

RAPPORT D'INFORMATION

LE MODÈLE DE L'ASSURANCE-EMPLOI AU CANADA

Une délégation de la commission des affaires sociales s'est rendue au Canada, à Ottawa, Montréal et Québec, en septembre 2024, afin d'étudier le fonctionnement de l'assurance-emploi.

Si la détermination du niveau d'indemnisation en fonction de la situation locale du marché du travail est un modèle unique, il semble que les performances du marché du travail canadien n'y soient pas liées.



1. L'ASSURANCE-EMPLOI : AUX ORIGINES DE LA CRÉATION D'UN RÉGIME FÉDÉRAL

A. UNE RÉPARTITION ÉQUILIBRÉE DES COMPÉTENCES EMPLOI ENTRE ÉTAT FÉDÉRAL ET PROVINCES CANADIENNES

1. Le fédéralisme au cœur de l'identité canadienne

Le Canada fait du respect du fédéralisme et des compétences des 10 provinces et 3 territoires fédéraux **un élément constitutif de son identité**, en partie car c'est ce principe qui est à l'origine de la création du Canada en 1867. Le fédéralisme canadien se traduit par une répartition des compétences législatives, ou « partage des pouvoirs », entre le Parlement du Canada et les treize assemblées législatives provinciales et territoriales. C'est la loi constitutionnelle du 29 mars 1867, ou encore *Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB)*, qui détermine cette répartition.

2. Un partage des compétences efficient en matière de politiques de l'emploi

Concernant les seules politiques de l'emploi, elles font l'objet d'un partage équilibré entre l'échelon fédéral et les provinces. **L'assurance-emploi, équivalent de l'assurance chômage, relève ainsi uniquement du législateur national** depuis sa création (loi constitutionnelle du 10 juillet 1940), tandis que les politiques de formation professionnelle sont co-financées par les deux échelons mais ont vu leur pilotage progressivement transféré aux provinces à partir de 1996.

D'autres domaines en lien avec les politiques de l'emploi font l'objet d'une compétence partagée entre l'échelon fédéral et provincial, à commencer par la politique migratoire qui permet notamment de répondre aux besoins du secteur agricole, sachant qu'au Canada plus de 4,1 % des personnes en emploi sont des travailleurs étrangers temporaires.

Enfin, le service de placement des travailleurs, qui vise à faciliter le recrutement et l'embauche pour les employeurs, est également assuré à la fois par les guichets-emplois de l'administration fédérale et par des initiatives équivalentes des provinces, tel que Québec emploi.



Derrière cette complémentarité des compétences en matière d'emploi se trouve l'idée que la prestation assurantielle, pour être garantie pour tous, doit être exercée au niveau fédéral tandis que les provinces sont plus à même d'identifier les besoins de formation et d'emploi au sein des territoires.

Le Québec : une province engagée dans le champ des politiques sociales

Avec plus de 22 % de la population canadienne et presque autant de son produit intérieur brut, le Québec est la seule province à majorité francophone dans le pays. Au fil d'une histoire complexe, la province a longtemps revendiqué un statut à part, allant jusqu'à s'opposer au rapatriement de la Constitution canadienne en 1982 faute de concessions jugées suffisantes.

Dans le domaine des politiques sociales, le Québec est particulièrement volontariste et développe, dans le respect de ses compétences propres et partagées, de nombreuses actions. On peut notamment citer la mise en place d'un régime provincial de retraite contributif, ou bien la mise en place de prestations parentales plus généreuses.

B. L'ASSURANCE-EMPLOI : UN RÉGIME PROGRESSIVEMENT AFFIRMÉ

Mise en place dès 1940, alors que le souvenir de la grande dépression n'est pas loin et que la création au Royaume-Uni du système dit « beveridgien » est observée avec attention, l'assurance-emploi vise à « offrir une assurance contre la perte temporaire de revenu provoquée par le chômage ». Dès les années 1950, ce régime obligatoire - à l'exception de la fonction publique, de certaines professions et des personnes au-dessus d'un salaire annuel fixé - couvre près de deux tiers des travailleurs.

