





*L'approche adoptée par les pays nordiques  
à l'endroit de l'emploi saisonnier :  
Comparaison avec le Canada*

**Rapport final**

*Patrick Grady et Costa Kapsalis  
Direction générale de la recherche appliquée  
Politique stratégique  
Développement des ressources humaines Canada*

*septembre 2002*

**SP-572-04-03F  
(also available in English)**

Les opinions exprimées dans les documents publiés par la Direction générale de la recherche appliquée sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Développement des ressources humaines Canada ou du gouvernement fédéral.

La série des documents de travail comprend des études analytiques et des travaux de recherche réalisés sous l'égide de la Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique. Il s'agit notamment de recherches primaires, soit empiriques ou originales et parfois conceptuelles, généralement menées dans le cadre d'un programme de recherche plus vaste ou de plus longue durée. Les lecteurs de cette série sont encouragés à faire part de leurs observations et de leurs suggestions aux auteurs.



Le présent document a été traduit de l'anglais. Bien que la version française ait été préparée avec soin, le document original fait foi.

This document is a translation from English. Although the French version has been carefully prepared, the original document should be taken as correct.

La version anglaise de ce document est disponible sous le titre *The Approach to Seasonal Employment in the Nordic Countries: A Comparison with Canada*.

This paper is available in English under the title *The Approach to Seasonal Employment in the Nordic Countries: A Comparison with Canada*.



Papier

ISBN : 0-662-88927-4

N° de cat. : RH63-1/572-04-03F

Internet

ISBN : 0-662-88928-2

N° de cat. : RH63-1/572-04-03F -IN



**Si vous avez des questions concernant les documents publiés par la Direction générale de la recherche appliquée, veuillez communiquer avec :**

Développement des ressources humaines Canada  
Centre des publications  
140, Promenade du Portage, Phase IV, niveau 0  
Gatineau (Québec) Canada  
K1A 0J9

Télécopieur : (819) 953-7260  
<http://www.hrhc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra>

**General enquiries regarding the documents published by the Applied Research Branch should be addressed to:**

Human Resources Development Canada  
Publications Centre  
140 Promenade du Portage, Phase IV, Level 0  
Gatineau, Quebec, Canada  
K1A 0J9

Facsimile: (819) 953-7260  
<http://www.hrhc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra>

## ***Remerciements***

*Nous voulons remercier messieurs Louis Grignon, Marcel Bédard et Alex Grey de la Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada (DRHC), des conseils et de l'appui qu'ils nous ont fournis, tout au long de ce projet. Nous aimerions également remercier de façon particulière tous les spécialistes du marché du travail des pays nordiques (dont les noms sont cités à la fin de l'étude) qui nous ont si gracieusement donné de leur temps et des conseils, et qui nous ont si chaleureusement accueillis lors de notre visite. Bon nombre d'entre eux ont également commenté une version antérieure de l'étude, ce qui nous a permis de préciser un certain nombre de points vagues ou erronés. Il va sans dire que la réalisation de cette étude n'aurait pas été possible sans leur aide généreuse et leur collaboration. Enfin, nous remercions monsieur Jean-Pierre Voyer de la Société de recherche sociale appliquée (SRSA) de ses suggestions utiles. De plus, grâce à M. Voyer, au retour de notre visite, nous avons pu vérifier la validité de certaines de nos idées dans le contexte d'un premier forum.*



# *Table des matières*

<b>Sommaire et conclusions .....</b>	<b>i</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Différences climatiques entre le Canada et les pays nordiques .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Emploi saisonnier au Canada .....</b>	<b>5</b>
3.1 L’emploi et le chômage connaissent d’importantes variations saisonnières au Canada.....	5
3.2 L’emploi saisonnier est plus fréquent chez les jeunes .....	6
3.3 La saisonnalité est particulièrement prononcée dans certaines industries .....	7
3.4 L’emploi saisonnier est un enjeu important dans certaines provinces.....	8
3.5 Environ un quart des travailleurs rémunérés en chômage avaient un emploi saisonnier .....	9
3.6 Environ 28 pour cent des prestataires réguliers de l’AE sont des chômeurs saisonniers.....	10
<b>4. Emploi saisonnier dans les pays nordiques .....</b>	<b>13</b>
4.1 Sources de données .....	13
4.2 Le chômage a récemment diminué considérablement dans les pays nordiques .....	14
4.3 Seule la Finlande connaît des fluctuations saisonnières de l’emploi plus importantes que le Canada .....	15
4.4 La saisonnalité de l’emploi suit généralement une tendance à la baisse .....	16
4.5 Les fluctuations saisonnières sont plus faibles qu’auparavant en Islande .....	18
4.6 La Finlande dépend davantage du secteur primaire.....	18
4.7 La pêche est beaucoup moins saisonnière en Islande que dans le Canada atlantique.....	19

<b>5. Leçons sur l'emploi saisonnier dans les pays nordiques .....</b>	<b>21</b>
5.1 Aperçu.....	21
5.2 Assurance-chômage .....	26
5.3 Programmes actifs du marché du travail.....	28
5.4 Un programme du marché du travail novateur pour les jeunes .....	32
5.5 Autres méthodes ciblant les fluctuations saisonnières de l'emploi .....	32
<b>Bibliographie .....</b>	<b>33</b>
<b>Liste des personnes ressources.....</b>	<b>35</b>



## *Liste des graphiques*

Graphique 1	Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000.....	5
Graphique 2a	Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada 2000 — 15-24 ans.....	6
Graphique 2b	Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada 2000 — 25 ans et plus .....	7
Graphique 3	Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000 Tous les âges, par industrie.....	8
Graphique 4	Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000 Tous les âges, par province.....	9
Graphique 5	Répartition de l'ensemble des chômeurs selon la nature du dernier emploi, 1997-1999 .....	10
Graphique 6	Répartition des chômeurs ayant eu un emploi rémunéré au cours des 12 derniers mois, par bénéficiaire .....	11
Graphique 7	Taux de chômage au Canada et dans les pays nordiques, 1990-2000 ...	14
Graphique 8	Courbes saisonnières moyennes de l'emploi, 1994-1998 Moyennes réelles/mobiles (-6 à +5) .....	16
Graphique 9	Courbe saisonnière de l'emploi. Moyenne réelle/mobile (-6 à +5) .....	17
Graphique 10	Chômage en Islande.....	18
Graphique 11a	Tendance de l'emploi dans la foresterie — Finlande .....	24
Graphique 11b	Tendance de l'emploi dans la foresterie — Canada .....	24

## *Liste des tableaux*

Tableau 1	Température mensuelle moyenne .....	4
Tableau 2	Pluviosité mensuelle moyenne.....	4
Tableau 3	Répartition de l'emploi entre les industries saisonnières et les autres secteurs de l'économie, 1999.....	19
Tableau 4	Comparaison de l'assurance-chômage au Canada et dans les pays nordiques, 1998 .....	27
Tableau 5	Comparaison entre les rejets de demande d'AC et les sanctions imposées dans le cadre du programme d'AC du Canada et de trois pays nordiques .....	28
Tableau 6	Participation à des programmes actifs du marché du travail dans les pays nordiques, 1997* .....	31



# *Sommaire et conclusions*

## **1. Contexte**

Nous avons constaté, à la lumière des premiers résultats obtenus dans le cadre de la présente étude, que les pays nordiques ne prennent pas de mesures particulières relativement à l'emploi saisonnier. Nous expliquerons cette constatation de façon plus détaillée, mais il faut d'abord décrire brièvement le contexte de notre étude qui se voulait au départ une enquête sur la façon dont les pays nordiques font face aux fluctuations saisonnières en matière d'emploi et de chômage.

Notre hypothèse de départ était que les pays nordiques ayant des conditions météorologiques et une infrastructure industrielle semblables à celles du Canada devraient connaître les mêmes fluctuations saisonnières en matière d'emploi.

C'est avec surprise que nous avons appris, dès nos premiers contacts avec les spécialistes du marché du travail de ces pays et ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), que le chômage saisonnier n'était pas considéré comme un problème méritant une attention particulière. Ces pays n'ont en fait pas de politique ou de programme particulier pour y faire face, bien qu'il existe encore de petits îlots de chômage saisonnier dans des régions nordiques ou isolées et que les fluctuations saisonnières de l'emploi soient beaucoup plus importantes, à l'échelle nationale, en Finlande qu'au Canada.

Les activités d'analyse des politiques dans ces pays mettent plutôt l'accent sur l'importante question de la pénurie de main-d'œuvre résultant du vieillissement de la population et sur d'autres problèmes particuliers, – y compris l'offre de jeunes travailleurs sur le marché du travail, la population inactive et la main-d'œuvre multiethnique résultant de l'immigration –, afin de répondre aux pénuries de main-d'œuvre (Conseil des ministres des pays nordiques, comité du marché du travail, 2000).

Notre première constatation nous a amenés à orienter différemment notre étude. Nous avons donc cherché à déterminer pourquoi le chômage saisonnier n'est pas perçu comme un problème dans les pays nordiques et comment les politiques relatives au marché du travail ont contribué à cet heureux résultat.

## **2. Points clés**

- *Climat moins rigoureux* – À l'exception du Nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande, les hivers ne sont pas aussi froids dans les pays nordiques qu'au Canada. Ils sont relativement doux au Danemark et même en Islande où les températures moyennes ne descendent pas beaucoup au-dessous de zéro durant l'hiver, en raison de

l'influence modératrice du Gulf Stream. De plus, à l'exception de l'Islande, les chutes de neige sont beaucoup moins abondantes durant l'hiver. Les forces naturelles qui ont tendance à créer des fluctuations de l'emploi ne sont donc pas aussi puissantes dans les pays nordiques qu'au Canada.

- Taux de chômage inférieur – À l'exception de la Finlande, les taux de chômage sont beaucoup moins élevés dans les pays nordiques qu'au Canada. Les taux récents de chômage sont inférieurs à 2 % en Islande, à 3,5 % en Norvège, à 4,5 % au Danemark, à 5 % en Suède et à 9 % en Finlande. En général, plus les taux de chômage sont faibles, moins les fluctuations saisonnières sont prononcées. Lorsque le marché du travail est soumis à des pressions intenses, il est relativement plus facile pour les travailleurs saisonniers de trouver un autre emploi durant la morte-saison. Les marchés du travail nationaux ont également tendance à être plus homogènes dans les pays nordiques qu'au Canada, et sont géographiquement plus concentrés.
- Moins d'attention accordée aux différences entre les taux de chômage régionaux – Au Canada, le chômage saisonnier est en grande partie un problème de politique dans la région de l'Atlantique où les fluctuations de l'emploi sont à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard près de quatre fois plus importantes que la moyenne nationale. Le fait que les pays nordiques ne soient pas, à l'instar du Canada, une fédération explique également qu'ils ne se préoccupent pas outre mesure du chômage saisonnier. Au Canada, les gouvernements provinciaux exercent continuellement des pressions pour que le gouvernement fédéral mette en place des politiques économiques de lutte contre le chômage. Le parti au pouvoir au fédéral ne peut ignorer cet enjeu qu'à ses propres risques.
- Économies dynamiques d'un point de vue technologique – Les bas niveaux de chômage qui prévalent dans les pays nordiques, à l'exception de la Finlande, témoignent de la nature dynamique de leurs économies et de la souplesse de leurs marchés du travail. Des entreprises de haute technologie, telles que Nokia en Finlande et Ericsson en Suède, permettent à ces pays d'occuper une place importante dans l'économie informationnelle mondiale et ont agi comme moteurs de développement. Même l'Islande a joué un rôle technologique de premier plan sur la scène mondiale dans l'industrie de la pêche et le développement de la technologie géothermique.
- Programmes actifs du marché du travail – La souplesse des marchés du travail et la capacité des pays nordiques de gérer ces derniers avec un niveau de demande élevé, sans qu'il y ait inflation, ont été facilités par l'application du modèle nordique de politique du marché du travail. Si la générosité du système d'assurance-chômage (AC) varie d'un pays à l'autre, le modèle nordique est caractérisé par une mise en application dynamique des programmes visant la réintégration des chômeurs au marché du travail. L'inscription à un de ces programmes est souvent une condition pour obtenir de l'AC. En outre, les services publics d'emploi nationaux maintiennent une base de données très détaillées sur les postes vacants, qui peut être utilisée pour veiller à ce que les demandeurs d'AC soient obligés d'accepter tout emploi jugé convenable s'ils ne veulent pas perdre leurs prestations.

- *Pêche à l'année* – L'industrie de la pêche, l'une des plus saisonnières au Canada, suit un modèle de production et d'emploi beaucoup plus stable dans les pays nordiques. La situation en Islande présente un intérêt particulier, ce pays dépendant énormément de la pêche. Le poisson et les produits du poisson représentent plus de la moitié de ses exportations; les pêcheurs forment 4 % de sa main-d'œuvre et les ouvriers des usines de transformation du poisson, un autre 4 %. Contrairement à ce qui se passe au Canada, les niveaux de production et d'emploi sont, dans cette industrie, relativement stables tout au long de l'année et les salaires des pêcheurs sont supérieurs à la moyenne de ceux payés dans d'autres industries. Des navires et un équipement de pointe ainsi que le nombre plus important de permis visant plusieurs espèces expliquent en grande partie pourquoi la pêche s'étend sur toute l'année.
- *Activités de construction moins saisonnières* – La construction est maintenant beaucoup moins saisonnière dans les pays nordiques que dans le passé, en raison des changements technologiques qui permettent de couler le béton et de travailler même l'hiver. Ces changements incluent l'utilisation d'enveloppes de bâtiment en plastique et d'appareils de chauffage, ainsi que la construction des fondations avant les gels. Les mêmes changements ont bien sûr influé également sur la nature saisonnière de ce secteur au Canada.

### **3. Politiques**

Nous avons été informés avant de nous rendre là-bas qu'il n'existait pas de politiques particulièrement novatrices pour faire face aux fluctuations saisonnières de l'emploi. Quelques idées présentent néanmoins un certain intérêt.

- Dans différents pays, les gouvernements ont fait des efforts pour que les projets publics de construction aient lieu durant l'hiver. Le Danemark étudie présentement la possibilité d'un fonds pour la construction hivernale. Il viserait autant à diminuer la surchauffe que connaît ce secteur pendant l'été qu'à l'aider durant l'hiver.
- Il existe des exemples de situations où les gouvernements ont déménagé certaines de leurs fonctions dans des régions éloignées qui souffraient davantage du chômage saisonnier. Une telle mesure s'inscrivait toutefois davantage dans une stratégie générale de développement que dans une stratégie de lutte contre le chômage saisonnier. Elle incluait l'établissement d'une université à Akureyri, sur la côte Nord de l'Islande et le déplacement d'un chantier naval danois sur la côte Nord du Jutland.
- Le Danemark a mis en place un programme qui aiderait beaucoup les jeunes à devenir actifs sur le marché du travail et à moins dépendre de l'AC. C'est son initiative jeunesse. Dans le cadre de ce programme, les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas terminé leur scolarité doivent retourner aux études ou s'inscrire à des cours de formation après six mois de prestations d'AC, ils touchent alors la moitié du taux habituel. On s'assure ainsi que le système d'AC n'incite pas les jeunes à abandonner l'école tout en aidant ceux qui retournent aux études ou qui participent à des activités de formation qui leur permettront de s'intégrer efficacement au marché du travail.

