

Vers la disparition du fonds d'assurance-chômage

Jean Mehling

Volume 36, Number 3, October–December 1960

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001553ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001553ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mehling, J. (1960). Vers la disparition du fonds d'assurance-chômage. *L'Actualité économique*, 36(3), 516–521. <https://doi.org/10.7202/1001553ar>

Commentaires

Vers la disparition du fonds d'assurance-chômage

Nous nous en tiendrons, dans le présent commentaire, à la mise au point des données présentées l'an dernier dans cette revue.

Depuis deux ans et demi, la situation du fonds se détériore de façon catastrophique. Décrite à grands traits, cette situation se réduit à quelques propositions très simples dans leur formulation, mais dont les conséquences sont d'une inquiétante complexité.

En premier lieu, devant la situation de plus en plus déplorable de l'emploi au Canada, le fonds ne cesse de se vider. En second lieu, les règles habituelles d'un fonds d'assurance-chômage (renflouement en période d'été, épuisement correspondant en période de chômage saisonnier) cessent de fonctionner. Cette situation résulte des constatations précédentes, soit du fait que la frontière entre chômage saisonnier et chômage chronique passe de plus en plus du côté de ce dernier. En troisième lieu, les liquidations de titres du fonds s'effectuent dans des conditions de plus en plus déplorables (pertes massives sur les ventes d'obligations). Si bien qu'on peut prévoir que, d'ici un an, le fonds n'aura plus d'actif. D'où cette question, à laquelle il faudra bien répondre alors: comment rendre au fonds une «masse de manœuvre»? Et, de façon plus précise, comment effectuer l'opération sans conséquences désastreuses pour le déficit de caisse de l'État, pour les tensions inflationnistes dont on a cru trop vite être débarrassés?

* * *

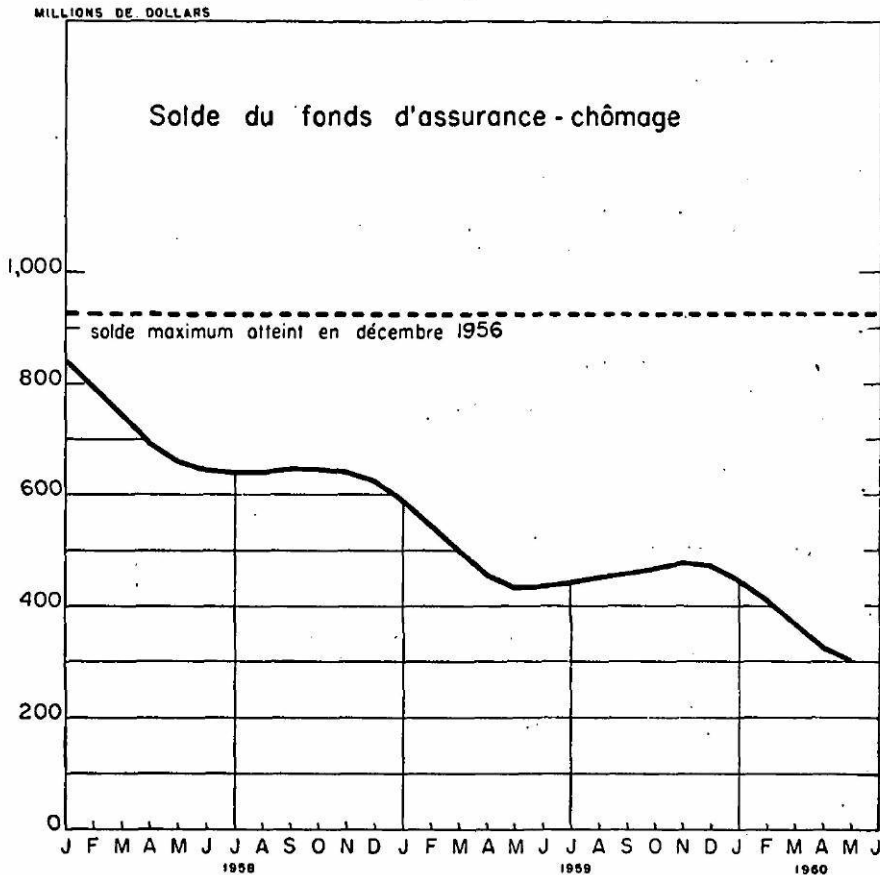
COMMENTAIRES

Le fonds d'assurance-chômage est à l'agonie. Le graphique I et le tableau qui l'accompagne, établis pour la période allant de décembre 1957 à juin 1960, sont d'une éloquence irréfutable.

