

Documentation et méthodologie - Assurance-emploi

Tableau 1: Demandes d'assurance-emploi reçues et acceptées par province et territoire, mensuelles, non désaisonnalisées, Canada et les provinces, 1943-2023.

Tableau 2: Exclusions et inadmissibilités au programme par cause (inconduite, conflit de travail, départ volontaire, documentation incomplète, etc.) Mensuelle, Province de Québec, 1943-2023.

Tableau 3: Bénéficiaires et cotisants à l'assurance-emploi, Mensuelle, Canada, 1946-2023

Tableau 4: Prestations hebdomadaires moyennes des bénéficiaires de l'assurance-chômage au Canada, 1949-1983

1. Brève présentation du programme et de son évolution

Sanctionnée en 1941, la *Loi sur l'assurance-chômage* a pour objet d'aider financièrement les travailleurs à faible revenu pendant les périodes de chômage. Elle accorde des prestations de chômage aux personnes travaillant dans l'entreprise, mais exclut certains groupes comme les enseignants et les fonctionnaires. Le programme est financé par des cotisations versées par les employeurs et les salariés. Des contributions supplémentaires sont puisées dans les recettes fédérales pour des périodes de chômage élevé et soutenu. À partir de juillet 1941, on prélève les premières cotisations. En 1942, les premiers prestataires commencent à bénéficier du programme.

En 1955, quelques modifications sont apportées à la Loi. On prévoit notamment une augmentation des prestations et l'assouplissement des conditions d'admissibilité. On crée également des prestations saisonnières, qui permettent aux prestataires ayant épuisé leurs prestations régulières de recevoir des prestations moins élevées durant une période supplémentaire.

En 1972, une nouvelle *Loi sur l'assurance-chômage (C-229)* est adoptée. Elle élargit considérablement les conditions d'admissibilité afin d'inclure les travailleurs du secteur public ainsi que toute personne travaillant au moins 20 heures par semaine au taux de rémunération minimal provincial applicable. La nouvelle loi assure également une protection du revenu en cas de maladie et d'incapacité temporaire ou de maternité. Une protection est aussi prévue à l'intention des pêcheurs et des retraités durant la période initiale de retraite. Pour tenir compte des particularités locales du marché du travail, on met en vigueur une formule de prolongation des prestations pour les régions à haut taux de chômage. Finalement, en vertu de la nouvelle Loi, les prestations d'assurance-chômage sont désormais imposables.

En 1996, la *Loi sur l'assurance-emploi (C-12)* est sanctionnée et remplace ainsi la *Loi sur l'assurance-chômage*. La nouvelle loi a pour objectifs principaux de réduire les coûts du programme, en plus de mettre l'accent sur la promotion de la vie active et de la réintégration du marché de l'emploi. Plusieurs changements importants sont alors apportés à la structure du programme. Entre autres, l'admissibilité du régime dépend désormais du nombre d'heures travaillées et non plus du nombre de semaines travaillées. Le calcul de la prestation est

désormais basé sur les gains moyens lors des 26 dernières semaines travaillées. On introduit par ailleurs une nouvelle « règle d'intensité », qui réduit les prestations allouées aux bénéficiaires fréquents. Finalement, on réduit le montant maximum de rémunération assurable.

2. Sources et institutions en charge

Depuis 1941, l'administration du programme est confiée à la Commission d'assurance-chômage. En 1977, la loi C-27 fusionne la Commission et le ministère de la Main d'œuvre et de l'Immigration, afin de former Emploi et Immigration Canada. Aujourd'hui, le Programme d'assurance-emploi est administré par Service Canada pour le compte d'Emploi et Développement social Canada (EDSC).

En vertu d'un décret datant de 1941, l'institution chargée d'administrer le programme d'assurance-chômage doit transmettre ses fichiers de microdonnées sur les prestataires d'assurance-emploi au Bureau fédéral de la statistique (aujourd'hui Statistique Canada). À partir de ces données, Statistique Canada publie mensuellement les *Statistiques de l'assurance-emploi* (SAE). Cette enquête vise à fournir des statistiques officielles sur le fonctionnement du programme ainsi que des données complémentaires sur le marché du travail. Les statistiques incluent le nombre de prestataires, les types de prestations, les montants versés, le nombre de demandes, ainsi que le nombre d'exclusions et de cas inadmissibles.