Un autre concept ayant trait à l'assurance-chômage nous a semblé intéressant. Ainsi en Norvège, on fait la distinction entre mise à pied permanente et temporaire. Une entreprise qui met temporairement un travailleur en disponibilité n'est pas tenue de verser une indemnité de départ et le travailleur peut recevoir de l'AC sans avoir à accepter un autre emploi permanent pendant un certain temps puisqu'il s'attend à être rappelé au travail. Cette mesure, en fait une subvention, permet aux entreprises de conserver leur effectif. Jusqu'en octobre 1990, la période de mise à pied pouvait durer 80 semaines, elle a été raccourcie à 12 semaines avant d'être rajustée progressivement vers le haut. La durée de mise à pied temporaire permise a joué un rôle déterminant important dans la durée du chômage (Røed et Nordberg 2001).

# *1. Introduction*

Le Canada est caractérisé par des fluctuations climatiques extrêmes d'une saison à l'autre – neiges abondantes et températures moyennes sous zéro durant l'hiver, et chaleurs accablantes durant l'été. Peu d'autres pays connaissent de tels écarts de température et de conditions climatiques au cours de l'année.

On trouve également au Canada un secteur de ressources important dont la production et le taux d'emploi sont touchés par la température. On inclut ici les ressources traditionnelles de l'agriculture, de la pêche, du piégeage et de la foresterie. D'autres secteurs connaissent également des variations saisonnières : la construction, l'hébergement et la restauration et même la fabrication, la vente au détail, l'éducation et le secteur public. En raison de variations saisonnières extrêmes de la température et de l'importance de son secteur des ressources, le Canada connaît des fluctuations saisonnières importantes de ses niveaux de production et d'emploi.

Notre étude vise à déterminer comment les pays nordiques ont fait face au défi de la température et quels résultats ont été obtenus du point de vue de la saisonnalité de l'emploi. La situation des pays nordiques intéresse particulièrement Développement des ressources humaines Canada (DRHC), parce qu'ils sont, comme le Canada, producteurs de ressources et qu'ils doivent composer avec des courbes de température saisonnière semblables.

Les principales questions traitées ici sont : l'étendue de la saisonnalité dans les pays nordiques par rapport au Canada, à l'échelle nationale et par industrie; les caractéristiques des travailleurs saisonniers et des emplois; les politiques publiques et les stratégies des employeurs relatives à la saisonnalité, y compris l'assurance-chômage (AC) et les programmes actifs du marché du travail.

La section deux, qui suit, établit une comparaison des variations saisonnières de température entre le Canada et les pays nordiques – celles-ci ayant une influence fondamentale sur les tendances saisonnières de l'emploi.

La section trois fournit des renseignements généraux pertinents sur l'emploi saisonnier au Canada, y compris une description des caractéristiques des travailleurs et des emplois.

On trouve à la section quatre une comparaison de l'ampleur de la saisonnalité de l'emploi au Canada et dans différents pays nordiques, selon les statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La section cinq présente les leçons sur l'emploi saisonnier que nous avons retenues des informateurs clés ainsi que la documentation qui nous a été fournie. On y examine les principaux aspects des politiques publiques ainsi que les stratégies des employeurs au regard du marché du travail, y compris l'AC, et particulièrement les politiques actives du marché du travail qui caractérisent le modèle nordique. On y discute également de certaines approches et de certains concepts novateurs qui méritent une certaine attention de la part du Canada.



## ***2. Différences climatiques entre le Canada et les pays nordiques***

Ce sont les fluctuations saisonnières de la température qui sont principalement responsables des tendances saisonnières de l'emploi. D'autres éléments, – vacances de Noël et année scolaire –, influent également sur les fluctuations saisonnières de l'emploi, mais d'une certaine façon, c'est la température qui en est le déterminant le plus fondamental puisqu'il s'agit d'une force naturelle contre laquelle on ne peut rien. Les conditions hivernales difficiles, – températures sous zéro et chutes de neige abondantes –, interfèrent inévitablement avec l'activité économique. Des eaux dangereuses et glacées peuvent rendre la pêche impossible. Les projets de construction risquent d'être plus coûteux lorsqu'il fait froid et il peut être plus difficile alors de jeter des fondations et de couler du béton. Par ailleurs, dans certaines industries telles que l'exploitation forestière, l'hiver peut faciliter le déplacement de l'équipement lourd qu'il faut entrer dans la forêt pour récolter les arbres. Néanmoins, il reste que le niveau de l'emploi est habituellement plus faible durant les mois d'hiver que ceux d'été.

Puisque la température est en grande partie responsable des fluctuations saisonnières de l'emploi, il est utile de comparer celle des grandes villes du Canada et des pays nordiques. Comme on peut le voir au tableau 1, l'ensemble des pays nordiques, à l'exception de la Finlande, connaissent des hivers plus doux que le Canada. En Islande, que l'on croit souvent très froide, la température moyenne ne descend sous zéro que durant le mois de janvier. À Oslo et à Stockholm, les températures mensuelles moyennes sont semblables, durant l'hiver, à celles de Halifax. La température de Helsinki se rapproche de celle de Gander et il y fait beaucoup plus chaud qu'au Québec, qu'en Ontario et que dans les Prairies. La température hivernale est par conséquent beaucoup moins susceptible de nuire à la situation de l'emploi dans les pays nordiques qu'au Canada.

La température est également beaucoup plus sèche dans les pays nordiques que dans l'Est du Canada, à l'exception de l'Islande (tableau 2). Cela signifie que l'activité économique y est moins susceptible qu'au Canada d'être interrompue par des chutes de neige abondantes. Ce qui ne signifie pas qu'il ne neige pas régulièrement durant l'hiver à Oslo, à Stockholm et à Helsinki ainsi que dans les régions de l'intérieur et du Nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande.

Il faut toutefois préciser que ces comparaisons s'appuient sur des données climatiques concernant les grandes villes. Les industries saisonnières ne sont évidemment pas concentrées dans les grandes villes, mais à l'extérieur de celles-ci. Les températures et les niveaux des précipitations diffèrent énormément au sein d'un même pays : entre la côte et la partie interne, et entre le nord et le sud. Toutefois, les données disponibles ont trait aux villes et les comparaisons climatiques fournissent tout de même un bon point de départ pour analyser la saisonnalité de l'emploi dans ces différents pays.

**Tableau 1**  
**Température mensuelle moyenne**

<b>(Degrés centigrade)</b>													
	jan.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	année
<b>Canada</b>													
Gander	-6,5	-7,0	-3,8	1,0	6,5	11,5	16,5	15,7	11,6	6,0	1,4	-3,7	4,1
Halifax	-4,7	-4,9	-0,9	4,1	9,5	14,4	18,1	18,0	14,6	9,3	3,6	-2,1	6,6
Québec	-12,0	-10,6	-4,5	3,2	10,8	16,2	19,2	17,7	12,8	6,8	-0,1	-8,9	4,3
Ottawa	-11,0	-10,1	-3,6	5,1	12,8	18,2	20,6	19,3	14,7	8,1	0,7	-7,9	5,5
Winnipeg	-18,6	-16,0	-8,2	3,3	11,2	16,7	19,6	18,2	12,3	5,4	-5,1	-14,1	2,0
Edmonton	-15,3	-11,8	-5,8	3,7	10,6	14,2	15,6	14,3	9,3	4,3	-4,9	-12,3	1,8
Vancouver	2,7	4,4	6,1	8,9	12,3	15,1	17,3	17,1	14,3	10,0	5,9	3,7	9,8
<b>Pays nordiques</b>													
Rekjavik, Islande	-0,3	0,1	0,8	2,9	6,5	9,3	11,1	10,6	7,9	4,5	1,7	0,2	4,6
Oslo, Norvège	-4,9	-4,2	-0,8	4,1	9,9	14,6	16,6	15,2	10,6	5,2	0,1	-3,4	5,2
Copenhague Danemark	-0,4	-0,4	1,3	5,8	11,1	15,4	17,1	16,6	13,3	8,8	4,1	1,3	7,8
Stockholm, Suède	-3,5	-3,5	-1,3	3,5	9,2	14,6	17,2	16,0	11,7	6,5	1,7	-1,6	5,8
Helsinki, Finlande	-6,1	-6,5	-3,5	2,0	8,5	14,0	16,8	15,5	10,7	5,5	0,4	-3,5	4,5

Source : www.worldclimate.com

**Tableau 2**  
**Pluviosité mensuelle moyenne**

<b>(Millimètres)</b>													
	jan.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	année
<b>Canada</b>													
Gander	100,4	98,6	100,5	85,2	71,7	79,6	76,7	95,9	87,6	103,2	108,1	104,3	1112
Halifax	146,2	118,7	119,1	106,6	98,2	89,7	90,3	97,6	97,5	120,1	142,3	136,9	1365
Québec	84,8	74,8	78,8	76,0	92,8	107,9	111,8	108,5	112,6	88,8	100,0	104,2	1142
Ottawa	67,0	58,9	66,7	59,9	71,8	81,7	85,6	80,2	77,4	68,6	70,3	73,8	862
Winnipeg	21,4	19,0	26,3	33,9	54,7	81,1	73,8	65,5	54,5	35,0	26,4	21,7	513,4
Edmonton	22,6	17,7	18,7	23,5	44,9	79,3	87,2	64,1	36	19,7	18,3	21,7	454,6
Vancouver	145,7	121,4	102,3	69,2	55,8	47,1	31,3	37,0	59,6	116,3	154,6	171,5	1107
<b>Pays nordiques</b>													
Rekjavik, Islande	86,2	74,8	75,9	56,4	42,3	44,6	50,8	61,7	70,9	87,8	82,7	84,0	817,6
Oslo, Norvège	40,6	31,2	33,7	36,1	44,9	58,7	74,9	85,9	71,8	70,6	57,1	48,5	654,5
Copenhague Danemark	43,0	34,2	35,6	38,2	41,2	50,8	63,8	68,0	56,0	57,4	52,6	48,5	589,7
Stockholm, Suède	31,4	25,3	26,3	28,6	33,9	44,0	64,4	66,1	48,7	50,6	44,0	39,0	502,8
Helsinki, Finlande	46,0	36,6	34,9	37,4	42,1	45,9	61,5	74,7	66,5	68,5	65,7	55,0	635,4

Source: www.worldclimate.com

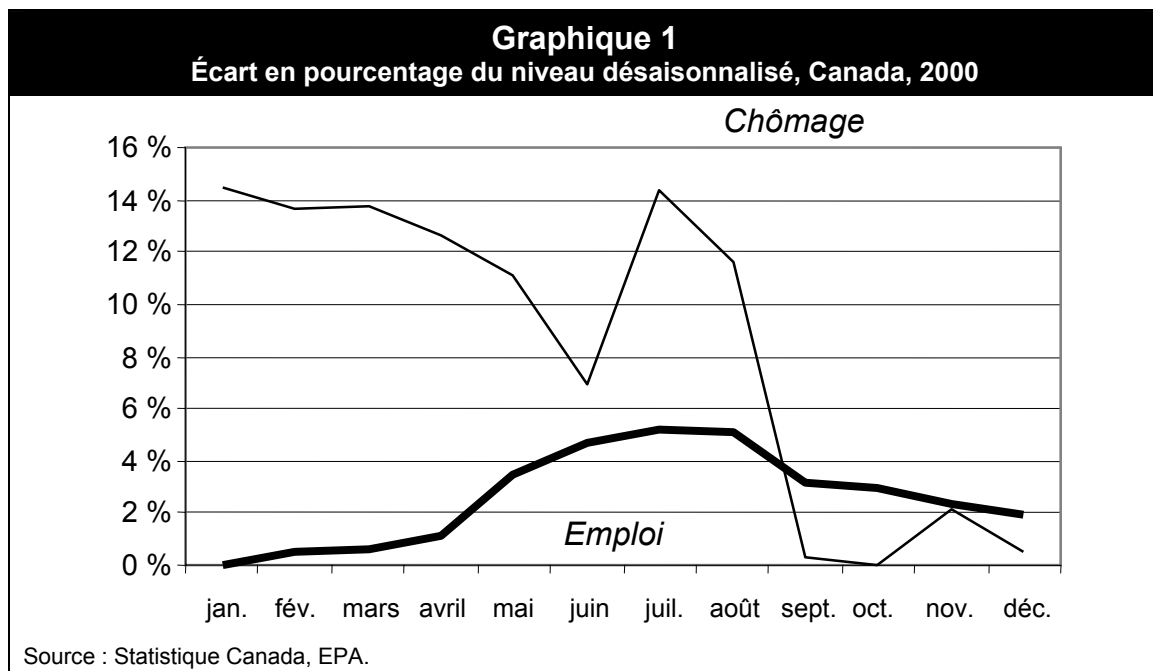
## 3. *Emploi saisonnier au Canada*

### 3.1 L'emploi et le chômage connaissent d'importantes variations saisonnières au Canada

L'analyse des données de la publication mensuelle de Statistique Canada, *Enquête sur la population active* (EPA), révèle des variations saisonnières importantes de l'emploi et du chômage au Canada.

