

An aerial photograph of a large crowd of people walking on a light-colored grid-patterned floor. A thick yellow line graph is overlaid on the image, starting from the bottom left and trending upwards towards the top right. The graph has several peaks and valleys, with the highest peak near the top right corner. In the top left corner, there is a yellow L-shaped graphic element.

**SEPT
2020**

POUR UN RÉGIME D'AE EFFICACE

QUI FAVORISE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE
ET LA MAIN-D'ŒUVRE SAISONNIÈRE
AU CANADA ATLANTIQUE



À PROPOS DU FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES

Bonnes politiques. Meilleur Canada. Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différentes parties prenantes pour le processus d'élaboration des politiques. Il leur offre une tribune pour examiner des questions et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans des débats cruciaux sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur – un pays cohésif, prospère et sûr. Nous contribuons en :

- Réalisant des recherches sur des questions cruciales.
- Organisant des tables rondes pour favoriser un dialogue honnête.
- Célébrant le travail de leaders exceptionnels.

Notre approche – appelée « **de l'inclusion à la conclusion** » – mobilise des interlocuteurs, connus ou non, qui nous aident à tirer des conclusions afin de cerner les obstacles à la réussite et de trouver des pistes de solutions. Le FPP est un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui compte parmi ses membres différents organismes privés, publics et sans but lucratif.

© 2020, Forum des politiques publiques
1405 - 130, rue Albert
Ottawa, ON, Canada, K1P 5G4
613 238-7858

ISBN : 978-1-77452-020-8



À PROPOS DU PROJET

Les changements démographiques et du marché du travail au Canada atlantique font de la question de rétention une priorité pour tous. Maintenir, à moyen et à long terme, les travailleurs, les immigrants, les compétences et le talent dans les quatre provinces est un enjeu complexe et une priorité pour la croissance économique et la prospérité régionale. Le projet triennal **Immigration et revitalisation de la région de l'Atlantique** du Forum des politiques publiques (2017-2020) vise à relever le défi de la rétention et de la croissance économique, en mettant l'accent sur le renforcement de la rétention des immigrants à long terme, l'élargissement du bassin de main-d'œuvre et l'amélioration de l'accès des employeurs aux compétences dont ils ont besoin. À travers des rapports de recherche, des enquêtes, des narrations qualitatives, des tables rondes provinciales et des sommets régionaux, le Forum des politiques publiques promeut la compréhension régionale et pancanadienne ainsi que les réseaux intersectoriels sur les aspects les plus urgents en matière d'immigration et de politique économique.

CE PROJET EST FINANCÉ PAR

le Gouvernement de Canada

Canada

This report is supported in part by the Government of Canada. The views expressed herein are solely those of the author and do not necessarily reflect those of the Government of Canada. The author is responsible for the accuracy, reliability and currency of the information.



David Campbell,
président, Jupia Consultants Inc.

À PROPOS DE L'AUTEUR

David Campbell est président de Jupia Consultants Inc., une société de conseils en développement économique établie au Nouveau-Brunswick. Il travaille avec des collectivités dans tout le pays sur le développement économique et des stratégies de recrutement. M. Campbell était auparavant économiste en chef auprès du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Dans ce rôle, il était chargé d'élaborer la stratégie de développement économique pangouvernementale et de conseiller le cabinet en matière de politique économique, d'investissement dans les infrastructures et de développement de la main-d'œuvre.

Il a passé plus de 14 ans comme chroniqueur au Telegraph-Journal au Nouveau-Brunswick, où il a écrit sur des sujets de développement économique, et il a été associé de recherche à l'Institut Donald J. Savoie à l'Université de Moncton. Chaque année, M. Campbell reçoit plusieurs invitations à titre de conférencier de partout au pays pour parler de développement économique, d'attraction des personnes et d'autres sujets connexes. Il est l'auteur d'un blogue populaire sur des sujets liés au développement économique à l'adresse www.davidwcampbell.com.



RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION	8
Bref historique de l'assurance-chômage au Canada	9
Reconstituer le tableau du recours à l'assurance-emploi et du travail saisonnier dans le Canada atlantique	13
Analyse : l'incidence du régime d'assurance-emploi et de son utilisation dans le Canada atlantique	21
VERS UNE SOLUTION À LONG TERME : PROPOSITIONS STRATÉGIQUES	27
Changer les critères liés au travail	27
Resserrer l'admissibilité et les catégories	30
Adapter le régime	34
Tirer parti des politiques complémentaires du marché du travail	35
CONCLUSION: VERS UNE SOLUTION À LONG TERME	38



RÉSUMÉ

Les programmes d'assurance-chômage sont largement utilisés partout dans le monde pour protéger les travailleurs des conséquences financières d'une perte d'emploi subite. Ils représentent un outil important pour soutenir les personnes dans leur transition vers un nouvel emploi. Ils peuvent également aider à atténuer les effets négatifs d'un ralentissement économique dans une entreprise, un secteur, une région ou un pays en particulier.

Une des facettes du système d'assurance-chômage du Canada (appelé « assurance-emploi » ou « AE ») est qu'il constitue une source annuelle de soutien du revenu pour une partie de la main-d'œuvre travaillant dans des industries saisonnières. Ces personnes travaillent durant une partie de l'année et touchent l'AE le reste du temps.

Le régime d'AE suppose que ces personnes recherchent activement un emploi durant la période où ils ne travaillent pas, mais, en réalité, bon nombre d'entre eux ne le font pas ou ne sont pas disposés à accepter les emplois disponibles dans leur collectivité. Cela a donné lieu à la difficile situation où de nombreuses collectivités connaissent des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs en dépit du grand nombre de chômeurs.

Le régime d'AE devrait faire une distinction claire entre ceux qui y ont recours de façon occasionnelle après avoir perdu un emploi en particulier et les chômeurs saisonniers qui reçoivent des prestations en attendant que leur travail reprenne.

Cette réalité est plus marquée dans le Canada atlantique, surtout dans ses régions rurales, et pourrait avoir des effets négatifs considérables sur le potentiel économique de ces régions en reflétant de façon inexacte la réalité du chômage dans les collectivités.

La définition de l'AE au Canada et ses règles détaillées sont résolument axées sur la prestation de soutien pendant la transition vers un nouvel emploi. Il n'existe pas de libellé qui définit les travailleurs saisonniers et leur accorde un traitement différent, ce qui peut produire une image déformée du marché de l'emploi.

Bien que le gouvernement ait tenté à certaines occasions de réduire le nombre de travailleurs touchant l'AE de façon récurrente, dans la plupart des régions rurales du Canada atlantique, la proportion de la main-d'œuvre qui a recours au programme demeure constante. En fait, le gouvernement fédéral a facilité le recours à l'AE pour les travailleurs saisonniers.

Durant l'élection fédérale de 2019, le Parti libéral a ajouté l'aide aux travailleurs des industries

saisonniers aux [engagements inscrits dans sa plateforme](#), affirmant : « Nous apporterons des modifications définitives au programme d'AE pour procurer aux travailleurs saisonniers un soutien financier plus fiable lorsqu'ils ne travaillent pas. » Le parti a donné suite à cet engagement en offrant une aide accrue à ces travailleurs, notamment en réduisant le nombre de semaines travaillées requis pour être admissible à l'AE.

Cet engagement utilise l'euphémisme pour faire abstraction du fait que la plupart des travailleurs saisonniers reprendront le même emploi qu'ils occupaient l'année précédente et, dans la majorité des cas, bien des années auparavant. Il ne s'agit pas d'un soutien « entre deux emplois » comme l'entendent habituellement les programmes d'assurance-chômage, mais bien d'un soutien du revenu pendant que le travailleur attend que son emploi saisonnier reprenne.

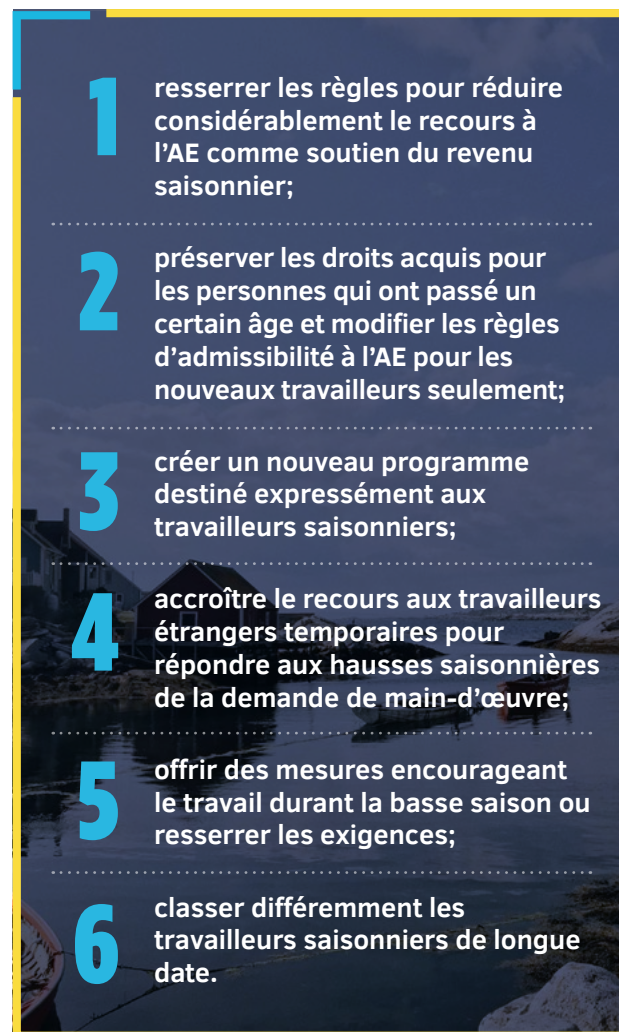
Le présent rapport ne s'oppose pas à ce que le Canada ait un système d'assurance-chômage robuste, pas plus qu'il ne s'attache à essayer de réduire le nombre de travailleurs saisonniers. L'objectif est de faire valoir que le recours généralisé à l'AE dans certaines régions du Canada atlantique produit une image déformée du marché de l'emploi. Il est ainsi plus difficile pour les

employeurs de répondre aux besoins du marché, et le potentiel économique de ces régions s'en voit freiné. En outre, le rapport propose des moyens pour régler ce problème afin d'obtenir une image exacte de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, de mieux prévoir le marché de l'emploi et de soutenir la croissance économique future.

Le régime d'AE devrait faire une distinction claire entre ceux qui y ont recours de façon occasionnelle après avoir perdu un emploi en particulier et les chômeurs saisonniers qui reçoivent des prestations en attendant que leur travail reprenne. Ces derniers ne devraient pas être tenus de remplir chaque semaine des formulaires en ligne indiquant qu'ils cherchent un nouvel emploi alors que c'est faux pour la majorité d'entre eux. Ils ne devraient pas non plus figurer parmi les chômeurs activement à la recherche d'un emploi. Les chiffres refléteraient alors plus fidèlement la situation relative au chômage dans les collectivités.

L'émergence de la pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance des programmes de soutien du revenu pour atténuer les ralentissements économiques inattendus. Les gouvernements au Canada ont agi promptement pour veiller à ce que les gens qui perdaient leur emploi en raison de la pandémie puissent recevoir un soutien du revenu durant ce qui pourrait être une longue période de chômage. Mais personne ne s'attend à ce que ces mesures évoluent vers un programme de soutien du revenu à long terme pour un segment précis de la main-d'œuvre comme ce fut le cas avec le régime d'AE.

Ce rapport se penche sur six possibles réformes de l'AE et leurs diverses conséquences. Les voici :



L'objectif ultime du Canada devrait être le suivant : avoir un système solide d'assurance-chômage qui protège les travailleurs sans toutefois constituer une barrière à la croissance économique dans les régions du pays comptant un nombre élevé d'emplois saisonniers.

Le régime actuel d'AE n'atteint pas cet objectif.

INTRODUCTION

Bon nombre de travailleurs saisonniers du Canada atlantique bénéficient de l'assurance-emploi (AE) pendant les mois où ils ne travaillent pas. Selon le gouvernement du Canada, le régime d'AE « offre un soutien du revenu temporaire aux travailleurs sans emploi pendant qu'ils cherchent du travail ou perfectionnent leurs compétences ». Le régime « fournit également des prestations spéciales aux travailleurs qui s'absentent du travail en raison d'événements précis de la vie » tels que la maladie ou la grossesse. Les travailleurs saisonniers qui touchent de l'AE constituent une autre catégorie de travailleurs et ne sont pas expressément pris en compte dans les définitions du programme.