Les compilations présentées dans ce dossier ont été constituées à partir de données des SAE. Voici les principales sources utilisées:

- Statistique Canada. Tableau 14-10-0004-01, Exclusions et inadmissibilités à l'assurance-emploi, données mensuelles non désaisonnalisées [en ligne] <https://doi.org/10.25318/1410000401-fra>
- Statistique Canada. Tableau 14-10-0005-02, Demandes d'assurance-emploi reçues et acceptées par province et territoire, mensuel, non désaisonnalisées [en ligne] <https://doi.org/10.25318/1410000501-fra>
- C248-260, *Assurance-chômage, paiements nets aux bénéficiaires directs de prestations de chômage, pour le Canada et par province, années financières terminées le 31 mars, 1942 à 1976 (en milliers de dollars)*. Statistique historique du Canada, section C : programmes fédéraux et provinciaux d'assurance revenu (C196-286).
- *Sécurité sociale, Programme nationaux*, 1978. No. 86-201 au catalogue de Statistique Canada
- *Sécurité sociale, programmes nationaux, assurance-chômage*, 1984. No. 86-506 au catalogue de Statistiques Canada.

3. Définition des variables

Demandes reçues :

Toute personne qui veut recevoir des prestations d'assurance-emploi doit remplir une demande. Lorsqu'une personne présente une demande de prestations, une décision est prise et la demande est acceptée (avec ou sans exclusion) ou refusée. Le nombre de demandes correspond à l'ensemble des personnes qui ont fait une demande de prestations en tout temps durant le mois de référence, soit du premier au dernier jour du mois.

Demandes acceptées:

Toute demande qui a mené au versement d'une prestation. Cela peut inclure les demandes totalement acceptées, ou acceptées avec certaines exclusions: par exemple, une demande peut être acceptée, mais la commission retire le versement pour quelques jours où le prestataire n'était pas disponible à l'emploi. Ce n'est qu'à partir de 1971 que Statistique Canada commence à compiler des données sur les demandes acceptées.

Exclusions et inadmissibilités :

Une exclusion ou une inadmissibilité sera imposée à un prestataire en raison des circonstances entourant sa demande. Une exclusion est une suspension temporaire de la prestation pour une période déterminée, causée par le fait que le demandeur n'a pas rempli une de ses obligations. Une inadmissibilité est une suspension des prestations appliquée lorsque la situation du demandeur ne correspond pas aux conditions d'admissibilité. Aucune prestation n'est alors versée au demandeur. L'inadmissibilité est maintenue tant que la situation demeure inchangée.

Le nombre d'exclusions et d'inadmissibilités correspond au nombre de transactions effectuées par Service Canada. Elles ne sont pas une mesure du nombre de personnes dont les prestations sont suspendues. En effet, des inadmissibilités et/ou exclusions multiples peuvent être imposées à un prestataire. De plus, les prestataires qui se sont vu refuser des prestations parce qu'ils n'avaient pas rempli leurs obligations peuvent en recevoir à nouveau lorsqu'ils démontrent qu'ils remplissent toutes les exigences.

Nombre de prestataires:

Un prestataire d'assurance-chômage est une personne assurée qui demande ou bénéficie de prestations. Ainsi, tous les prestataires ne sont pas des bénéficiaires: certains sont assujettis au délai de carence, certains sont exclus pour une courte durée, tandis que d'autres sont complètement inadmissibles. De plus, les personnes qui ne touchent plus de prestation conservent leur statut de prestataires durant cinq semaines.

Nombre de bénéficiaires:

Nombre de prestataires qui touchent une prestation d'assurance-chômage. Ces chiffres n'incluent pas les prestataires qui étaient exclus ou inadmissibles durant toute la période de référence. Ils incluent toutefois ceux qui ont été exclus temporairement mais ont tout de même touché des prestations à un moment donné durant la période de référence.

Admissibilité:

Les exigences d'admissibilité au programme d'assurance-chômage sont fréquemment modifiées au cours de la période. Voici une brève synthèse (non exhaustive) des principales modifications apportées aux conditions.