Le graphique 1 montre, pour l'année 2000, l'écart entre les taux d'emploi et de chômage réels et désaisonnalisés en pourcentage du niveau le plus bas de la courbe mensuelle. On constate que :

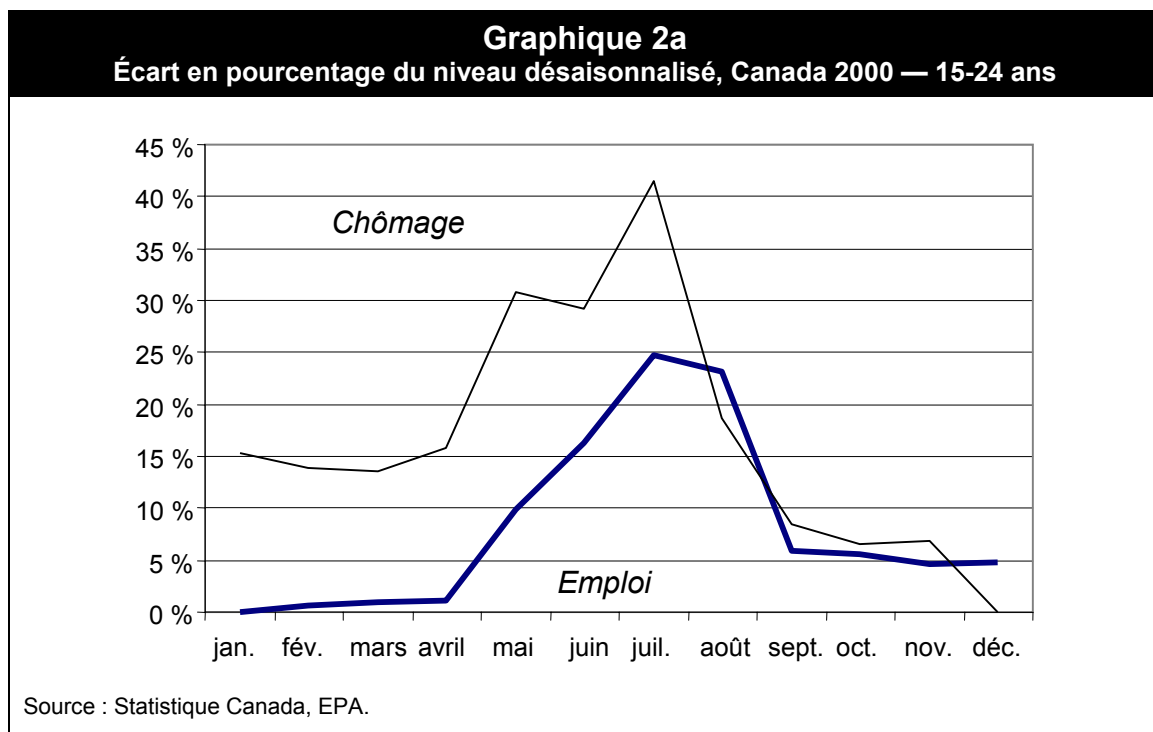
- La courbe saisonnière de l'emploi est très prononcée au Canada. Ce phénomène est principalement attribuable à la température (c'est notamment le cas dans l'industrie de la construction, du tourisme et de la pêche) ou à des congés importants (comme dans le cas du secteur de la vente au détail).
- Le chômage connaît une plus grande variation saisonnière que l'emploi, principalement parce qu'il représente la différence entre la main-d'œuvre disponible et l'emploi, et que de petits changements de l'une de ces deux parties de l'équation peuvent se traduire par d'importantes variations saisonnières du chômage. Le chômage atteint deux sommets : un en janvier (une fois terminée la période des soldes d'après Noël); l'autre en juillet (résultat de l'arrivée des étudiants sur le marché du travail).



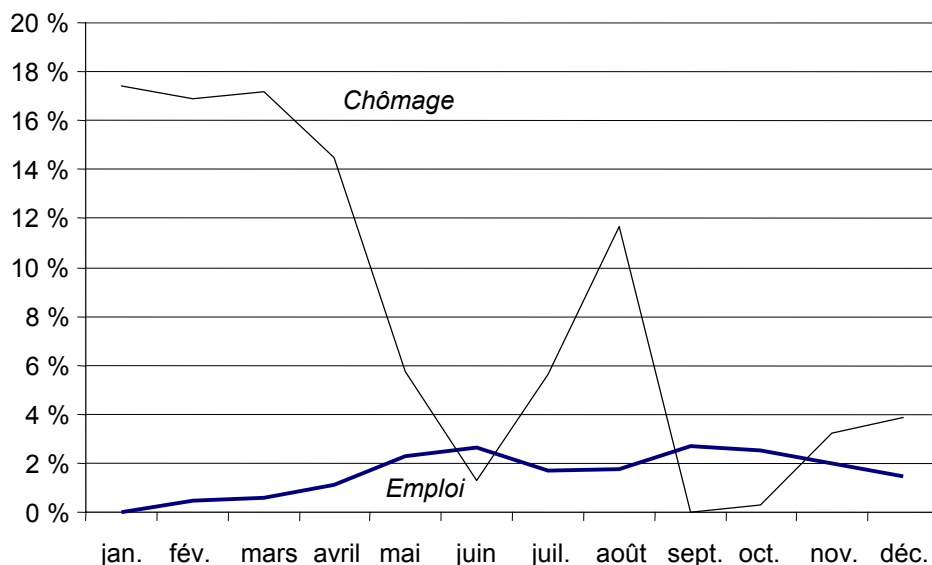
### 3.2 L'emploi saisonnier est plus fréquent chez les jeunes

L'emploi et le chômage saisonniers sont plus fréquents chez les jeunes (de 15 à 24 ans), ce qui ne devrait pas nous surprendre puisque de nombreux étudiants ne travaillent que durant l'été. Le graphique 2A montre que l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi (écart le plus important de l'emploi réel par rapport au niveau désaisonnalisé correspondant) est de 25 pour cent. L'amplitude saisonnière maximale du chômage est encore plus élevée (42 pour cent). L'augmentation du chômage découle surtout de l'arrivée des étudiants sur le marché du travail durant l'été.

Parmi les travailleurs plus âgés (25 ans et plus) l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi, au niveau national, est assez faible (moins de 3 pour cent). Toutefois, on peut voir au graphique 2B que, même chez les adultes, l'amplitude saisonnière maximale du chômage demeure assez élevée (17 pour cent). C'est l'hiver que le chômage atteint son niveau le plus élevé chez les adultes, alors que chez les jeunes, c'est durant l'été.



**Graphique 2b**  
**Écart en pourcentage du niveau désaisonnalisé, Canada 2000 — 25 ans et plus**



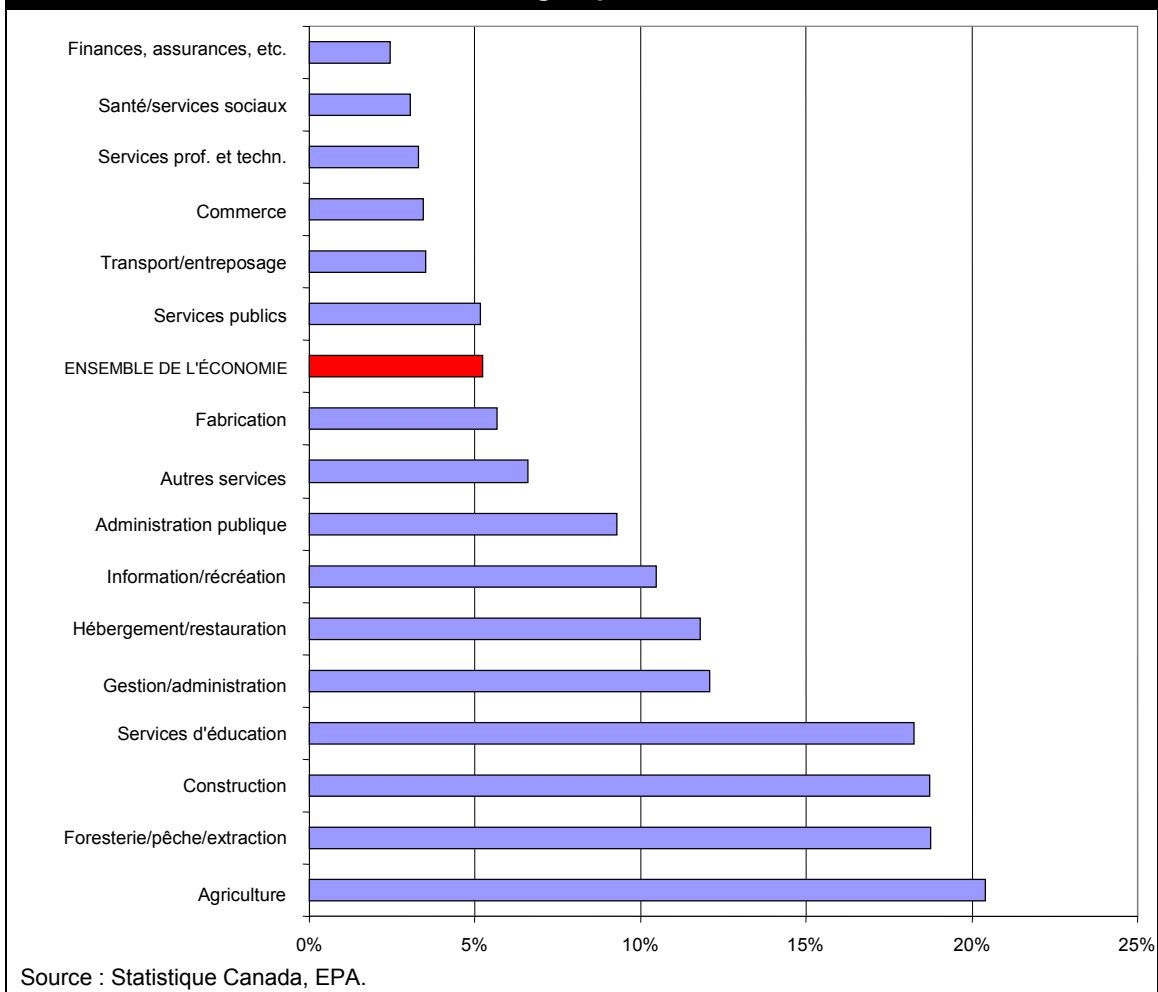
Source : Statistique Canada, EPA.

### 3.3 La saisonnalité est particulièrement prononcée dans certaines industries

L'emploi saisonnier est particulièrement élevé dans le secteur primaire (agriculture, foresterie et pêche) ainsi que dans le secteur de la construction. Si pour l'ensemble de l'économie, l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi est de cinq pour cent (en incluant tous les groupes d'âges), dans les secteurs mentionnés précédemment, elle est d'environ 20 pour cent (graphique 3).

Cependant, ces secteurs ne comptent que pour 10 pour cent de l'emploi total. La majorité des travailleurs qui ont un emploi saisonnier travaillent donc à l'extérieur des secteurs saisonniers traditionnels.

**Graphique 3**  
**Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000**  
**Tous les âges, par industrie**

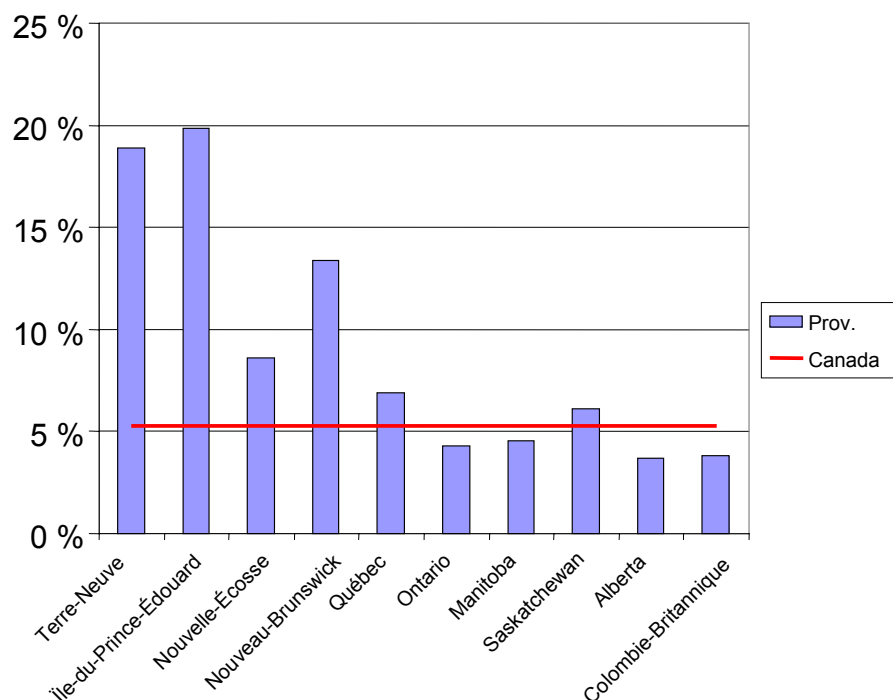


### 3.4 L'emploi saisonnier est un enjeu important dans certaines provinces

Une des raisons qui expliquent que l'on se préoccupe autant de la saisonnalité au Canada est qu'elle tend à être concentrée dans certaines provinces. Dans le contexte d'une fédération, comme le Canada, le problème est d'autant plus important. Ainsi, bien que l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi soit de cinq pour cent à l'échelle nationale, elle est d'environ 20 pour cent à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard (graphique 4).

Qui plus est, au sein de certaines régions, l'amplitude peut être encore plus élevée. Par exemple, sur la côte sud/péninsule Burin de Terre-neuve, l'amplitude saisonnière maximale est de 26 pour cent. La concentration régionale de l'emploi saisonnier pose des défis supplémentaires du fait qu'elle correspond habituellement à une absence d'autres types d'emploi.

**Graphique 4**  
**Emploi : écart maximal du niveau désaisonnalisé, Canada, 2000**  
**Tous les âges, par province**



Source : Statistique Canada, EPA.

### 3.5 Environ un quart des travailleurs rémunérés en chômage avaient un emploi saisonnier

On se préoccupe également beaucoup de la question de l'emploi saisonnier parce qu'on lui attribue une part importante du chômage et du nombre de prestataires d'assurance-emploi (AE).

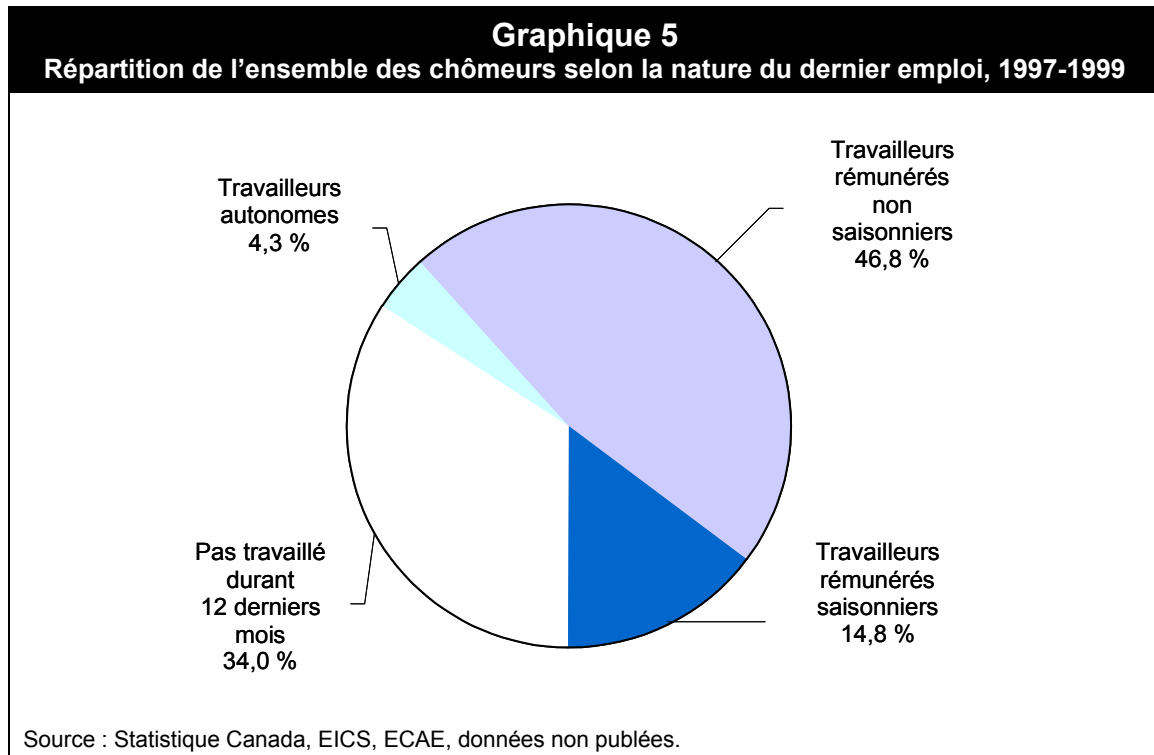
Selon l'*Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi (ECAE)*, de Statistique Canada<sup>1</sup>, environ 15 pour cent des chômeurs déclarent que leur dernier emploi était un emploi saisonnier. Plus précisément (graphique 5) :

- Durant la période 1997-1999, la moyenne mensuelle du nombre de chômeurs était de 1,3 million.
- Parmi eux, 774 000 avaient eu un emploi durant les 12 mois avant l'enquête et leur emploi le plus récent était un emploi rémunéré (par opposition à un emploi indépendant).

