

Éléments de réflexion pour une politique active du marché du travail

Mémoire soumis à la Commission nationale d'examen sur
l'assurance-emploi

18 JUIN 2013

Mission et mandat de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) est un organisme à caractère scientifique. Son objectif est d'appuyer et d'encourager la recherche en économie tant générale que politique ou sociale afin de chercher, avec d'autres, les meilleures voies de réalisation du bien commun et une meilleure définition du rôle que doivent jouer les différents acteurs sur les scènes économiques locales et mondiales.

L'IRÉC souhaite d'abord et avant tout promouvoir une réflexion sur les grands enjeux économiques de notre époque et élargir l'espace de délibération entre les divers acteurs socio-économiques et politiques.

Table des matières

Introduction	1
PARTIE 1	
Les principaux vices de la réforme.	2
1.1 Tenir compte du contexte québécois	3
1.1.1 La spécificité du marché du travail.....	3
1.1.2 L'environnement institutionnel	3
PARTIE 2	
Les conditions de réussite d'une réforme québécoise	4
2.1 Un objectif central	4
2.2 Un régime universel	4
2.3 Une stratégie mobilisatrice	4
2.4 Des conditions financières avantageuses	4
2.5 La nécessité d'un environnement institutionnel fort	5
2.5.1 Les leçons scandinaves	5
2.6 Les traditions québécoises.....	5
2.7 Les urgences actuelles	6
2.7.1 Une priorité : Montréal.	6
Conclusion	6

Introduction

L'esprit général de la réforme annoncée s'inscrit tout à fait dans l'ambition que s'est donnée le gouvernement conservateur d'accroître l'emprise de la logique de marché sur les institutions et les programmes. Son projet ne tient pas que du conservatisme social. Dans le contexte actuel, il relève de l'entêtement idéologique. Annoncé sans véritable étude d'impact, promu, trop souvent, dans une rhétorique qui tend à blâmer le chômeur ou la chômeuse pour sa condition et la travailleuse ou le travailleur saisonnier pour la saisonnalité de son emploi, le projet a tout pour devenir un facteur de déstabilisation économique et d'érosion de la cohésion sociale. La réforme annoncée est non seulement mal préparée, elle ne répond pas aux exigences et aux défis qui se posent à l'économie du Québec.

Dans ce mémoire, nous désirons établir des éléments de réflexion sur les paramètres de ce que devrait être un régime d'assurance-emploi qui concorderait avec les besoins actuels et futurs du marché du travail au Québec. Notre point de vue : il faut favoriser la cohérence entre les diverses politiques et mesures, il faut concevoir des programmes qui s'intègrent dans une stratégie de l'emploi et qui soient en phase avec les caractéristiques de la main-d'œuvre. Une telle stratégie de l'emploi ne se conçoit que dans un effort pour répondre au plus grand défi qui se pose à l'économie du Québec : assurer sa reconversion industrielle et ses transformations structurelles dans une logique de transition écologique. Dans ce cadre, nous relevons l'importance d'offrir aux travailleuses et aux travailleurs une assurance-emploi active, juste, suffisamment généreuse et contrôlée par ses fiduciaires.

Une réforme qui tombe mal

La réforme actuelle du régime d'assurance-emploi ne pouvait plus mal tomber pour le Québec. Alors que le gouvernement de Pauline Marois s'apprête à proposer aux Québécoises et aux Québécois une nouvelle stratégie globale de développement économique en mettant de l'avant des politiques industrielles, énergétiques et de transport, la réforme annoncée par le gouvernement canadien introduit un ensemble de facteurs d'incertitude et de perturbation aux effets imprévisibles. Découlant d'abord de choix idéologiques, la réforme ne repose pas sur des études approfondies de prospective qui auraient permis de préciser les enjeux actuels et futurs de l'économie canadienne ainsi que des impacts attendus des mesures proposées par cette réforme.

Une réforme pourtant nécessaire

D'ailleurs, nous pensons que de telles études auraient clairement démontré que la réforme du régime d'assurance-emploi était nécessaire. Dans le contexte actuel où la transition vers une économie verte apparaît comme une alternative non seulement crédible, mais comme une urgence pour répondre aux besoins de relance et de lutte contre le réchauffement, les politiques actives de main-d'œuvre, recentrées sur d'autres objectifs que ceux exprimés par la réforme conservatrice, faisant cohérence avec une stratégie globale de transition, sont une condition essentielle d'efficacité et de réussite.