Ayant atteint en décembre 1956 son niveau maximum depuis sa création (926.8 millions de dollars) le fonds s'est vidé, en deux ans et demi, (décembre 1957-juin 1960) de 581.3 millions de dollars (877.5 à 296.2); dont en un an et demi, (décembre 1958 à juin 1960), de 329.2 millions de dollars (625.4 à 296.2); et en six mois (décembre 1959-juin 1960), de 174.9 millions de dollars (471.1 à 296.2).

On pourrait dire que les «règles du jeu» normales d'un fonds d'assurance-chômage sont très simples. Dans une économie ne

Graphique I



souffrant que de chômage saisonnier, le fonds reconstitue sans difficulté son actif, d'une année à l'autre. Dans le cas du Canada (graphique I), la cyclicité des mouvements alternatifs de paiements-recettes apparaît avec netteté; mais seules les reconstitutions d'actif sont à peu près nulles pour l'ensemble de la période considérée.

De décembre 1957 à juin 1958, le fonds se vide de 233 millions (877.5 à 644.5); de juin 1958 à novembre 1958, le solde de la caisse plafonne, ne diminuant que de 2.6 millions (644.5 à 641.9).

De novembre 1958 à mai 1959, la chute du solde est de 209.1 millions (641.9 à 432.8); de mai 1959 à novembre 1959, la remontée demeure insignifiante (475.2 à 432.8, soit 42.4 millions de dollars).

Il est difficile de prévoir l'évolution de la caisse pour l'année à venir. Mais, indiscutablement, l'économie canadienne ne redémarre pas comme on l'avait espéré, et l'état du chômage demeure alarmant. L'hypothèse la plus optimiste semble donc de prévoir que, au mieux, les mouvements du fonds, pour les douze prochains mois, seront identiques à ceux de cette année.

Si notre hypothèse se vérifie, les soldes de la caisse seront approximativement les suivants:

$$\begin{array}{l} \text{décembre 1960: } 296.2 + 42.4 = 338.6 \text{ millions} \\ \text{juin } 1961: 338.6 - 209.1 = 129.5 \text{ millions} \end{array}$$

Tableau I
Solde du fonds d'assurance-chômage

(en millions de dollars)

	1958	1959	1960
Janvier.....	839	587	446
Février.....	795	547	408
Mars.....	744	500	366
Avril.....	693	454	326
Mai.....	662	433	299
Juin.....	645	434	296
Juillet.....	640	441	
Août.....	641	449	
Septembre.....	644	455	
Octobre.....	644	465	
Novembre.....	642	475	
Décembre.....	625	471	

COMMENTAIRES

Le solde «prévu» pour juin 1961 (129.5 millions) doit cependant être considéré, pensons-nous, comme optimiste.

Il est en effet particulièrement frappant de constater que, depuis que le fonds se vide, sa disparition s'effectue dans des conditions de plus en plus défavorables.

Les revenus de la caisse, rappelons-le, comprennent: les contributions versées par les employeurs et les employés, par le gouvernement, le produit des amendes imposées, les intérêts perçus sur le portefeuille-obligations de la caisse.

L'essentiel des fonds perçus par la caisse étant investi en obligations, les paiements effectués par le fonds exigent la revente de ces titres. Si les ventes s'effectuent dans de bonnes conditions du marché des obligations, la caisse réalisera peut-être un «profit de vente» qui s'ajoutera aux revenus. Dans le cas inverse, il faudra soustraire la perte subie des revenus perçus.

Nous n'insisterons pas sur le principe même qui se trouve en jeu ici. Une perte sur l'actif de la caisse est, en fait, une perte subie par les bénéficiaires futurs d'allocations, et, en même temps, une réduction du soutien au chômage accordé par les payeurs de contributions.

