rencontrent pas toujours les critères d'admissibilité au programme d'assurance-chômage en raison de leur faible salaire ou du faible nombre d'heures de travail hebdomadaires.

Chez les femmes de 25 à 64 ans, on observe la même tendance que chez les jeunes, toutefois, l'écart entre les deux séries est très faible.



Graphique C Composition du groupe des bénéficiaires potentiels, Ontario, 1988.

Les bénéficiaires potentiels et actuels à Terre-Neuve

À Terre-Neuve, où le taux de chômage (16.4%) est le plus élevé au Canada, il n'y avait, en 1988, que 38,000 chômeurs âgés de 15 à 64 ans alors qu'il y avait 58,000 bénéficiaires actuels ([tableau 2](#)).



Graphique D Bénéficiaires potentiels et actuels, Terre-Neuve (données mensuelles).



Tableau 2 Groupes retranchés et ajoutés à l'ensemble des chômeurs afin d'obtenir la série des bénéficiaires potentiels, Terre-Neuve, 1988

L'écart entre le nombre de chômeurs et le nombre de bénéficiaires actuels provient du fait qu'une grande partie des travailleurs qui perdent leur emploi ne recherchent pas un autre emploi activement. Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit de régions où l'offre d'emploi est limitée.

La définition de "bénéficiaires potentiels" qui nous a bien servi dans le cas de l'Ontario est inadéquate dans le cas de Terre-Neuve (36,000 bénéficiaires potentiels contre 58,000 bénéficiaires actuels). Or, si nous éliminons le critère de recherche d'emploi au cours des six derniers mois, nous obtenons une estimation des bénéficiaires potentiels qui est très près du nombre de bénéficiaires actuels.

Conclusion

Ce ne sont pas tous les chômeurs qui sont protégés par l'assurance-chômage et les bénéficiaires d'assurance-chômage ne sont pas tous des chômeurs. Après avoir exposé les différences majeures entre les deux concepts, on a constaté que l'on pouvait quand même identifier un groupe de "bénéficiaires potentiels" dans l'Enquête sur la population active en se servant de critères qui se rapprochent de ceux

utilisés par le programme d'assurance-chômage.

Notes

Note 1

Il s'agit des bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés. Ce groupe exclut les personnes qui reçoivent des bénéfices "spéciaux" reliés soit à la maladie, à un accident, à la maternité ou encore à la formation professionnelle. Les bénéficiaires de prestations ordinaires ayant déclaré un revenu d'emploi au cours de la semaine de référence sont aussi exclus de cette série de même que les pêcheurs autonomes touchant des prestations reliées au programme de la pêche.

Note 2

On modifie, en 1960, la définition du chômage pour englober les personnes mises à pied temporairement. (Elles étaient auparavant classées parmi les personnes occupées.) En 1975, le questionnaire de l'enquête est complètement modifié en gardant les deux concepts d'emploi et de chômage fondamentalement les mêmes.

Note 3

Depuis quelques années, Emploi et Immigration Canada fournit, sur demande spéciale, ses fichiers électroniques de prestataires (la confidentialité étant assurée par l'effacement de l'information personnelle). À partir de cette information, on peut tenter de créer une série qui se rapproche de la série du chômage officiel en enlevant les personnes qui font une demande de prestations spéciales. Il reste cependant que cette série compte plusieurs différences avec la série officielle du chômage; d'une part, un certain nombre de personnes qui ont recommencé à travailler (il existe un délai de cinq semaines avant de fermer un dossier) et, d'autre part, un certain nombre de chômeurs n'étant pas éligibles à l'assurance-chômage et qui ne font pas de demande de prestations.

Note 4

Les étudiants à plein temps ne peuvent, en général, recevoir de prestations ordinaires car ils ne répondent pas au critère de disponibilité à travailler. Les bénéficiaires de prestations qui suivent des cours approuvés ne sont pas inclus parmi les bénéficiaires de prestations ordinaires. L'EPA inclut les étudiants à plein temps parmi les chômeurs s'ils recherchent un emploi à temps partiel mais ne les inclut pas s'ils recherchent un emploi à temps plein.

