

# L'assurance-chômage, c'est quoi?

---

## Sa logique

En principe, le programme d'assurance-emploi est destiné à indemniser ceux et celles d'entre nous qui perdent leur emploi, en leur versant un revenu de remplacement.

Ce programme se veut une assurance : il faut payer des primes (les cotisations), il y a un déductible (le délai de carence), les indemnités sont supprimées selon l'origine du « sinistre » (départ volontaire, congédiement), etc. Dans les faits, il s'agit d'une assurance arbitraire au service du gestionnaire et non des assurés.

Rappelons qu'une partie importante des fonds de la caisse d'assurance-emploi a été carrément détournée à d'autres fins par les gouvernements en place depuis 1996 (57 milliards de dollars). Nous disons aussi « en principe destiné » parce qu'aujourd'hui un chômeur sur deux n'a pas accès aux prestations d'assurance-chômage. Cela, sans compter toutes les complexités imposées à ce programme d'indemnisation et qui en ont fait un véritable « monstre à mille têtes ».

Le programme de l'assurance-chômage est hautement judiciairisé. Ainsi, au sens même de la législation, le fardeau de la preuve incombe à la Commission : elle doit démontrer qu'un travailleur « a quitté volontairement son emploi sans justification », ou qu'il a été « congédié par sa propre inconduite », ou qu'il a « agi avec l'intention de frauder ». L'agent de la Commission devient donc « l'enquêteur » chargé de recueillir la preuve. Ainsi, toute déclaration écrite ou verbale, par exemple lors d'un entretien téléphonique avec la Commission, pourrait éventuellement devenir une « preuve » utilisée contre le prestataire.

## Sa gestion

Le programme d'assurance-emploi est géré par le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada (RHDC). Grosse machine bureaucratique, cette administration traite fréquemment les prestataires avec peu d'égards. Il s'agit d'une « machine administrative sans cœur » où le fonctionnaire est malheureusement réduit à un simple exécutant. Il doit appliquer des règles et des directives imposées, qui ne cherchent qu'une chose : culpabiliser le travailleur qui fait appel à l'assurance-emploi, parfois le criminaliser et, trop souvent, chercher à lui interdire son droit aux prestations. Notre expérience nous le démontre régulièrement et cela vaut la peine d'être souligné tant les conséquences sont dommageables.

Bien sûr, il y a une solution à cela, et elle est simple : établir un régime de protection sociale qui assurerait à tout travailleur en chômage un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi, soit l'assurance-chômage.

Certains prétendent (nous les entendons déjà) que plusieurs profiteraient d'un tel système. Nous pensons le contraire : les citoyens ne construisent pas leur vie, et ne peuvent assurer le bien-être des leurs, avec un simple chèque de chômage qui dure peu longtemps. Les prestations de chômage servent à survivre entre deux emplois. C'est pourquoi le régime d'assurance-emploi devrait mieux comprendre les réalités du marché du travail depuis que ce dernier s'est fortement transformé au prix de la précarisation.

## L'assurance-chômage : d'hier à aujourd'hui

L'assurance-chômage est un programme de sécurité sociale arraché par les travailleurs à force de luttes, de contestations et de pressions auprès des gouvernements. En effet, avant la mise en place d'un régime d'assurance-chômage, l'État n'assurait aucune protection sociale aux travailleurs en chômage. En d'autres mots, il n'y avait rien sinon la charité d'institutions, par exemple celle de l'Église. C'est à la suite d'imposantes manifestations et mobilisations du mouvement ouvrier et surtout après la « Marche des chômeurs » vers Ottawa, en 1935, qu'un nouveau gouvernement, celui de Mackenzie King, votait la loi d'assurance-chômage. Sanctionnée le 7 août 1940, dans un contexte de mise en place de l'État providence (le *New Deal*), cette loi devenait l'une des plus importantes lois sociales canadiennes en apportant un début de protection aux travailleurs en chômage.

Il convient par contre de préciser qu'à ce moment l'assurance-chômage comportait plusieurs restrictions et imperfections. Ainsi, les critères d'admissibilité étant très restrictifs, seulement 42 % de la population active y avait accès. De plus, de 1950 à 1957, on exigeait des femmes mariées la preuve qu'elles n'avaient pas quitté le marché du travail à la suite de leur mariage. Au fil des ans et après bien des luttes, la Loi s'est peu à peu améliorée. En 1971, sous un gouvernement libéral, une refonte majeure instituait, pour ainsi dire, l'universalité du programme.

Cependant, dès la fin des années 1970 on coupe dans ce programme et à partir de la fin des années 1980, les gouvernements qui se succèdent à Ottawa n'ont cessé d'en diminuer systématiquement la portée. Rappelons que depuis novembre 1990, la Loi sur l'assurance-chômage a été modifiée — lire : a fait l'objet de coupures — à quatre reprises (en novembre 1990 avec C-21; en avril 1993 avec C-113; en juin 1994 avec C-17; et en mai 1996 avec C-12) et ce malgré les batailles livrées pour empêcher ces reculs.

