

## Le rapport du comité d'enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage

Volume 31, Number 2, 1963

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1103483ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1103483ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

(1963). Le rapport du comité d'enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage. *Assurances*, 31(2), 125–132. <https://doi.org/10.7202/1103483ar>

## Le rapport du comité d'enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage

125

Le régime Diefenbaker à Ottawa a été bref. Il a marqué surtout, semble-t-il, par le nombre et la qualité des enquêtes qu'il a fait faire par des économistes, des praticiens et des théoriciens sur des questions économiques ou techniques. Un par un, les rapports paraissent et viennent se ranger parmi les invendus, sur les tablettes de l'État. Intéressant, le dernier en date s'intitule "Rapport du Comité d'Enquête relatif à la loi sur l'assurance-chômage". Il pose la question: qu'est l'assurance-chômage et que devrait-elle être? Problème grave dans une économie qui, malgré son dynamisme, malgré l'expansion rapide de certains de ses secteurs, ne parvient pas à employer tous ses gens en âge et en état de travailler. On peut s'étendre longuement sur les causes, mais le fait du chômage est là, avec ses abus, ses cas lamentables, ses sursauts, ses manques. C'est tout cela et le moyen de mieux indemniser et à un moindre coût pour l'État que les commissaires ont étudié en 215 pages d'une brochure fort bien présentée par l'Imprimeur de la Reine, ce haut personnage élégant, disert et qui a le souci de la présentation des textes.

Il est difficile de résumer en quelques pages un travail de cette importance. Nous nous contenterons ici d'en donner quelques brefs aperçus destinés tout au plus à présenter le sujet dans son ensemble.

1 — On use et on abuse de l'assurance-chômage affirmement les commissaires. À l'article 90, d'abord: "Il est établi

126

que la Caisse d'assurance n'a cessé d'être la cible de réclamations frauduleuses et de réclamations frisant la fraude. La forme la plus manifeste de fraude, soit le défaut de révéler les gains, donne une idée de l'étendue du problème. Quant à l'autre catégorie, où le problème réside en grande partie dans la détermination d'un état d'esprit, l'étendue des sommes retirées de la caisse repose entièrement sur des conjectures. Le réclamant est-il vraiment incapable d'obtenir un emploi tout en en cherchant un réellement ? Est-il réellement capable de travailler et disponible pour un emploi ? Il est bien plus difficile d'aviser à ces questions qu'aux représentations manifestement fausses; ce sont, à certains égards tout au moins, des questions plus graves".<sup>1</sup>

Plus loin, à l'article 152 (p. 107), les commissaires reviennent ainsi sur les abus commis: "... Le cas des particuliers qui abusent du régime en touchant des prestations sans chercher du travail ou sans avoir l'intention d'en accepter requiert une attention constante et a sans doute coûté une somme considérable avec les années, mais il est impossible d'en établir le chiffre dans les tableaux statistiques. C'est un abus très grave, non seulement en raison des frais qu'il représente, mais aussi parce qu'il discrédite le régime et a tendance à augmenter si on ne le réprime pas. La question des abus est étudiée de façon plus détaillée aux pages 40 à 49 du deuxième chapitre."

2 — L'assurance-chômage ne devrait assurer que contre ce que l'on a vraiment perdu: "A ce sujet, il y a lieu de remarquer qu'une personne ne peut perdre ce qu'elle n'a jamais eu."<sup>2</sup> On ne peut prétendre qu'une personne qui travaille normalement du lundi au vendredi ait subi une perte de salaire parce qu'elle ne travaille pas (c.-à-d. est "en

<sup>1</sup> P. 49.

<sup>2</sup> P. 109, Art. 3, 4 et 5.

chômage”) le samedi et le dimanche. De même, si elle travaille normalement du 1er avril au 1er décembre et est normalement oisive le reste de l’année, on ne peut dire qu’elle a perdu quelque salaire du 1er décembre au 1er avril. Il est vrai qu’elle peut avoir besoin de quelque autre forme de secours pour l’aider à supporter la période d’oisiveté, mais ce n’est pas là la fonction de l’assurance et ce serait fausser le sens d’un régime d’assurance que de lui procurer un tel secours sous le couvert d’une assurance.

