

SANS-EMPLOI, SOUS-EMPLOI, MAL-EMPLOI ET LES ENJEUX POLITIQUES

Pascale Dufour

En dépit d'une situation économique favorable, le marché du travail tarde à produire des résultats satisfaisants. Le taux de chômage reste trop élevé, de nombreux Canadiens qui travaillent à temps partiel préféreraient un emploi à temps plein, et même ceux qui travaillent à temps plein gagnent souvent à peine plus que le seuil de pauvreté. Les gouvernements ont essentiellement réagi au phénomène en faisant mine de l'ignorer. Pour les inciter à l'action, la réalité de ces problèmes persistants devra faire l'objet d'un fort consensus politique.

Despite good economic times recently, Canada's labour market continues to produce unsatisfactory results. The unemployment rate is too high, many people are working part-time who would prefer to work full-time and even those who do work full-time often do not make more than a poverty-level income. Governments have reacted to these continuing problems in the labour market mainly by ignoring them. If they are to be prodded into action, a political consensus needs to be developed that there is indeed a problem.

Même si l'embellie récente des économies occidentales nous a fait oublier les « vingt dernières piteuses », trois maux continuent de ronger nos sociétés : l'absence d'emploi pour tous, le sous-emploi et le mal-emploi. Avant la mise en œuvre de solutions miracles, il est primordial que les acteurs politiques, et en particulier les gouvernements fédéral et provinciaux, reconnaissent ces fléaux comme des enjeux politiques contre lesquels il serait bon de se battre.

Il peut paraître paradoxal de traiter du chômage—et de ses dérivés—dans une période de reprise économique où les gouvernements occidentaux se gaussent de son recul. Sans minimiser l'embellie actuelle, il est bon de rappeler un certain nombre de « réalités statistiques ».

Bien qu'on note une diminution du taux de chômage depuis 1997, il reste encore 1 089,6 millions de personnes sans-emploi en 2001 au Canada, soit 6,8 p. 100 de la population active. Par ailleurs, la reprise de l'emploi ne semble pas avoir bénéficié en priorité aux personnes les plus éloignées du marché du travail ni aux jeunes, les taux de chômage de longue durée et des jeunes n'ayant pas reculé de manière significative au cours de la même période. À cette persistance du

chômage « d'exclusion » s'ajoute un nombre croissant de personnes sous-employées qui aimeraient travailler à temps plein mais qui ne disposent que d'un travail à temps partiel. Selon une étude récente de Statistique Canada, le temps partiel concernait 18 p. 100 de la population active en l'an 2000. Sur ce nombre, plus de la moitié était du temps partiel « subi ». Outre l'exercice contraint d'un emploi à temps partiel, le sous-emploi comprend les chômeurs découragés qui ont arrêté de chercher un emploi et les situations liées à la réduction forcée des heures travaillées. Selon l'OCDE, entre deux et huit p. 100 de la population active en Occident serait sous-employée. Au Canada, malgré une augmentation de la possibilité d'accéder à un emploi à temps plein depuis 1997, sur l'ensemble des années 1990, la création d'emploi à temps plein a été particulièrement faible. Enfin, véritable fléau nord-américain, le mal-emploi ne cesse d'augmenter. Il recouvre les situations des travailleurs pauvres et précaires qui, bien qu'actifs sur le marché du travail, n'en retirent pas un revenu suffisant pour vivre. En 1998, le taux de pauvreté parmi la population en âge de travailler atteignait 15,3 p. 100. De plus, le Conseil national du bien-être social a établi que nulle part au Canada les salaires minimums n'étaient

Une très grande majorité des prestataires des programmes provinciaux d'assistance sociale (aide de dernier recours) sont des personnes sans-emploi, en mesure de travailler.

suffisamment élevés pour permettre aux travailleurs à temps plein d'échapper à la pauvreté.

En bref, on peut dire que plus de 10 p. 100 de la population active canadienne se trouvent, encore aujourd'hui, en situation d'absence d'emploi, de sous-emploi ou de mal-emploi.

D'un problème à dimension essentiellement économique (on parlait, il n'y a pas si longtemps de chômage conjoncturel), le chômage et ses dérivés sont devenus une « nouvelle question sociale » qui interpelle les modes d'action des États, et plus spécifiquement la cohérence et l'efficacité de leur système de protection sociale. En effet, les transformations du monde du travail qui viennent d'être notées se sont traduites par trois effets principaux.