Parmi les Canadiens et Canadiennes qui ont inscrit des revenus d'emploi à leur déclaration de revenus annuelle en 2017, 13 % ont également déclaré des revenus d'AE. En revanche, au Canada atlantique, en particulier dans les régions situées hors des régions métropolitaines de recensement (RMR) et des agglomérations de recensement (AR), le pourcentage de personnes ayant déclaré à la fois le revenu d'emploi et le revenu d'AE était de 36 %. Dans certaines collectivités rurales, 60 % à 70 % de tous les travailleurs touchent des prestations d'AE à un moment ou à un autre de l'année.

En parallèle, le nombre d'offres d'emploi dans de nombreuses régions du Canada atlantique a fortement augmenté. Par exemple, dans la région de Campbellton-Miramichi au Nouveau-Brunswick, selon les chiffres de Statistique Canada, le nombre de postes vacants a augmenté de 68 % entre le troisième trimestre de 2015 et le troisième trimestre de 2019. Pourtant, le nombre de prestataires de l'AE a également augmenté de 10 %. De nombreux employeurs affirment aujourd'hui que la pénurie de main-d'œuvre devient aiguë dans toute la région atlantique.

Le recours généralisé à l'AE par les travailleurs saisonniers produit une image déformée du marché du travail régional dans le Canada atlantique, laissant croire qu'il y a beaucoup plus de travailleurs au chômage (c'est-à-dire disponibles pour travailler) que ce n'est réellement le cas. Cette distorsion a des répercussions négatives sur le potentiel économique de la région. Les employeurs de nombreuses industries importantes dans le domaine des ressources naturelles, du tourisme, de l'industrie manufacturière et autres pourraient limiter leurs investissements en raison du manque de travailleurs.

Le présent rapport décrit l'ampleur du défi, résume ses effets négatifs sur l'économie régionale et propose des solutions permettant aux décideurs politiques, aux employeurs et aux collectivités d'avoir une compréhension juste du marché du travail local et de prendre de meilleures décisions quant à l'attraction des immigrants et le recours aux travailleurs étrangers temporaires (TET).

Pour dresser le portrait de cet enjeu actuel, et sans doute tenace, il faut rappeler l'histoire de la structure de la politique, du contexte et de l'utilisation de l'AE au Canada. C'est par cela que nous commencerons.

BREF HISTORIQUE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE AU CANADA

Les premières balises de l'actuel régime d'AE au Canada ont été créées en 1940 après que la Grande Dépression avait gravement perturbé les marchés du travail et les collectivités dans tout le pays. La Loi sur l'assurance-chômage a créé un système public national d'assurance-chômage. La Loi a établi une caisse d'assurance-chômage à laquelle contribuaient les employés et les employeurs, le gouvernement fédéral couvrant tout déficit et investissant tout excédent. Au départ, le programme avait une portée assez limitée. Il excluait un certain nombre d'industries, notamment l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'exploitation forestière, les soins hospitaliers, les enseignants et tout emploi rémunéré au-delà d'un certain seuil¹.

En 1955, la Loi sur l'assurance-chômage a été modifiée pour inclure les travailleurs saisonniers et étendre son application à environ 75 % de la population active. En réponse à la hausse du chômage et aux turbulences économiques des années 1970, le gouvernement fédéral a actualisé la Loi une fois de plus, en élargissant encore son champ d'application et en y ajoutant des services pour aider les travailleurs à s'adapter aux changements sur le marché du travail.

Entre les années 1970 et le début des années 1990, le programme a fait l'objet de multiples réformes, notamment l'ajout de prestations de maternité et d'adoption et les changements du taux de remplacement du salaire. En rapport avec le sujet du présent rapport, une réforme de 1993 avait précisé que les personnes qui refusaient d'accepter un emploi convenable étaient déclarées inadmissibles à recevoir des prestations. En 1996, une réforme importante s'est traduite par un changement de nom du programme qui devenait alors le Programme d'assurance-emploi (AE) et par un certain nombre d'efforts visant à en réduire l'utilisation récurrente.

¹ Pour un bon aperçu de l'historique de l'AE, consultez le site (en anglais uniquement) <https://www.mapleleafweb.com/features/employment-insurance-canada-history-structure-and-issues.html>.

En 2012, le gouvernement a de nouveau procédé à [une série de changements](#). Pour les fins du présent rapport, il importe de mentionner le renforcement des règles concernant les efforts pour trouver un « emploi convenable » et les « démarches habituelles et raisonnables » entamées à cette fin. Les changements visaient expressément les prestataires fréquents, alors définis comme les prestataires ayant bénéficié d'au moins trois périodes de prestations durant les cinq précédentes années. Le gouvernement cherchait à réduire le recours fréquent à l'AE. Une étude de la Bibliothèque du Parlement sur les changements apportés au programme cite la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante dans son soutien aux réformes : « Il faut encourager les prestataires d'AE à chercher du travail, car nos membres de tous les secteurs et de toutes les collectivités à l'échelle du Canada nous ont dit que le problème de la pénurie de main-d'œuvre s'était aggravé ». Une étude générale des changements apportés en 2012 et de leurs effets se trouve ci-après.

La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) assure la surveillance du régime d'AE. L'organisation tripartite comprend des représentants du monde des affaires, des syndicats et du gouvernement du Canada. Emploi et Développement social Canada (ESDC) et Service Canada administrent le régime pour le compte de la CAEC, et une grande partie des données citées dans le présent document proviennent des rapports annuels publiés par la CAEC.

RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI : CIRCA 2019

La [définition actuelle](#) de l'AE au Canada est fournie par la CAEC dans son Rapport annuel de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi :

Le régime d'assurance-emploi offre aux chômeurs admissibles ayant cotisé à l'assurance-emploi un soutien du revenu pour remplacer en partie le revenu d'emploi perdu, et ce, pendant qu'ils cherchent un nouvel emploi ou qu'ils perfectionnent leurs compétences. Le régime vient aussi en aide aux personnes qui s'absentent temporairement du travail en raison de certains événements de la vie, tels que la maladie, une grossesse, la naissance d'un enfant, une adoption ou pour fournir des soins à un membre de la famille. Le régime aide également les chômeurs à obtenir un emploi convenable.

Le régime d'AE comporte plusieurs types de prestations, notamment les prestations régulières versées aux personnes qui perdent leur emploi « et ont un motif valable de cessation d'emploi », les prestations pour pêcheurs accordées aux pêcheurs indépendants qui « sont activement à la recherche d'un emploi » et les prestations spéciales pour, entre autres, les personnes malades, enceintes, ayant récemment donné naissance, ou qui prennent soin d'un nouveau-né ou d'un membre de la famille gravement malade.

Il importe de souligner qu'aucune catégorie spéciale n'existe pour les travailleurs saisonniers. Ils ne sont même pas mentionnés dans la définition même s'ils représentaient plus d'un cinquième des 1,8 million de Canadiens et Canadiennes qui ont déposé une demande d'AE en 2017-2018 (tous types de prestations confondus, y compris les prestations parentales, etc.), ou 29 % des 1,33 million de personnes qui ont reçu des prestations régulières d'AE². La description officielle du régime et de ses services indique clairement qu'il est axé sur le soutien aux travailleurs « pendant qu'ils cherchent un nouvel emploi ou qu'ils perfectionnent leurs compétences » ou qui traversent « certains événements de la vie ».

Le régime est un élément important du filet social du Canada. Durant la récession qui a débuté en 2008, en Ontario, la part des travailleurs devenus prestataires d'AE, qui était de 10 % en 2007, est passée à 14 % en 2009. Lorsque l'économie a rebondi, la part de travailleurs devenus prestataires d'AE est retombée à 10 % en 2013. En raison des turbulences dans l'industrie pétrolière et de la faiblesse des investissements prévus dans le secteur, l'Alberta a vu la part de travailleurs devenus prestataires d'AE passer à 13 % en 2016, alors qu'elle n'était que de 8 % en 2014. Il est évident que le régime est un outil important pour soutenir les travailleurs qui ont perdu leur emploi.

Il importe de noter que le régime est beaucoup plus largement utilisé au Canada atlantique, particulièrement dans les régions rurales. L'incident de cette situation est au cœur du présent rapport.

EMPLOIS SAISONNIERS ET RECOURS À L'ASSURANCE-EMPLOI AU CANADA ATLANTIQUE

Pour donner un aperçu de la prévalence de l'emploi saisonnier et du recours à l'AE au Canada atlantique, le présent rapport s'appuie sur les données du recensement de 2016 et sur d'autres sources utilisant des définitions communes à celles de la CAEC. Malgré cela, le travail et les emplois saisonniers sont difficiles à définir et à évaluer avec les outils de données disponibles.

Chaque année, la CAEC publie son [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi](#), qui fournit une série de statistiques sur le recours à AE, y compris le nombre de prestataires qui présentent des demandes saisonnières régulières d'AE. Selon la définition de la CAEC, « les demandes saisonnières de prestations régulières sont des demandes pour lesquelles au moins 1 \$ en prestations régulières a été versé et pour lesquelles les prestataires ont établi au moins trois demandes de prestations régulières ou de prestations pour pêcheurs au cours des cinq dernières années, dont au moins deux ont commencé au cours de la même période de l'année que la demande en cours ».

² La période de référence de la CAEC se termine le 31 mars.

Le **tableau 1** présente le nombre de bénéficiaires de prestations régulières d'AE et le nombre de prestataires saisonniers par province pour 2017-2018. En proportion du total, environ la moitié des demandes ont été déposées à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick et près de deux sur cinq en Nouvelle-Écosse. La proportion de personnes ayant déposé des demandes saisonnières à Terre-Neuve-et-Labrador était considérablement plus faible que dans les trois autres provinces atlantiques, mais le nombre total de demandes de prestations régulières y était beaucoup plus élevé par rapport à la taille de la population active (24 %)³. Toutes les provinces hors du Canada atlantique comptent un nombre de prestataires réguliers d'AE inférieur à 10 % de la population active.

Pour compliquer davantage le calcul des cas « saisonniers », la CAEC dispose également d'une catégorie de prestataires d'AE appelée « prestataires fréquents ». Il s'agit des travailleurs qui ont déposé trois demandes ou plus de prestations régulières d'AE ou de prestations pour pêcheurs et qui ont touché des prestations pendant un total de plus de 60 semaines au cours des cinq dernières années. Les prestataires les plus fréquents sont également des prestataires saisonniers, mais pas tous. Pour 2017-2018, la CAEC a rapporté 290 070 prestataires fréquents, 381 110 prestataires saisonniers et 443 720 personnes qui étaient des prestataires fréquents ou des prestataires saisonniers (ou les deux), soit un demandeur de prestations régulières sur trois dans tout le pays.

TABLEAU 1 : PRESTATIONS RÉGULIÈRES SAISONNIÈRES D'ASSURANCE-EMPLOI, PAR PROVINCE (2017-2018)

Région	Prestations régulières (nombre)	Prestations régulières par rapport à la taille de la main-d'œuvre*	Prestations régulières saisonnières (nombre)	Prestations régulières saisonnières en % du total des prestations régulières
Canada	1 299 710	7 %	381 110	29,3 %
Terre-Neuve-et-Labrador	62 170	24 %	14 630	23,5 %
Île-du-Prince-Édouard	16 430	20 %	8 340	50,8 %
Nouvelle-Écosse	63 880	13 %	25 340	39,7 %
Nouveau-Brunswick	70 610	18 %	33 890	48,0 %
Québec	399 080	9 %	157 360	39,4 %
Ontario	373 130	5 %	96 070	25,7 %
Manitoba	40 230	6 %	10 320	25,7 %
Saskatchewan	35 190	6 %	3 790	10,8 %
Alberta	112 400	5 %	7 690	6,8 %
Colombie-Britannique	122 410	5 %	22 960	18,8 %

*Calculé sur la base des chiffres annuels de la main-d'œuvre tirés de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada (tableau 14-10-0018-01).

Source : Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2017-2018 de la CAEC.

3 Selon le rapport de la CAEC, Terre-Neuve-et-Labrador comptait 33 890 demandes de prestations régulières saisonnières en 2012, 34 430 en 2013, 32 100 en 2014, 30 720 en 2015 et 32 470 en 2016. Cependant, en 2017, le nombre de prestataires saisonniers est tombé à 17 130 et en 2018, à 14 630, même si le nombre total de demandes régulières d'AE est resté relativement stable tout au long de la période (p. ex. 62 720 en 2013 et 62 170 en 2018).

RECONSTITUER LE TABLEAU DU RECOURS À L'ASSURANCE-EMPLOI ET DU TRAVAIL SAISONNIER DANS LE CANADA ATLANTIQUE

PORTRAIT DÉTAILLÉ DU RECOURS À L'ASSURANCE-EMPLOI PAR RÉGION ET PAR COLLECTIVITÉ

Le recensement de 2016 de Statistique Canada est la meilleure source d'information sur le recours généralisé à l'AE comme source de revenu dans le Canada atlantique. Le recensement rend compte des revenus des personnes par source, notamment les revenus d'emploi, les pensions et les rentes, l'aide sociale, les revenus d'investissement et l'AE. En ce qui concerne l'AE, l'information fournie porte sur le revenu total de l'AE et les données sont présentées relativement aux prestations régulières et aux autres prestations qui incluent les prestations parentales et de maladies.