Cette réforme devrait pouvoir respecter certaines conditions :

- viser une plus grande cohérence des politiques;
- favoriser la concertation des acteurs;
- chercher une optimisation des moyens et des mesures au service d'une transition des logiques économiques vers une économie plurielle;
- adopter une stratégie globale de court, moyen et long termes de reconversion de la main-d'œuvre (formation, apprentissage).

PARTIE 1

Les principaux vices de la réforme

La réforme Harper adopte une vision et met en place des mesures tout à fait incompatibles avec les conditions énumérées précédemment. Elle adopte la vision du modèle libéral fondée sur une logique disciplinaire, contraire à la philosophie assurantielle et à la logique de la solidarité. Elle a pour but premier d'inciter les individus à travailler, dans un contexte où les prestations offrent une protection minimale du revenu et où l'emploi tend à être la voie normale pour accéder à la protection sociale.

Cette approche repose sur une « défiance réciproque » : sous le couvert de faire la chasse à la mauvaise foi présumée du prestataire-fraudeur qui profite du système, elle vise à écarter le maximum d'entre eux. Plutôt que la lutte au chômage, on privilégie la « gestion des chômeurs et des chômeuses ». Cette façon de voir empêche de considérer les dynamiques spécifiques d'un marché du travail diversifié et en changement rapide.

Mais derrière cette vision idéologique du traitement du chômage, on trouve par ailleurs des objectifs sous-jacents qui répondent aux besoins de l'économie canadienne, c'est-à-dire une économie qui se cramponne au paradigme économique du XX^e siècle fondé sur le pétrole de l'Alberta et l'automobile du sud de l'Ontario. La réforme implique ainsi une « politique industrielle » pour des pôles de croissance tournés vers le développement des ressources naturelles (mines et énergie), d'où la nécessité d'une mobilité de la main-d'œuvre canadienne vers ces pôles. Son ambition semble être davantage tournée vers une intervention pour mitiger les contraintes de la démographie.

Telle qu'elle apparaît aujourd'hui, cette réforme menace gravement la réalisation d'une stratégie québécoise progressiste de transition écologique de l'économie basée sur une économie verte. Elle est aussi difficilement compatible avec les choix du Québec en matière de développement régional et d'occupation du territoire.

On l'a dit et redit, c'est le travail qui est saisonnier, non le travailleur ou la travailleuse. Pour le dire autrement : la structure particulière du marché du travail au Québec doit être prise en compte dans la définition des objectifs de la réforme du régime. Cette structure n'est pas seule-

ment marquée par la démographie, elle est aussi profondément marquée par une histoire et des initiatives qui ont façonné aussi bien les réalités industrielles que les potentiels économiques de chacune des régions.

1.1 Tenir compte du contexte québécois

La réforme du régime d'assurance-emploi doit tenir compte d'un ensemble de réalités liées au contexte québécois. De manière synthétique, on peut regrouper ces réalités sous deux grands ensembles.

1.1.1 La spécificité du marché du travail

On peut expliquer le pourcentage relativement élevé de prestataires « fréquents » de l'assurance-emploi au Québec par les particularités de la structure d'emploi dans plusieurs régions. Dans les régions ressources, le travail saisonnier marque profondément la structure; mais à beaucoup d'autres endroits, c'est l'importance de secteurs spécifiques tels le tourisme, les industries culturelles et plusieurs sous-secteurs de l'économie de service qui explique les fréquents allers-retours sur le marché du travail ou, si l'on préfère, le fréquent recours à l'assistance-emploi.