D'une part, de moins en moins de personnes sans-emploi sont couvertes par l'assurance-chômage et de plus en plus sont tributaires des aides de dernier recours. Au Canada, moins d'un chômeur sur deux est couvert par le régime d'assurance-emploi, soit parce qu'il n'a pas cumulé suffisamment d'heures de travail dans la dernière année (sous-emploi), soit parce qu'il s'agit d'un retour—ou d'une entrée—sur le marché du travail, soit encore parce qu'il occupait un emploi non-assurable, comme les travailleurs autonomes. L'enjeu consiste alors à inventer un nouveau système de protection sociale, valable pour tous, qui tiennent compte des nouvelles réalités du marché du travail et des nouveaux types de risques encourus par les travailleurs.

La non-prise en charge par le système d'assurance des personnes sans-emploi renforce le risque de pauvreté de celles-ci. Une très grande majorité des prestataires des programmes provinciaux d'assistance sociale (aide de dernier recours) sont ainsi des personnes sans-emploi, en mesure de travailler. Partout au pays, les montants accordés au titre de l'aide sociale sont largement en dessous du seuil de pauvreté (à Terre-Neuve, par exemple, une personne seule apte au travail reçoit une aide financière équivalente à neuf p. 100 du seuil de pauvreté). De plus, sous-emploi et mal-emploi conduisent fréquemment les personnes vers des situations de faibles revenus, relativement instables. D'après un rapport récent de Condition féminine Canada, non seulement le nombre de personnes pauvres a augmenté au Canada, mais la gravité de la pauvreté s'est accrue. Autrement dit, les personnes pauvres aujourd'hui sont plus pauvres qu'elles ne l'étaient hier et les écarts entre riches et pauvres ont augmenté. On sait également qu'une partie importante de cette

pauvreté est liée à l'occupation d'un emploi inadéquat du point de vue de sa rémunération. Les causes de la pauvreté sont donc bien connues : soit il s'agit d'une insuffisance de salaire (rémunération trop faible ou durée de l'emploi insuffisante), ou d'une « insuffisance » du système de protection sociale, qui ne permet pas aux personnes qui en dépendent de « sortir de la pauvreté ».

Finalement, l'absence d'emploi, le sous-emploi et le mal-emploi augmentent l'insécurité pour les individus sur l'ensemble du cycle de vie. La difficulté de trouver un travail permettant de vivre décemment, et ce de manière récurrente, rend précaire non seulement le rapport au travail mais aussi l'ensemble des rapports sociaux, y compris les rapports familiaux. On sait, notamment, que les taux de séparation et de divorce sont plus élevés dans les familles à bas revenus. Pour toute une frange de la population, une précarité prolongée conduit à la création d'une citoyenneté de seconde zone où l'accès aux droits sociaux n'est plus garanti et où, bien souvent, l'accès aux droits économiques (le droit au travail) et politiques (le droit de se faire entendre) s'en trouvent déniés. Au-delà des inégalités sociales croissantes qui découlent de l'existence de ces situations d'emploi précaires ou d'absence d'emploi, il s'agit, pour l'État de trouver des moyens d'assurer une citoyenneté pleine et entière aux populations marginalisées du fait de leur rapport à une forme inadéquate de travail.

Dans quelle mesure les gouvernements ont-ils répondu à ces nouveaux problèmes ? Quel combat ont-ils mené ? Un rapide tour d'horizon de l'action publique fédérale canadienne ces dix dernières années nous montre clairement que ces enjeux non seulement n'ont pas été relevés, mais qu'ils n'ont même pas été considérés comme des « problèmes politiques à traiter ».

Depuis 1992, le système de protection sociale canadien a été entièrement réformé. En 1994, le système d'assurance-chômage a entamé un long processus de réforme qui a conduit en 1997 à l'adoption d'un nouveau programme d'assurance-emploi. En avril 1996, le Régime d'assistance publique du Canada fut aboli et remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. On sonnait ainsi le glas des programmes à frais partagés qui avaient existé sous le RAPC. Plus récemment, le gouvernement fédéral a mis en place le Régime de prestation national pour enfant (RPNE), nouvelle fierté pan-canadienne au titre des programmes sociaux.

Certains de ces chantiers ont été l'occasion de consultations publiques d'envergure, faisant intervenir un nombre impressionnant d'acteurs collectifs et de représentants de la « société civile ». La période aurait pu être un moment privilégié de débat, plusieurs forums d'expression ayant été créés, permettant aux groupes sociaux invités de « donner leur avis » sur l'emploi et la pauvreté. Ainsi, au Québec et en Ontario, des voies alternatives se sont élevées pour proposer un projet politique fondé sur l'objectif de « pauvreté zéro ». Et pourtant, les débats n'ont pas amené de changements majeurs par rapport aux propositions gouvernementales initiales et n'ont pas été l'occasion d'un dialogue social constructif. Les conflits à propos du traitement politique à réserver aux plus démunis sont même ressortis exacerbés du processus. Les dispositifs institutionnels finalement adoptés sont aujourd'hui fortement critiqués par l'ensemble des groupes qui ont tenté de travailler à son amélioration.