L'information sur la ventilation des sources de revenus est publiée pour 676 subdivisions de recensement (SDR) au Canada atlantique⁴. Les subdivisions de recensement comprennent les villes, les villages, les paroisses, les Premières nations et d'autres zones locales. Les autres agrégations géographiques de population incluent les divisions de recensement (comtés), ainsi que les agglomérations de recensement (AR) et les régions métropolitaines de recensement (RMR), déterminées en fonction de la concentration de la population dans un noyau et autour de celui-ci (centre de population). Statistique Canada publie également des informations sur la population active pour les régions économiques qui sont des groupes de divisions de recensement.

Sur les 676 SDR au Canada atlantique pour lesquelles il existe des données sur les sources de revenu, dans près d'une sur cinq, au moins 50 % de la population ayant gagné un revenu d'emploi en 2015 ont également déclaré avoir obtenu des prestations d'AE au cours de l'année. Dans un autre tiers des collectivités, entre 30 % et 49 % des travailleurs touchaient des prestations d'AE, et dans 22 % des collectivités, entre 20 % et 29 % de la population recevaient des prestations d'AE.

Le village de New Maryland, aux portes de Fredericton au Nouveau-Brunswick, a la particularité d'avoir le plus faible taux de recours à l'AE dans tout le Canada atlantique, soit seulement 5 % des personnes qui gagnent un revenu d'emploi. À l'autre bout du spectre, la petite ville de Trout River, sur la côte ouest de Terre-Neuve-et-Labrador, possède le taux de recours à l'AE le plus élevé, soit 84 %.

⁴ Certaines populations des subdivisions de recensement sont trop petites pour que leurs informations soient publiées. D'autres raisons peuvent expliquer pourquoi Statistique Canada ne publie pas d'informations sur une subdivision de recensement particulière.



TABLEAU 2 : POURCENTAGE DES PERSONNES GAGNANT UN REVENU D'EMPLOI AYANT ÉGALEMENT DÉCLARÉ AVOIR REÇU DES PRESTATIONS RÉGULIÈRES D'ASSURANCE-EMPLOI EN 2015, PAR SUBDIVISION DE RECENSEMENT

	Canada atlantique		Reste du Canada	
	nbre de SDR	% du total	nbre de SDR	% du total
Au moins 50 %	125	18 %	13	0,4 %
Entre 30 %-49 %	225	33 %	147	5 %
Entre 20 %-29 %	147	22 %	258	9 %
Moins de 20 %	179	26 %	2 614	86 %
Totaux	676		3 032	

CSD = census subdivision. Source: Statistics Canada 2016 census.

Le recours à l'AE atteint une proportion de 50 % ou plus se trouvent dans le Canada atlantique. Plus de la moitié des collectivités du Canada atlantique ont une population active, dont au moins 30 % perçoivent des prestations d'AE. Dans l'ensemble du Canada, le taux n'est que d'un peu plus de 5 % des SDR.

Les grandes SDR au Canada atlantique comptent généralement une plus faible proportion de personnes qui ont un revenu d'emploi et déclarent également toucher des prestations régulières d'AE. Par exemple, seulement 7 % des travailleurs à Halifax ont reçu des prestations d'AE en 2015, 8 % des travailleurs à Fredericton, 11 % des travailleurs à Moncton et 14 % des travailleurs à Charlottetown.

Le **tableau 2** montre la ventilation régionale comparée au reste du pays. Ailleurs au Canada, seulement 13 SDR (soit 0,4 %) avaient une population où au moins 50 % des personnes gagnant un revenu d'emploi ont également déclaré avoir reçu des prestations d'AE. Pour mettre les choses en perspective, 91 % des 138 SDR au Canada où le

Le **tableau 3** présente les régions (divisions de recensement) du Canada atlantique avec les taux les plus élevés de recours à l'AE. Il y a des comtés entiers à Terre-Neuve-et-Labrador où le taux de recours à l'AE est supérieur à 50 %, et plusieurs dans le reste du Canada atlantique où au moins 40 % des personnes avec un revenu d'emploi ont également touché des prestations d'AE.

TABLEAU 3 : TAUX DE RECOURS À L'ASSURANCE-EMPLOI PAR DIVISION DE RECENSEMENT DANS LE CANADA ATLANTIQUE



Terre-Neuve-et-Labrador

Taux de recours à l'AE allant de 17 % dans la division no 1 (la région de Saint John's) à 51 % dans la division no 8 (centre/nord de Terre-Neuve), à 51 % dans la division no 3 (zone très rurale dans le sud) et à 58 % dans la division no 9 (pointe nord de Terre-Neuve).



Île-du-Prince-Édouard

Le comté de Kings, zone essentiellement rurale dans l'est de la province, affiche un taux de recours à l'AE de 40 %. Le comté de Prince à l'ouest, y compris Summerside, enregistre un taux de 31 %, et le comté de Queens (partie centrale de l'Î.-P.-É., Charlottetown) présente un taux de 16 %.



Nouvelle-Écosse

Halifax et les divisions de recensement voisines (y compris la vallée de l'Annapolis) présentent des taux relativement faibles de recours à l'AE, mais les régions plus éloignées ont des taux beaucoup plus élevés, notamment 44 % dans le comté de Victoria, 40 % dans le comté de Shelburne, 38 % dans le comté de Guysborough et 36 % dans le comté de Richmond.



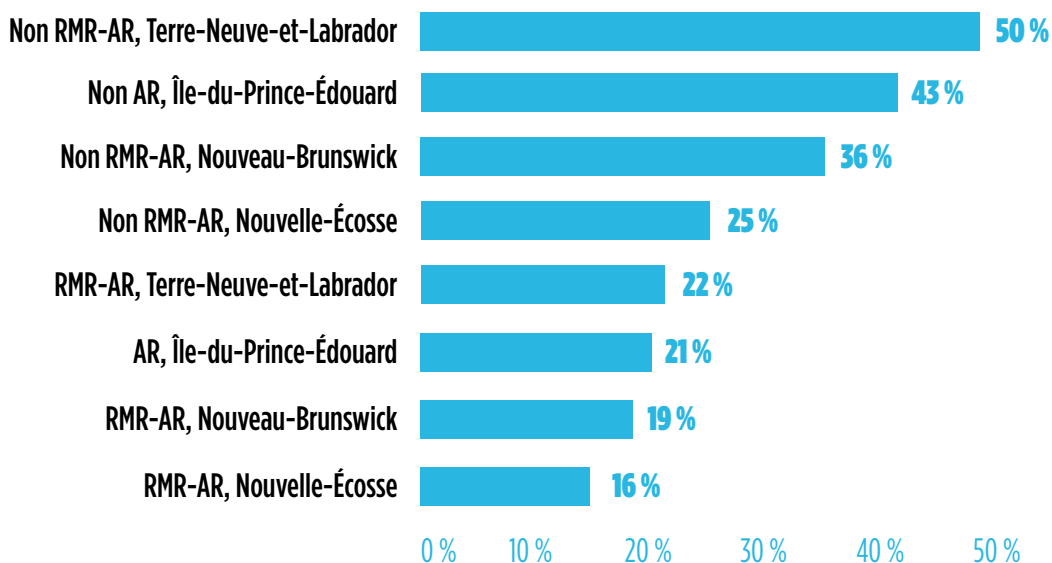
Nouveau-Brunswick

Moncton, Saint John et Fredericton, les trois principaux centres urbains, ont des taux relativement faibles de recours à l'AE. Sur la côte Est, les taux d'AE sont élevés (40 % pour le comté de Gloucester, 38 % pour le comté de Kent), tout comme dans le comté de Northumberland au nord-est avec 35 % et dans le Restigouche au nord avec 31 %. Le comté de Madawaska, dans l'extrême nord-ouest, présente un taux de seulement 21 % (Edmundston est situé dans ce comté).

Source : Statistique Canada, Recensement 2016

Statistique Canada publie des données annuelles sur les taux de recours à l'AE dans les centres urbains (RMR et AR) et dans les régions non RMR-AR (globalement). Puisque cette source dépend de l'information provenant des déclarations fiscales annuelles, les données sont décalées et ne sont actuellement disponibles que jusqu'en 2017. Il est important de noter que cette source ne ventile pas les prestations régulières d'AE et les autres prestations (p. ex. les prestations parentales). Par conséquent, on ne doit pas comparer directement ces données à celles du recensement indiquées précédemment. Le **graphique 1** montre le pourcentage de personnes qui ont gagné un revenu d'emploi et touché des prestations d'AE en 2017, par régions RMR-AR et non RMR-AR. Ces données confirment à nouveau que le recours à l'AE est beaucoup plus important en dehors des centres urbains. À Terre-Neuve-et-Labrador, 50 % des personnes gagnant un revenu d'emploi et vivant en dehors des régions RMR ou AR ont également touché des prestations d'AE. Sur l'Île-du-Prince-Édouard, la proportion était de 43 %, au Nouveau-Brunswick, de 36 % et en Nouvelle-Écosse, de 25 %.

GRAPHIQUE 1 : POURCENTAGE DE PRESTATAIRES D'ASSURANCE-EMPLOI PAR RAPPORT AUX PERSONNES GAGNANT UN REVENU D'EMPLOI, RÉGIONS RMR-AR VS RÉGIONS NON RMR-AR, 2017*



*Contrairement aux données du recensement, cette source ne ventile pas les prestations régulières et les autres prestations d'AE.

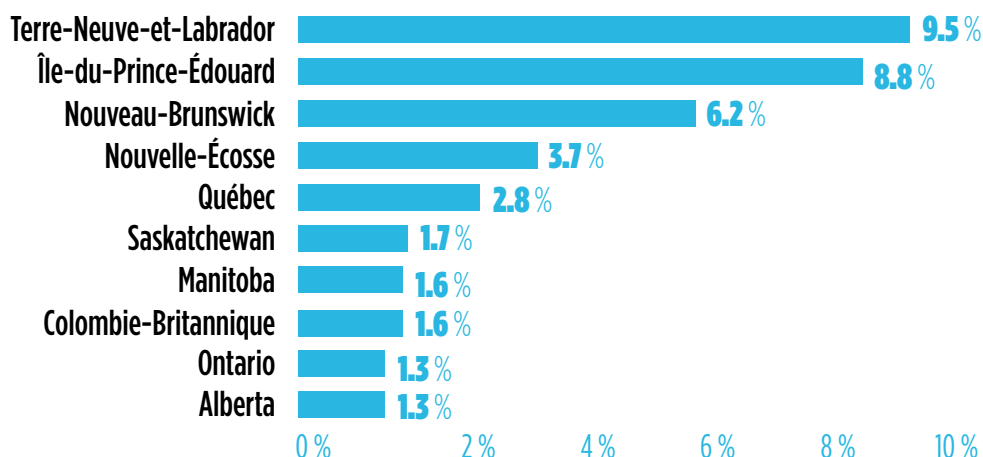
Source : Statistique Canada, tableau 11-10-0007-01, Déclarants et personnes à charge ayant des revenus, par source de revenu

Le recours à l'AE est une mesure importante, et elle l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit d'évaluer l'incidence des revenus de l'AE sur le total des montants versés aux zones rurales du Canada atlantique. Le graphique 2 montre la part du revenu de l'AE par rapport au revenu total, toutes sources confondues, qui afflue dans les régions non RMR-AR, par province à travers le Canada. Les sources du revenu total incluent les revenus d'emploi, les revenus de transferts gouvernementaux tels que le Régime de pensions du Canada (RPC), l'AE et l'aide sociale, ainsi que d'autres sources de revenu, notamment les pensions privées et les revenus du régime enregistré d'épargne-retraite (REER).

À Terre-Neuve-et-Labrador, près de 10 % du revenu total versé aux collectivités situées en dehors des centres urbains RMR-AR provient de l'AE. À l'Île-du-Prince-Édouard, les collectivités non RMR-AR sont plus de six fois plus dépendantes des revenus de l'AE que les collectivités non RMR-AR de l'Ontario. Au Nouveau-Brunswick, les collectivités non RMR-AR sont 4,7 fois plus dépendantes des revenus de l'AE que les collectivités non RMR-AR de l'Ontario.

Pour mettre les choses en perspective, dans les régions non RMR-AR de Terre-Neuve-et-Labrador, les collectivités génèrent en moyenne 68 % plus de revenus du régime d'AE que du RPC. À l'Île-du-Prince-Édouard, les collectivités non RMR-AR ont reçu 146 millions de dollars en prestations d'AE, soit plus que le total des montants reçus du RPC, des prestations pour enfants, des crédits de la taxe de vente harmonisée (TVH) et de l'aide sociale.