## Chronologie des « événements »

### ► Loi C-21 (novembre 1990)

En plus de se retirer du financement de la caisse d'assurance-chômage, le gouvernement fédéral de l'époque décrétait une réduction de la période de prestations, augmentait la période d'exclusion pour départ volontaire ou congédiement pour inconduite (faisant passer l'exclusion d'un maximum de 6 semaines à une période de 7 à 12 semaines avec, en prime, une réduction des prestations pour les semaines restantes à 50 % du salaire hebdomadaire moyen). L'alibi de cette réforme : les besoins en formation professionnelle...

### ► Loi C-113 (avril 1993)

En plus d'abaisser le taux de prestations de 60 % à 57 % de la moyenne salariale des 20 dernières semaines de travail, la loi C-113 impose surtout la perte du droit aux prestations pour les personnes réputées avoir quitté volontairement leur emploi sans justification ou l'avoir perdu en raison de leur propre « inconduite ». C'est à partir de ce moment que le « départ volontaire » ou le « congédiement » devient une arme de chantage, trop souvent utilisée par des employeurs mal intentionnés.

### ► Loi C-17 (juin 1994)

Officiellement opposé aux compressions imposées par le gouvernement conservateur précédent, le nouveau gouvernement libéral, fraîchement élu, s'inscrit dans la même logique que ses prédécesseurs : la durée des prestations est réduite et le taux de prestations passe de 57 % à 55 %.

### ► Loi C-12 (mai 1996)

Avec ce projet de loi, le gouvernement d'alors décrète qu'il faut abolir le chômage : pour ce faire il supprimera les chômeurs! Clairement, ce gouvernement s'est attaqué à ceux qui forment le gros

des bataillons de chômeurs, autrement dit ceux dont la position est la plus vulnérable sur le marché du travail. Ainsi, en considérant dorénavant les heures de travail pour se qualifier aux prestations de chômage, plutôt que les semaines, il en profite pour exiger plus de temps de travail pour se qualifier, affectant du même coup les travailleurs les plus précaires. L'instauration de mesures comme le « dénominateur » et la « période de base », dont l'effet direct est de pénaliser monétairement les prestataires, suit cette même logique. Les conséquences de cette réforme n'ont pas tardé à se faire sentir : la couverture du régime, alors à plus de 80 %, chute à moins de 50 % des chômeurs. Le nombre de prestataires ayant ainsi été réduit de moitié, la caisse d'assurance-chômage libère des milliards de dollars de surplus que le gouvernement va détourner sans vergogne.

Les principales mesures de cette réforme s'appliquent toujours. Celles-ci :

- Le nombre maximum de semaines payables en assurance-chômage est diminué de 5 semaines : la période maximale passe de 50 à 45 semaines. Dans les faits, la durée moyenne d'une période de prestations au Canada, qui varie selon le temps de travail accumulé et le taux de chômage de la région où on habite, est de 19 semaines.
- Resserrement des critères d'admissibilité. En d'autres mots, il faudra accumuler plus de temps de travail pour se qualifier. Par exemple, avant le 1<sup>er</sup> juillet 1996, un prestataire considéré comme nouvel arrivant pouvait se qualifier avec 20 semaines de travail, à raison d'un minimum de 15 heures par semaine, c'est-à-dire 300 heures. Dorénavant, il faudra à cette même personne avoir accumulé 910 heures, c'est-à-dire 3 fois plus! Pourtant, les chantres de cette réforme prétendaient que faire de chaque heure de travail une heure assurable représentait une meilleure couverture. Dans les faits, il s'agissait d'une véritable escroquerie.

- Instauration d'une « période de base » et d'un « dénominateur » dont la logique vise à modifier considérablement le mode de calcul du taux de prestations, à la baisse bien entendu. Cette mesure pénalise tout particulièrement les gens dont les périodes d'emploi sont discontinues : travailleurs sur appel, occasionnels, saisonniers, contractuels...
- Instauration de la règle d'intensité dont l'objet est aussi de diminuer progressivement le taux de prestations de 55 % à 50 % (cette règle a été abolie au printemps 2001).
- Durcissement considérable des sanctions liées aux déclarations dites frauduleuses : plus fortes pénalités et imposition d'un avis de « violation » qui a pour effet direct d'augmenter le nombre d'heures nécessaire pour se qualifier sur les deux prochaines demandes de chômage, au cours des cinq prochaines années. On ne dira jamais assez l'importance de contester systématiquement ce genre de décisions.
- Diminution du maximum assurable et suppression de toute indexation annuelle (réindexé seulement à partir de 2007).
- Augmentation du taux de prestations pour les familles à faible revenu (un ou deux adultes et au moins un enfant à charge) dont le revenu familial annuel est inférieur à 25 921\$ et recevant la « Prestation fiscale pour enfants ». Cela représentait le seul bon point!