Depuis, **de nombreuses réformes ont profondément modifié le fonctionnement de l'assurance-emploi** :

- en 1971 et 1977, la mise en place des « régions économiques de l'assurance chômage » permet de déterminer la durée, puis l'admissibilité des bénéficiaires selon le taux de chômage local ;

- en 1990, la part de financement du régime par le gouvernement fédéral est supprimé, et ce dernier est désormais uniquement abondé par les cotisations salariales et patronales ;

- en 1996, les modalités de calcul et le niveau d'indemnité sont revus, tandis qu'une dégressivité de ces dernières est mise en place ;

- en 2012, le calcul des prestations évolue à nouveau et les critères de démarche raisonnable de recherche d'emploi ou d'emploi convenable sont redéfinis plus restrictivement.

L'assurance chômage aux États-Unis : un financement employeur sur le modèle du bonus-malus

Du fait de la proximité géographique, les politiques sociales canadiennes sont souvent comparées aux dispositifs existants aux États-Unis. L'assurance-emploi n'y déroge pas, et passe ainsi pour un régime relativement généreux et universaliste.

Plusieurs États mettent en place des lois sur l'assurance chômage dès 1932, mais c'est le *Social Security Act* de 1935 qui institue au niveau fédéral l'obligation d'un régime d'assurance chômage. Cependant, les États peuvent librement fixer les niveaux d'indemnisation, de cotisation ainsi que certaines conditions d'éligibilité.

La spécificité du système d'assurance chômage aux États-Unis tient à son financement, intégralement assuré par les cotisations patronales, modulées selon l'historique de chaque entreprise en matière de licenciement. Le système de modulation des cotisations consiste à faire supporter à chaque employeur les coûts générés par ses licenciements. Deux mécanismes limitent cependant cette responsabilisation des employeurs :

- le calcul des cotisations employeurs ne se fait que sur la masse salariale imposable, qui est plafonnée par chaque État, ces cotisations sont par exemple dues sur 7 000 dollars par salarié par an en Floride, contre 67 600 dollars dans l'État de Washington ;

- un taux minimal et maximal de cotisations employeur existe dans chaque état pour les entreprises, le taux minimal est par exemple de 0 % dans plusieurs états dont l'Iowa et le Texas, tandis que dans le Massachusetts le taux maximal est de 19,57 % contre 5,4 % dans seize autres états.

Pour exemple, dans l'État de New-York, où le coût de la vie est particulièrement élevé, l'indemnité chômage peut être versée pendant 6 mois et demi, et varie entre 470 et 1920 euros par mois.

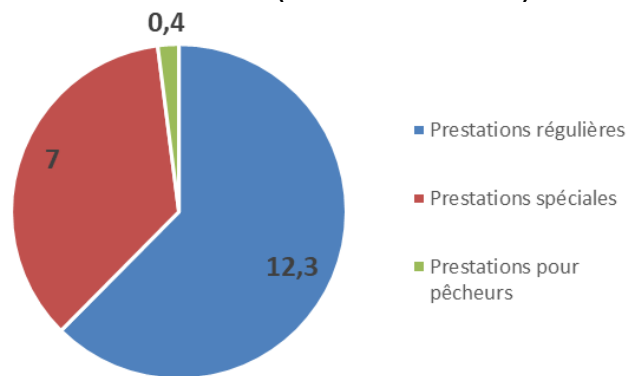
2. UN RÉGIME UNIQUE : À LA FOIS CONTRACYCLIQUE ET TERRITORIALISÉ

A. L'ASSURANCE-EMPLOI : UN FILET DE SÉCURITÉ SOCIALE POLYVALENT

À la différence du champ de la sécurité sociale en France, le Canada a fait le choix de confier à l'assurance-emploi à la fois la mission d'assurer le risque de perte d'emploi et les risques de la vie qui peuvent conduire à devoir s'absenter du travail pour une période donnée.

Les prestations dites régulières visent donc à apporter un revenu temporaire aux travailleurs sans emploi pendant qu'ils cherchent du travail, ou lorsqu'ils perfectionnent leurs compétences. Un régime spécifique, également géré par l'assurance-emploi, existe pour les pêcheurs, leur accordant des conditions d'éligibilité plus souples en considérant que c'est à la collectivité de prendre en charge les périodes durant lesquelles leur activité est interdite pour des raisons environnementales notamment.

Prestations versées par l'assurance-emploi en 2022-2023 (en milliard de CAD)



Les prestations dites spéciales apportent quant à elles un soutien aux personnes employées et aux travailleurs indépendants qui sont conduits à s'absenter du travail en raison d'un événement particulier. Il peut s'agir :

- d'une prestation maladie ;
- d'une prestation grossesse ;
- d'une prestation parentale ;
- d'une prestation dite « de compassion » pour accorder des soins à une personne gravement malade ou blessée ;
- d'une prestation pour proches aidants dans le cas de soins à un membre de la famille qui est gravement malade.