GRAPHIQUE 2 : REVENU DE L'ASSURANCE-EMPLOI PAR RAPPORT AU REVENU TOTAL DANS LES RÉGIONS NON RMR-AR, PAR PROVINCE, 2017*



*Contrairement aux données du recensement, cette source ne ventile pas les prestations régulières et les autres prestations de l'AE.

Source : Statistique Canada, tableau 11-10-0007-01, Déclarants et personnes à charge ayant des revenus, par source de revenu.

La dépendance à l'égard de l'AE est encore plus marquée si l'on considère les collectivités individuellement. En utilisant les données du recensement de 2016, le montant global des revenus de l'AE (prestations régulières) peut être comparé au montant global des revenus provenant de toutes les sources. Là encore, ces données ne doivent pas être directement comparées à celles du **graphique 2** car elles excluent d'autres revenus de l'AE comme les prestations parentales et de maladie.

Dans 113 subdivisions de recensement, le revenu de l'AE représentait au moins 10 % du revenu total de toutes les sources, et dans plusieurs d'entre elles, p. ex. Bay de Verde et Trout River, un dollar sur quatre du revenu total provenait de l'AE.

Cette forte dépendance à l'égard des revenus de l'AE a des répercussions politiques et pratiques importantes lorsque l'on examine les réponses politiques potentielles.

PRÉVALENCE DU TRAVAIL SAISONNIER DANS LE CANADA ATLANTIQUE

Le recours généralisé à l'AE, particulièrement dans les régions rurales, est parfois présenté comme la résultante naturelle d'une économie plutôt saisonnière. Là où la part des emplois saisonniers est plus importante, l'AE constitue un outil essentiel pour s'assurer que ces secteurs clés (p. ex. la pêche, la foresterie, le tourisme, l'agriculture, etc.) disposent des travailleurs dont ils ont besoin.

Le recensement fournit des données sur le nombre de personnes qui travaillent (à temps partiel ou à temps plein) et pour quelle période durant l'année (une partie de l'année ou à l'année). Pour mesurer l'emploi saisonnier, on peut, entre autres, regrouper les personnes ayant travaillé une partie de l'année (soit à temps plein, soit à temps partiel). Le recensement ne recueille pas de données sur les raisons pour lesquelles les personnes n'ont travaillé qu'une partie de l'année. Ainsi, elles peuvent avoir démissionné, déménagé, avoir été licenciées, ou autre.

Selon le recensement de 2016, la proportion de la main-d'œuvre qui travaille une partie de l'année est légèrement plus grande au Canada atlantique que dans le reste du pays. Dans l'ensemble du pays, en 2015, 43 % de la population active n'était employée qu'une partie de l'année. Le **tableau 4** présente la ventilation par province et par région RMR-AR et région non RMR-AR. Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard affichaient une proportion bien supérieure à la moyenne de la population active employée pendant une partie de l'année seulement, particulièrement dans les régions non RMR-AR. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick étaient également au-dessus de la moyenne.

TABLEAU 4 : PROPORTION DES TRAVAILLEURS EMPLOYÉS UNE PARTIE DE L'ANNÉE, PAR PROVINCE

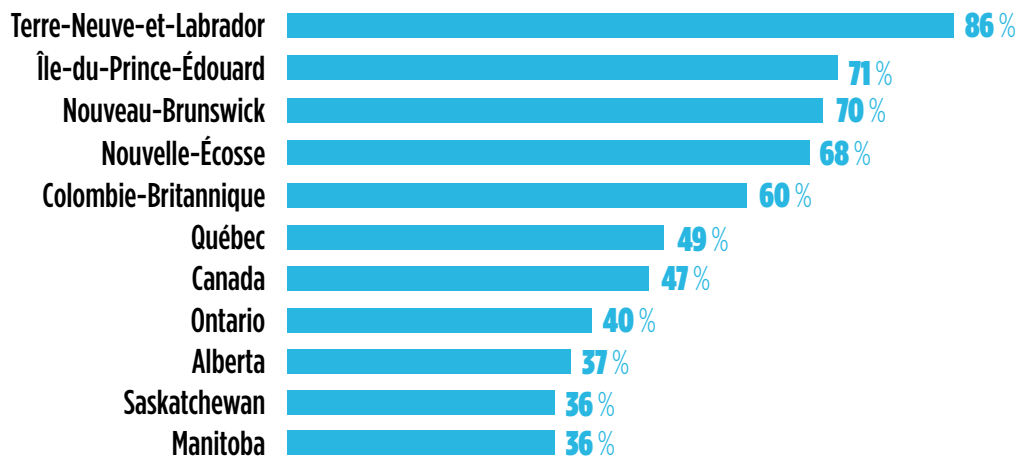
	Tous les travailleurs	Travailleurs dans les régions RMR-AR	Travailleurs dans les régions non RMR-AR
Terre-Neuve-et-Labrador	49 %	39 %	60 %
Île-du-Prince-Édouard	47 %	42 %	54 %
Nouvelle-Écosse	42 %	40 %	46 %
Nouveau-Brunswick	44 %	40 %	51 %
Québec	45 %	45 %	47 %
Ontario	40 %	41 %	38 %
Manitoba	40 %	40 %	40 %
Saskatchewan	42 %	42 %	42 %
Alberta	44 %	43 %	44 %
Colombie-Britannique	47 %	46 %	51 %

Source : Statistique Canada, Recensement 2016

Pour obtenir des informations plus précises sur la saisonnalité, il faut examiner les effectifs ayant travaillé une partie de l'année (à temps plein ou à temps partiel) dans des secteurs connus pour leur niveau de saisonnalité plus élevé, particulièrement l'agriculture, la foresterie et la pêche⁵.

En 2015, le Nouveau-Brunswick comptait 9 060 travailleurs dans l'agriculture, la foresterie, la pêche et la chasse, qui n'étaient employés qu'une partie de l'année. À Terre-Neuve-et-Labrador, on en comptait 5 435, en Nouvelle-Écosse, 13 400, et à l'Île-du-Prince-Édouard, 11 875.

GRAPHIQUE 3 : PROPORTION DES TRAVAILLEURS DE L'AGRICULTURE, DE LA FORESTERIE, DE LA PÊCHE ET DE LA CHASSE EMPLOYÉS SEULEMENT UNE PARTIE DE L'ANNÉE, PAR PROVINCE



Source : Statistique Canada, Recensement 2016

PERTES D'EMPLOIS DANS LE CANADA ATLANTIQUE

Dans son [Enquête sur la population active](#), Statistique Canada demande aux personnes si elles ont quitté ou perdu leur emploi pour une raison quelconque durant le mois précédent. Les raisons de quitter un emploi incluent, entre autres, la maladie ou le handicap, des raisons personnelles ou familiales, les études, l'insatisfaction et la retraite. Les raisons de la perte d'un emploi incluent la mise à pied permanente ou temporaire. Le fait d'être licencié ou de se voir demander de quitter un emploi s'inscrit dans la catégorie de mise à pied permanente.

Le **tableau 5** présente le nombre de personnes qui ont volontairement quitté leur emploi ou ont été mises à pied durant les 12 derniers mois. Les chiffres représentent la moyenne mensuelle pour 2019. À Terre-Neuve-et-Labrador, 15 600 personnes ont quitté leur emploi durant l'année précédente, contre 34 800 qui ont perdu leur emploi. En d'autres mots, pour 100 personnes qui ont quitté leur emploi, 224 ont perdu le leur au cours de l'année. Ce chiffre était nettement supérieur à celui de l'ensemble du pays, où pour 100 personnes ayant quitté leur emploi, seulement 71 en ont perdu un. Le ratio entre les pertes d'emploi et les départs volontaires dans le reste du Canada atlantique était également bien supérieur à celui du reste du pays.

5 Secteur 11 du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN).

Le nombre de personnes ayant quitté leur emploi au Canada atlantique était essentiellement le même que dans le reste du pays (un peu plus élevé à l'Île-du-Prince-Édouard), soit entre 60 et 68 sur 1 000 personnes actives (entre 6 % et 6,8 % sur l'année).

Toutefois, le nombre de personnes qui ont perdu leur emploi dans le Canada atlantique était nettement plus élevé, tant pour les mises à pied temporaires que permanentes. À l'Île-du-Prince-Édouard, on comptait 98 mises à pied permanentes pour 1 000 travailleurs (soit un peu moins de 10 %), contre 42 sur 1 000 travailleurs dans l'ensemble du pays (4,2 %). Cela signifie que l'Île-du-Prince-Édouard compte 2,3 fois plus de travailleurs mis à pied de façon permanente que l'ensemble du pays.

Les ratios de mises à pied temporaires sont beaucoup plus élevés dans le Canada atlantique. Par contre, en chiffres absolus, le nombre de personnes qui perdent leur emploi à la suite d'une mise à pied temporaire est relativement faible par rapport au nombre de mises à pied permanentes.

Ces ratios semblent constants d'une année à l'autre (du moins depuis la récession d'il y a une décennie). Il est probable que les taux élevés de mises à pied permanentes au Canada atlantique soient d'une certaine façon liés à la nature saisonnière de la main-d'œuvre. D'autres études devront clarifier la situation.

TABLEAU 5 : PROFIL DES PERSONNES AYANT QUITTÉ OU PERDU LEUR EMPLOI AU CANADA ATLANTIQUE DURANT L'ANNÉE PRÉCÉDENTE, 2019

(000s)	Canada	Terre-Neuve-et-Labrador	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick
Personnes ayant quitté leur emploi	1 247,7	15,6	5,8	31,7	26,1
Personnes ayant perdu leur emploi	884,6	34,8	8,7	33,3	33,7
Mises à pied permanentes	841,4	32,6	8,3	31,3	31,0
Mises à pied temporaires	43,2	2,2	0,4	2,0	2,7
Ratio entre personnes ayant perdu leur emploi/quitté leur emploi	0,71	2,24	1,50	1,05	1,29
Par 1 000 travailleurs					
Personnes ayant quitté leur emploi	62	60	68	63	67
Personnes ayant perdu leur emploi	44	135	102	66	87
Mises à pied permanentes	42	127	98	62	80
Mises à pied temporaires	2	8	4	4	7
Indice (Canada = 1,00)					
Personnes ayant quitté leur emploi		0,98	1,10	1,02	1,09
Personnes ayant perdu leur emploi		3,09	2,32	1,52	1,98
Mises à pied permanentes		3,04	2,34	1,50	1,92
Mises à pied temporaires		3,97	1,96	1,84	3,30
Changement 2009-2019 en %*					
Personnes ayant quitté leur emploi	-8 %	-27 %	-6 %	-8 %	-9 %
Personnes ayant perdu leur emploi	-38 %	-28 %	-21 %	-25 %	-10 %
Mises à pied permanentes	-36 %	-26 %	-19 %	-22 %	-7 %
Mises à pied temporaires	-66 %	-54 %	-51 %	-53 %	-30 %

*Changement par 1 000 travailleurs.

Chiffres mensuels moyens pour 2019. Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0125-01, Raison pour avoir quitté l'emploi durant l'année précédente, données mensuelles non désaisonnalisées.

ANALYSE : L'INCIDENCE DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET DE SON UTILISATION DANS LE CANADA ATLANTIQUE

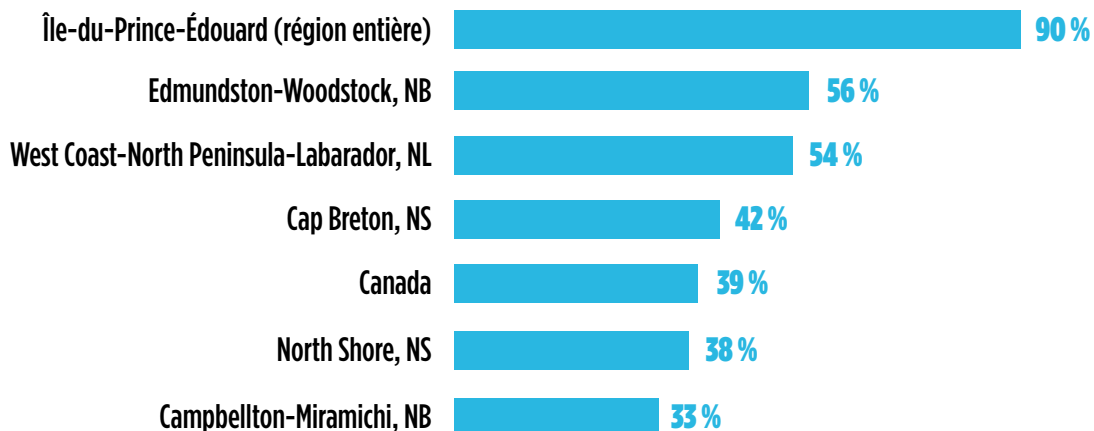
LES MARCHÉS DU TRAVAIL RÉGIONAUX

Une fois mis en contexte, le recours généralisé à l'AE et une main-d'œuvre fortement saisonnière pourraient indiquer que l'AE contribue éventuellement à une fausse image des marchés du travail dans les régions où son utilisation est largement supérieure à la moyenne. Selon Emploi et Développement social Canada, qui administre le programme, toute personne recevant des prestations régulières d'AE doit remplir une [déclaration bimensuelle](#) et répondre, entre autres, à la question suivante : « Étiez-vous prêt à travailler tous les jours (du lundi au vendredi) et en mesure de le faire pendant chaque semaine inscrite à votre déclaration? » Dans les règlements du régime d'AE, il est stipulé que les personnes recevant des prestations doivent [chercher un emploi convenable](#) pendant qu'ils touchent ces prestations.