1.1.2 L'environnement institutionnel

Par ailleurs, le Québec se distingue fortement par un environnement institutionnel relativement unique. Affichant un taux de syndicalisation parmi les plus élevés et une culture de concertation sans équivalent en Amérique du Nord, culture qui s'enracine dans des institutions qui ont survécu aux divers changements de gouvernement, son originalité, sa différence et les aspirations particulières qui en découlent expliquent et justifient que le Québec soit en demande de rapatriement de pouvoirs et de compétences dont celle de la formation. Ne pouvant assurer un contrôle adéquat sur les compétences sur le régime d'assurance-emploi, le Québec ne peut pas profiter pleinement des avantages de la cohérence d'une politique globale de l'emploi.

Cette situation l'empêche de tirer pleinement avantage de son environnement institutionnel unique en réduisant l'efficacité globale de ses initiatives et en rendant plus difficile la concertation requise pour assurer le succès des programmes et des politiques. C'est particulièrement le cas avec la réforme annoncée qui laisse d'ores et déjà voir qu'elle ajoutera au dysfonctionnement. Les mesures nationales progressistes que le Québec s'appête à mettre en place seront entravées par une réforme fédérale régressive.

Les conditions de réussite d'une réforme québécoise

En conséquence, il nous apparaît important que le Québec définisse ses propres objectifs de réforme de l'assurance-emploi. Quatre grandes conditions devraient être remplies pour sinon garantir, du moins optimiser la réussite d'une réforme progressiste du régime.

2.1 Un objectif central

Nous estimons que le Québec devrait avoir comme objectif central de favoriser la cohérence entre les diverses politiques, mesures et programmes qui s'intègrent dans une stratégie de l'emploi, qui elle-même s'intègre dans une stratégie de transition écologique, vers une économie verte.

2.2 Un régime universel

L'universalité du régime avait été fortement amoindrie à la suite des réformes des gouvernements libéraux fédéraux des deux dernières décennies. La réforme annoncée va continuer d'éroder davantage cette universalité. Selon la plus récente enquête de Statistique Canada, le taux d'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi ordinaires a diminué, passant à son niveau le plus bas depuis 2003, qui est la première année pour laquelle des données comparables existent. Il faut revenir à un régime véritablement universel.

2.3 Une stratégie mobilisatrice

Pour mobiliser tous les acteurs, la réforme doit être centrée sur la formation. Une approche « progressiste » visant à améliorer l'employabilité des chômeurs, des chômeuses et des inactifs par la formation, la mobilité et l'expérience professionnelle ne peut que susciter une adhésion active de tous. Le régime doit être davantage axé sur le développement du capital humain par les activités de formation.

Mais il doit reposer sur un contrat moral clair. Nous ne sommes plus ici dans une logique de défiance, mais de réciprocité : le chômeur ou la chômeuse s'inscrit, comme tout citoyen ou toute citoyenne, dans un système de droits et de devoirs. La conjonction de l'indemnisation généreuse du chômage et de politiques actives d'emploi doit permettre que les transitions soient sécurisées. Il faut en même temps rétablir la confiance envers un filet social juste et équitable et l'acceptation d'un fardeau fiscal élevé.

2.4 Des conditions financières avantageuses

Pour de nombreux analystes, la conjonction d'une indemnisation généreuse du chômage et d'une politique active de l'emploi permet d'expliquer les nombreuses transitions sur le marché du travail dans les pays nordiques, l'absence d'enfermement dans des « trappes à chômage » et l'amélioration de l'efficacité des programmes en matière de lutte au chômage et de qualification à l'emploi. C'est pourquoi nous relevons l'importance d'offrir aux travailleuses et aux travailleurs

québécois une assurance-emploi active, juste, suffisamment généreuse et contrôlée par ses fiduciaires.

2.5 La nécessité d'un environnement institutionnel fort

Les expériences des pays scandinaves dans le domaine des politiques actives de main-d'œuvre établissent très clairement le rôle et l'importance d'un environnement institutionnel fort comme condition de réussite. Or, comme nous l'avons mentionné précédemment, le Québec pourrait profiter des avantages uniques qu'il a dans ce domaine pour mettre de l'avant ses propres priorités, pour trouver des solutions à ses propres enjeux.

2.5.1 Les leçons scandinaves

- La coopération et la coordination entre les différents acteurs (État, syndicats, patronat) confèrent au modèle nordique une grande force d'impulsion.