Note 5

La probabilité que cette catégorie de chômeurs soit incluse parmi les bénéficiaires de prestations ordinaires est minime. En effet, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte de 1971, la période maximum couverte par le programme est de douze mois. Il existe cependant quatre exceptions:

- a) certaines personnes malades, ayant été blessées ou mises en quarantaine;
- b) les personnes ayant été détenues dans un centre de détention;
- c) ceux qui ont suivi un programme de formation approuvé par Emploi et Immigration Canada; et,
- d) ceux ayant touché une indemnité d'une commission des accidents de travail.

Note 6

Le délai de carence, c'est-à-dire la période qui sépare le moment où il y a cessation d'emploi et le moment où l'assuré reçoit des prestations, est de deux semaines. À ce délai de carence, obligatoire pour tous, peut s'ajouter une période de pénalité variant d'une à six semaines selon les circonstances de la cessation d'emploi. Si le travailleur a quitté son emploi volontairement, la durée de la pénalité peut être de six semaines. Par contre, si la personne a été mise à pied, le délai de carence sera de deux semaines, sans pénalité. Pour simuler ces circonstances dans l'EPA, il faut se référer à plusieurs questions. Si la personne travaillait immédiatement avant d'entrer en chômage, on peut vérifier la probabilité qu'elle touche des prestations en se référant à la durée du chômage. Cependant, si la personne a connu une période d'inactivité avant d'entrer en chômage, la durée sans emploi dépassera la durée du chômage et c'est la première, plutôt que la deuxième, qui devrait servir à estimer si oui ou non la personne reçoit ou non des prestations. Soulignons que l'EPA mesure la durée du chômage en semaines mais que, dans le cas de la durée sans emploi, l'intervalle est mesuré en mois.

Documents consultés

- LÉVESQUE, J.-M., *Comparaison des données sur le chômage provenant de deux sources: le programme d'assurance-chômage et l'enquête sur la population active*, Compte rendu. Statistique Canada, avril 1987.
- STRUTHERS, J., *No Fault of Their Own, Unemployment and the Canadian Welfare State 1914-1941*, The State and Economic Life Series, University of Toronto Press, 1983.
- BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Rapport annuel sur les années courantes de prestations en vertu de la Loi d'assurance-chômage*, 1942.
- STATISTIQUE CANADA, *Statistiques sur l'assurance-chômage, supplément annuel au mensuel n° 73-001. (73-202s)*, 1989.

Auteur

Jean-Marc Lévesque est au service de la Division de l'analyse des enquêtes sur le travail et les ménages