Le régime de 1941 protège principalement les travailleurs à faible et moyen revenu, qui constituent environ 80% de la population active. Les prestations sont versées aux personnes dont le revenu annuel est inférieur à un certain seuil (7800\$ en 1970) ainsi qu'à celles rémunérées à l'heure, à la journée ou à la pièce. Pour être admissible, le prestataire doit avoir versé un minimum de 30 semaines de cotisations durant les 24 mois précédant sa demande. Huit de ces semaines doivent avoir été travaillées dans les douze derniers mois. Finalement, pour être admissibles, les prestataires doivent remplir les trois conditions suivantes: subir une interruption des gains (c'est-à-dire une période de chômage), être capables et prêts à travailler et être incapables de trouver un emploi adéquat. Les prestataires peuvent se voir refuser des prestations pour toute journée pour laquelle ils ne peuvent prouver qu'ils étaient capables et disponibles au travail. Ceux qui perdent leur emploi pour mauvaise conduite ou qui quittent volontairement peuvent par ailleurs se voir refuser les prestations. Les groupes de salariés suivants sont exclus du programme: les enseignants, les membres des Forces armées, les athlètes professionnels, les domestiques, ainsi que la plupart des travailleurs des hôpitaux et des fonctionnaires.

La Loi de 1971 étend considérablement les conditions d'admissibilité du programme. D'abord, on élargit la notion d'interruption des gains pour englober la maladie, la grossesse et la retraite. Ensuite, la quasi-totalité des travailleurs sont désormais admissibles, à l'exception des catégories suivantes:

- les salariés dont l'emploi ne peut être pris en considération en raison des gains très faibles;
- les travailleurs autonomes autres que les pêcheurs;
- les personnes exécutant des travaux occasionnels (tonte d'herbe, pelletage de neige, etc.);
- les employés d'un gouvernement étranger ou d'un organisme international, à moins que le pays ou l'organisme concerné ne consente à participer au régime;
- les personnes de 70 ans et plus, qui sont plutôt sous la protection des programmes de Sécurité de vieillesse.

Pour être admissible, le prestataire doit avoir travaillé 8 semaines au cours des 52 semaines précédentes. En cas de démission volontaire, le prestataire est exclu pour une durée de trois semaines. Cette période d'exclusion sera élevée à six semaines en 1975.

En 1976, les personnes de 65 à 70 ans sont exclues du régime.

En 1977, la Loi C-27 modifie les conditions : il faut désormais avoir travaillé durant 8 à 14 semaines pour recevoir une prestation. La période minimum exacte dépend du taux de chômage enregistré dans la région où habite le prestataire. Si le taux de chômage dans sa région est de 6% ou moins, le prestataire doit avoir cumulé 14 semaines de cotisations. S'il se situe entre 6.1 et 7.0%, 13 semaines, entre 7.1 et 8.0%, 12 semaines, 8.1 et 9.0%, 11 semaines et à plus de 9%, 10 semaines.

À partir de 1979, les prestataires fréquents doivent accumuler jusqu'à 6 semaines de travail supplémentaires pour avoir droit à des prestations.

En vertu du projet de loi C-113 présenté en 1993, les personnes qui quittent volontairement leur emploi ne sont plus admissibles à l'assurance-chômage.

Prestations :

Montant versé aux personnes recevant des prestations d'assurance-emploi au cours de la période de référence. Le montant présenté représente une moyenne, puisque les prestations allouées à chaque individu varie en fonction de plusieurs critères.

En vertu de la Loi de 1941, le montant des prestations est déterminé à partir des cotisations versées par l'assuré. S'il n'a pas de personnes à charge, ses prestations hebdomadaires moyennes sont équivalentes à 34 fois ses cotisations hebdomadaires moyennes. S'il a des personnes à charge, les prestations correspondent à 40 fois ses cotisations. Les multiplicateurs sont rehaussés sporadiquement: par exemple, en 1952, ils sont établis à 36 pour les prestataires avec enfant à charge et à 52 pour les autres.

À partir de 1971, le montant des prestations est calculé comme suit: 66% des gains admissibles pour les bénéficiaires sans personnes à charge et pour les bénéficiaires avec personnes à charge si leurs gains étaient de 50\$ ou plus par semaine, et 75% pour les autres bénéficiaires ayant des personnes à charge. Le montant maximum de gains assurables est de 220\$ par semaine.