127

“Un régime d’assurance-chômage devrait donc se limiter au paiement d’une indemnité pour perte de salaire en raison de l’impossibilité d’obtenir un emploi, lorsque l’intéressé pourrait, étant donné ses antécédents d’embauchage, s’attendre raisonnablement à en trouver un.

“Un autre principe général d’assurance consiste en ce que l’éventualité contre laquelle on est assuré doit être indépendante de la volonté de l’assuré ou, si elle relève de sa volonté, elle doit être une éventualité non désirée, afin que l’assuré ne soit pas porté à susciter l’éventualité. L’assurance-chômage est une source de difficultés particulières à cet égard, parce que l’éventualité contre laquelle on est assuré, le chômage, est quelquefois désirée par l’assuré. Celui-ci peut devenir volontairement chômeur (abandon volontaire) ou, une fois en chômage, il peut préférer cet état à un emploi. C’est pourquoi il importe de veiller à ce que l’indemnité ne soit pas si élevée par rapport au salaire qu’elle encourage les assurés à préférer le chômage au travail. D’autre part, du point de vue de l’efficacité sociale du régime, il est souhaitable que l’indemnité se rapproche autant que possible du salaire perdu.”

Or, “d’après le régime actuel, les prestations peuvent être payées à des travailleurs saisonniers pendant la morte-saison, même s’ils n’ont jamais travaillé pendant la morte-

saison et s'ils n'ont aucun espoir d'y parvenir. Il s'agit là d'un supplément de revenu plutôt que d'une indemnité d'assurance".<sup>1</sup>



128

Pour éviter des pertes de ce genre à l'avenir, "nous recommandons, ajoutent les auteurs du Rapport, l'institution d'un régime de prestations prolongées qui absorbe le principal contrecoup d'un chômage s'étendant au delà du domaine d'application du régime d'assurance; le coût en serait à la charge du gouvernement fédéral et serait payé sur le produit général des impôts. Bien que nous donnions à cette mesure le nom de régime de prestations prolongées, les prestations pourraient se verser, dans certains cas, à des personnes qui se trouveraient sans travail par suite de la constante saisonnalité de leur activité."

3 — D'après les témoignages reçus, il semble qu'il y a abus, en dehors des travailleurs saisonniers, dans les catégories suivantes:

"a) les femmes mariées qui touchent des prestations sans chercher véritablement un emploi;

"b) les pensionnés ou retraités qui touchent des prestations sans chercher véritablement un emploi;

c) les réclamants et peut-être même l'administration qui restreignent trop la définition des genres d' "emplois acceptables" dans le cas de chacun.

"d) certains réclamants qui s'abstiennent de déclarer leurs gains des semaines où ils travaillent à temps partiel;

"e) certains réclamants qui passent sous silence certains faits relatifs à leur disponibilité; et

---

<sup>1</sup> P. 111, Art. 9.

## ASSURANCES

“f) certains employeurs et employés qui s'entendent pour cacher les renseignements nécessaires sur les motifs de cessation de l'emploi.”

4 — La situation générale aidant, on a assisté à partir de 1957-58 à un très fort drainage du Fonds qui explique en partie son rapide déclin. Voici à titre d'exemple le tableau des recettes et des prestations de 1941-42 à 1961-62.

129

### Comité d'enquête : Assurance-chômage

TABLEAU 21

#### Sommaire des recettes et des prestations

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

C'est ainsi que la Caisse d'assurance-chômage est passée de \$881,274,000 en 1953-54 à \$66,598,000 en 1961-62.

130 5 — On trouve une autre cause à la diminution rapide de la Caisse dans la vente à perte des titres à long-terme, dont la Caisse a fait l'achat en 1957 et en 1958. En transformant des obligations à relativement court-terme en titres à long-terme (20 ans) ou à très long-terme (40-42 ans), la Caisse a subi une perte de quelque trente millions de dollars lorsqu'il lui a fallu liquider pour payer les indemnités. "Elle aurait perdu, notent les Commissaires, 35 millions de plus sans la transaction de septembre 1961 alors que toutes les valeurs ont été échangées contre des obligations portant intérêt et non négociables émises spécialement par le gouvernement en vertu du décret du Conseil C.P. 1961-1396".

