

Un régime de revenu de base garanti ne peut se substituer à un bon programme d'assurance-emploi.

Par Diane Bellemare, sénatrice du Québec et économiste

Le gouvernement fédéral a répondu à des besoins criants en adoptant la Prestation canadienne d'Urgence (PCU) de 2 000\$ par mois pour les personnes subissant des pertes de revenu importantes à cause de la COVID-19 ainsi que la subvention salariale de 75% permettant aux entreprises affectées par cette crise de conserver un lien d'emploi avec leurs employés. Ces mesures répondent à des besoins d'urgence liés à une crise sans précédent, mais elles témoignent aussi des grandes défaillances du régime canadien d'Assurance d'emploi (AE).

Certains souhaitent que la PCU devienne permanente et universelle, ce qui en ferait un programme de revenu de base garanti (RBG).

L'instauration d'un revenu de base garanti serait toutefois une erreur stratégique. Le gouvernement fédéral devrait plutôt reconstruire le régime d'assurance emploi sur des bases nouvelles. Il pourrait également engager une conversation avec les provinces pour moderniser les programmes d'aide sociale dans le but d'enrayer de manière durable la pauvreté. Et tout cela, en fonction des impératifs du 21^e siècle.

Voyons voir pourquoi.

Le RBG est un concept simple et séduisant qui, à première vue, peut paraître équitable et efficace. Il prévoit l'allocation d'un revenu de base à tous les adultes en âge de travailler sans contrepartie. Ce revenu garanti permanent couvrirait les dépenses essentielles pour empêcher tout Canadien de tomber dans la pauvreté. Il remplacerait l'assistance sociale provinciale et s'adresserait à tout le monde, et ce, de manière inconditionnelle. Selon certains, un RBG pourrait également remplacer l'assurance-emploi, la Sécurité à la vieillesse et bien d'autres programmes.

Précisons tout de suite que la définition du revenu de base varie, selon les groupes qui le proposent, entre 10 000\$ et 22 000\$ par année pour un adulte seul de 18 ans et plus. Les évaluations de coûts du programme fluctuent entre 60 milliards de dollars et plus de 600 milliards de dollars selon le niveau de la prestation et la formule privilégiée. Ce sont des coûts très élevés quand on les compare au budget total des dépenses du gouvernement fédéral qui avoisine les 300 milliards de dollars pour l'année 2019-2020.

Par ailleurs, de l'avis de l'OCDE, il n'est pas évident qu'un RBG réduise en tout temps la pauvreté. Cela dépend des niveaux de prestation, de la formule utilisée et du mode de financement. Par ailleurs, comme l'indique une analyse du Directeur parlementaire du budget, les expériences de RBG au Canada et dans le monde montrent qu'un tel programme réduit les heures travaillées d'au moins 9% ce qui se traduirait par une baisse du revenu national et donc un appauvrissement collectif.

Autre obstacle de taille : Un tel programme serait fort probablement considéré comme étant inconstitutionnel à moins d'obtenir l'appui unanime des provinces. En effet, un tel programme de RBG fédéral interférerait avec les lois provinciales en matière d'aide sociale et du travail, deux compétences exclusives des provinces.

Par contre, la révision en profondeur de l'Assurance Emploi ne pose pas de problèmes insurmontables et serait bénéfique pour le Canada.

Les programmes d'assurance sociale comme l'AE visent deux objectifs : protéger le niveau de vie acquis dans le contexte de l'exercice d'un emploi rémunéré et prévenir la pauvreté. Ils s'appuient aussi sur le principe que la participation à la population active est toujours l'option préférée.

Les programmes d'assurance sociale sont les pierres d'assise de la plupart des systèmes de sécurité du revenu des pays industrialisés. Leurs origines remontent à Bismarck qui, à la fin du 19e siècle, instaure des programmes contributifs de protection du niveau de vie en cas de maladie ou d'accident du travail. L'assurance sociale en cas de chômage involontaire fait son apparition dans les années 30 dans plusieurs pays européens. Ces programmes contributifs ont beaucoup évolué dans le temps selon les transformations du marché du travail, mais ils occupent toujours une place centrale dans l'architecture de la sécurité du revenu.

Au Canada, les régimes d'assurance sociale sont généralement moins généreux que ceux d'autres pays industrialisés. Ainsi, au Canada, l'Assurance Emploi prévoit une prestation de 55% du salaire jusqu'à un maximum de 573\$. Les données récentes de la Commission de l'Assurance-Emploi indiquent qu'une personne en chômage reçoit en moyenne une prestation hebdomadaire de 454\$. Il est à noter que seulement 58% des prestataires masculins reçoivent le maximum hebdomadaire prévu et 34% pour les femmes.

De plus, un salarié qui reçoit temporairement une prestation d'AE pourrait devoir la rembourser en partie si son revenu annuel dépasse 66 000 \$ (remboursement de 30% pour chaque dollar additionnel). Clairement, le régime d'assurance-emploi n'atteint pas l'objectif de la protection du niveau de vie. Il protège à peine les salariés contre le risque de la pauvreté.

Ailleurs en Europe, les protections du revenu prévues en cas de chômage sont plutôt de l'ordre de 75% du salaire. Les représentants des employeurs et des employés tels les associations patronales et syndicales participent activement à la gestion de ces programmes. Ce qui n'est pas le cas au Canada. Ils prévoient de nombreuses mesures de mise en valeur des compétences, de formation et des services d'aide à l'emploi, mesures que l'on désigne sous l'appellation de mesures actives à l'emploi. Plusieurs prévoient aussi des dispositions de chômage partiel qui ont inspiré le nouveau programme canadien de subvention salariale.

Les programmes d'assurance emploi gérés par les partenaires du marché du travail ailleurs dans le monde ont fait leurs preuves. Ils donnent lieu à des initiatives qui permettent une plus grande flexibilité d'adaptation pour les entreprises tout en assurant plus de sécurité pour les employés. L'histoire économique récente des 40 dernières années montre que ces programmes ont permis à des pays comme l'Allemagne et les pays scandinaves de surmonter rapidement les périodes de crise notamment en raison des investissements majeurs dans la politique active du marché du travail.

Au Canada, l'investissement dans les mesures d'emploi est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE. Il ne répond pas suffisamment à la problématique du développement

des compétences soit le perfectionnement (*up-skilling*) et le reclassement (*re-skilling*). Et pourtant, les défis en cette matière sont considérables.

Compte tenu des impératifs sociaux et économiques de l'après COVID-19 mais aussi des changements technologiques et climatiques et au vieillissement de la main-d'œuvre, le gouvernement fédéral se doit de procéder à une réforme en profondeur de l'AE pour répondre aux défis du 21^e siècle. Il doit le faire en collaboration avec les partenaires du marché du travail qui cotisent au régime.

L'assurance emploi est et demeure le meilleur choix de politique publique pour encourager une intégration durable au marché du travail, la mobilité professionnelle, ainsi que la protection d'un niveau de vie décent.

Quant au meilleur moyen de garantir un revenu de base aux Canadiens, c'est aux provinces à qui revient principalement cette responsabilité. Le gouvernement fédéral peut certainement engager la conversation avec les provinces pour soutenir ensemble la poursuite d'une réduction durable de la pauvreté au Canada.