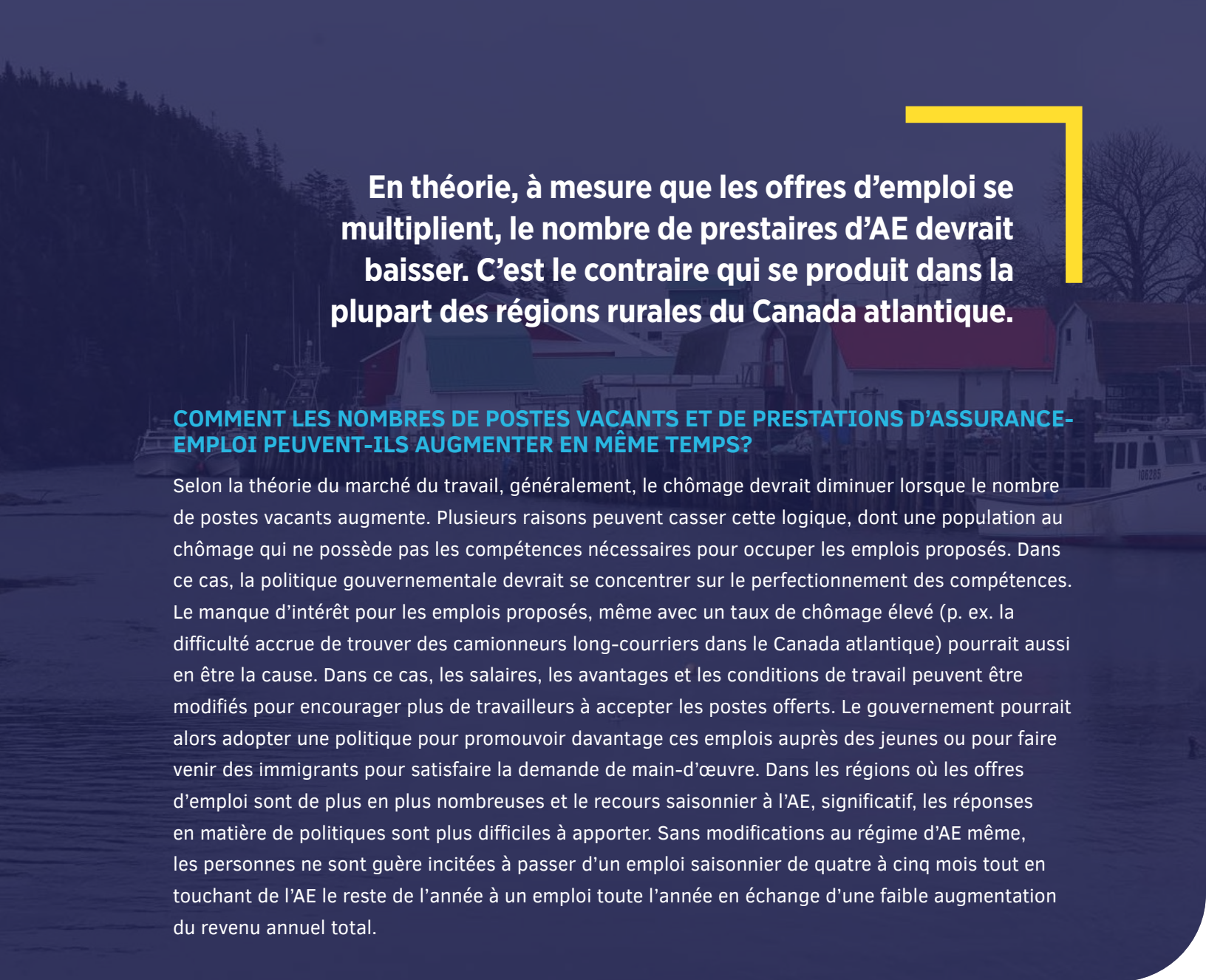
La [définition](#) de la recherche d'un « emploi convenable » est sujette à interprétation, mais les règlements stipulent clairement que les personnes recevant les prestations d'AE sont censées, entre autres activités, examiner activement les offres d'emploi, préparer un curriculum vitae ou une lettre de motivation, participer à des ateliers de recherche d'emploi ou à des salons de l'emploi, contacter des employeurs potentiels, soumettre des demandes d'emploi et assister à des entretiens.

Mais le font-ils? Dans plusieurs des régions rurales du Canada atlantique, le nombre de personnes qui déclarent recevoir chaque mois des prestations régulières d'AE a augmenté ces dernières années (ou est resté stable) tandis que les taux d'emplois vacants augmentent fortement. Ainsi, selon les chiffres de Statistique Canada, dans la région de Campbellton-Miramichi au Nouveau-Brunswick, le nombre de postes vacants a bondi de 56 % entre le troisième trimestre de 2016 et le troisième trimestre de 2019, mais le nombre de prestataires réguliers mensuels de l'AE a également grimpé de 3 % au cours des cinq derniers mois de 2019 par rapport à la même période en 2016.

GRAPHIQUE 4 : AUGMENTATION DU NOMBRE D'EMPLOIS VACANTS, T3 2016-T3 2019, EN %



Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0356-01.



En théorie, à mesure que les offres d'emploi se multiplient, le nombre de prestataires d'AE devrait baisser. C'est le contraire qui se produit dans la plupart des régions rurales du Canada atlantique.

COMMENT LES NOMBRES DE POSTES VACANTS ET DE PRESTATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI PEUVENT-ILS AUGMENTER EN MÊME TEMPS?

Selon la théorie du marché du travail, généralement, le chômage devrait diminuer lorsque le nombre de postes vacants augmente. Plusieurs raisons peuvent casser cette logique, dont une population au chômage qui ne possède pas les compétences nécessaires pour occuper les emplois proposés. Dans ce cas, la politique gouvernementale devrait se concentrer sur le perfectionnement des compétences. Le manque d'intérêt pour les emplois proposés, même avec un taux de chômage élevé (p. ex. la difficulté accrue de trouver des camionneurs long-courriers dans le Canada atlantique) pourrait aussi en être la cause. Dans ce cas, les salaires, les avantages et les conditions de travail peuvent être modifiés pour encourager plus de travailleurs à accepter les postes offerts. Le gouvernement pourrait alors adopter une politique pour promouvoir davantage ces emplois auprès des jeunes ou pour faire venir des immigrants pour satisfaire la demande de main-d'œuvre. Dans les régions où les offres d'emploi sont de plus en plus nombreuses et le recours saisonnier à l'AE, significatif, les réponses en matière de politiques sont plus difficiles à apporter. Sans modifications au régime d'AE même, les personnes ne sont guère incitées à passer d'un emploi saisonnier de quatre à cinq mois tout en touchant de l'AE le reste de l'année à un emploi toute l'année en échange d'une faible augmentation du revenu annuel total.

INCIDENCE DU RECOURS À L'ASSURANCE-EMPLOI SUR LE POTENTIEL ÉCONOMIQUE

Le recours généralisé à l'AE a-t-il des effets négatifs sur le potentiel économique de la région?

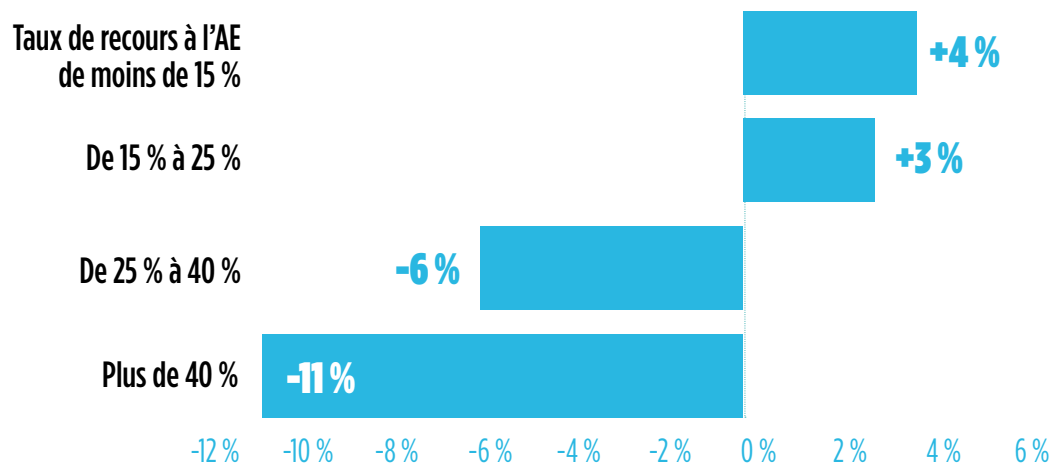
Au fil des ans, il y a eu des spéculations sur la réticence des entreprises à investir dans des régions où une grande partie de la main-d'œuvre est habituée à ne travailler qu'une partie de l'année. Dans un [rapport de 2010](#) intitulé « Making EI Work: Research from the Mowat Centre Employment Insurance Task Force », l'économiste Morley Gunderson a soutenu que le soutien au chômage saisonnier « affaiblit le développement à long terme des régions plus pauvres » en « décourageant l'investissement de capitaux et en limitant les mesures incitatives pour l'investissement dans le capital humain par l'éducation et la formation ».

Outre la main-d'œuvre et les taux de recours à l'AE, de nombreux facteurs favorisent le développement économique, notamment la concurrence, les marchés, la géographie, l'environnement, et les politiques fiscales et gouvernementales.

Dans les années 1950, les six comtés qui composent le nord du Nouveau-Brunswick ont vécu une croissance démographique plus rapide que la partie sud de la province. Au cours de cette décennie, la région a connu d'importants investissements dans le secteur des produits forestiers, et une expansion de l'industrie de la pêche et d'autres secteurs. Dans les années 1960 et 1970, la pratique du travail saisonnier s'est fortement répandue dans une grande partie des régions rurales et du nord du Nouveau-Brunswick et les taux de croissance démographique ont diminué avant de s'effondrer littéralement ces dernières années. Il semble y avoir une relation logique entre ces facteurs et le potentiel économique, ce qui mérite une certaine attention, même si la causalité ne peut être établie.

Au cours des dix années qui se sont écoulées entre le recensement de 2006 et celui de 2016, les divisions de recensement du Canada atlantique où le recours à l'AE est élevé ont également connu un déclin de la main-d'œuvre et de l'emploi. Dans les divisions de recensement avec un taux de recours à l'AE d'au moins 40 %, la population active totale a diminué de 11 % au cours des dix ans. D'un autre côté, dans les divisions de recensement où le recours à l'AE est inférieur à 15 %, la population active totale a augmenté de 4 % pendant cette période.

GRAPHIQUE 5 : AUGMENTATION/RECU DE LA POPULATION ACTIVE SELON LE TAUX DE RECOURS À L'ASSURANCE-EMPLOI ET LA DIVISION DE RECENSEMENT, DE 2006 À 2016



Source : Statistique Canada, Recensements de 2006 et 2016.

INCIDENCE SUR LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DES RÉGIONS RURALES À FAIBLE POPULATION

Les employeurs du Canada atlantique, particulièrement dans les régions rurales, dépendent de plus en plus de l'immigration et du programme des travailleurs étrangers temporaires (TET) pour assurer une main-d'œuvre croissante et compétitive. Les entrepreneurs et autres parties prenantes dans la région craignent que l'importante main-d'œuvre saisonnière et la perception d'un taux de chômage élevé freinent l'intérêt des politiciens et politiciennes et des fonctionnaires du gouvernement fédéral d'accroître l'immigration et le nombre de TET au Canada atlantique. Même si le taux de chômage baisse lentement ces dernières années, dans de nombreuses régions rurales du Canada atlantique, il reste toujours largement supérieur au niveau national⁶.