Toutes ces prestations, régulières et spéciales, sont servies par l'assurance-emploi aux travailleurs qui ont cotisé au cours de la dernière année et remplissent les conditions d'éligibilité. Les travailleurs indépendants ont un droit d'option pour certaines prestations seulement.

**La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) :
un organe de surveillance paritaire du régime**

Composée de quatre membres représentant les intérêts du gouvernement, des travailleurs et des employeurs, la CAEC assure la fixation des orientations et la surveillance du régime d'assurance-emploi.

Pour se faire, elle est tenue de :

- produire un rapport annuel de contrôle et d'évaluation du régime en matière d'efficacité des prestations d'emploi, qui doit être déposé au Parlement du Canada ;
- d'élaborer ou d'approuver les politiques concernant l'administration et l'exécution du régime d'assurance-emploi ;
- de fixer le taux de cotisation d'assurance-emploi, ainsi que le maximum des gains annuels assurables, d'après les projections actuarielles dont elle dispose ;
- de participer au Tribunal de la sécurité sociale et de superviser le Conseil d'appel en assurance-emploi.

B. UN DISPOSITIF CONTRA CYCLIQUE ET TERRITORIALISÉ

1. Un principe d'indemnisation contracyclique du chômage au niveau des régions économiques

La particularité du régime de l'assurance-emploi consiste à ce **que les conditions d'affiliation, de durée mais également le montant des prestations puissent varier suivant le dynamisme du marché du travail appréhendé localement**. Au nombre de 66, les régions économiques ne se superposent pas avec les subdivisions administratives, mais sont délimitées en fonction des bassins d'emploi et permettent ces comparaisons : compte tenu de la faible densité de population, certaines régions économiques couvrent un territoire conséquent.

L'esprit du dispositif est d'encourager la réinsertion rapide quand le marché du travail régional est proche du plein emploi et, à l'inverse, d'assurer un meilleur filet de sécurité pour les demandeurs d'emploi lorsque la situation macroéconomique locale se détériore.

Le taux de chômage au sein d'une région est donc le seul indicateur utilisé pour initier l'ajustement automatique et contracyclique des conditions d'éligibilité. Par conséquent, les conditions d'éligibilité et le montant de l'allocation chômage d'un bénéficiaire dépendent de la catégorie dans laquelle le taux de chômage de sa région économique le place. Ces catégories, ainsi que les modalités de calcul qui en découlent, sont fixées par la loi de 1996, ainsi que par divers règlements.

Concrètement, pour être éligible, un employé doit travailler au moins 700 heures par an dans une région économique où le taux de chômage est inférieur ou égal à 6 %, alors qu'il lui suffit de travailler 420 heures par an dans une région avec un taux de chômage supérieur à 13,1 %. De même, pour un nombre d'heures travaillées identique, un taux de chômage local plus élevé entraînera le versement d'une allocation chômage sur une plus longue période. Le montant de l'allocation est quant à lui fixé à 55 % du salaire moyen hebdomadaire des « meilleures semaines » de l'assuré sauf exceptions liées au niveau de vie du foyer.

Nombre d'heures travaillées minimal pour être éligible à l'assurance-emploi

Taux de chômage de la « région économique »	Temps de travail pour éligibilité
6 % ou moins	700 heures
Entre 6,1 % et 7 %	665 heures
Entre 7,1 % et 8 %	630 heures
Entre 8,1 % et 9 %	595 heures
Entre 9,1 % et 10 %	560 heures
Entre 10,1 % et 11 %	525 heures
Entre 11,1 % et 12 %	490 heures
Entre 12,1 % et 13 %	455 heures
Plus de 13,1 %	420 heures

Nombre de meilleures semaines de rémunération considéré pour le calcul de l'indemnité

Taux de chômage de la « région économique »	Nombre de « meilleures semaines »
6 % ou moins	22
Entre 6,1 % et 7 %	21
Entre 7,1 % et 8 %	20
Entre 8,1 % et 9 %	19
Entre 9,1 % et 10 %	18
Entre 10,1 % et 11 %	17
Entre 11,1 % et 12 %	16
Entre 12,1 % et 13 %	15
Plus de 13,1 %	14