<sup>1</sup> L'ECAE est un supplément trimestriel de l'EPA, elle comprend des questions supplémentaires sur la main-d'œuvre et des questions détaillées sur le programme d'AE.

- Parmi ces 774 000 travailleurs rémunérés, 186 000 (ou 24 pour cent) ont déclaré que leur dernier emploi était un emploi saisonnier ou que leur emploi avait pris fin pour des raisons saisonnières.

Ces données démontrent que les facteurs saisonniers ont une influence importante sur le chômage.



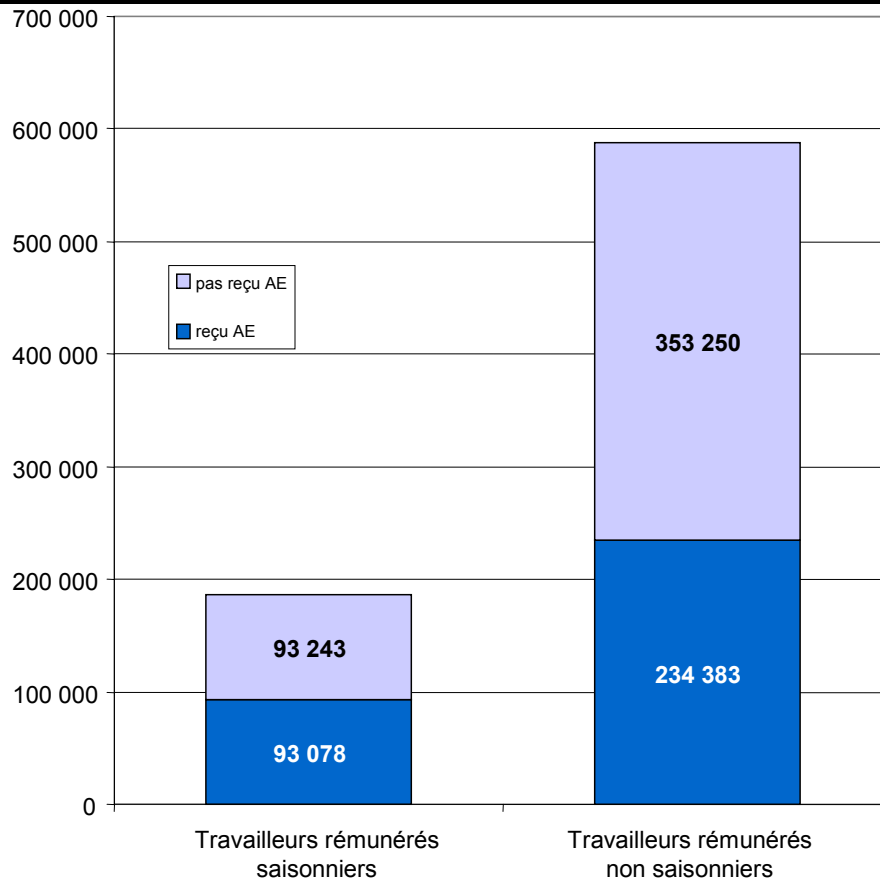
### 3.6 Environ 28 pour cent des prestataires réguliers de l'AE sont des chômeurs saisonniers

- Environ la moitié des travailleurs saisonniers ayant eu un emploi rémunéré au cours des 12 derniers mois ont déclaré avoir reçu des prestations d'AE durant le mois de référence de l'enquête. Le nombre de prestataires de l'AE chez les travailleurs non saisonniers est inférieur (40 pour cent).
- Les chômeurs saisonniers représentent à peu près 28 pour cent de tous les prestataires réguliers de l'AE (graphique 6).

Ces données démontrent que l'emploi saisonnier contribue également de façon importante aux coûts du programme d'AE.



**Graphique 6**  
**Répartition des chômeurs ayant eu un emploi rémunéré**  
**au cours des 12 derniers mois, par bénéficiaire**



Source : Statistique Canada, EICS, ECAE, données non-publiées.



## 4. *Emploi saisonnier dans les pays nordiques*

### 4.1 Sources de données

Cette section examine les statistiques mensuelles ou trimestrielles disponibles dans le but de déterminer l'ampleur de la saisonnalité de l'emploi et la saisonnalité par industrie, au Canada et dans les pays nordiques.

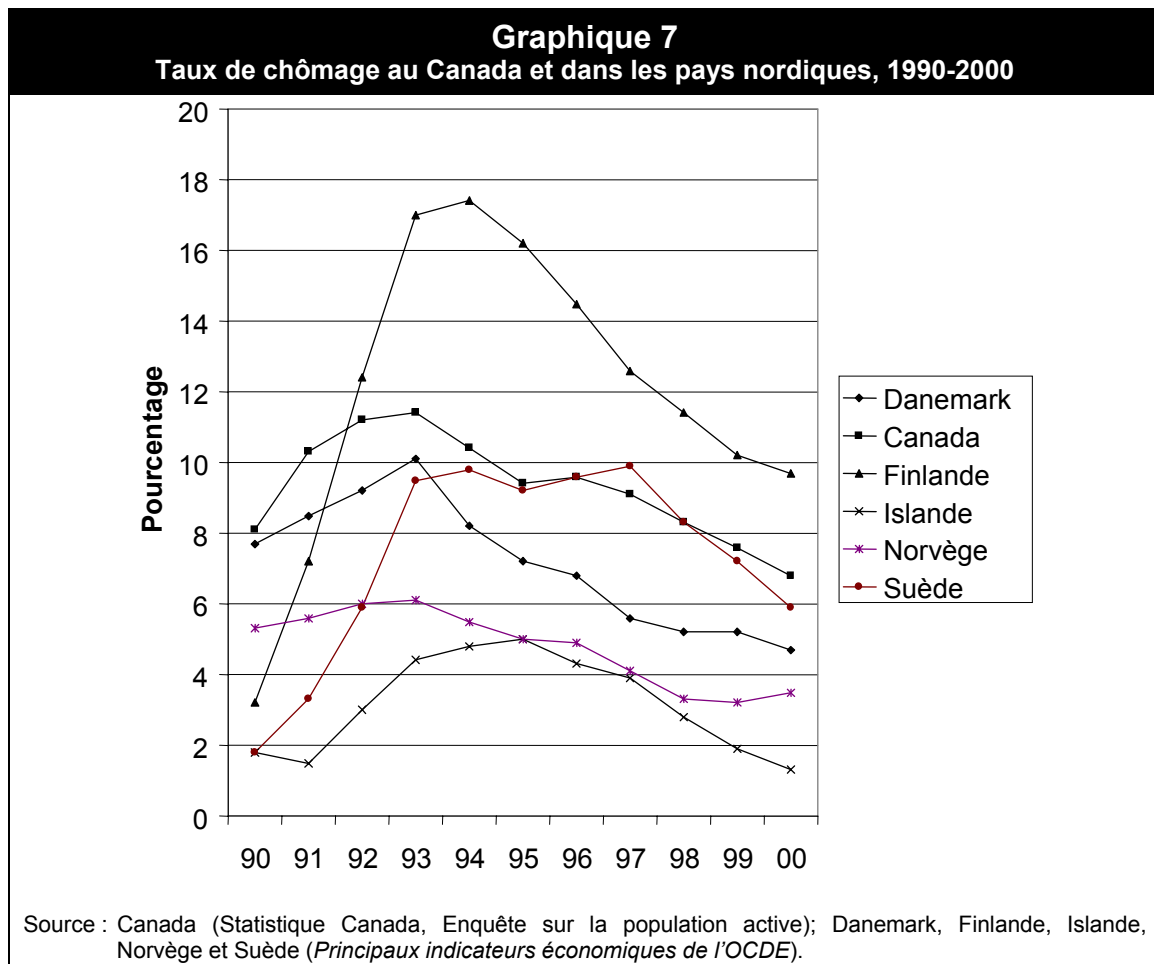
Au Canada, la source principale de données sur l'emploi est *l'Enquête sur la population active* (EPA). Elle fournit des données brutes et des données mensuelles sur l'emploi à l'échelle nationale et dans chacune des industries. Dans le cas des pays nordiques, deux sources de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont été utilisées.

- a) *Principaux indicateurs économiques de l'OCDE* : Estimations mensuelles brutes du marché du travail, à l'échelle nationale, à partir de sources nationales. Des données ont été obtenues pour la Finlande, la Suède, le Danemark et la Norvège.
- b) *Les comptes nationaux de l'OCDE* : Estimations trimestrielles brutes, au niveau de l'industrie, à partir de sources nationales. Des données ont été obtenues pour la Finlande, le Danemark et la Suède.

Ces données sont de toute évidence limitées. Il n'est pas possible d'obtenir des données mensuelles et trimestrielles sur l'emploi en Islande, une enquête sur la population active n'y étant effectuée que deux fois par année, au printemps et à l'automne. En outre, il n'est pas possible de procéder à des comparaisons plus détaillées des caractéristiques des travailleurs et des emplois saisonniers dans les pays nordiques, de telles données n'étant pas disponibles sur une base régulière. Il n'y a pas non plus d'études sur les caractéristiques des travailleurs ou des emplois saisonniers sur lesquelles nous pourrions fonder notre analyse.

## 4.2 Le chômage a récemment diminué considérablement dans les pays nordiques

Le chômage a augmenté au début des années 1990 dans les pays nordiques. Cette augmentation est illustrée au graphique 7 qui présente le taux d'emploi normalisé publié par l'OCDE pour ces pays, à l'exception de l'Islande dont le taux réel de chômage est montré. La hausse a été plus prononcée en Finlande, pays le plus durement frappé par l'éclatement de l'ancienne Union Soviétique. Après avoir grimpé au début des années 1990, le taux de chômage a diminué durant le reste de la décennie. Au milieu de 2001, il était inférieur à 5 pour cent dans tous les pays nordiques, la Finlande exceptée. Il était particulièrement bas en Norvège (3,5 pour cent) et en Islande (moins de deux pour cent). À l'exception de la Finlande, les pays nordiques ont nettement des taux de chômage plus faibles et des marchés du travail plus serrés que le Canada.



### **4.3 Seule la Finlande connaît des fluctuations saisonnières de l'emploi plus importantes que le Canada**

Le graphique 8 illustre la tendance mensuelle de l'ensemble de l'emploi au Canada et dans quatre pays nordiques. La tendance mensuelle a été estimée en divisant les données mensuelles brutes par une moyenne mobile du mois courant, des six mois précédents et des cinq mois suivants. La moyenne mobile nous permet d'évaluer de façon approximative des données désaisonnalisées sur l'emploi.

Selon le graphique 8, la Finlande, la Suède et le Canada ont des tendances saisonnières semblables : niveau élevé d'emploi durant les mois d'été et faible emploi durant l'hiver. C'est en Finlande que l'on constate les variations saisonnières les plus grandes, viennent ensuite le Canada et la Suède. Dans ces trois cas, les industries d'exploitation des ressources et la température sont les déterminants les plus importants de la saisonnalité.

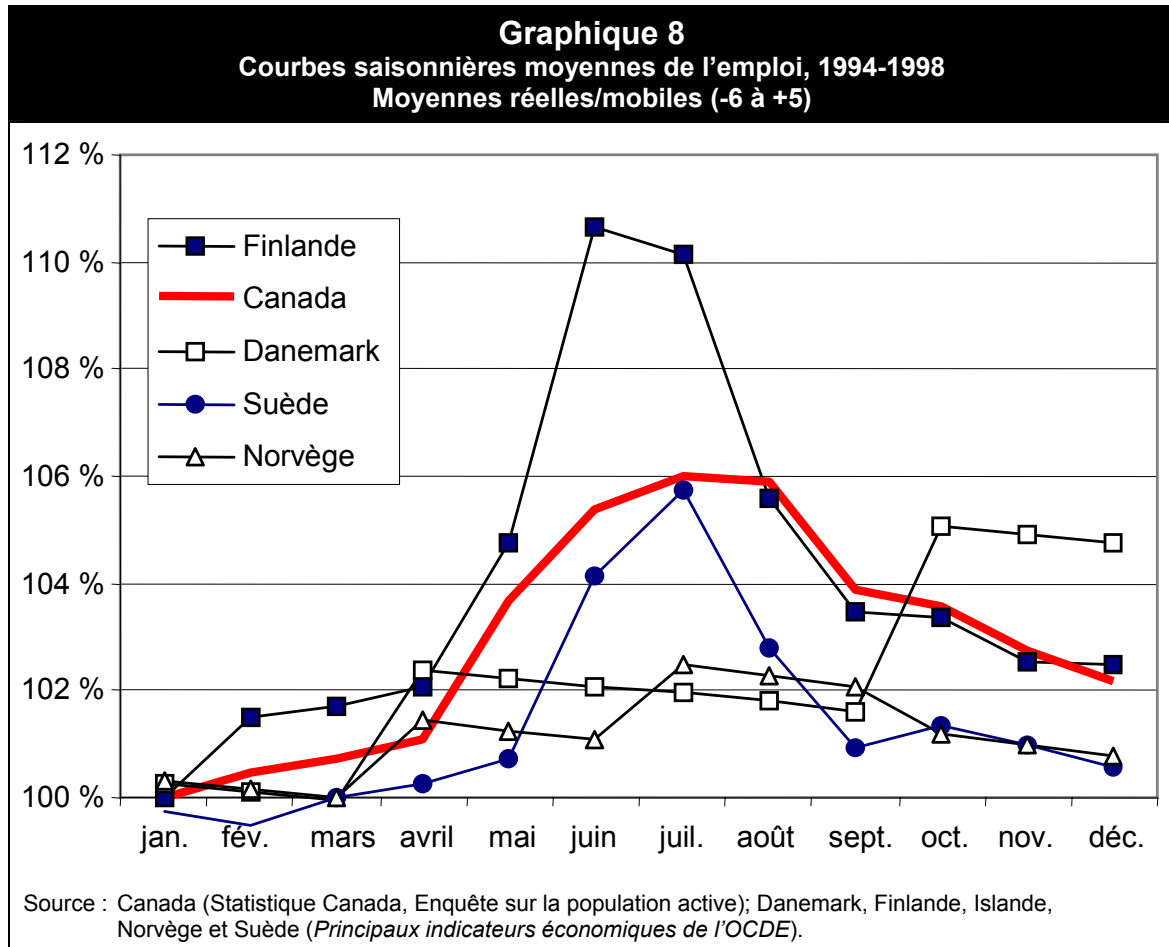
L'amplitude de la courbe de l'emploi saisonnier au Danemark ressemble à celles du Canada et de la Suède, mais la période de pointe se situe dans le dernier trimestre de l'année. Les spécialistes du marché du travail de ce pays nous ont toutefois avertis de ne pas trop nous préoccuper de ce fait, qui pourrait n'être qu'un artefact statistique des données sur l'emploi de l'OCDE.