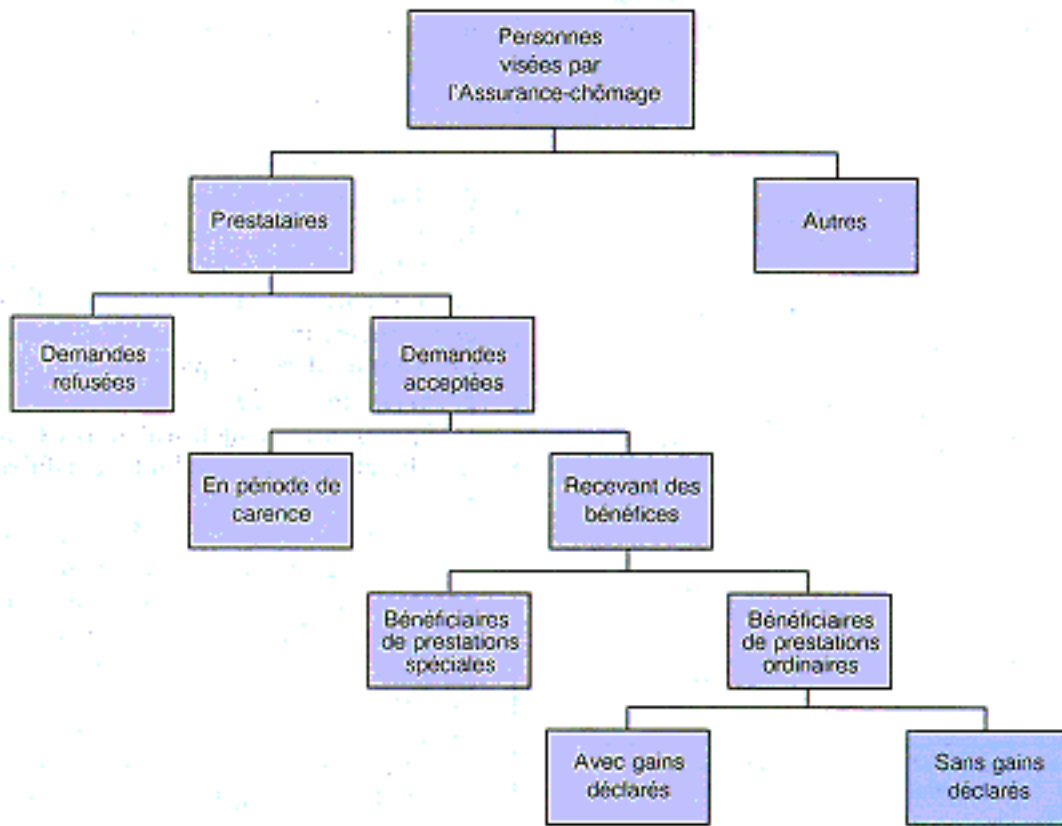
de Statistique Canada.

Source

L'emploi et le revenu en perspective, Hiver 1989, Vol. 1, n° 3 (n° 75-001-XPf au catalogue de Statistique Canada).

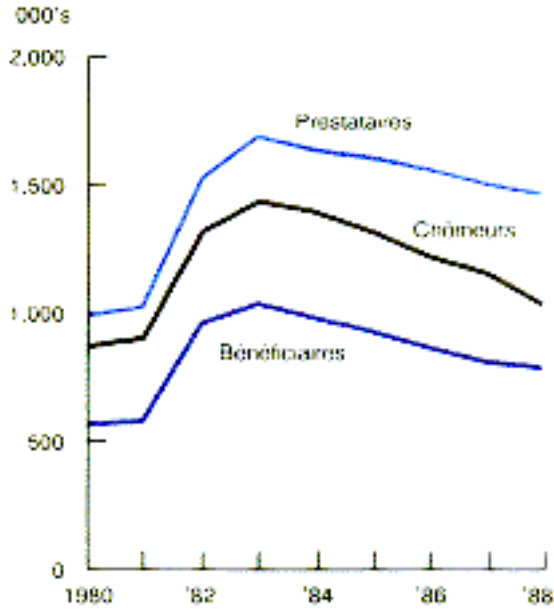


Les bénéficiaires de prestations ordinaires sans gains déclarés dans le cadre du programme de l'Assurance-chômage



Prestataires, chômeurs et bénéficiaires (moyennes annuelles)

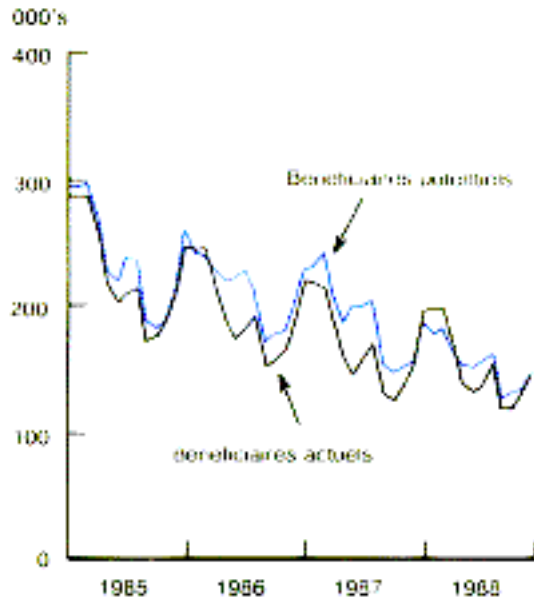
Le nombre de chômeurs dépasse le nombre de bénéficiaires mais il est inférieur au nombre de prestataires.