Tableau II
Profits et pertes du fonds sur liquidation de titres
en portefeuille

Année terminée le 31 mars:	En millions de dollars	
1951	Profit	.582
1952	Perte	.029
1953	Perte	.022
1954	Profit	.180
1955	Profit	.303
1956	Profit	.095
1957	Perte	1.024
1958	Perte	4.182
1959	Perte	10.115
1960 (6 mois)	Perte	11.600

Si nous n'envisageons les pertes sur ventes de titres que du seul point de vue de la «disparition de la caisse», la situation apparaît inquiétante.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

Il ressort en effet du tableau II que les pertes subies par la caisse, par suite de liquidations de titres dans de mauvaises conditions n'ont cessé de s'accroître depuis 1957.

Considérées pour l'ensemble des années écoulées (1957-1960), les pertes s'élèvent aux montants suivants (en milliers de dollars):

1957.....	1,024
1958.....	4,182
1959.....	10,115
1960 (6 premiers mois).....	11,600
	26,922

Pour les six premiers mois de 1960, les pertes se décomposent comme suit (en milliers de dollars):

janvier.....	228
février.....	3,209
mars.....	2,826
avril.....	894
mai.....	812
juin.....	3,631
	11,600

Le phénomène le plus inquiétant est donc celui de l'accroissement de plus en plus marqué du rythme des pertes sur titres. Il semble logique d'énoncer l'hypothèse suivante. Obligé de vendre dans de mauvaises conditions, le fonds a commencé par liquider les titres sur lesquels les pertes risquaient d'être faibles. Au fur et à mesure de ses ventes, le fonds a dû, sans doute, procéder selon des règles identiques, espérant peut-être pour les prochains mois, une amélioration des conditions du marché. Cet espoir ne s'étant pas réalisé, on peut supposer, sans grand risque d'erreur, que le portefeuille du fonds devient de plus en plus sujet à des pertes toujours plus amples.

C'est donc bien avant que le solde de la caisse n'approche de l'épuisement complet qu'il faudra, si l'on décide de maintenir le système actuel, renflouer le fonds.

Le réapprovisionnement de la caisse devra donc s'effectuer soit par avance directe de la Banque du Canada à la caisse par l'intermédiaire du gouvernement (ce qui semble impensable), soit par une émission d'obligations effectuée à cette fin spécifique, soit par avance exceptionnelle «hors budget» du gouvernement à la caisse.

Recourir de façon «directe»¹ à la Banque du Canada paraît une solution inutilisable. L'injection de monnaie nouvelle en résultant constituerait une manœuvre inflationniste si voyante que la Banque centrale ne saurait courir un tel risque.

Émettre des obligations nouvelles spécifiquement destinées à rendre vie au fonds supposerait que le marché soit en mesure d'absorber de semblables titres. On imagine difficilement le public prêt à placer ses économies dans des titres de cette nature. Ce serait en somme lui demander de se sacrifier volontairement pour empêcher une «faillite».

Les banques à charte seraient-elles plus favorables aux nouveaux titres? On en peut douter. La Banque du Canada devrait donc, très certainement, se sacrifier. L'effet inflationniste serait donc tout aussi net et visible.

La troisième possibilité serait un prêt hors budget de l'État. C'est à cette solution qu'on en arrivera sans doute, avec, rapidement d'ailleurs, un résultat semblable aux précédents. Pour combler ce supplément de déficit de caisse, l'État émettrait plus de titres. Cette fois-ci, néanmoins, l'émission ne serait plus spécifique, mais noyée dans la masse anonyme des émissions de types usuels. L'effet inflationniste pourrait être moins rapide si, sous couvert d'une émission de caractère plus général, l'État réussissait à placer partiellement ses titres dans le public.

À moins, bien entendu, qu'au lieu d'un déficit, l'État ne dispose d'un surplus (dû, par exemple, à des rentrées plus élevées d'impôts sur les sociétés), et n'utilise une partie de ce surplus à annuler l'avance consentie à la caisse. Tel pourrait être le cas l'an prochain.

Il est peu probable néanmoins, qu'on puisse éviter de recourir, au moins de façon partielle au troisième procédé dont nous venons de faire état, les surplus budgétaires risquant de se révéler insuffisants devant l'appétit de plus en plus féroce du fonds d'assurance-chômage. Ce sera là, sans doute, un facteur, parmi d'autres, qui contribuerait à l'intensification des pressions inflationnistes.

Jean MEHLING

1. Même si, juridiquement la Banque du Canada n'a pas le droit de prêter directement au fonds d'assurance-chômage, une avance pourrait être faite au gouvernement pour compte du fonds, ce qui revient au même du point de vue inflationniste.