À partir de 1976, tous les bénéficiaires reçoivent une prestation équivalente à 66% des gains assurables. Ce pourcentage est par la suite diminué à 60% en 1979, à 57% en 1993 et à 55% en 1994. Les personnes à faible revenu ou qui ont des enfants ne sont pas touchées par cette dernière modification: elles conservent des prestations équivalentes à 60% de leurs gains assurables.

À partir de 1996, le calcul des prestations s'appuie sur la rémunération moyenne des 20 dernières semaines. Le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable passe à 750\$. Une nouvelle restriction est appliquée aux prestataires fréquents: leur taux de remplacement est abaissé d'un point de pourcentage par tranche de 20 semaines de recours au régime dans les cinq dernières années, jusqu'à concurrence de cinq points.

4. Anomalies apparentes

Les données pour la période de mars à septembre 2020 sont exceptionnellement faibles en raison de la pandémie de COVID-19. Durant cette période, de nombreuses personnes sans emploi ont reçu d'autres prestations, telles que la Prestation canadienne d'urgence (PCU), plutôt que les prestations d'assurance-emploi. Les règles suivantes ont déterminé la prestation administrée: si une personne est devenue admissible aux prestations de l'assurance-emploi avant le 15 mars 2020, elle reçoit des prestations d'assurance-emploi. Si elle est devenue admissible aux prestations après cette date, elle reçoit la PCU. Les bénéficiaires de la PCU n'ont pas été comptabilisés dans les Statistiques de l'assurance-emploi. Le 27 septembre 2020, la PCU est abolie et le programme d'assurance-emploi est temporairement élargi. Les personnes qui percevaient la PCU et qui étaient toujours sans emploi font alors la transition vers le programme d'assurance-emploi lorsqu'elles y sont admissibles.

5. Fiabilité des données

Les données sur le nombre de demandes acceptées ne sont disponibles qu'à partir de 1971. Pour la période antérieure, l'équipe du CHRS a estimé le nombre de demandes acceptées en soustrayant les demandes exclues et non admissibles au total des demandes. Ces données sont toutefois à utiliser avec précaution, puisque nos estimations ne prennent pas en compte le fait que le nombre d'exclusions et d'inadmissibilités correspond au nombre de transactions effectuées par Service Canada. Elles ne sont pas une mesure du nombre de personnes dont les prestations sont suspendues. En effet, des inadmissibilités et/ou exclusions multiples peuvent être imposées à un prestataire. De plus, les prestataires qui se sont vu refuser des prestations parce qu'ils n'avaient pas rempli leurs obligations peuvent en recevoir à nouveau lorsqu'ils démontrent qu'ils remplissent toutes leurs obligations.

6. Commentaires et suggestions

Les données des séries chronologiques mensuelles ou trimestrielles sont parfois influencées par des effets saisonniers et de calendrier. Ces effets peuvent entraîner d'importantes fluctuations dans les données, qui surviennent généralement à peu près au même moment chaque année. Pour faciliter l'examen des grandes tendances, Statistique Canada propose des données désaisonnalisées qui éliminent ces effets saisonniers. L'équipe du CHRS a choisi de présenter les séries brutes, non désaisonnalisées, afin de faciliter l'accès aux données

originales. Nous invitons toutefois les personnes intéressées par les séries désaisonnalisées à les consulter sur le site web de Statistique Canada.

1. Lectures suggérées pour une meilleure contextualisation des données

Statistique Canada, Guide des statistiques de l'assurance-emploi (SAE), 2021, [en ligne]
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/73-506-g/73-506-g2021001-fra.htm>

Statistique Canada, *Sécurité sociale, Programmes nationaux*, 1978. Disponible en ligne sur la plateforme *Publication du gouvernement du Canada*.

Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Historique législatif de l'Assurance-chômage et l'assurance-emploi*, 2001. Disponible en ligne sur la plateforme *Publication du gouvernement du Canada*.

Zhengxi Lin, "Évolution de l'assurance-emploi au Canada", *Perspective*, no. 75-001-XFP, été 1998, p. 45-51

Sandrine Labelle, été 2024