- Le taux de syndicalisation élevé à plus de 85 pour cent s'explique par le fait qu'il s'agit d'un syndicalisme de services qui offre à ses membres tout une gamme de services de soutien et d'accompagnement.

- Les partenaires sociaux ont renoncé à une position d'affrontement en échange d'une participation importante aux décisions. Les syndicats, conscients de leur force, mais rassurés sur leur légitimité, acceptent d'avoir une responsabilité sociale.

- Le développement des politiques actives de main-d'œuvre constitue le verso de l'indemnisation généreuse du régime.

- Par contre, les licenciements économiques sont beaucoup plus libres que dans la plupart des autres pays européens et il n'existe pas d'obligation d'établir des plans sociaux.

- Dernier facteur d'explication et non le moindre, l'investissement consenti par les pays nordiques dans les déterminants de la croissance : éducation, formation, recherche. La main-d'œuvre nordique est bien formée, ce qui permet d'instaurer un cercle vertueux avec le développement d'emplois bien qualifiés (qui donnent de bons salaires et permettent de financer le système de protection sociale) et une amélioration progressive du positionnement dans la division internationale du travail (déplacement vers des produits à forte valeur ajoutée). Les pays scandinaves considèrent la formation comme la clé de la réinsertion des travailleuses et des travailleurs. Ainsi, la mentalité insiste moins sur la sécurité d'emploi que sur le primat à la formation (accessibilité, qualité, reconnaissance, etc.)

2.6 Les traditions québécoises

Les institutions du modèle québécois de développement permettent de penser qu'il serait possible de faire beaucoup mieux avec un régime québécois en cohérence avec les autres politiques économiques que dans le cadre du régime fédéral actuel.

Le Québec a déjà :

- une approche active du marché du travail dans la foulée du rapatriement des mesures de formation;
- une participation syndicale significative;
- une tradition de concertation des acteurs sociaux;
- une offre de formation appréciable.

2.7 Les urgences actuelles

À l'aube d'une reconversion en profondeur de la structure économique, il est urgent que le Québec se donne des stratégies actives s'il veut réussir le passage à une économie verte. Dans cette optique, la politique active de main-d'œuvre doit viser un monitoring de plus en plus précis afin de permettre de répondre à des enjeux urgents :

- la participation des femmes au marché du travail;
- une intégration de la main-d'œuvre provenant des immigrants de première génération;
- trouver des solutions réalistes et durables aux problèmes de sous-diplomation des jeunes Québécois.

2.7.1 Une priorité : Montréal

Étant donné que c'est dans grande région métropolitaine que se concentrent en grande partie les problèmes et les défis que pointent ces enjeux, il faut lui accorder une attention particulière.

Il faut être clair cependant, le traitement particulier à promouvoir pour Montréal ne doit pas se faire au détriment des mesures adaptées aux diverses régions du Québec. Il faut ici de la souplesse et non pas des affrontements. C'est pourquoi une réforme pertinente devrait éviter le « mur à mur » comme le dit l'expression courante.

Conclusion

Il ne faudrait pas seulement se contenter de refuser les mesures annoncées, de dénoncer la réforme et son approche doctrinaire. Les débats en cours et les travaux de la Commission devraient plutôt conduire à l'expression d'un consensus fort : le Québec a besoin de contrôler son propre régime. La création d'un régime québécois d'assurance-emploi permettant de reprendre le contrôle des leviers d'une politique québécoise active de la main-d'œuvre viendrait ici libérer des forces qui contribueraient non seulement à une meilleure cohérence des politiques économiques, mais également à une meilleure cohésion sociale.

Les réalités du chômage sont déjà assez difficiles à vivre, point n'est besoin de les aggraver par des structures inefficaces distillant la méfiance et le procès d'intention. Le potentiel des

travailleurs et des travailleuses du Québec est immense, il mérite que la collectivité se donne les moyens de le mettre en valeur et de le développer.

Pour nous, c'est une question...
de justice : pour les chômeuses et les chômeurs;
d'efficacité : pour le système;
de prospérité : pour le Québec.

Ce mémoire a été préparé par Robert Laplante et Gilles L. Bourque.

© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN 978-2-923203-27-0
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2013
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2013
IRÉC, 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal (Québec) H2S 1T4