Source: *La population active et Statistiques sur l'assurance-chômage.*

Bénéficiaires potentiels et actuels, Ontario (données mensuelles)

La série des bénéficiaires potentiels est légèrement supérieure à celle des bénéficiaires actuels



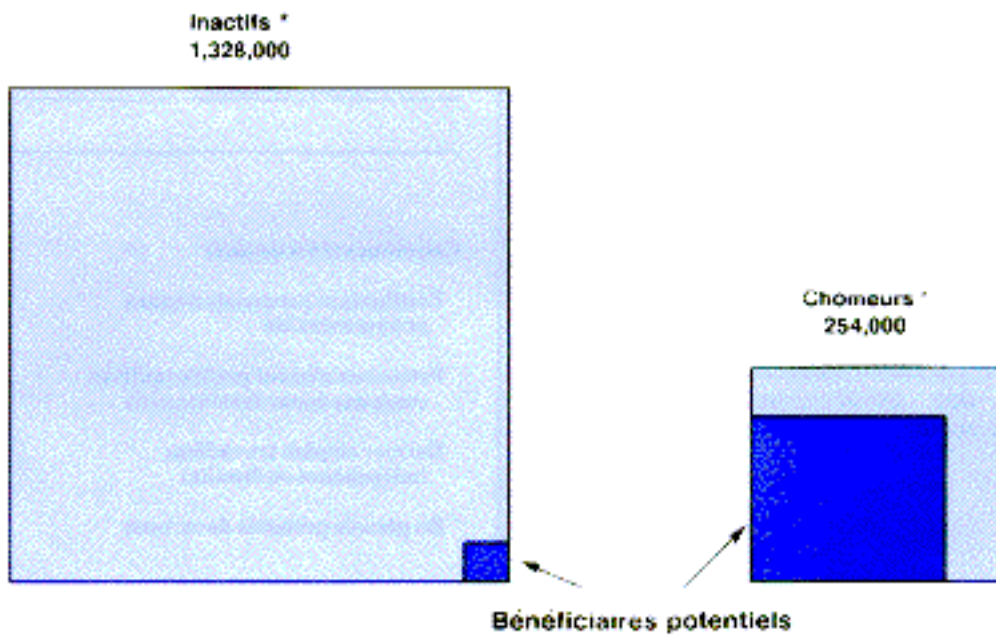
Source: La population active et Statistiques sur l'assurance-chômage

Tableau 1

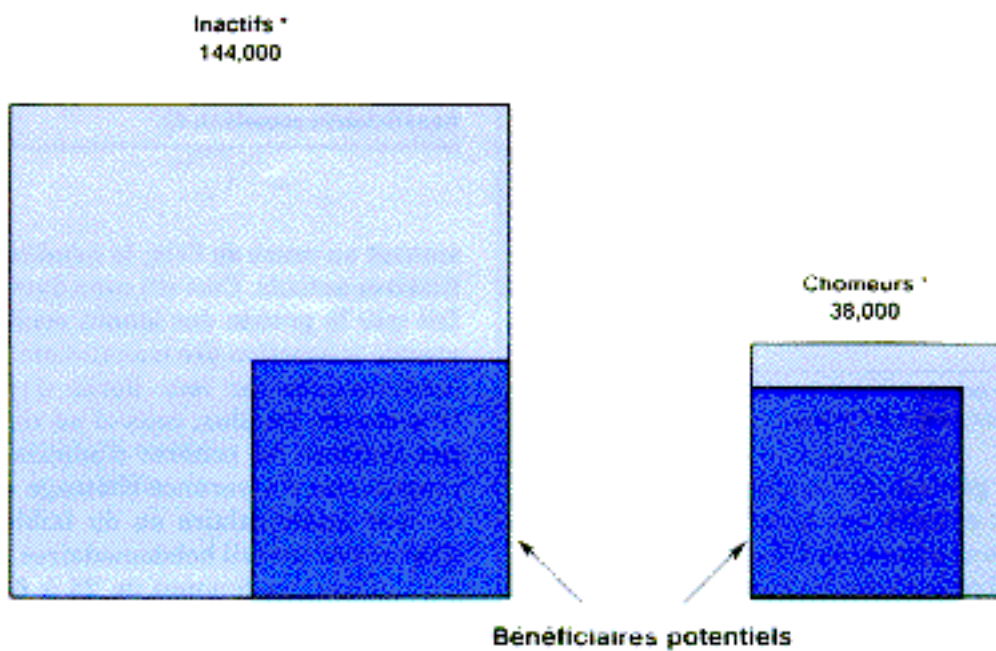
Groupes retranchés et ajoutés à l'ensemble des chômeurs afin d'obtenir la série des bénéficiaires potentiels, Ontario, 1988