La plupart des régions rurales du Canada atlantique font face à une triple menace :

- une main-d'œuvre en grande partie saisonnière, comme indiqué précédemment;
- une main-d'œuvre vieillissante;
- le déclin démographique.

TABLEAU 6 : TAUX D'ACCROISSEMENT NATUREL DE LA POPULATION DANS LES 47 DIVISIONS DE RECENSEMENT DU CANADA ATLANTIQUE (2018/2019)

Divisions de recensement ayant :	nbre de DR	% du total
Au moins 200 de décès pour 100 naissances	8	17 %
Entre 150 et 199 décès pour 100 naissances	15	31 %
Entre 100 et 149 décès pour 100 naissances	16	33 %
Plus de naissances que de décès	8	17 %

Source : Statistique Canada, tableau 17-10-0140-01.

Le Canada atlantique fait face également au défi d'une croissance naturelle négative de sa population. En 2018/2019, pour 100 naissances, on comptait 120 décès dans toute la région. Cette tendance est particulièrement marquée dans les régions rurales du Canada atlantique. Le **tableau 6** montre le taux d'accroissement naturel de la population par division de

recensement dans la région. Seulement 17 % des divisions de recensement ont un taux positif d'accroissement naturel de la population et toutes se trouvent dans les plus grands centres urbains.

La combinaison d'un taux négatif d'accroissement naturel de la population, d'une hausse rapide des départs à la retraite et d'une forte proportion de travailleurs saisonniers constitue une grave menace pour les marchés du travail actuels et futurs de la région et, en fin de compte, pour son potentiel économique.

Au regard des tendances démographiques, la plupart des régions du Canada atlantique devront attirer beaucoup plus de travailleurs dans les années à venir pour éviter une forte baisse de la taille de la main-d'œuvre.

⁶ En raison de la baisse des taux de chômage, le gouvernement fédéral a augmenté en 2018 le nombre de semaines pendant lesquelles une personne peut recevoir des prestations d'AE dans les régions où ce taux est en baisse, même si la main-d'œuvre saisonnière y est importante.

CONSÉQUENCES POLITIQUES DU RECOURS GÉNÉRALISÉ À L'ASSURANCE-EMPLOI DANS LE CANADA ATLANTIQUE

Les données sur le recours à l'AE par collectivité dans le Canada atlantique montrent qu'un grand nombre de personnes (et donc de ménages) dépendent de l'AE comme source de revenu chaque année. Comme le montre la figure 2, près de 10 % du revenu total dans les collectivités non RMR-AR de Terre-Neuve-et-Labrador provient de l'AE. Dans presque toutes les circonscriptions non urbaines du Canada atlantique, la proportion de ménages dépendant des revenus de l'AE serait beaucoup plus grande que dans le reste du pays. Par conséquent, les conséquences politiques des décisions relativement à l'AE seront plus prononcées que dans de nombreux autres domaines de la politique publique.

Un bon exemple de cela s'est produit en 2018. Le nombre de semaines pendant lesquelles une personne peut recevoir des prestations d'AE est déterminé en fonction du taux de chômage dans la région économique où elle se trouve. Selon la logique de cette approche, dans les régions où le chômage est plus faible, il sera plus facile de trouver du travail et, en moyenne, les personnes auront besoin des prestations d'AE pendant de moins de semaines. Toutefois, comme suggère le présent rapport, de nombreux prestataires saisonniers et réguliers de l'AE (sinon la plupart) ne sont pas réellement disponibles pour travailler. Par conséquent, les personnes vivant dans des régions où le taux de chômage est plus bas recevront des prestations inférieures à celles vivant dans des régions où le taux de chômage est élevé. En d'autres mots, c'est un avantage d'avoir un taux de chômage élevé dans les régions où le recours saisonnier à l'AE est élevé.



En 2018, les travailleurs saisonniers du Nouveau-Brunswick et d'ailleurs vivant dans les régions à faible taux de chômage ont commencé à se plaindre en affirmant qu'ils étaient injustement pénalisés par rapport aux travailleurs saisonniers des régions où le taux de chômage est plus élevé. Le gouvernement fédéral a modifié le régime et étendu le nombre de semaines pendant lesquelles les travailleurs pouvaient toucher des prestations d'AE, même dans les régions à faible taux de chômage. Cependant, le groupe de régions économiques pris en compte par la réforme a été très restreint et n'incluait que celles dont le nombre de travailleurs saisonniers est bien au-dessus de la moyenne. Ainsi, ironiquement, la réforme a profité aux régions ayant un taux de chômage artificiellement élevé, taux faussé par le nombre élevé de travailleurs saisonniers. Le gouvernement a estimé à 51 500 le nombre de travailleurs qui bénéficieraient des semaines supplémentaires de prestations d'AE⁷. Les régions économiques retenues comprenaient :

- Bas-Saint-Laurent–Côte-Nord, Centre-du-Québec, Chicoutimi-Jonquière, Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et le nord-ouest du Québec;
- la région de l'AE de Charlottetown et le reste de l'Île-du-Prince-Édouard;
- les régions économiques de l'est et de l'ouest de la Nouvelle-Écosse;
- Madawaska–Charlotte et Restigouche–Albert au Nouveau-Brunswick;
- Terre-Neuve-et-Labrador (à l'exception de la capitale);
- le Yukon (à l'exception de la capitale).

Au moment des réformes à l'été 2018, toutes ces régions économiques avaient en fait connu une augmentation du taux de postes vacants durant les deux précédentes années.

⁷ Un bon résumé de la réforme se trouve à : <https://www.cbc.ca/news/politics/ei-5-weeks-additional-1.4791458>



VERS UNE SOLUTION À LONG TERME : OPTIONS STRATÉGIQUES

La réalité est que l'AE est devenu une importante source de revenu pour de nombreux ménages au Canada atlantique, particulièrement dans les petits centres urbains et les zones rurales. Toute proposition de réforme doit prendre en considération les défis politiques et pratiques. Dans plusieurs centaines de petites collectivités dans les quatre provinces, 30 % ou plus des travailleurs reçoivent des prestations d'AE à un moment ou à un autre durant l'année.

CHANGER LES CRITÈRES LIÉS AU TRAVAIL


FAUT-IL OBLIGER LES PRESTATAIRES D'ASSURANCE-EMPLOI À EXERCER UN EMPLOI SANS RAPPORT AVEC LEUR PROFESSION?

La réponse à cette question renvoie à la définition du terme « emploi convenable » selon le régime d'AE, une définition qui a évolué au fil des décennies. Les réformes de 2012 visaient, au moins en partie, à faire en sorte que les chômeurs dans les collectivités locales occupent la plupart des emplois proposés. Pourtant, le régime d'AE n'a jamais prévu que les travailleurs doivent accepter les emplois disponibles qu'ils sont capables d'occuper, quels que soient leur niveau de formation ou leur secteur d'activité. Dans un marché du travail sans programme d'assurance-chômage, le travailleur de la pêche au chômage, p. ex., pourrait accepter le poste de caissier jusqu'à ce qu'une offre plus convenable se présente.

Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi un chômeur refuse un emploi vacant dans sa collectivité. Peut-être ne possède-t-il pas les compétences nécessaires pour effectuer le travail, le travail ne l'intéresse pas ou il n'a pas besoin du revenu associé à l'emploi.

La question de savoir quels emplois et quel niveau de salaire un travailleur saisonnier devrait être tenu d'accepter pendant qu'il reçoit des prestations d'AE n'est pas encore résolue. Ainsi, devrait-on s'attendre à ce qu'un travailleur saisonnier accepte un emploi moins bien rémunéré que son travail saisonnier? Beaucoup d'emplois proposés dans des régions où le recours à l'AE est supérieur à la moyenne ne sont pas relativement bien rémunérés. Par exemple, entre le troisième trimestre de 2017 et 2019 dans la région de Campbellton-Miramichi au Nouveau-Brunswick, le nombre d'emplois

vacants a bondi de 34 %, mais un tiers de ces emplois étaient dans le secteur de la vente et des services et offraient un salaire horaire moyen de 12,25 \$⁸. Un autre 28 % des emplois étaient dans l'industrie manufacturière, avec un salaire horaire moyen de 13,60 \$. En revanche, le salaire horaire moyen dans de nombreuses industries saisonnières était beaucoup plus élevé. En 2019, il s'élevait 22,85 \$ dans la sylviculture et l'exploitation forestière, à 20,64 \$ dans la fabrication de produits alimentaires et à 27 \$ dans la construction, pour ne nommer que ces exemples⁹.



En plus d'élargir la définition de ce qu'est un emploi convenable, le gouvernement pourrait envisager des mesures incitatives supplémentaires pour encourager les travailleurs saisonniers à accepter un emploi pendant la « basse saison ».

OFFRIR DES MESURES ENCOURAGEANT LE TRAVAIL DURANT LA BASSE SAISON OU RESSERRER LES EXIGENCES

En 2012, le gouvernement fédéral a annoncé une série de changements à l'AE dans le but d'encourager son utilisation moins fréquente. Les réformes ne visaient ni les travailleurs de longue date ni les prestataires occasionnels. L'accent a été mis sur les prestataires fréquents, définis comme des personnes ayant déposé trois demandes ou plus pour un total d'au moins 60 semaines durant les cinq dernières années. Ces prestataires seraient tenus d'accepter les emplois disponibles près de leur lieu de résidence à des salaires qui représentent au moins 70 % de ce qu'ils ont gagné dans leur emploi précédent. En d'autres mots, le caractère convenable de l'emploi est devenu davantage lié au niveau de salaire et à la proximité de l'emploi par rapport au lieu de résidence du prestataire.

⁸ Statistique Canada, tableau 14-10-0356-01.

⁹ Ces données ne sont disponibles qu'au niveau provincial. Statistique Canada, tableau 14-10-0206-01.

Un [article du magazine Maclean](#) de l'époque avait conclu que les « réformes de l'assurance-emploi ne peuvent pas être balayées du revers de la main », mais avait également cité Diane Finley, alors ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences, qui déclarait que « [c]es changements ne visent pas à forcer les gens à accepter un emploi loin de chez eux ou à accepter un poste qui ne leur convient pas ».

Depuis 2013, comme l'a indiqué la CAEC, on n'a enregistré qu'une faible baisse du nombre de prestataires saisonniers de l'AE dans les provinces maritimes (3 % au Nouveau-Brunswick, 6 % en Nouvelle-Écosse et 7 % à l'Île-du-Prince-Édouard)¹⁰.

En plus d'élargir la définition de ce qu'est un emploi convenable, le gouvernement pourrait envisager des mesures incitatives supplémentaires pour encourager les travailleurs saisonniers à accepter un emploi pendant la « basse saison ». Pourrait-on encourager certains de ces dizaines de milliers de travailleurs saisonniers à travailler dans d'autres secteurs (p. ex. en ne réduisant pas leurs prestations d'AE)? Par exemple, l'industrie du tourisme essaie d'encourager plus d'activités touristiques pendant les mois de septembre et d'octobre, mais les exploitants peinent à recruter du personnel pendant ces mois. Un autre exemple est l'industrie acéricole du Nouveau-Brunswick dont les besoins de main-d'œuvre explosent au moment de la récolte au printemps, mais l'industrie éprouve de la difficulté à recruter des travailleurs pendant cette période.

UNE CATÉGORIE DISTINCTE POUR LES TRAVAILLEURS SAISONNIERS DE LONGUE DATE

Un simple changement permettrait au moins de réduire la distorsion potentielle des marchés du travail régionaux occasionnée par les travailleurs saisonniers. À l'heure actuelle, l'hypothèse implicite est que ces travailleurs saisonniers sont disponibles pour travailler pendant leur « basse saison ». Autrement dit, de nombreuses collectivités petites et rurales comptent un nombre relativement élevé de chômeurs, même s'il y a très peu de travailleurs prêts à accepter les emplois proposés et en mesure de le faire. Si ces travailleurs saisonniers étaient officiellement classés comme indisponibles pour le travail, les collectivités pourraient alors chercher d'autres solutions aux besoins de main-d'œuvre, p. ex. en attirant plus de TET.

10 Voir note 5 pour une discussion sur Terre-Neuve-et-Labrador.

RESSERRER L'ADMISSIBILITÉ ET LES CATÉGORIES

RESSERRER LES RÈGLES POUR RÉDUIRE CONSIDÉRABLEMENT LE RECOURS À L'ASSURANCE-EMPLOI COMME SOUTIEN DU REVENU SAISONNIER

Le Canada atlantique rural fait actuellement face à une pénurie croissante de travailleurs prêts à accepter les emplois disponibles. Les tendances en matière d'offres et d'affichage d'emplois et les observations de nombreux entrepreneurs dans les collectivités rurales soulignent toute la difficulté croissante de trouver des travailleurs pour des emplois dans des secteurs précis tels que l'agriculture, le commerce de détail, les services personnels, le tourisme, le transport et l'industrie manufacturière. Pourtant, le recours à l'AE est resté relativement constant chaque année et, dans certains domaines, a augmenté. Une solution évidente consisterait à modifier les règles de l'AE pour obliger une personne à chercher d'autres possibilités d'emploi lorsqu'elle n'exerce pas son emploi principal. Selon une [récente étude comparative](#) des programmes d'assurance-chômage dans différents pays, effectuée pour l'Organisation internationale du travail, le Canada est l'un des pays les moins stricts en ce qui concerne l'imposition de sanctions aux chômeurs qui refusent des offres d'emploi.