Nombre de semaines de prestation versées pour une personne ayant travaillé durant une année avant d'être au chômage (1607 heures)

Taux de chômage de la « région économique »	6 % ou moins	6,1 % - 7 %	7,1 % - 8 %	8,1 % - 9 %	9,1 % - 10 %	10,1 % - 11 %	11,1 % - 12 %	12,1 % - 13 %	13,1 % - 14 %	14,1 % - 15 %	15,1 % - 16 %	Plus de 16,1 %
Nombres de semaines de prestation	29	31	33	35	37	39	41	43	45	45	45	45

2. Un système qui aboutit à un niveau d'indemnisation fortement incitatif au retour à l'emploi

Dans les faits, **le régime de l'assurance-emploi paraît peu généreux comparé au régime français**, et s'inscrit dans une logique où le faible niveau d'indemnisation est censé inciter les travailleurs ayant perdu leur emploi à rapidement en retrouver un. Cette philosophie doit être mise en contexte avec une économie ayant durablement connu un faible niveau de chômage.

Cette frugalité du régime se traduit par le taux de remplacement du revenu, qui est fixé à 55 % du salaire net contre 64 % en France, mais également par la prestation mensuelle maximale qui est de 1 785 euros contre 7 500 euros en France. Par ailleurs, la durée d'indemnisation maximale est de 11 mois et une semaine au Canada en cas de chômage local supérieur à 13 %, contre 18 mois pour les moins de 53 ans en France.



Il faut enfin noter que, **l'échelle des conditions d'indemnisation de l'assurance-emploi est en réalité peu utilisée puisque l'essentiel des régions économiques sont dans des conditions d'emploi favorable**. Ainsi, en 2024, seules 7 régions économiques sur 66 avaient un taux de chômage supérieur à 10 %, et 37 d'entre elles – totalisant une grande majorité des travailleurs canadiens – avaient un taux inférieur à 7 %, donnant droit aux conditions d'indemnisation les plus restrictives.

C. UN FINANCEMENT PARITAIRE DOTÉ D'UNE RÈGLE D'OR

Le financement de « l'assurance-emploi » est assuré par des cotisations salariales, fixées à 1,66 % du salaire de l'employé en 2024, et patronales. Ces dernières correspondent à 1,4 fois les cotisations salariales¹, soit 2,32 % en 2024. **Afin de limiter la charge financière des prestations pour le régime, la prestation ne peut pas excéder un montant défini comme le « maximum de la rémunération assurable annuellement », soit 42 000 euros en 2024. Cela signifie en contrepartie qu'un salarié ne verse plus de cotisations au-delà d'un seuil correspondant à ce maximum assurable, soit 700 euros de cotisations en 2024.**

Le niveau de cotisations salariale est donc négocié, et fixé **tous les ans par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC)**. **Pour effectuer cet ajustement, la CAEC doit garantir un budget à l'équilibre à horizon de 7 ans glissants**, en autorisant un excédent ou un déficit de plus ou moins 0,05 % d'une année fiscale à l'autre. Les excédents ou les déficits, censés être exceptionnels, sont inclus dans le budget fédéral.

L'assurance chômage canadienne étant une compétence fédérale depuis 1940, les provinces ne participent pas à ces négociations ; **le Québec dispose cependant d'un taux de cotisation inférieur au reste du Canada** (1,32 % en 2024 pour les cotisations salariales) en raison de l'existence du Régime québécois d'assurance parentale, se substituant à l'assurance-emploi fédérale pour les prestations de maternité, paternité et congés parentaux des résidents du Québec.

¹ Article 68 de la loi sur l'assurance-emploi.

3. LE MODÈLE DE L'ASSURANCE-EMPLOI : DES LIMITES UNANIMEMENT SOULIGNÉES

A. QUELS RÉSULTATS SUR LE TAUX DE CHÔMAGE ?



Taux de chômage au Canada en 2024

Après le choc de la crise sanitaire le Canada a, comme de nombreux pays, fait face à de fortes pénuries de main-d'œuvre après la pandémie, mais plus récemment on constate **une remontée du taux de chômage qui atteindrait 6,7 % en 2024.**

Les difficultés à trouver un emploi concernent en priorité les jeunes et les nouveaux arrivants sur le marché du travail et s'expliquent principalement par une inadéquation entre l'offre de main-d'œuvre et les besoins. En témoigne la persistance de difficultés à l'embauche dans certains secteurs qualifiés.