## **Légers assouplissements et autres modifications**

- Sanctionné le 29 juin 2000 (peu avant les élections!), le projet de loi C-32 vient assouplir les critères d'admissibilité pour les prestations spéciales, les faisant passer de 700 à 600 heures, et allonge la période de prestations parentales de 10 à 35 semaines (depuis ce temps, en 2006, les prestations maternité et parentales sont passées sous juridiction québécoise).

- Sanctionné le 10 mai 2001, le projet de loi C-2 élimine la règle d'intensité et restaure le taux de prestations à 55 %, établit un seuil unique de remboursement de prestations à partir de 55 250 \$ de revenu net (ce chiffre vaut pour 2011), et n'oblige plus le remboursement des prestations spéciales même une fois dépassé ce seuil. De plus, les nouveaux parents qui réintègrent le marché du travail pourront éventuellement se qualifier à l'assurance-chômage comme prestataires réguliers plutôt que comme nouveaux arrivants. Mais surtout cette loi consacre le détournement des fonds de la caisse d'assurance-chômage et gèle de nouveau le maximum assurable jusqu'à ce que le salaire industriel moyen (beaucoup moins élevé) le rejoigne.
- En 2002 et 2003, le gouvernement introduit différentes modifications aux règlements de l'assurance-emploi : imposition d'intérêts sur les dettes dites frauduleuses, établissement d'un régime de prestations spéciales dites de « compassion », etc.

## La valse des « projets-pilotes »

Les « projets-pilotes » représentent la réponse politique du gouvernement à nos campagnes de mobilisation et à la grogne des régions.

De nature administrative, et à durée limitée, ils commencent à être implantés en 2004 et visent des régions désignées ayant un taux de chômage de 10 % et plus. Au Québec, sur les 12 régions administratives, 6 sont visées :

- Bas Saint-Laurent et Côte-Nord
- Centre du Québec
- Chicoutimi-Jonquière
- Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine
- Nord-Ouest du Québec
- Trois-Rivières

Il y a essentiellement deux vagues de ces « projets-pilotes » qu'il faut retenir :

**1<sup>re</sup> vague :** mis en place le 6 juin 2004, pour une période de deux (2) ans, un premier projet-pilote fait en sorte **d'augmenter**, pour les régions désignées, **la période de prestations de cinq (5) semaines**. Après en avoir étendu la portée à l'ensemble des régions canadiennes au printemps 2009, ce projet-pilote est redevenu une mesure ne visant que les régions désignées à partir de septembre 2010. Il est en vigueur jusqu'au 15 septembre 2012.

**2<sup>e</sup> vague :** les « projets-pilotes » suivants ont débuté entre le mois d'octobre et le mois de décembre 2005. Ils améliorent les conditions du régime sous les aspects suivants :

- **Calcul du taux de prestation sur la base des 14 meilleures semaines** de la dernière année (ce qui élimine de facto la période de base et le dénominateur). Ce « projet-pilote » se termine le 25 juin 2011 et ne vise que les régions désignées.
- **Augmentation du gain admissible** (revenu de travail qui n'affecte pas la prestation de chômage) : de 25 %, le pourcentage passe à **40 %**, et le plancher de 50 \$ est augmenté à 75 \$. Ce « projet-pilote » se termine le 6 août 2011. À noter que depuis septembre 2008, **cette mesure vise l'ensemble des régions du Canada**.
- Critère d'admissibilité pour les nouveaux arrivants réduit à **840 heures au lieu de 910**. Ce « projet-pilote » s'est terminé le 4 décembre 2010, et n'a pas été renouvelé.

Disons-le franchement, ces projets-pilotes ont l'humeur très électorale et relèvent d'une gestion à la petite semaine du programme d'assurance-emploi.

## **Depuis 1<sup>er</sup> janvier 2006, les prestations maternité et parentales sont sous la juridiction du Québec**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, et seulement pour le Québec, l'assurance-emploi n'est plus responsable des prestations maternité et parentales versées aux nouveaux parents. En effet, un nouveau régime a vu le jour : le Régime québécois d'assurance parentale. C'est ce régime qui prend la place de l'assurance-chômage en ce domaine. Nous y consacrons un chapitre.

## **Les travailleurs méritent mieux!**

Malgré la correction de certains irritants, rien n'est fait pour répondre aux problèmes engendrés par les nombreuses contre-réformes imposées entre 1990 et 1996. Pire : de façon générale, on a consacré l'établissement à la baisse du régime d'assurance-emploi. Cela est inacceptable dans la mesure où la caisse d'assurance-emploi, financée à même nos cotisations, possède les ressources nécessaires pour répondre aux besoins véritables de la population travailleuse. C'est pour cela que nos revendications sont toujours d'actualité.