	1988 '000
Chômeurs (15 à 64 ans)	254,000
Étudiants et personnes n'ayant jamais travaillé	-30,000
Personnes n'ayant pas travaillé au cours des douze derniers mois	-35,000
Dernier emploi: travailleur indépendant ou familial	-6,000
En période probable de carence	-35,000
Inactifs (15 à 64 ans)	
Inactifs ayant perdu un emploi de travailleur rémunéré au cours de la dernière année, ayant cherché au cours des six derniers mois, disponibles et intéressés à travailler	5,000
Bénéficiaires potentiels (EPA)	153,000
Bénéficiaires actuels (A-C)	151,000

Composition du groupe des bénéficiaires potentiels, Ontario, 1988



Composition du groupe des bénéficiaires potentiels, Terre-Neuve, 1988

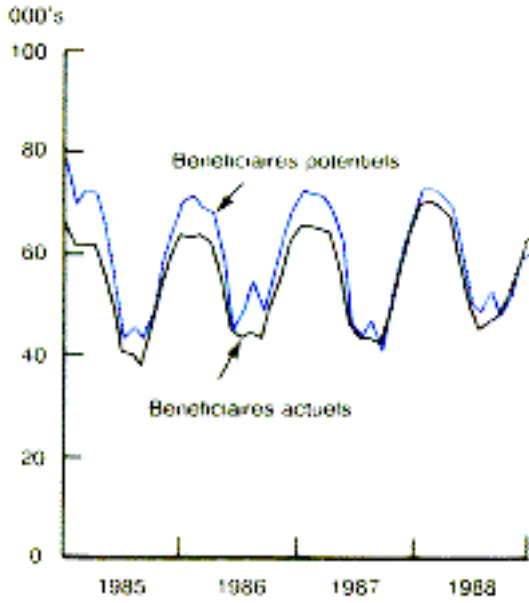


* Personnes âgées de 15 à 64 ans

Source: La population active.

Bénéficiaires potentiels et actuels, Terre-Neuve (données mensuelles)

La série des bénéficiaires potentiels reflète fidèlement les fortes variations saisonnières du nombre de bénéficiaires actuels



Source: La population active et Statistiques sur l'assurance-chômage

Tableau 2

Groupes retranchés et ajoutés à l'ensemble des chômeurs afin d'obtenir la série des bénéficiaires potentiels, Terre-Neuve, 1988

	Nombre
Chômeurs (15 à 64 ans)	38,000
Étudiants et personnes n'ayant jamais travaillé	--
Personnes n'ayant pas travaillé au cours des douze derniers mois	-6,000
Dernier emploi: travailleur indépendant ou familial	--
En période probable de carence	-3,000
Inactifs (15 à 64 ans)	
Inactifs ayant perdu un emploi de travailleur rémunéré au cours de la dernière année, ayant cherché du travail au cours des six derniers mois, disponibles et intéressés à travailler	9,000
Inactifs ayant perdu un emploi de travailleur rémunéré au cours de la dernière année, n'ayant pas cherché de travail au cours des six derniers mois *	24,000
Bénéficiaires potentiels (EPA)	60,000
Bénéficiaires actuels (A-C)	58,000