Enfin, le taux de saisonnalité de l'emploi est à peu près de zéro en Norvège. Des entrevues effectuées auprès de spécialistes norvégiens nous ont appris que le chômage saisonnier était beaucoup moins problématique aujourd'hui qu'il y a 15 ou 20 ans, particulièrement maintenant que le taux de chômage est bas (graphique 7, ci-dessus). De plus, une part importante du travail saisonnier en agriculture (et dans une certaine mesure en foresterie) est effectuée par des travailleurs étrangers, provenant surtout de la Pologne et des pays baltes, qui ont droit d'entrer au pays pour un temps limité, lorsque les employeurs ont besoin d'eux. Ces travailleurs étrangers ne contribuent aucunement au chômage durant la morte-saison et, en fait, permettent de réduire les problèmes associés aux fluctuations saisonnières.

La Finlande est le seul pays où l'on trouve des fluctuations saisonnières supérieures à celles du Canada. Toutefois, même en Finlande, le pic saisonnier (juste au-dessus de 10 pour cent) correspond à peu près à la moitié seulement de ceux de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard (graphique 4).

Il est également important de noter qu'aucun des pays nordiques n'est un État fédéral comme le Canada et que, par conséquent, on y accorde beaucoup moins d'importance aux différences régionales en matière de chômage. Au Canada, les gouvernements provinciaux exercent continuellement des pressions sur le gouvernement fédéral pour que des politiques économiques visant à éliminer le chômage soient mises en place. Le parti au pouvoir ne peut ignorer cet enjeu qu'à ses propres risques. En revanche,

il n'y a aucun autre palier de gouvernement dans les pays nordiques pour veiller à ce que les différences entre les taux de chômage régionaux demeurent une des priorités du programme du gouvernement.



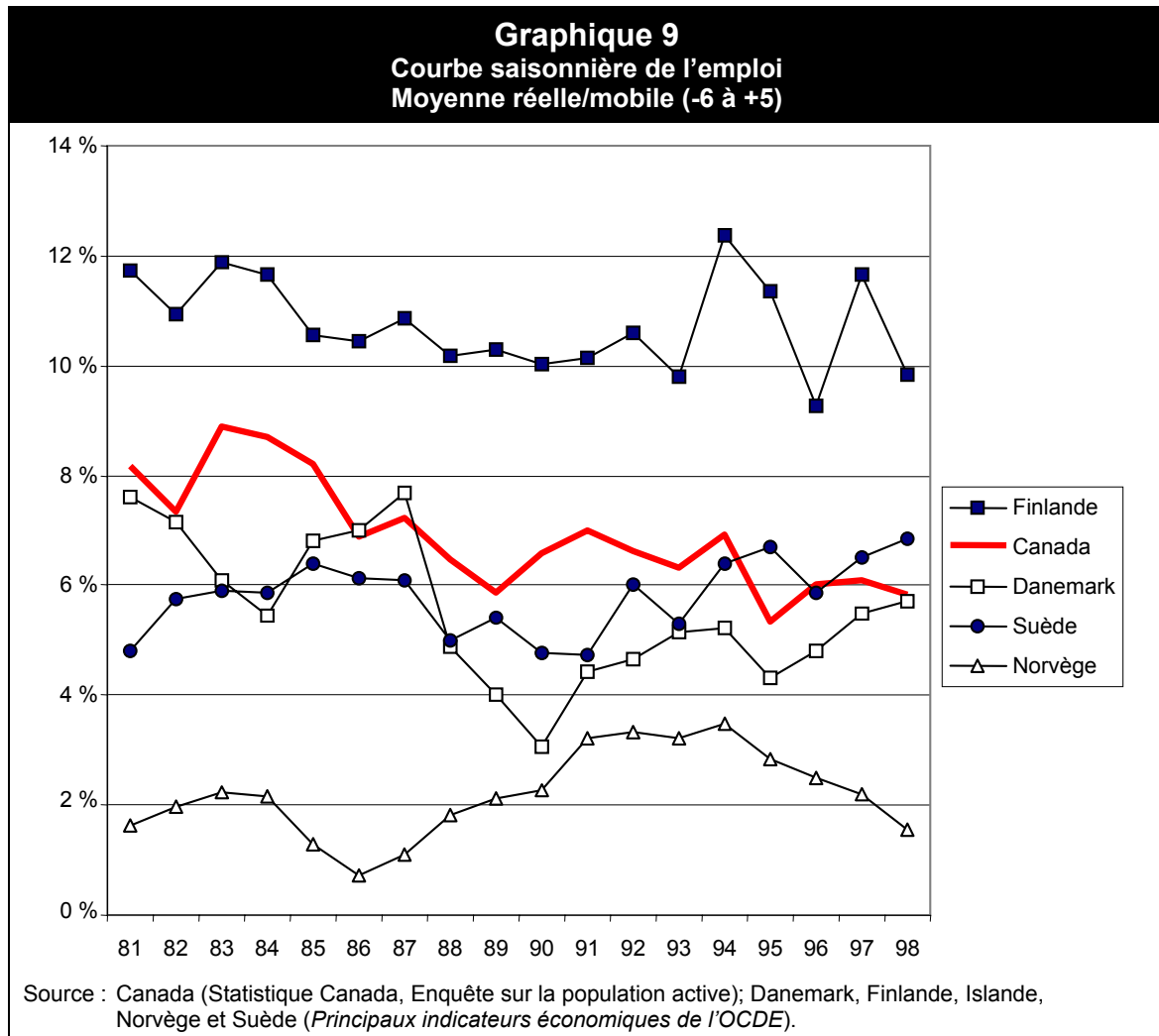
#### 4.4 La saisonnalité de l'emploi suit généralement une tendance à la baisse

Nous examinons ici les degrés de la saisonnalité de l'emploi, au fil du temps, au Canada et dans quatre des pays nordiques. L'ampleur de la saisonnalité est mesurée à l'aide d'une variante de la mesure de l'amplitude saisonnière maximale décrite précédemment.

- Nous calculons d'abord l'écart entre les données mensuelles brutes sur l'emploi et une moyenne mobile de 12 mois (six mois précédents et cinq mois suivants, comme expliqué auparavant);

- puis, nous estimons l'amplitude saisonnière maximale, qui est égale à l'écart positif le plus élevé, plus la valeur absolue de l'écart négatif le plus élevé<sup>2</sup>.

La saisonnalité de l'emploi est clairement à la baisse au Canada. De 1981 à 1998, par exemple, l'amplitude saisonnière maximale est passée de 8,2 pour cent à 5,8 pour cent (graphique 9)<sup>3</sup>.



Un des principaux facteurs du déclin de la saisonnalité de l'emploi au Canada est la baisse importante de la part de l'emploi des jeunes (de 15 à 24 ans). L'emploi des jeunes est très saisonnier; il représente plus de la moitié de l'ensemble des emplois saisonniers durant les mois d'été. Cependant, au sein du groupe des jeunes et chez les

<sup>2</sup> Pour une analyse plus détaillée de la mesure de la saisonnalité, voir Guillemette, R., F. L'Italien et A. Grey, *La saisonnalité des marchés du travail – Comparaison entre le Canada, les États-Unis et les provinces* Direction générale de la recherche appliquée, Document de recherche R-00-8F, Développement des ressources humaines Canada, Ottawa, juillet, 2000.

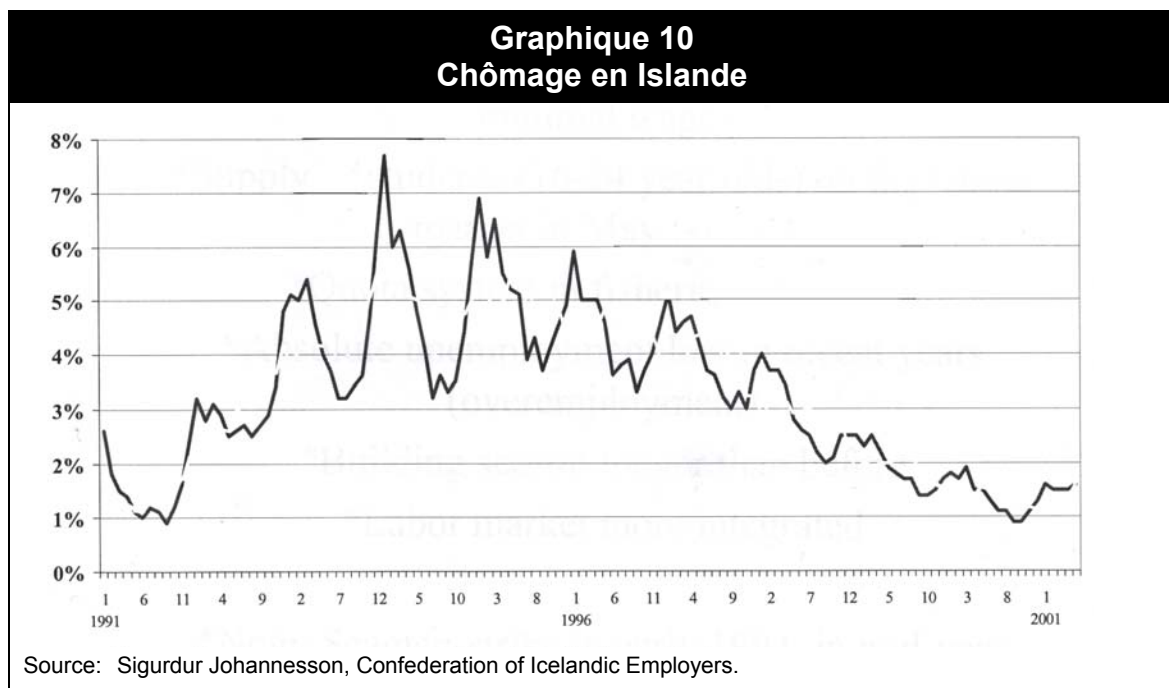
<sup>3</sup> Les résultats sont à peu près les mêmes que ceux de Guillemette, L'Italien et Grey (2002) qui montrent que l'amplitude maximale a diminué de 8,5 % en 1981 à 6,3 % à 1997 (une chute de 2,2 %). Nos estimations correspondantes sont de 8,2 % et de 6,1 % (une diminution de 2,1 %).

autres employés, la saisonnalité est demeurée pratiquement la même au cours des 20 dernières années<sup>4</sup>.

Il semble que cette tendance soit la même en Finlande et au Danemark. Il n'y a toutefois pas de preuve d'une telle diminution en Suède ou en Norvège (bien qu'en Norvège, le degré de saisonnalité soit bas durant toute la période observée).

#### 4.5 Les fluctuations saisonnières sont plus faibles qu'auparavant en Islande

Bien qu'aucune donnée mensuelle sur l'emploi ne soit disponible pour l'Islande, qui n'effectue d'enquête sur sa population active que deux fois par année, les données des services d'emploi sur les chômeurs inscrits montrent clairement que les oscillations saisonnières sont beaucoup moins prononcées maintenant que dans le passé (graphique 10). La réduction des fluctuations du chômage saisonnier lorsque le taux de chômage est faible découle de l'accroissement des possibilités d'emploi dans d'autres industries durant les périodes de creux saisonniers. Le marché du travail de l'Islande est décrit plus en détail par Edvardsson (2001) et l'OCDE (1997).



#### 4.6 La Finlande dépend davantage du secteur primaire

On peut voir au tableau 6 que la répartition de l'emploi entre les industries saisonnières et le reste de l'économie, au Canada, ressemble à sa répartition au Danemark et en Suède. La Finlande, par contre, dépend davantage du secteur primaire (agriculture, chasse, pêche et surtout foresterie). Compte tenu de cette dépendance

<sup>4</sup> K. Marshall (1999) en est venue à la même conclusion.



plus importante de la Finlande à l'égard de son secteur primaire et de son taux de chômage relativement élevé, il n'est pas surprenant de constater que c'est le seul des pays nordiques où les fluctuations saisonnières de l'emploi sont plus importantes qu'au Canada. Par ailleurs, l'Islande, où en l'an 2000, 4,4 pour cent des emplois étaient dans le secteur de l'agriculture, 3,9 dans celui de la pêche et 4,3 pour cent dans la transformation du poisson, est beaucoup plus dépendante des industries saisonnières que le Canada (données fournies par le ministère de la Statistique de l'Islande). Les répercussions de cette dépendance sur le chômage saisonnier sont toutefois amplement contrebalancées par son faible taux de chômage.

<b>Tableau 3</b>				
<b>Répartition de l'emploi entre les industries saisonnières et les autres secteurs de l'économie, 1999</b>				
	<b>Canada</b>	<b>Danemark</b>	<b>Finlande</b>	<b>Suède</b>
Agr.-chasse-forêt.-pêche	3,6	3,7	6,5	2,7
Extr.-fab.-élect., etc.	17,1	17,5	21,1	19,1
Construction	5,3	6,0	6,9	5,1
Autre	73,9	72,8	65,5	73,1
<i>Source des données mensuelles brutes de l'emploi : Principaux indicateurs économiques de l'OCDE et Statistique Canada.</i>				

#### **4.7 La pêche est beaucoup moins saisonnière en Islande que dans le Canada atlantique**

En raison du Gulf Stream, les eaux qui entourent les pays nordiques sont beaucoup plus tempérées que celles qui baignent la côte Est du Canada. Les communautés qui vivent de la pêche dans ces pays risquent beaucoup moins que celles du Canada de voir leurs activités interrompues par la formation de glaces. Des conditions océaniques et côtières plus douces permettent aux pays nordiques, y compris la Finlande, la plus septentrionale, de pêcher à l'année.

En général dans les pays nordiques, et en Islande en particulier, la pêche est une industrie de pointe. Les statistiques sur le domaine en témoignent. En 1998, la flotte de pêche islandaise comptait 1 650 navires, dont 850 petits navires non pontés et 800 navires pontés. Seulement 330 des navires pontés, avaient une capacité maximale de 12 jauges brutes (TJB) ou moins et étaient considérés comme de petits navires; 340 navires avaient une capacité de 12-500 TJB et 122, une capacité de plus de 500 TJB. Parmi les navires les plus gros, 60 étaient des navires congélateurs d'une capacité de 350 à 1 200 TJB et mesurant de 130 à 250 pieds, ces navires congélateurs étaient responsables de 45 pour cent de la prise. Par contraste, on comptait en 1999, dans la région de l'Atlantique, 20 392 navires de pêche enregistrés, dont 19 335 ou 95 pour cent mesuraient moins de 45 pieds et pouvaient être considérés de petite taille. Les petits navires de pêche relativement inefficaces ne pouvant être utilisés que lorsque la température est favorable représentent donc une portion beaucoup plus importante de la flotte de pêche canadienne que de l'islandaise.