Le nouveau régime d'assurance-emploi est surtout célèbre par sa sévérité et le traitement différencié qu'il introduit parmi les chômeurs, réservant un sort peu enviable aux chômeurs récurrents (jusqu'en 2001). De nombreuses catégories de population sont encore, nous l'avons vu, exclues du régime, que ce soit les femmes travaillant à temps partiel ou les jeunes premier-demandeurs d'emploi. La mise en place du Transfert canadien a également causé de sérieux dégâts dans les provinces en retirant brusquement la part du gouvernement fédéral du financement des programmes sociaux. Rappelons qu'avec ce nouveau système, les subventions fédérales au titre de l'aide sociale accompagnent désormais les transferts versés pour la santé et l'éducation post-secondaire aux provinces au prorata de leur population.

Ces deux réformes ont eu un impact direct sur la capacité des provinces à jouer leur rôle de soutien aux plus démunis. Faisant face à une population croissante de prestataires d'aide sociale (à cause, entre autres, de la sévérité accrue du régime d'assurance-emploi qui déversait une partie de la population des chômeurs exclus vers les systèmes provinciaux d'assistance), et des finances rétrécies (la mise en place du Transfert canadien), la plupart des provinces ont réformé leur programme. Certaines ont choisi de diminuer les prestations et de resserrer les critères d'admissibilité afin de diminuer les dépenses allouées à l'aide sociale (Alberta et Ontario); d'autres ont tenté d'accroître l'efficacité du programme en mettant en place des mesures permet-

tant de rendre l'aide sociale moins intéressante que le travail rémunéré ou le secours des proches, et en renforçant les mesures d'incitation au travail (le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, Terre-Neuve et la Saskatchewan); d'autres enfin ont préféré offrir des programmes et des prestations visant indistinctement toutes les familles à faible revenu, en vue d'encourager les prestataires à chercher du travail sans craindre de perdre leurs avantages ou d'aggraver leur sort (Colombie-Britannique et Québec, dans une certaine mesure).

Depuis la mise en place du Régime national de prestation pour enfants par le gouvernement fédéral, on pourrait croire que le Canada a trouvé un moyen alternatif de répondre aux questions de pauvreté des citoyens. Bien que constituant un effort concret de lutte contre une certaine forme de pauvreté et une certaine forme d'inégalité sociale, le RPNE ne peut tenir lieu de combat contre les phénomènes de précarité sur l'ensemble du cycle de vie qui sont liés aux formes inadéquates d'emploi d'une partie croissante de la population active. Avec ce nouveau régime, le gouvernement reconnaît que le risque de pauvreté des parents n'est pas nécessairement lié à l'emploi, c'est pourquoi il offre un supplément de revenu à l'ensemble des bas revenus, que ceux-ci soit de travail ou non. Mais, comme le souligne le Conseil national du bien-être social, seul un Canadien pauvre sur deux vit dans une famille avec enfants (en 1998, le taux de pauvreté des personnes vivant seules sans enfant était de 36,1 p. 100, comparativement à 13,2 p. 100 pour les familles avec enfants). Le RPNE laisse donc la moitié des personnes pauvres sans aide de l'État. D'autre part, les revenus de bien-être social des familles avec enfants (qui sont les revenus des plus pauvres canadiens) ont chuté partout au pays, sauf dans deux provinces (Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick) qui ont choisi de ne pas récupérer les fonds fédéraux du supplément de la prestation fiscale pour enfants. L'enjeu est bien de combattre la pauvreté de tous les citoyens, et non seulement la pauvreté des enfants, mais aussi de se demander pourquoi les enfants vivent dans des familles pauvres ?

Au total, le gouvernement fédéral semble clairement avoir fait le choix de « l'ajustement aux contraintes du marché ». Il n'existe aujourd'hui aucune proposition visant l'encadrement minimal de la flexibilisation accrue des heures de travail ni de la généralisation des emplois à temps partiel. Les suppléments au revenu (au fédéral et dans certaines provinces) ne font que pallier aux

Le nouveau régime d'assurance-emploi est surtout célèbre par sa sévérité et le traitement différencié qu'il introduit parmi les chômeurs, réservant un sort peu enviable aux chômeurs récurrents (jusqu'en 2001).