Rançon d'une politique financière maladroite, peut-être imposée! "Nous sommes d'avis, précisent cependant les Commissaires, que la conduite du comité d'Investissements était presque inévitable si l'on se rappelle l'atmosphère et la publicité qui ont entouré l'emprunt de convertissement."<sup>1</sup>

Pour remédier à cet état de choses, à l'avenir, nous recommandons que la Caisse place les sommes non requises "en obligations portant intérêt et non négociables du gouvernement du Canada et rachetables, sur demande et moyennant préavis de 30 jours, au pair plus l'intérêt couru". Ainsi, on éviterait d'avoir à liquider à perte des titres dont la valeur aurait diminué en période de rendement croissant. (Alinéa 170, p. 161).

6 — Les commissaires recommandent aussi deux régimes, l'un d'assurance-chômage proprement dit et l'autre de chômage prolongé.

Pour le premier, disent-ils, nous suggérons que les taux de prime restent les mêmes et que si les contributions des

<sup>1</sup> Voilà un jugement qui s'apparente au geste des fils de Noé, nous semble-t-il.

patrons et des employés s'avèrent insuffisantes, l'État fasse à la Caisse une avance de fonds, remboursable quand la situation se sera renversée. (P. 158).

7 — Le régime d'assurance devrait être "soutenu par des contributions égales de la part des employés et des employeurs, sans contribution du produit général des impôts, sauf les sommes requises pour administrer le régime". (P. 120).

### Conclusion

131

Et les commissaires concluent ainsi:

1. "Les chapitres précédents ont surtout porté sur les difficultés, les problèmes, les insuffisances et les abus qui ont affligé le régime d'assurance-chômage. C'était inévitable car, n'eût été de l'importance de ces questions, on n'aurait jamais institué la présente enquête. Malgré cette attention dont les difficultés et les problèmes font l'objet, cependant, il ne faudrait pas oublier que les Canadiens et l'économie ont énormément profité de l'existence d'un régime organisé d'aide aux chômeurs. Pendant toutes ces années, en effet, le régime a immensément contribué à assurer aux chômeurs qui cherchaient vraiment du travail un certain bien-être et un appui moral aussi bien qu'une aide pécuniaire. Ces personnes composent en tout temps la grande majorité des réclamants.

2. "Le régime actuel existe depuis plus de 21 ans. Si l'on tient compte de l'étendue et de la rapidité des changements qui ont bouleversé la structure économique et sociale pendant et depuis la Seconde guerre mondiale, on peut éprouver une certaine satisfaction à la pensée que le régime se soit maintenu si longtemps sans nécessiter de profond remaniement, même si la situation est maintenant critique.

3. "Nous savons que certaines de nos recommandations seront peut-être mal accueillies dans certains milieux. Certains



132 qui se croient à l'abri du chômage devront contribuer au régime et aider directement ainsi à payer le coût du chômage; certains qui n'ont aucune difficulté à établir leur droit aux prestations verront leur admissibilité plus soigneusement examinée; des gens qui peuvent toucher des prestations durant de longues périodes découvriront qu'en certaines circonstances on en a réduit le maximum; certains employeurs habitués à traiter avec désinvolture les demandes de renseignements de la Commission d'assurance-chômage seront tenus de se conformer à ses exigences.

4. "D'autre part, nous croyons que l'augmentation des taux de prestation que nous recommandons avantagera beaucoup ceux qui souffrent involontairement de chômage, que l'extension de l'assurance favorisera considérablement plusieurs employés qui ne sont pas actuellement protégés et que le retour à de solides principes directeurs pour l'ensemble du programme d'aide aux chômeurs sera bien accueilli de tous ceux qui se préoccupent du bien de la nation.

5. "Au cours de notre enquête, nous avons gardé présents à l'esprit le grand atout que le régime a été au cours de son histoire et la nécessité absolue d'un programme organisé d'aide aux chômeurs. Ces faits ainsi que les critiques générales du public et l'épuisement presque total de la Caisse témoignent clairement que des remèdes et des changements fondamentaux s'imposent. Les recommandations que nous formulons représentent les mesures nécessaires pour rétablir un programme d'aide aux chômeurs sur des bases qui lui permettront de bien fonctionner sous le climat économique actuel et sous celui que devrait connaître le Canada durant quelques années."