Parce qu'elle dispose d'une flotte technologiquement avancée, l'industrie de la pêche islandaise emploie relativement moins de pêcheurs que l'industrie canadienne. Ainsi, 6 100 pêcheurs islandais ont récolté plus de 318 000 tonnes métriques de poissons et de fruits de mer en 2000, ce qui a permis à l'Islande d'exporter l'équivalent de 1,2 milliard de dollars (canadiens) de poissons et de produits du poisson. Ces exportations représentent 56,9 pour cent de ses exportations totales. En 1999, les 42 683 pêcheurs professionnels de la région de l'Atlantique ont récolté 792 mille tonnes métriques de poissons et de fruits de mer. La quantité et la valeur de la récolte par pêcheur sont donc beaucoup plus élevées en Islande qu'au Canada.

Si l'industrie de la pêche et de la transformation du poisson demeurent saisonnières en Islande, leur saisonnalité est beaucoup moins prononcée qu'au Canada en raison de conditions climatiques modérées et de l'utilisation d'une technologie de pointe. En 1998, par exemple, le nombre d'emplois mensuels dans l'industrie de la pêche a fluctué d'un creux d'un peu plus de 4 000 en janvier à un pic de moins de 6 000 durant l'été; dans l'industrie de la transformation du poisson, il a varié de moins de 8 000 en janvier à moins de 9 500 durant l'été. La stabilité relative de l'industrie de la transformation du poisson rend compte de l'écoulement relativement constant de différents types de poisson ou de fruits de mer récoltés à différents moments de l'année. La stabilité relative de l'emploi dans cette industrie est attribuable au fait que les mêmes pêcheurs récoltent différentes espèces à différents moments de l'année s'occupant entre deux récoltes de leurs navires et équipements. C'est une des raisons pour lesquelles le revenu annuel moyen des pêcheurs islandais est considérablement plus élevé que celui des travailleurs d'autres industries.

Les fluctuations saisonnières de l'emploi dans l'industrie de la transformation du poisson sont beaucoup plus importantes au Canada atlantique. Ainsi, selon le Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique (1993, p.131), l'emploi dans l'industrie de la transformation de Terre-Neuve, où le problème de la saisonnalité est plus aigu, a fluctué de moins de 6 000 en décembre à près de 16 000 en juin, de 1987 à 1991. De façon similaire, durant la même période, les débarquements totaux à Terre-Neuve ont oscillé de 20 000 tonnes en janvier à plus de 80 000 tonnes en juin. La courbe de l'emploi des pêcheurs suit celle des débarquements. Les données montrent clairement que les pêcheurs de la région de l'Atlantique ont moins la possibilité de travailler à l'année à la récolte de différentes espèces, durant différentes saisons, que les pêcheurs islandais.

# *5. Leçons sur l'emploi saisonnier dans les pays nordiques*

## **5.1 Aperçu**

Jusqu'à maintenant, l'analyse statistique visait principalement à expliquer pourquoi l'emploi saisonnier est perçu comme un problème important au Canada et si les pays nordiques connaissent des degrés similaires de saisonnalité.

Le reste de l'étude porte sur une question plus subjective. Nous explorons, sur la base d'entrevues effectuées auprès de spécialistes des ministères du Travail, d'administrations du marché du travail, d'associations d'employeurs, de syndicats d'ouvriers et d'universités, l'importance accordée par les pays nordiques à la question de l'emploi saisonnier et les méthodes mises au point pour faire face à cette situation. Notre objectif est de circonscrire les politiques les plus efficaces mises en oeuvre par ces pays et auxquelles le Canada devrait peut-être accorder son attention.

Après plusieurs douzaines d'entrevues avec des spécialistes des pays nordiques et des économistes des secteurs de responsabilité pertinents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nous avons fait une constatation étonnante : la saisonnalité de l'emploi n'est perçue comme un problème important dans aucun des pays nordiques, y compris la Finlande et la Suède qui, selon les données disponibles, connaissent les fluctuations saisonnières les plus importantes en matière d'emploi. En fait, selon les spécialistes interviewés, nous étions, de mémoire récente, les premiers à parler de cette question et personne ne pouvait se rappeler d'une seule étude récente portant précisément sur le sujet.

Nous avons tout de même appris, après un examen plus poussé, que bien que le chômage saisonnier ne soit pas un problème national important dans les pays nordiques, il existe de petits îlots de chômage saisonnier dans la plupart des pays, où de petits nombres de travailleurs des industries traditionnelles de la pêche, de l'agriculture, de la foresterie et de la construction, touchent des prestations d'assurance-chômage (AC) durant l'hiver. Le chômage demeure élevé en hiver dans le Nord de la Norvège, dans les comtés de Nordland, de Troms et de Finmark, où les hivers sont relativement rigoureux et qui vivent encore de la pêche. Au Danemark, le chômage saisonnier de type traditionnel existe toujours dans les communautés de pêcheurs des comtés du Jutland du Nord et de l'Ouest, et plus particulièrement dans l'île Bornholm et les îles Féroé. Dans la partie nord de la Suède et de la Finlande, le chômage est également élevé durant l'hiver. Toutefois, dans chacune de ces régions, le nombre de personnes touchées est relativement faible. C'est pour cette raison que l'on ne considère pas le chômage saisonnier comme un problème important, d'autant plus que les travailleurs touchés ne protestent pas étant, semble-t-il, relativement satisfaits des prestations d'AC qui leur sont versées.

Les principales constatations que nous ont permis nos discussions avec les spécialistes du marché du travail se résument de la façon suivante :

**a) *De faibles taux de chômage et la diminution de l'importance des industries saisonnières réduisent les fluctuations saisonnières de l'emploi***

Selon les spécialistes du marché du travail des pays nordiques, c'est surtout en raison du faible taux de chômage et de la diminution de l'importance des industries saisonnières dans l'économie que l'on ne considère pas le chômage saisonnier comme un problème dans ces pays. Constatant l'augmentation du nombre de personnes âgées et la diminution relative du nombre de jeunes au sein de la population, la décroissance de la main-d'œuvre et l'augmentation du nombre de travailleurs étrangers, le Conseil des ministres des pays nordiques a plutôt créé un groupe de spécialistes du marché du travail qu'il a chargé d'un rapport sur l'offre de main-d'œuvre (Conseil des ministres des pays nordiques, 2000). Cet exercice visait à faire un bilan de la situation à l'intention des décideurs soucieux de s'assurer de la disponibilité d'une main-d'œuvre croissante et qualifiée. Les quatre sous-thèmes du rapport sont : le vieillissement de la population, l'offre de jeunes sur le marché du travail, la population inactive et le marché du travail multiethnique. La question du chômage saisonnier n'y est jamais abordée.

**b) *Les marchés du travail nordiques sont plus homogènes que ceux du Canada***

Un système d'éducation et des antécédents culturels et sociaux communs rendent le marché du travail des pays nordiques homogène. Les pays étant de petite taille, il est relativement facile de déménager d'une région à l'autre. Il existe un niveau élevé de mobilité de la main-d'œuvre, du moins de la campagne à la ville où les possibilités économiques sont concentrées. Le meilleur indice de l'homogénéité du marché du travail est la différence relativement faible (selon le point de vue canadien) entre les taux de chômage des régions et ceux des grandes villes. Ainsi, en Islande, la différence entre le taux de chômage de la région de la capitale, qui compte plus des deux tiers de la population, et le reste du pays, dépasse rarement un point de pourcentage et est habituellement inférieur à un demi-point de pourcentage. Dans les autres pays nordiques, les différences entre les taux de chômage régionaux sont si faibles qu'elles ne sont même pas mentionnées dans le communiqué de presse accompagnant les enquêtes sur la population active. La mobilité de la main-d'œuvre est facilitée par des institutions nationales qui adoptent une approche intégrée à l'AC, aux services d'emploi et aux programmes du marché du travail.

### **c) *Emploi saisonnier principalement lié aux jeunes***

De l'avis des spécialistes, la nature de l'emploi saisonnier a changé au fil des ans, alors que les industries saisonnières traditionnelles – pêche, agriculture, foresterie et construction –, perdaient de l'importance. De nos jours, l'emploi saisonnier est principalement lié à l'emploi des jeunes durant l'été, ou de ceux qui entrent sur le marché du travail après avoir obtenu leur diplôme. L'emploi saisonnier n'est donc pas perçu comme un enjeu stratégique, mais comme une caractéristique saine et normale du marché du travail, qui aide les étudiants à financer leurs études et leur permet d'acquérir de l'expérience sur le marché du travail. Par conséquent, sur le plan des politiques publiques, des enjeux comme l'emploi des jeunes, le chômage structurel, les pénuries de main-d'œuvre et le travail atypique présentent plus d'intérêt.

Dans une certaine mesure, ces points de vue sont également valables au Canada. Comme nous l'avons déjà mentionné, une fois que l'on exclut les jeunes des statistiques sur l'emploi, l'amplitude saisonnière maximale de l'emploi atteint au plus trois pour cent. Cependant, même pour les Canadiens plus âgés, il est difficile d'ignorer complètement la question. Ainsi, nous avons montré dans l'analyse qui précède que le chômage saisonnier était responsable d'à peu près le quart du chômage chez les travailleurs rémunérés et d'un pourcentage encore plus élevé de prestataires d'AE. Bien sûr, ce pourcentage est encore plus élevé dans certaines industries et certaines régions du pays.

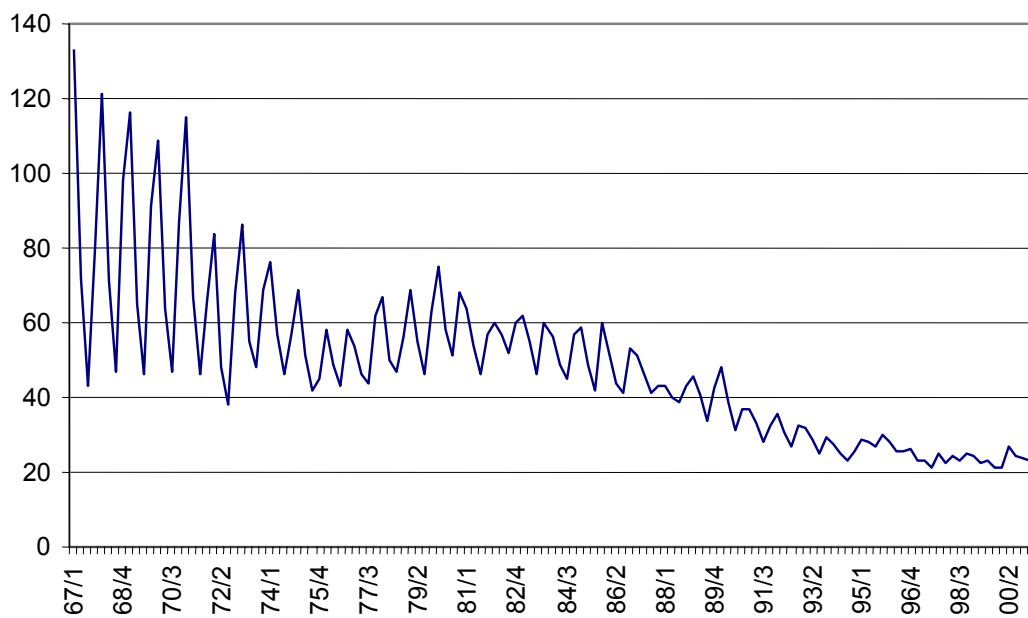
### **d) *Il y a aujourd'hui moins d'emplois saisonniers que dans le passé***

On croit dans les pays nordiques que l'emploi saisonnier ne représente qu'un faible pourcentage de l'emploi total et que par conséquent, il n'a pas de répercussions économiques importantes. Les changements technologiques en ont diminué le nombre.

Le secteur de la foresterie de la Finlande constitue un bon exemple. En 1967, le nombre d'emplois a oscillé de 135 000 durant le premier trimestre, à 45 000 dans le dernier trimestre – une variation saisonnière importante. En 2000, à la suite de la mécanisation, le nombre d'emplois a chuté à environ 35 000 et les variations saisonnières étaient pratiquement nulles. Il n'y a pas eu par contre de réduction semblable de la saisonnalité dans le secteur canadien de la foresterie (graphiques 11a et 11b). En Norvège, on ne compte maintenant plus que de 2 000 à 3 000 emplois dans ce secteur, qui est donc beaucoup moins important que dans le passé.

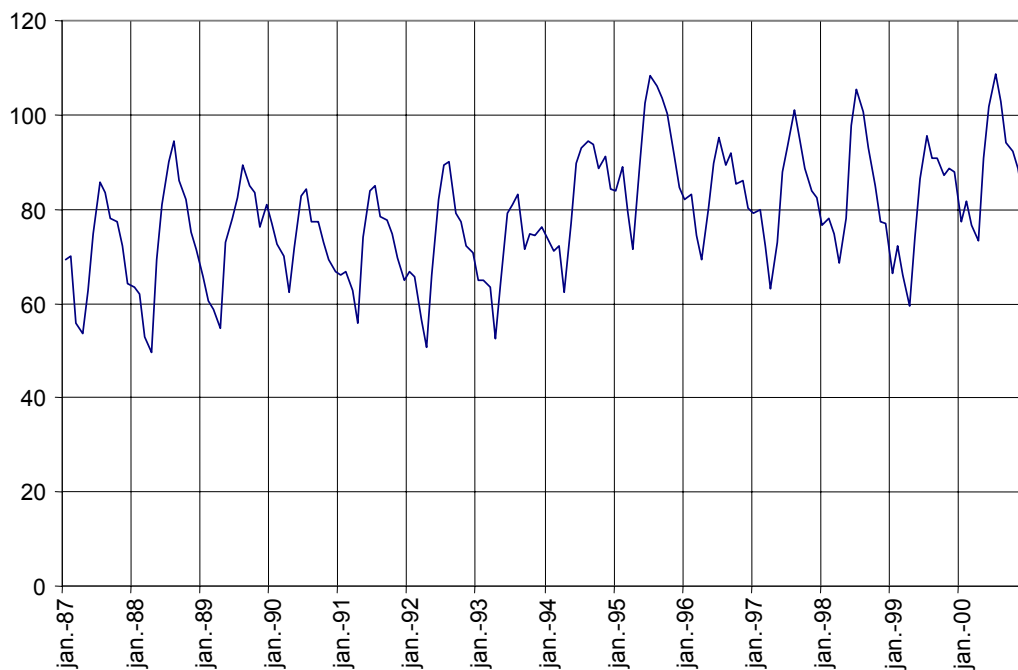
Le nombre d'emplois dans le secteur de la pêche a également diminué au fil des ans. En Islande, par exemple, comme ailleurs probablement, ce déclin résulte de la rationalisation de l'industrie. Des navires-usines traitent le poisson en mer et les contingents peuvent être vendus à partir des communautés locales, ce qui permet de regrouper la production dans les usines les plus efficaces, dont bon nombre emploient maintenant des travailleurs étrangers.