La radicalisation
récente des
conflits sociaux,
qui s'exprime
notamment au
niveau mondial
... et dont les
mots d'ordre
sont
désobéissance
civile et actes
illégaux, parfois
spectaculaires,
laissent
penser que
« marginalité »
sociale n'est
plus synonyme
d'apathie
politique.

situations d'urgence, sans résoudre les problèmes de fond du mal-emploi. Il ne faudrait quand même pas oublier que ces mesures de « supplément » ne sont que la normalisation de pratiques patronales où les salaires versés ne permettent plus le renouvellement de la force de travail en couvrant les besoins de base (logement, nourriture), ou le résultat du réajustement des pratiques étatiques visant à atténuer les déficiences des programmes de protection sociale.

Ce manque de considération, au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux, ne veut pas dire que les revendications en faveur d'une meilleure protection des personnes sans-emploi ou mal-employées n'existent pas au Canada. Au contraire, ces revendications sont parfois portées par des acteurs collectifs puissants, comme les syndicats. Ceux-ci ont accès à des arènes politiques formelles lors des consultations publiques des gouvernements, et pourtant ils ne sont pas entendus ni pris en compte dans le processus de décision publique. Il n'y a pas, en fait, de « rôle » réel accordé aux acteurs collectifs dans la médiation des intérêts des personnes marginalisées par le travail au sein du processus politique. En définitive, l'absence d'emploi, le sous-emploi et le mal-emploi ne sont pas reconnus comme des enjeux politiques. Pourtant, le gouvernement fédéral et le Canada, comme pays, auraient tout intérêt à y faire face.

Il est tout d'abord nécessaire de reconnaître que le développement de l'emploi marchand n'est plus une garantie de stabilité et de niveau de vie décent. Il est également nécessaire de reconnaître la légitimité de la protection, par le système public, du secteur non-classique de l'emploi; le degré et la nature de cette protection étant, bien entendue,

sujets à débat. Pour ce faire, il est primordial que les principaux concernés soient entendus.

En bref, face à des situations individuelles et collectives souvent dramatiques, il est devenu nécessaire d'assurer une protection sociale globale aux personnes marginalisées et il est nécessaire d'accorder une reconnaissance politique minimale aux intéressés dans les dispositifs qui leur sont destinés. Le rapprochement des intérêts des différents acteurs politiques et l'inclusion progressive des revendications de l'ensemble des groupes, pèreraient, sans conteste, la voie au développement négocié de solutions politiques.

Pour l'instant, la demande de protection des personnes sans-emploi, sous-employées ou mal-employées n'est pas légitime parce que les limites de la société salariale ne font pas l'objet d'un consensus parmi les acteurs politiques. Dans cette perspective, l'action publique vise davantage à soutenir les capacités de l'individu ou à suppléer temporairement à un manque de revenu, qu'à contrôler les transformations du monde du travail. La radicalisation récente des conflits sociaux, qui s'exprime notamment au niveau mondial (pensons, par exemple, au désormais tristement célèbre Sommet des Amériques de Québec en avril 2001), et dont les mots d'ordre sont désobéissance civile et actes illégaux, parfois spectaculaires, laisse penser que « marginalité » sociale n'est plus synonyme d'apathie politique. Nous aurions, collectivement, tout intérêt à réagir...

Pascale Dufour est chercheur post-doctoral à l'Institute of Political Economy, Carleton University et membre du Centre de recherche inter-universitaire sur les transformations et les régulations économiques et sociales (CRITERES), Université de Montréal.

First nations, third thoughts In a sense, your radicalism is simply a revival of yesterday's settled understanding of where our non-Aboriginal predecessors thought we were heading. This, in itself, is not necessarily a criticism, but a reminder that it is only radical because it now attracts fewer supporters than in its heyday. Nevertheless, in the light of the decisive repudiation of the [1969] White Paper by Indian organizations, and its subsequent withdrawal, your analysis may not speak to today.

The White Paper defeat occurred before the contemporary growth of Aboriginal nationalism. The likelihood of an updated version of the White Paper triumphing in present conditions is, therefore, close to zero. The obvious reason is that the distinct Indian identity which the Canadian state

did so much, admittedly inadvertently, to reinforce, has now come back in the form of Indian nationalism, which includes a desire for a cultural reinvigoration based on a synthesis, so the argument goes, of tradition and modernity. Therefore, there will be organized, self-governing, territorially bounded Indian communities in Canada for the indefinite future. You admit this, but reluctantly. You view this inescapable reality as a regrettable survival to be tolerated but certainly not encouraged. In particular, these small communities, self-described as nations, are to be deprived of the rationale for special treatment, a rationale based on the Aboriginal orthodoxy that you hope to vanquish.

Alan CAIRNS to Tom FLANAGAN, *Inroads*