Lorsqu'une telle réforme de l'AE avait été proposée auparavant, de nombreux politiciens et politiciennes des régions rurales du Canada atlantique craignaient que les personnes ne passent du régime d'AE fédéral comme source de revenu annuel aux programmes d'aide sociale provinciaux. Comme le montre le **tableau 7**, le montant des prestations d'AE versées au Canada atlantique est sensiblement plus élevé que les cotisations reçues. Aucune autre province en dehors de la région de l'Atlantique ne reçoit plus en prestations que ce qui est versé en cotisations. Par conséquent, le rôle clé de l'AE comme source importante de revenus, particulièrement dans les petites collectivités rurales, ne pourra être ignoré.

TABLEAU 7 : COTISATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI VERSÉES PAR RAPPORT AUX PRESTATIONS REÇUES, 2016

	Cotisations d'AE (000 \$)	Prestations d'AE (000 \$)	Ratio : Prestations par rapport aux cotisations
Terre-Neuve-et-Labrador	370,3 \$	1 063,3 \$	287 %
Île-du-Prince-Édouard	94,7 \$	227,1 \$	240 %
Nouvelle-Écosse	614,7 \$	835,9 \$	136 %
Nouveau-Brunswick	497,8 \$	923,1 \$	185 %
Québec	4 375,5 \$	3 525,7 \$	81 %
Ontario	9 621,7 \$	5 486,3 \$	57 %
Manitoba	892,4 \$	591,5 \$	66 %
Saskatchewan	786,1 \$	621,3 \$	79 %
Alberta	3 399,7 \$	3 136,0 \$	92 %
Colombie-Britannique	3 188,3 \$	2 056,5 \$	65 %

Source : *Emploi et Développement social Canada, Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice financier commençant le 1er avril 2017 et se terminant le 31 mars 2018.*

En moyenne, les Canadiens de l'Atlantique reçoivent beaucoup plus de revenus du programme d'AE et considérablement moins de revenus provenant de programmes d'aide sociale administrés par la province. »

Le **tableau 8** montre, pour l'année 2017, la proportion de déclarants qui ont demandé l'AE à un moment donné au cours de l'année et ceux qui ont demandé de l'aide sociale dans le cadre des régimes provinciaux pendant l'année. Dans l'ensemble du Canada, 9 % de tous les déclarants ont signalé avoir reçu des prestations d'AE à un moment donné durant l'année et 6 % ont déclaré avoir reçu de l'aide sociale. Au Canada atlantique, le taux de recours à l'AE était beaucoup plus élevé que la moyenne nationale, mais le taux de recours à l'aide sociale était plus bas. Dans les trois provinces maritimes, les taux d'aide sociale sont beaucoup plus bas que le taux national. À l'Île-du-Prince-Édouard, le taux de recours à l'AE était 2,4 fois plus élevé que dans l'ensemble du pays, mais le taux de recours à l'aide sociale était inférieur de 44 %. Dans les zones non RMR-AR, le recours à l'aide sociale était similaire à celui des centres urbains en proportion de la population totale. Par rapport au reste du pays, à l'exception des régions rurales de Terre-Neuve-et-Labrador, le recours à l'aide sociale dans les zones rurales des provinces maritimes était bien inférieur à la moyenne.

TABLEAU 8 : PROPORTION DE DÉCLARANTS AYANT DES REVENUS, PAR SOURCE, 2017

	% recevant des prestations d'assurance-emploi (AE)	% recevant des prestations d'aide sociale	Recours à l'AE (Canada = 1,00)	Recours à l'aide sociale (Canada = 1,00)
Canada	9 %	6 %		
Terre-Neuve-et-Labrador	23 %	5 %	2,58	0,92
Île-du-Prince-Édouard	21 %	3 %	2,36	0,56
Nouvelle-Écosse	13 %	4 %	1,43	0,71
Nouveau-Brunswick	17 %	5 %	1,92	0,78
Régions non RMR-AR, Canada	13 %	6 %		
Régions non RMR-AR, T.-N.-L.	32 %	6 %	2,43	0,97
Régions non RMR-AR, Î.-P.-É.	32 %	3 %	2,43	0,48
Régions non RMR-AR, N.-É.	17 %	4 %	1,28	0,65
Régions non RMR-AR, N.-B.	24 %	5 %	1,85	0,80

Source : Statistique Canada, tableau 11-10-0007-01, Déclarants et personnes à charge ayant des revenus par source de revenu.



Au-delà des effets négatifs possibles du transfert des prestataires de l'AE à l'aide sociale, le durcissement des règles relatives au recours à l'AE dans les zones rurales pose de nombreux autres défis.

La réalité est qu'un certain nombre d'industries importantes, telles que la pêche et la foresterie, dépendent fortement des travailleurs saisonniers. Toute réforme substantielle qui entraînerait le départ de personnes des collectivités locales pourrait entraîner une pénurie de travailleurs dans ces industries d'importance stratégique. Ainsi, au Nouveau-Brunswick le secteur forestier génère un plus grand produit intérieur brut par habitant que dans toute autre province du Canada.

Comme souligné précédemment, les défis politiques sont réels. Chaque fois que des réformes majeures de l'AE ont été proposées ou mises en œuvre dans le passé, des politiciens et politiciennes en ont perdu leur poste, notamment des ministres très importants tels que Doug Young et Bernard Valcourt au Nouveau-Brunswick¹¹.

Ce sont là des points importants à prendre en compte lors de l'évaluation d'une éventuelle réforme de l'AE. Les objectifs de toute réforme devraient être de renforcer les marchés du travail locaux et, en fin de compte, les résultats économiques, et non pas d'aggraver la situation en transférant plus de personnes vers les programmes d'aide sociale.

¹¹ Pour une histoire intéressante sur les répercussions politiques des réformes de l'AE, consultez : <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa-eases-ei-rules-affecting-200-000-workers-1.522806>.

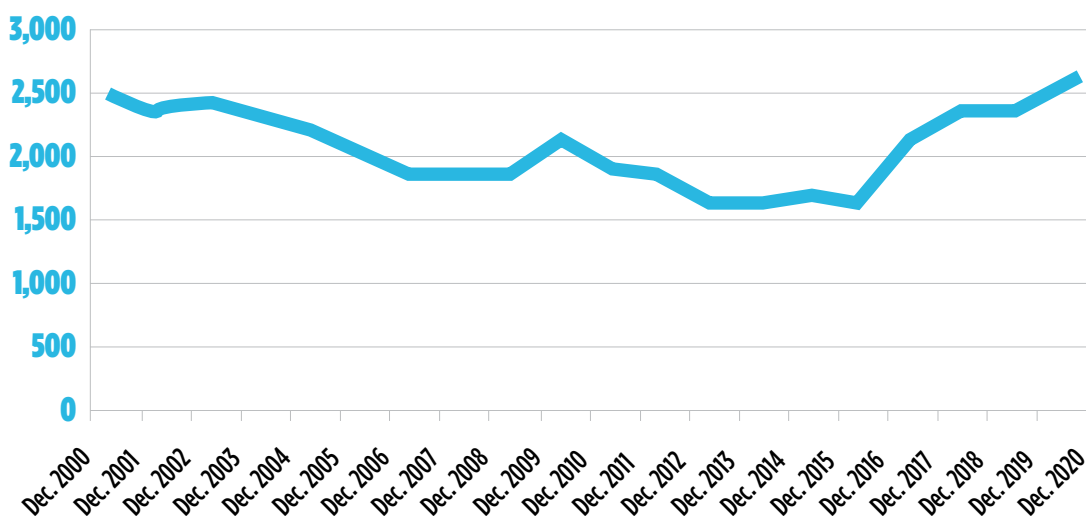
DROITS ACQUIS ET MODIFICATION DES RÈGLES D'ADMISSIBILITÉ À L'ASSURANCE-EMPLOI

Dans les années 1990, l'auteur du présent rapport a participé à une réunion au cours de laquelle un haut fonctionnaire du gouvernement du Nouveau-Brunswick a laissé sous-entendre que 10 000 personnes du comté de Gloucester¹² n'étaient pas disponibles pour travailler pendant la période où elles n'occupaient pas leur emploi saisonnier. Il a déclaré qu'on n'y pouvait rien et que l'accent devait être mis sur les jeunes, car, selon lui, beaucoup d'entre eux ne veulent pas occuper des emplois saisonniers.

Le **graphique 8** présente le nombre de jeunes âgés de 15 à 29 ans dans le comté de Gloucester, qui reçoivent des prestations d'AE en décembre de chaque année depuis 2000. Après un faible recul pendant plusieurs années, le nombre a de nouveau augmenté ces dernières années, jusqu'à ce qu'en décembre 2019, le comté de Gloucester comptait plus de jeunes recevant de l'AE que deux décennies auparavant. Étant donné que le nombre de personnes dans cette tranche d'âge est en baisse, la proportion des personnes qui touchent de l'AE est encore plus prononcée. En décembre 2007, environ 14 personnes sur 100 de cette tranche d'âge dans le comté de Gloucester étaient des prestataires de l'AE. En décembre 2019, cette proportion était passée à 24 sur 100, soit une augmentation de plus de 70 %.

Beaucoup de personnes, jeunes et plus âgées, aiment ne pas travailler pendant une bonne partie de l'année, ce qui leur permet de se consacrer à d'autres activités¹³.

GRAPHIQUE 8 : PRESTAIRES DE L'ASSURANCE-EMPLOI ÂGÉS DE 15 À 29 ANS, COMTÉ DE GLOUCESTER, NOUVEAU-BRUNSWICK (EN DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE, NON DÉSAISONNALISÉES)



Source : Statistique Canada, tableau 14-10-0323-01.

¹² Le comté de Gloucester est situé dans le nord-est du Nouveau-Brunswick et possède une importante industrie de la pêche ainsi que des industries agricole et forestière.

¹³ Dans les trois provinces maritimes, la durée moyenne des prestations d'AE se situait entre 22 et 23 semaines (environ cinq mois). À Terre-Neuve-et-Labrador, elle était de 32,4 semaines (soit environ sept mois).

Le recensement de 2006 a également confirmé qu'une proportion relativement importante des jeunes travailleurs du Canada atlantique ne travaillent qu'une partie de l'année. Parmi les personnes âgées de 25 à 34 ans, à Terre-Neuve-et-Labrador, ils sont 44 % à ne travailler qu'une partie de l'année. À l'Île-du-Prince-Édouard, cette proportion était de 43 %, en Nouvelle-Écosse, de 39 % et au Nouveau-Brunswick, de 38 %.

L'idée d'apporter des changements à l'AE sans les appliquer aux travailleurs actuels (ou de choisir une tranche d'âge; p. ex. ceux de plus de 50 ans) serait une piste intéressante à explorer. Quels en seraient les effets sur les industries existantes qui ont besoin de travailleurs saisonniers?

ADAPTER LE RÉGIME

CRÉER UN NOUVEAU PROGRAMME DESTINÉ EXPRESSÉMENT AUX TRAVAILLEURS SAISONNIERS

L'objectif de l'AE est de fournir un soutien financier qui remplace partiellement le revenu d'emploi perdu pendant que le chômeur cherche un nouvel emploi. Aucune disposition ne permet de comprendre que le rôle de l'AE est de fournir un soutien du revenu annuel pour les travailleurs saisonniers. Un nouveau programme de soutien du revenu pour les travailleurs saisonniers pourrait donc être mis en place. Financé par les travailleurs, il serait distinct du principal programme de l'AE, qui repose sur la prémisse que les travailleurs perdent leur emploi et passent ensuite un certain temps à chercher un nouvel emploi (et/ou à perfectionner leurs compétences, etc.). Il ne serait pas attendu de ces travailleurs qu'ils cherchent un emploi pendant la « basse saison ».

Le financement serait l'un des principaux défis de cette idée. À l'heure actuelle, les travailleurs saisonniers ne paient qu'une petite partie de leur soutien annuel du revenu sous forme de cotisations d'AE. Un nouveau programme qui financerait entièrement le soutien du revenu du travail saisonnier par des cotisations directes imposerait un nouveau lourd fardeau aux employeurs ou aux travailleurs (ou aux deux).