**Graphique 11a**  
Tendance de l'emploi dans la foresterie — Finlande



Source: Ministère du travail de la Finlande.

**Graphique 11b**  
Tendance de l'emploi dans la foresterie — Canada



Source: Statistique Canada, EPA.

**e) *L'emploi dans les industries saisonnières est devenu plus stable au cours des ans***

Les industries saisonnières sont devenues avec le temps moins exigeantes en main-d'œuvre, les nouvelles technologies ayant augmenté la productivité. Un plus petit nombre de travailleurs plus qualifiés y sont demeurés. Les employeurs hésitent davantage à les mettre en disponibilité puisqu'ils risquent de perdre des employés compétents. Ils ont donc tendance à répartir la production plus également sur toute l'année.

Ce phénomène est évident dans l'industrie de la foresterie où des machines perfectionnées font presque tout le travail. La production du bois est donc beaucoup plus stable au cours de l'année en Finlande et en Suède. Même l'industrie de la pêche est maintenant moins saisonnière.

L'emploi dans l'industrie de la pêche et de la transformation du poisson est aussi devenue relativement stable en Islande, celui des pays nordiques qui dépend le plus de cette industrie et qui utilise une technologie très avancée pour pêcher et transformer le poisson, comme nous l'avons déjà décrit dans la section 4.7.

**f) *Les politiques relatives au chômage sont perfectionnées***

Une autre des raisons pour lesquelles on ne voit pas le chômage saisonnier comme un problème dans les pays nordiques est que l'on fait confiance à l'efficacité des programmes en place pour faire face au chômage en général, qu'il s'agisse ou non d'un phénomène saisonnier. Ces programmes incluent un système complet et intégré d'assurance-chômage, des services publics d'emploi et des programmes actifs du marché du travail. Les pays nordiques s'enorgueillissent d'avoir adopté une approche active en matière de politiques du marché du travail.

**g) *Une partie de l'emploi saisonnier pourrait être cachée, du moins dans certains pays***

Dans le cas de la Suède, nous avons entendu dire que les entreprises ont souvent tendance à garder leurs employés à l'année, même si le travail est saisonnier. En partie, cela peut refléter ce que l'on perçoit en Suède comme une attitude responsable de la part des employeurs. Cela peut également résulter, en partie, d'ententes avec les syndicats ou de la volonté d'éviter les amendes prescrites par la loi pour les mises à pied d'employés. Il est donc tout à fait possible que, dans une certaine mesure, l'ampleur du problème soit masquée, en Suède, par la constitution de « réserves de main-d'œuvre » par les entreprises durant la morte-saison.

Au Danemark, par contre, où les employeurs n'ont à payer que les deux premiers jours d'AC et où la législation ne prévoit que des dispositions minimales de fin d'emploi (cinq jours après six mois et un mois après 20 ans), les travailleurs peuvent

être mis à pied à un coût minimal pour l'employeur. Les mises à pied à court terme sont également utilisées en Norvège où l'on fait une distinction entre une mise à pied temporaire et permanente. En précisant qu'il s'agit d'une mise à pied temporaire, l'employeur peut enlever de sa liste de paie les travailleurs dont il n'a pas besoin sans avoir à verser d'indemnité de départ. Une telle mesure rend moins probable la constitution de réserves de main-d'œuvre dans ces pays et accentue les fluctuations à court terme de l'emploi.

## 5.2 Assurance-chômage

Au Canada, les analystes mentionnent souvent l'assurance-emploi (AE) (auparavant l'assurance-chômage comme un facteur participant au chômage saisonnier). Les exigences moins élevées quant au nombre d'heures de travail et les périodes plus longues de prestations dans les régions où le taux de chômage est élevé subventionnent en fait le travail saisonnier. Par exemple, une personne ayant travaillé aussi peu que 420 heures au cours des 52 dernières semaines (soit 12 semaines de 35 heures) pourrait, dans une région au taux de chômage élevé, recevoir jusqu'à 32 semaines de prestations d'AE.

Si l'AC favorise le chômage saisonnier au Canada, on devrait s'attendre à des répercussions similaires dans les pays nordiques. Il est toutefois intéressant de noter que les programmes d'AC du Danemark, de la Finlande et de la Suède sont beaucoup plus généreux que celui du Canada envers les travailleurs saisonniers – périodes d'attentes plus courtes, taux de remplacement plus élevé (80 ou 90 pour cent comparativement à 55 pour cent au Canada), prestations plus élevées et période de prestations plus longues – (tableau 4). Les prestations ne sont inférieures à celles du Canada qu'en Islande et en Norvège. En Islande, elles sont établies à 3,137 couronnes ou 90 pour cent du salaire minimum. Cela représente environ 47 dollars canadiens par jour. De plus, il y aurait encore en Islande un stigmate associé au fait de toucher de l'AC parce que dans le passé il y avait habituellement assez de travail pour tous ceux qui voulaient réellement travailler. Cependant, depuis la période de chômage élevée de 1993-1997, ce phénomène est moins important. En Norvège, les prestations des travailleurs saisonniers sont basses parce que le revenu assurable est réparti sur toute l'année. Ainsi, une personne qui a travaillé 13 semaines au salaire moyen toucherait des prestations correspondant à 15,6 pour cent du salaire moyen<sup>5</sup>.

Bien que les programmes d'AC des pays nordiques soient plus généreux (l'Islande et la Norvège exceptées) pour les travailleurs saisonniers que celui du Canada, on ne s'inquiète pas de leur rôle par rapport au chômage saisonnier. Pourquoi est-ce le cas?

Il est possible que d'autres aspects du système d'AC compensent cette générosité. L'OCDE a publié une comparaison du nombre des rejets de demande de prestations et des sanctions imposées dans le contexte de l'AC dans 13 pays, y compris les pays

---

<sup>5</sup> Le taux de remplacement de 62,4 pour cent de l'AC est ajusté en fonction du nombre de semaines travaillées en pourcentage de l'année, dans ce cas 13/52.



nordiques et le Canada (tableau 5). Si le Canada est plus strict lorsqu'il s'agit de refuser des prestations aux personnes qui quittent d'elles-mêmes leur emploi, il l'est moins lorsqu'il s'agit d'obliger les prestataires à accepter des offres d'emploi ou à participer à des programmes actifs du marché du travail. Selon la mesure de l'OCDE des sanctions et des rejets sur la base du comportement durant la période de prestations, le Canada est plus indulgent que la Finlande et la Norvège. La Norvège étant plus stricte relativement au refus de travailler, tandis que la Finlande fait preuve d'une plus grande sévérité au regard du refus de participer à des programmes actifs.

<b>Tableau 4</b>						
<b>Comparaison de l'assurance-chômage au Canada et dans les pays nordiques, 1998</b>						
	<b>Canada</b>	<b>Danemark</b>	<b>Finlande</b>	<b>Islande</b>	<b>Norvège</b>	<b>Suède</b>
<b>Institution</b>	État	Fonds des travailleurs	Fonds des travailleurs	État	État	Fonds des travailleurs
<b>Participation</b>	Obligatoire	Volontaire	Volontaire	Obligatoire	Obligatoire	Volontaire
<b>Période d'admissibilité</b>	Un minimum de 420 à 910 heures (selon le taux régional de chômage et la situation de nouveau venu/reentrant) d'emploi assurable dans les 52 semaines précédentes.	12 mois sur 3 ans	10 mois/ 18 heures semaine sur 3 ans	10 semaines au cours des 12 derniers mois	Avoir gagné 56 712 NOK durant l'année précédente ou 136 110 9 NOK sur 3 ans	6 mois/ 70 heures par mois sur un an
<b>Couverture des travailleurs indépendants</b>	Non, à l'exception des pêcheurs	Oui	Oui	Oui	Non, à l'exception des pêcheurs	oui
<b>Période d'attente</b>	2 semaines	Aucune, 2 premiers jours payés par employeur	7 jours	Aucune	3 jours	5 jours
<b>Revenu de base assuré (R)</b>	Revenu hebdomadaire moyen au cours des 26 semaines précédentes	Moyenne quotidienne sur 12 semaines	Moyenne quotidienne sur 43 semaines	Sans objet	Moyenne de l'année civile	Moyenne quotidienne sur 52 semaines
<b>Prestations</b>	55 % du revenu assurable, plus les suppléments familiaux	90 % du R	120 FIM + 42 % de la moyenne (R-120)	Sans objet	0,24 % du R 62,4 % par jour	80 % du R
<b>Prestations quotidiennes minimales</b>	–	441 DKK/ 82 \$ CAD	FIM 120/ 28 \$CAD	Fixe, 3 137 IKr par jour/ 90 % salaire minimum	–	–
<b>Prestations quotidiennes maximales</b>	55 % du revenu assurable maximum ou environ 82,50 CAD.	538 DKK/ 100 % CDN	Aucun	Fixe 3 137 IKr par jour/ 52 \$CAD	NOK 653/ 112 \$CDN	SEK 580/ 89 \$CDN
<b>Période maximale de prestations</b>	De 14 à 45 semaines	260 semaines	100 semaines	5 ans	156 semaines	60 semaines
Source : L'information sur l'AC dans les pays nordiques en 1998 provient du <i>Nordisk Ministerråd</i> (1999, p.78) et nous a été fournie par Hege Torp. L'information sur l'Islande a été recueillie dans le cadre d'entrevues effectuées en Islande en 2001. Les taux de change courant ont été utilisés pour la conversion en dollars canadiens aux fins de comparaison.						

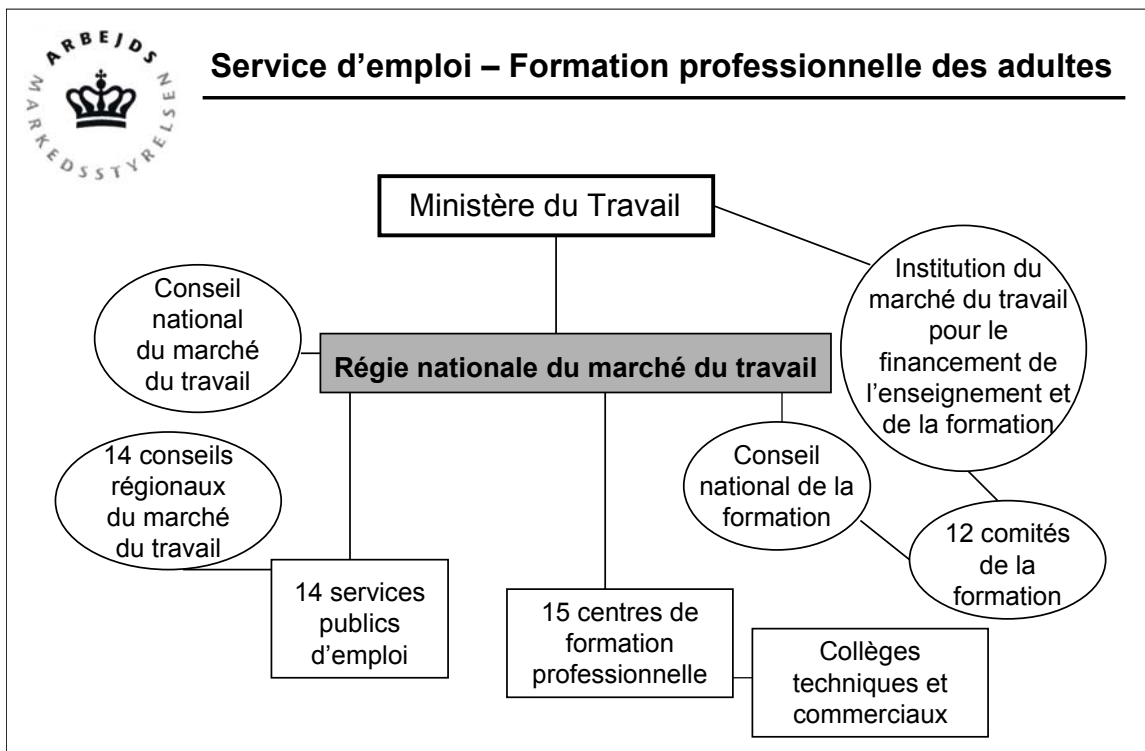
**Tableau 5**  
**Comparaison entre les rejets de demande d'AC et les sanctions imposées**  
**dans le cadre du programme d'AC du Canada et de trois pays nordiques**

	<b>Canada 1998</b>	<b>Danemark 1997</b>	<b>Finlande 1997</b>	<b>Norvège 1998</b>
<b>Période de sanction</b>				
Première démission volontaire ou renvoi pour des raisons justifiées	Exclusion	5 semaines	3 mois	8 semaines
Premier refus d'emploi ou de participation à un programme actif du marché du travail (PAMT)	Emploi, 7-12 semaines/ PAMT, 6 semaines	Emploi, 1 semaine/ PAMT, exclusion	Emploi, 2 mois/PAMT 0-2 mois	8 semaines
Second refus – emploi ou PAMT	Emploi, 7-12 semaines/ PAMT, 6 semaines	Exclusion	2 mois ou exclusion	12 semaines
Refus subséquents	Emploi, 7-12 semaines/ PAMT, 6 semaines			26 semaines
<b>Pourcentage des prestations</b>				
Sanctions – comportement avant début des prestations	19,38	–	3,44	10,55
Différentes conditions initiales	1,09	–	0,61	–
Chômage volontaire	18,3	–	2,83	10,55
<b>Total des sanctions dans une année divisé par nombre moyen de bénéficiaires en pourcentage</b>				
Sanctions et rejets pour comportement durant période prestations	6,07	4,3	10,19	10,84
Refus d'un emploi	2,74	0,57	2,69	5,01
PAMT ou plan d'action connexe	–	1,55	7,5	2,31
Preuve de recherche d'emploi	3,33	–	–	–
Infractions administratives	–	2,18	–	3,52
Source : OCDE, <i>Perspectives de l'emploi 2000</i> , Tableau 4.2, p.136 et Tableau 4.1, p. 135				

### 5.3 Programmes actifs du marché du travail

De façon générale, nous avons été très impressionnés par l'intégralité de l'approche adoptée par les pays nordiques au regard de la politique du marché du travail. Le « modèle nordique », d'abord introduit par la Suède en 1950, a été par la suite adopté par les autres pays. Le Danemark qui a été le dernier pays à l'adopter, nous a fourni d'excellents documents en anglais sur le fonctionnement de son système. Il est décrit brièvement dans la publication du ministère danois du Travail intitulé : *The Danish Labour Market Model and Developments in Labour Market Policy* (2001a) et plus en détail dans les documents d'appui qui figurent dans la bibliographie à la fin du présent rapport.