Un autre facteur explicatif de la situation du marché du travail réside dans le rôle de l'immigration. Pays d'immigration économique aux politiques de quotas volontaristes, le Canada a subi durant la pandémie des restrictions sévères sur l'immigration. L'afflux d'immigrants depuis 2021 a dans un premier temps permis de répondre aux pénuries de main-d'œuvre, mais entraîne désormais une augmentation du nombre d'actifs sans que tous ne parviennent à trouver un emploi.

Il faut enfin noter que **le niveau de chômage est très variable géographiquement**, et que les grands centres urbains connaissent les taux de chômage les plus élevés, tandis que les zones agricoles sont relativement épargnées. Cela s'explique d'une part par le fait que les grandes métropoles se trouvent être les points d'entrée des flux migratoires, et qu'elles concentrent les activités économiques les plus sensibles aux cycles de l'économie, et d'autre part du fait que le secteur agricole demeure structurellement en pénurie de main-d'œuvre.

B. LA TERRITORIALISATION DU RÉGIME DE L'ASSURANCE-EMPLOI FAIT L'OBJET DE CRITIQUES RÉCURRENTES

Le fonctionnement de l'assurance-emploi, dont les modalités d'indemnisation varient selon les régions économiques, est **souvent accusé de renforcer les disparités territoriales**. En effet, il est susceptible de désinciter à la mobilité des chômeurs vivant dans les régions les plus sinistrées, car leur rapprochement des bassins d'emploi dynamiques signifierait une diminution de leurs droits à prestation.

De même, et puisque les conditions de financement sont les mêmes dans les différentes provinces, ce régime aboutit à des transferts financiers entre les provinces. Plus fondamentalement, il suppose d'assumer une inégalité entre les cotisants, dont un même niveau de cotisation garantit des droits dont le niveau diffère selon la localisation. Un tel système paraît, du point de vue du droit français, **contraire au principe d'égalité devant les charges publiques**.

Enfin, il semble que ce régime conduise à entretenir certains travailleurs dans la précarité, et notamment dans les provinces où le secteur du tourisme est pourvoyeur d'emploi. Dans ces provinces, où le taux de chômage est élevé du fait du caractère intermittent de l'activité, les travailleurs ne sont pas incités à choisir un emploi pérenne car le niveau d'indemnité y est relativement plus élevé qu'ailleurs au Canada.



Des personnes ayant été indemnisées au moins 3 fois en 5 ans sont travailleurs saisonniers

C. UN PROJET DE RÉFORME QUI TARDE À VENIR

À la suite de la crise sanitaire, **le gouvernement Trudeau s'était engagé, en 2021, à mettre en place « un système digne du XXI^e siècle »**. Cet engagement s'est traduit par d'intenses consultations entre les partenaires sociaux, durant lesquelles les syndicats ont unanimement demandé une suppression de la « norme variable d'admissibilité », c'est-à-dire du caractère territorialisé du régime.

La ministre de l'emploi, du développement de la main-d'œuvre et de l'inclusion des personnes handicapées, Carla Qualtrough, devait déposer la réforme d'ici à l'été 2022 selon sa lettre de mandat, mais les difficultés rencontrées par le gouvernement Trudeau ainsi que l'opposition des organisations de représentation patronales d'augmenter le taux de remplacement ont conduit à un **abandon tacite de la réforme**.

En définitive, la mise en place d'un système d'assurance chômage dont le niveau de prestation varierait selon la situation de l'emploi appréhendée au niveau local ne semble pas être souhaitable en France.

Réunie le mercredi 29 janvier 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a adopté le rapport présenté par Philippe Mouiller, Frédérique Puissat, Pascale Gruny, Annie Le Houérou, Olivier Henno et Cathy Apourceau-Poly, rapporteurs, et en a autorisé la publication sous forme d'un rapport d'information.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR)
des Deux-Sèvres
Président



Frédérique Puissat
Sénateur (LR)
de l'Isère



Pascale Gruny
Sénateur (LR)
de l'Aisne



Annie Le Houérou
Sénatrice (SER)
des Côtes-d'Armor



Olivier Henno
Sénateur (UC)
du Nord



Cathy Apourceau-Poly
Sénatrice (CRCE-K)
du Pas-de-Calais

Consulter le rapport d'information

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-294-notice.html>