Le gouvernement pourrait fournir une subvention structurelle. L'enveloppe s'élèverait à des centaines de millions de dollars chaque année rien qu'au Canada atlantique, mais le gouvernement subventionne déjà les travailleurs saisonniers à travers le régime d'AE actuel, avec une faible opposition du public. En fait, en plus de subventionner le revenu des travailleurs saisonniers, le gouvernement fédéral utilise déjà l'AE pour subventionner indirectement d'autres catégories de travailleurs en congé parental, malades, qui prennent soin de parents âgés, etc.

Toutefois, la grande différence avec le soutien du revenu des travailleurs saisonniers est qu'elle produit une image déformée des marchés du travail locaux, car le travailleur saisonnier est réputé être prêt, disposé et apte à travailler alors qu'en réalité, beaucoup d'entre eux (sinon la plupart) ne le sont pas.


TIRER PARTI DES POLITIQUES COMPLÉMENTAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

ACCROÎTRE LE RECOURS AUX TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES POUR RÉPONDRE À LA HAUSSE SAISONNIÈRE DE LA DEMANDE DE MAIN-D'ŒUVRE

Une proposition stratégique intéressante consiste à accroître le recours aux TET pour répondre à la hausse importante de la demande de main-d'œuvre qui survient pendant de courtes périodes durant l'année. Cela pourrait inclure la pêche et la transformation du poisson, la plantation d'arbres, l'agriculture et même la demande saisonnière de main-d'œuvre dans le secteur du tourisme.

L'argument en faveur de cette idée est que les travailleurs viendraient en fonction des besoins pour travailler, puis retourneraient dans leur pays d'origine. À condition que les employeurs versent aux TET un salaire équitable et leur offrent de bonnes conditions de travail, tout le monde y gagne, le travailleur et l'employeur. De plus, les TET ne reçoivent pas de prestations d'AE et ne représentent pas de charge pour le système public.

Le contre-argument est que la plus grande partie du revenu d'emploi tiré de ces activités quitterait le pays pour être dépensé ailleurs. Les collectivités locales enregistreraient donc moins de revenus d'emploi, en plus de recevoir moins de revenus d'AE. À l'échelle nationale, l'économie pourrait en bénéficier, car les subventions au revenu accordées à travers l'AE seraient possiblement inférieures à la perte de recettes fiscales provenant du revenu des TET quittant le pays. Toutefois, des effets locaux négatifs substantiels ne justifient pas nécessairement des effets nationaux positifs relativement modestes.



Beaucoup de personnes, jeunes et plus âgées, aiment ne pas travailler pendant une bonne partie de l'année, ce qui leur permet de se consacrer à d'autres activités

LE CAS DE L'AGRICULTURE ET DES TET

Cette approche est déjà en train de se matérialiser dans le secteur agricole ailleurs au Canada. Chaque année, plus de 50 000 travailleurs saisonniers dans le secteur agricole canadien sont des TET recrutés dans le cadre du volet des travailleurs agricoles. Comme le montre le **tableau 9**, les trois plus grandes provinces utilisent beaucoup les TET pour soutenir leurs industries agricoles. Au Québec, un nombre équivalent à 46 % de la main-d'œuvre saisonnière/temporaire vient au pays chaque année pour travailler. En Ontario, on estime que 52 % des travailleurs agricoles saisonniers sont des TET. En revanche, le Canada atlantique fait venir relativement peu de TET pour soutenir l'agriculture (à l'exception de la Nouvelle-Écosse).

TABLEAU 9 : TET – TRAVAILLEURS AGRICOLES PAR RAPPORT À LA TAILLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE SAISONNIÈRE OU TEMPORAIRE

	TET – travailleurs agricoles (2018)	% de la main-d'œuvre saisonnière ou temporaire
Terre-Neuve-et-Labrador	40	5 %
Île-du-Prince-Édouard	335	9 %
Nouvelle-Écosse	1 410	24 %
Nouveau-Brunswick	195	3 %
Québec	15 250	46 %
Ontario	22 555	52 %
Manitoba	620	6 %
Saskatchewan	390	3 %
Alberta	1 815	10 %
Colombie-Britannique	10 130	36 %

Sources : Statistique Canada, tableau 32-10-0439-01 et IRCC.

Cette option devrait être considérée dans le cadre d'une solution à long terme pour le Canada atlantique. Pour un travail saisonnier à court terme, il est contre-productif, du point de vue de la main-d'œuvre et de l'économie, de faire travailler des personnes pour quelques mois et de leur verser un soutien du revenu le reste de l'année.

TABEAU 10 : RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE RÉFORMES DE L'ASSURANCE-EMPLOI VISANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DES MARCHÉS DU TRAVAIL LOCAUX DANS LE CANADA ATLANTIQUE

Concept :	Résumé :	Défis/considérations :
<p>Resserrer les règles pour réduire considérablement le recours à l'AE comme soutien du revenu saisonnier</p>	<p>Puisque les pénuries de main-d'œuvre dans la plupart des régions rurales du Canada atlantique sont de plus en plus fréquentes, les travailleurs saisonniers ont plus de possibilités de trouver un emploi à temps plein ou de travailler pendant la « basse saison ». Toutefois, le régime actuel d'AE n'a pas amené plus de personnes à quitter les emplois saisonniers.</p>	<p>Actuellement, des dizaines de milliers de travailleurs au Canada atlantique dépendent d'emplois saisonniers et du revenu provenant de l'AE. L'expérience montre que toute tentative de réduire le nombre de travailleurs saisonniers a suscité d'importants défis politiques. En outre, tout changement à grande échelle pourrait entraîner une forte migration de population vers l'extérieur et nuire à des industries d'importance stratégique. Il pourrait également amener plus de personnes à recourir aux programmes d'aide sociale financés par les provinces.</p>
<p>Préserver les droits acquis des personnes qui ont passé un certain âge et modifier les règles d'admissibilité à l'AE pour les nouveaux travailleurs seulement</p>	<p>Pour éviter toute perturbation importante, le régime d'AE pourrait être modifié afin de réduire son utilisation comme outil de soutien du revenu pour les travailleurs saisonniers, les changements s'appliquant uniquement aux nouveaux travailleurs (ou aux travailleurs ayant passé un certain âge).</p>	<p>Nécessiterait des réformes parallèles du marché du travail pour que les industries stratégiquement importantes telles que la pêche, la foresterie, l'agriculture et le tourisme disposent des travailleurs dont elles ont besoin aux périodes de pointe durant l'année. Il faudrait s'attendre à une forte opposition politique des collectivités locales qui dépendent de l'AE.</p>
<p>Créer un nouveau programme destiné expressément aux travailleurs saisonniers</p>	<p>L'objectif de l'AE est de fournir un soutien financier qui remplace partiellement le revenu d'emploi pendant que le chômeur cherche un nouvel emploi. Il n'existe aucune disposition concernant le soutien du revenu annuel pour les travailleurs saisonniers. Un nouveau programme de soutien du revenu pour les travailleurs saisonniers pourrait être créé.</p>	<p>En plus de subventionner le revenu des travailleurs saisonniers, le gouvernement fédéral utilise déjà l'AE pour subventionner indirectement d'autres catégories de travailleurs en congé parental, malades, qui prennent soin de parents âgés, etc. Toutefois, le soutien du revenu des travailleurs saisonniers produit une image déformée des marchés du travail locaux, car le travailleur saisonnier est réputé être prêt, disposé et apte à travailler alors qu'en réalité, beaucoup ne le sont pas.</p>
<p>Accroître le recours aux travailleurs étrangers temporaires pour répondre aux hausses saisonnières de la demande de main-d'œuvre</p>	<p>Au lieu de soutenir une main-d'œuvre saisonnière qui ne travaille pas pendant une grande partie de l'année et qui a besoin de revenus subventionnés, l'on pourrait recourir aux TET pour répondre à la demande de main-d'œuvre à court terme. Ainsi, les industries saisonnières importantes disposeraient des travailleurs nécessaires sans créer des marchés du travail locaux inefficaces. Cette approche est déjà utilisée dans le secteur agricole en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique.</p>	<p>Possible solution à long terme, mais qui finirait par déplacer une main-d'œuvre locale existante. Elle devrait s'inscrire dans une stratégie plus large.</p>
<p>Offrir des mesures incitatives au travail durant la basse saison ou resserrer les exigences</p>	<p>Continuer à fournir un soutien du revenu à des dizaines de milliers de travailleurs saisonniers dans le Canada atlantique à travers l'AE, mais les inciter à travailler davantage durant la basse saison.</p>	<p>Possible solution pour répondre à la demande à court terme du marché du travail dans l'agriculture, le tourisme et d'autres industries.</p>
<p>Créer une catégorie distincte pour les travailleurs saisonniers de longue date</p>	<p>Si toutes les autres propositions de réforme sont intenables, il faudrait au moins exclure l'idée que les travailleurs saisonniers sont disponibles pour travailler, soit pour des emplois à l'année, soit pendant leur saison morte.</p>	<p>Permettrait aux entreprises et aux autres acteurs locaux de rechercher d'autres solutions de main-d'œuvre, notamment les TET, le recrutement de travailleurs immigrants, etc. sans la menace d'un chômage élevé dans la région. Cependant, cela pourrait amener encore plus de locaux à devenir des travailleurs saisonniers.</p>





CONCLUSION : VERS UNE SOLUTION À LONG TERME

Le recours généralisé à l'AE par les travailleurs saisonniers déforme l'image du marché du travail régional dans le Canada atlantique rural, laissant croire qu'il y a beaucoup plus de travailleurs au chômage (c'est-à-dire disponibles pour travailler) que ce n'est réellement le cas. Cette distorsion se répercute négativement sur le potentiel économique de la région. Les employeurs dans de nombreuses industries importantes dans le domaine des ressources naturelles, du tourisme, de l'industrie manufacturière et d'autres limitent les investissements en raison du manque de travailleurs.

La solution la plus simple au problème du recours habituel à l'AE parmi un segment considérable de la population active serait de reclasser ces personnes comme non disponibles pour travailler pendant la période entre leurs emplois saisonniers annuels. Ainsi, les employeurs, gouvernements et autres parties prenantes pourraient trouver d'autres solutions aux emplois vacants dans la collectivité. On mettra également fin à l'illusion que ces personnes sont disponibles soit pour de nouveaux emplois à l'année, soit pour d'autres emplois durant la « basse saison ». Cependant, si cette approche était officialisée, elle pourrait pousser encore plus de travailleurs à devenir officiellement des travailleurs saisonniers.

Dans un environnement où les travailleurs ne peuvent pas recourir à l'AE année après année, ceux qui veulent accroître leur revenu seront obligés de trouver soit un emploi à l'année ou un autre emploi pendant la basse saison. Ceux qui travaillent dans les usines de transformation du poisson pourraient trouver un emploi dans le secteur du tourisme. Les travailleurs du commerce et de la construction principalement employés de mai à septembre pourraient travailler dans le déneigement et d'autres emplois en hiver. Les travailleurs agricoles pourraient occuper des postes à court terme dans le commerce de détail durant la période forte de Noël. Dans le cas des personnes qui passent d'un emploi saisonnier à un emploi à l'année, leur emploi saisonnier laissé vacant pourrait être occupé par un TET ou par une autre personne qui cherche expressément à travailler de façon saisonnière plutôt qu'à l'année (p. ex. les travailleurs âgés de 60 ans et plus qui cherchent à augmenter leur revenu).

Quelle que soit la réforme du régime d'AE, les gouvernements doivent permettre aux collectivités de toute la région d'élaborer des stratégies pour développer leur main-d'œuvre et attirer des gens suivant l'idée qu'un grand nombre de travailleurs saisonniers ne sont pas réellement disponibles pour travailler au-delà de leur emploi saisonnier. Si l'on perpétue l'image d'un taux de chômage élevé dans la plupart des régions rurales du Canada atlantique, on nuira à la planification de la main-d'œuvre et freinera le potentiel économique des collectivités.

Plusieurs principes directeurs devraient guider toute réforme potentielle de l'AE :

1 Les réformes doivent permettre de dresser un portrait juste du chômage en tenant compte de la réalité de la main-d'œuvre saisonnière.

2 Le premier objectif doit être que les entreprises aient accès à la main-d'œuvre nécessaire pour soutenir les économies régionales, à des salaires compétitifs.

3 Il faut éviter les réformes qui forceraient l'émigration à grande échelle des travailleurs dans les collectivités rurales. L'objectif doit être de renforcer les collectivités rurales en veillant à ce que de nouveaux emplois à plein temps/à l'année et des emplois saisonniers puissent être pourvus. Toute réforme doit envoyer à l'industrie le signal clair que la demande de main-d'œuvre sera prise en compte.

En explorant les différentes solutions au problème des niveaux de chômage artificiellement élevés, le Canada atlantique peut chercher à développer son potentiel économique.