Le modèle danois est caractérisé par une collaboration tripartite. Le diagramme qui suit montre les institutions et participants clés. Le ministère du Travail est responsable de la politique du marché du travail et la Régie nationale du marché du travail (*National Labour Market Authority*) assure l'administration générale du Service public d'emploi (*Public Employment Service*) et des initiatives ayant trait aux chômeurs qui reçoivent des prestations d'AC. Le Conseil national du marché du travail (*National Labour Market Council*) sert de tribune permettant aux partenaires du monde syndical, du patronat du gouvernement de formuler des conseils, à l'intention du ministre, sur la planification des initiatives relatives au marché du travail, et de cadre pour les mesures ciblant les marchés régionaux. Les conseils régionaux du marché du travail (*Regional Labour Market Councils*) jouent un rôle similaire au niveau régional. Le rôle clé du Service public d'emploi est d'exécuter ses activités de placement de façon à ce que les entreprises aient accès à la main-d'œuvre dont elles ont besoin et à ce que les chercheurs d'emploi soient recrutés et acquièrent la formation professionnelle et générale requise. Le Service public d'emploi est responsable des mesures spéciales ayant trait aux chômeurs qui reçoivent des prestations d'AC.



La principale caractéristique du modèle danois est qu'il met l'accent sur les politiques et les programmes actifs du marché du travail prévus par la *Loi sur la politique active du marché du travail* adoptée en 1994. Au Danemark, tous les employés âgés de 18 à 63 ans, ayant suivi au moins 18 mois de formation/d'études, et les travailleurs indépendants peuvent s'inscrire à l'un des 35 fonds d'AC reconnus par l'État. S'ils deviennent, par la suite, chômeurs et commencent à toucher des prestations, ils ont certains droits et certaines obligations en vertu de la loi. Lorsqu'ils présentent une première demande de prestations, les bénéficiaires sont évalués par le Service

public d'emploi selon des lignes directrices élaborées par le Conseil régional du marché du travail et un plan d'action individuel est mis au point. Ce plan tient lieu de contrat officiel entre le chômeur et le Service qui établira des stratégies de recherche d'emploi et de participation au programme. Durant la première année de prestations, la période de soutien, le bénéficiaire doit accepter des offres d'emploi raisonnables et être disponible pour travailler. Cette obligation fait en sorte qu'aucune offre d'emploi adéquate n'est refusée. Au cours des trois prochaines années de prestations, la période d'activation, le bénéficiaire a le droit de se voir offrir un programme actif, y compris un programme de formation ou d'études pouvant être à plein temps, et l'obligation d'y participer, le cas échéant. Le refus de cette offre peut entraîner la perte des prestations. Depuis 1994, 125 000 personnes, environ quatre pour cent de la main-d'œuvre, ont profité chaque année des programmes d'amélioration de l'employabilité.

Le système intégré, qui n'est pas unique au Danemark, mais qui caractérise tous les pays nordiques, facilite l'administration de l'AC et permet de s'assurer que tous les bénéficiaires acceptent les emplois disponibles. La Suède va encore plus loin que le Danemark dans cette direction. Tous les emplois disponibles doivent être déclarés au Service public d'emploi avant qu'il soit possible de les combler.

Au Danemark, on a resserré plusieurs fois l'administration des critères relatifs au marché du travail au cours des années 1990 (OCDE, 2000, p. 141-142). Ces mesures comprenaient l'application de l'obligation du chômeur d'accepter un changement d'emploi et des sanctions relatives aux prestations dans les cas de refus répétés. En 1994, un système d'information a été mis en place afin de permettre au ministère du Travail d'accéder à toutes les communications entre les services d'emploi et les fonds d'AC concernant le refus d'emploi. En 1995, une « unité de vérification de la disponibilité » a été créée et chargée de vérifier les décisions liées aux sanctions prises par les différents fonds d'assurance. Celle-ci publie des rapports trimestriels sur les échecs ayant trait à l'imposition des sanctions appropriées en matière de prestations.

Les autres pays nordiques, la Suède en particulier, mettent également l'accent sur les programmes actifs du marché du travail. Entre un cinquième et un tiers de tous les chômeurs (y compris les participants au programme) participent à des programmes actifs du marché du travail dans les pays nordiques (tableau 6).

**Tableau 6**  
**Participation à des programmes actifs du marché du travail**  
**dans les pays nordiques, 1997\***

	<b>Pourcentage de la main-d'œuvre</b>	<b>Taux d'activation des chômeurs (%)</b>
Danemark	2,7	35
Finlande	4,4	22
Norvège	1,0	22
Suède	4,5	34

Source : Nordisk Ministerråd (1999, p.88), fourni par by Hege Torp.

Nota : On inclut dans les participants aux programmes actifs du marché du travail ceux qui prennent part à des programmes intensifs et non ceux qui en sont à leur premier contact avec le Service public d'emploi. Ne sont pas inclus les participants à des programmes de réadaptation ou les travailleurs handicapés. Le taux d'activation correspond au nombre de participants divisé par la somme des participants et des chômeurs.

Les analystes du marché du travail danois croient que les programmes actifs du marché du travail ont été un succès dans leur pays. Une étude réalisée par un groupe de travail formé de hauts fonctionnaires du ministère du Travail, de la Direction du système d'assurance-chômage et de la Régie nationale du marché du travail, a souligné que les taux élevés de chômage ont été réduits de moitié et que la plus grande partie de cette réduction (de trois à quatre points de pourcentage) étant en fait structurelle. L'étude constate que :

- l'augmentation du nombre de travailleurs a diminué le degré d'inadéquation et, dans une certaine mesure, les problèmes d'étranglement, comme en témoigne le fait que le nombre de postes vacants soit demeuré stable tandis que le taux de chômage ait diminué de moitié;
- l'offre plus efficace de travailleurs a donné au marché du travail la souplesse requise pour éviter des augmentations excessives des salaires (sur la base des expériences antérieures, on aurait pu s'attendre à des augmentations de quatre à cinq points de pourcentage plus élevées);
- beaucoup moins de chômeurs qu'auparavant reçoivent passivement des prestations d'AC; ils améliorent maintenant leurs compétences de façon à répondre aux exigences futures (gouvernement du Danemark, ministère du Travail, 2000b, p.152-156).

Avant 1994, un système de travail subventionné permettait aux chômeurs à long terme de devenir admissibles à l'AC. En 1993, alors que le chômage atteignait son sommet le plus haut au Danemark, 80 000 chômeurs participaient à de tels emplois artificiels. Cette approche « circulaire », que les Canadiens devraient reconnaître, encourageait la dépendance à long terme indésirable envers l'AC, que la nouvelle approche vise à éliminer.

## **5.4 Un programme du marché du travail novateur pour les jeunes**

En 1996, le Danemark a introduit un ensemble de mesures visant à lutter contre le chômage chez les jeunes et contre leur dépendance croissante envers l'AC. Le problème était alors qu'il suffisait qu'une jeune personne travaille pendant la moitié d'une année pour pouvoir toucher des prestations pendant quatre ans. Les prestations qui correspondaient à 90 pour cent du revenu de base étaient très intéressantes pour les travailleurs à faible salaire peu scolarisés et, par conséquent, encourageaient la dépendance envers l'AC. Le nouveau programme a toutefois mis fin à cette situation. Ainsi, les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas suivi d'études ou de formation formelles, n'ont droit aux prestations régulières que pendant six mois. Par la suite, les prestations sont réduites de moitié pour correspondre approximativement ce qu'ils toucheraient s'ils étaient étudiants ou apprentis. On élimine ainsi toute contre-incitation qui favoriserait le recours à l'AC. Les jeunes gens sont également obligés de s'inscrire aux cours ou aux activités de formation jugés nécessaires pour améliorer leur employabilité. Les spécialistes du marché du travail du Danemark jugent que ce programme est une réussite et soulignent qu'avec ce programme, le taux de chômage des jeunes est tombé de 10 à 2,5 pour cent.

## **5.5 Autres méthodes ciblant les fluctuations saisonnières de l'emploi**

Dans son budget de l'année dernière, le gouvernement du Danemark a annoncé qu'il envisageait la création d'un fonds pour encourager les projets hivernaux de construction et mieux répartir sur l'année l'activité dans cette industrie. En fait, la mesure vise probablement autant à diminuer la surchauffe que connaît ce secteur durant l'été, qu'à encourager les projets d'hiver. Un rapport sur cette proposition devait être publié en 2001, mais au moment de notre visite, fin juin, début juillet, il n'était pas encore disponible. Nous avons compris, à la suite de nos discussions, que selon cette proposition, les constructeurs contribueraient une partie de leurs revenus au fonds durant l'été et qu'ils pourraient retirer ces contributions pour leurs projets d'hiver. On ne s'attend pas à une contribution du gouvernement, ce qui bien sûr le rend moins intéressant pour l'industrie de la construction. On craint toutefois la bureaucratisation de ce projet.

Parmi les autres exemples de mesures prises pour faire face aux fluctuations saisonnières de l'emploi, mentionnons le déménagement d'activités gouvernementales vers des régions où le taux de chômage est élevé. On a, par exemple, établi une université à Akureyri, en Islande, et le Danemark a déménagé un chantier naval sur la côte Nord du Jutland. Il faut toutefois noter que ces mesures font partie d'une stratégie générale de développement régional, plutôt que d'une stratégie visant le chômage saisonnier en particulier.

# *Bibliographie*

- AABERGE, R. *Cross-Country Comparisons of Income Inequality and Income Mobility: Empirical Evidence for the Nordic Countries*, Groupe de travail n° 1, OCDE, 9 octobre, 1997.
- CONSEIL DES MINISTRES DES PAYS NORDIQUES. « Comité du marché du travail. Supply of Labour in the Nordic Countries – Experience, Developments and Political Deliberations », A Report by a Committee of Nordic Civil Servants, *Nord 2000*, n° 21, 2000.
- CONSEIL DES MINISTRES DES PAYS NORDIQUES. « Flexibility in the Nordic Labour Market », *Nord 1998*, n°14, 1998a.
- CONSEIL DES MINISTRES DES PAYS NORDIQUES. « Young and unemployed in Scandinavia », *Nord 1998*, n° 14, 1998b.
- CORAK, Miles, Bjorn GUSTAFSSON et Torun ÖSTERBERG. *Intergenerational Influences on the Receipt of Unemployment Insurance in Canada and Sweden*, Études sur la famille et le travail, Statistique Canada, Document de recherche n° 59, novembre, 2000.
- EDVARDSSON, Ingi Runar. *National Policy and Regional Labour Market Performance in Iceland in the 1990s*, janvier 2001.
- GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail et ministère des Affaires économiques. *National Action Plan for Employment 2000*, avril, 2000a.
- GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*, novembre, 2000b.
- GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *The Danish Labour Market Model and Developments in Labour Market Policy*, janvier, 2001a.
- GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *Offers to the Unemployed*, janvier, 20001b.
- GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *The Public Employment Service*, janvier, 2001c
- GOUVERNEMENT DU DANEMARK. Ministère du Travail. *The Unemployment Insurance Scheme*, janvier, 2001d.

GROUPE D'ÉTUDE SUR LES REVENUS ET L'ADAPTATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE. *Changement de cap : les pêches de l'avenir*, ministère des Pêches et Océans, Ottawa, 1993.

HEIKKILÄ, E., M.JOHANSSON, L.O.PERSSON, et L.S. STAMBØØL.  
« Regional labour mobility in Finland, Norway and Sweden » North,  
*The Journal of Nordregio*, 6 1999.

MARSHALL, Katherine. « La saisonnalité de l'emploi », *L'emploi et le revenu en perspective*, Statistique Canada, n° 75-001-XPF au catalogue, vol. 11, n° 1, printemps, 1999, p. 16-22.

NORDISK MINISTERRÅD. TemaNord, *Dagpningssystemene i Norden og tilpasning på arbeidsmarkedet*, 1999.

OCDE. *Perspectives de l'emploi 2000*, Paris, 2000.

OCDE. *Economic Surveys Iceland 1997*, Paris.

OCDE. *Principaux indicateurs économiques*, différentes années, Paris, différentes années, et données en ligne, [HTTP://WWW.OECD.ORG](http://www.oecd.org).

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. *Rapport sur le travail dans le monde 2000 – Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation*, Genève, 2000.

RØED, Knut et Morten NORDBERG (2001), *Temporary or Permanent Layoffs – Evidence from Natural Experiments in Norway*, 19 juin, 2000.

STATISTIQUE CANADA. *Enquête sur la couverture de la population par l'assurance-emploi 1998*, n° 73F0008XPF au catalogue, Ottawa, 1998.

TORP, Hege. *Labour Market Institutions and Development: Norway Baseline Study*, Oslo, Institut for samfunnsforskning, 1995.

WADENSJÖ, Eskil. *The Nordic Labour Markets in the 1990s*, Amsterdam, Hollande du Nord, 1996.



# *Liste des personnes ressources*

## **Islande**

- Karl Sigurðsson – chef de division, Direction du travail
- Ómar S. Harðarson – chef, Statistiques sur le marché du travail, ministère de la Statistique.
- Thordur Fridjonsson – directeur général, Institut national d'économie
- Asgeir Danielsson – spécialiste du marché du travail, Institut national d'économie
- Þórólfur Matthíasson – professeur agrégé, Université de l'Islande
- Sigurdur Johannesson – économiste, Confédération des employeurs islandais
- Ingi Runar Edvaldsson, professeur agrégé, Université d'Akureyri (communication électronique et poste)

## **Norvège**

- Thomas Såheim – conseiller, ministère du Travail et Administration du gouvernement
- Per-Morton Larsen – économiste, ministère du Travail et Administration du gouvernement
- Tormod Reiersen – Direction du Travail, Service public d'emploi
- Knut Røed – Université d'Oslo et Centre de recherche économique Ragnar Frisch
- Hege Torp – Institut de recherche sociale
- Knut Berg – Directeur, Association nationale de la foresterie
- Helge Nasheim – chef de la Division des statistiques sur le marché du travail
- Tron Pederson – économiste, ministère de la Statistique

## **Danemark**

- Thomas Mølsted Jørgensen – chef de bureau, ministère du Travail
- Leif Christian Hansen – conseiller principal, Administration du marché du travail
- Jens-Christian Stougaard, économiste, Confédération danoise des syndicats ouvriers

### **Suède**

- Hamdi A. Hassan, Administration nationale du marché du travail (AMS)/Commission nationale du marché du travail, unité de programme
- Jorgen Jylleblad, AMS/Gestion de l'Administration nationale du marché du travail
- Asa Vallin, Commission du travail de comté, comté de Vasterbotten (communication téléphonique)
- Henry Eriksson – Commission du marché du travail de Länsarbetsnämnden (communication électronique)

### **Finlande**

- Timo Filpus, ministère du Travail
- Mikko Kauppinen, ministère du Travail
- Ilkka Nio, ministère du Travail
- Kari Takala, Banque de la Finlande
- Pekka Tossavainen, ministère de la Statistique

### **Conseil des ministres des pays nordiques**

- René Høyer Jørgensen – chef de l'unité du marché du travail, Conseil des ministres des pays nordiques

### **Université maritime mondiale**

- Karl Laubstein – recteur et ancien directeur du groupe de travail sur le revenu des pêcheurs

### **OCDE**

- Abrar Hassan – (communication téléphonique)
- Wim Suyker – chef du secteur de responsabilité Finlande/Norvège, département des affaires économiques de l'OCDE (communication électronique)
- Steen Daugaard – chef du secteur de responsabilité Suède/Danemark, département des affaires économiques de l'OCDE (communication électronique)



