

L'assurance-emploi, 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 unique qu'est le gouvernement, 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-emploi. 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 d'assurance-emploi est hautement judiciairisé. Ainsi, au sens même de la législation, le fardeau de la preuve incombe souvent 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 Canada (RHDCC). Grosse

machine bureaucratique, cette administration traite fréquemment les prestataires avec peu d'égards. Il s'agit d'une machine administrative 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 un temps. 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 auprès des travailleurs et des travailleuses 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 le milieu 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 cinq reprises (en novembre 1990 avec C-21; en avril 1993 avec C-113; en juin 1994 avec C-17; en mai 1996 avec C-12 et en juin 2012 avec C-38) et ce malgré les batailles livrées pour empêcher ces reculs.

Chronologie des « événements »

5 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 refus d'emploi, 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...

5 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.

5 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 %.

5 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 occupent la position 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 principalement ceux et celles qui travaillent à temps partiel, soit 20 % de la main d'œuvre canadienne.

Les conséquences de cette réforme n'ont pas tardé à se faire sentir : la couverture du régime chute à moins de 50 % des chômeurs. Le nombre de prestataires ayant ainsi été réduit, 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 étaient les suivantes : réduction du nombre maximum de semaines payables en prestations d'assurance-emploi (la période maximale passe de 50 à 45); resserrement drastique des critères d'admissibilité (beaucoup plus de temps de travail pour se qualifier); instauration d'un nouveau mode, complexe, du calcul du taux de prestations (avec « période de base » et « dénominateur ») portant préjudice aux personnes dont les périodes d'emploi sont discontinues; instauration d'une règle d'intensité faisant en sorte de diminuer progressivement le taux de prestations de 55 % à 50 %; 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); diminution du maximum assurable et suppression de toute indexation annuelle (réindexé seulement à partir de 2007); et, 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 ». Ce montant de revenu familial n'a d'ailleurs jamais été indexé depuis...

Par la suite, différents aménagements ont eu cours, parfois des assouplissements, parfois de nouvelles contraintes. Ainsi :

5 Le 29 juin 2000, le projet de loi C-32 assouplit 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).

5 Le 10 mai 2001, le projet de loi C-2 élimine la règle d'intensité, établit un seuil unique de remboursement de prestations (en 2013, ce seuil est de 59 250 \$ du revenu net), 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-emploi comme prestataires réguliers plutôt que comme nouveaux arrivants.

5 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.

Il y a aussi eu la valse des « projets-pilotes » qui ont commencé à être implantés en 2004 et visaient à améliorer certaines conditions de l'assurance-emploi dans des régions désignées ayant un taux de chômage de 10 % et plus (au Québec, 6 régions administratives sur 12 : Bas Saint-Laurent et Côte-Nord, Centre du Québec, Chicoutimi-Jonquière, Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, Nord-Ouest du Québec, Trois-Rivières). De nature administrative, et à durée limitée, il y a eu essentiellement deux vagues de ces « projets-pilotes » :

1ere vague : mis en place le 6 juin 2004, pour une période de deux (2) ans, et renouvelé par la suite, un premier projet-pilote faisait en sorte d'augmenter, pour les régions désignées, la période de prestations de cinq (5) semaines. Il a pris fin le 15 septembre 2012.

2e vague : Une autre série de « projets-pilotes » ont débuté entre le mois d'octobre et le mois de décembre 2005, régulièrement renouvelés jusqu'à leur abolition par le gouvernement conservateur. Ils amélioreraient les conditions du régime sous les aspects suivants : le calcul du taux de prestation basé sur les 14 meilleures semaines de la dernière année - a pris fin le 6 avril 2013; l'augmentation du gain admissible (revenu de travail qui n'affecte pas la prestation de chômage) à 40 % du taux de prestations, avec un plancher à 75 \$ - a pris fin le 4 août 2012 et remplacé par un nouveau projet-pilote beaucoup moins intéressant (voir le chapitre *Puis-je travailler et recevoir de l'assurance-emploi?*, p. 69); un critère d'admissibilité pour les nouveaux arrivants réduit à 840 heures au lieu de 910 – ce dernier « projet-pilote » s'est terminé le 4 décembre 2010 et n'a pas été renouvelé.

Les conservateurs ont décidé qu'il n'y aurait plus de valse, plutôt un chemin de croix.

C-38 (juin 2012) : une réforme brutale

Personne n'a vu venir cette réforme, annoncée brutalement dans le cadre du budget fédéral de mars 2012, et qui a donné lieu à la loi d'exécution du budget C-38, adoptée par le Parlement canadien au mois de juin suivant. Cette réforme pousse l'odieux dans des retranchements que nous n'aurions pu imaginer.

D'une part, on met fin aux derniers projets-pilotes en vigueur, celui qui accordait par exemple pour les régions désignées une prolongation de 5 semaines de prestations (terminé le 15 septembre 2012), un autre sur le calcul du taux de prestations établi sur la base des meilleures 14 semaines de travail (terminé le 6 avril 2013), enfin celui sur le gain admissible qui accordait un plancher de 75 \$ jusqu'à 40 % du taux de prestations (terminé le 4 août 2012) et qui est remplacé par une nouvelle mesure administrative (projet-pilote) qui applique immédiatement une coupure sur les prestations de la moitié du gain de travail.

Cette loi a aussi introduit une nouvelle méthode de calcul du taux de prestations, et cela à compter du 7 avril 2013. Dorénavant, ce calcul sera établi sur un « certain nombre » des meilleures semaines de la dernière année, ce nombre étant fixé par le dénominateur, variable selon le taux de chômage de la région où on habite. Si de façon générale, on améliore cet aspect du calcul du taux, en faisant tomber la « période de base », on maintient ce caractère aléatoire du « dénominateur », mais surtout il y a de grands perdants, les régions à haut taux de chômage qui bénéficiaient du projet-pilote expliqué plus haut.

Les mesures les plus importantes de cette réforme sont les suivantes. Il y en a deux :

- La mesure la plus révélatrice probablement de l'esprit de cette réforme, parce que profondément insidieuse, est celle de la redéfinition de l'emploi convenable et la création de classes distinctes de chômeurs (prestataires fréquents, prestataires occasionnels et travailleurs de longue date) qui ne disposeront plus des mêmes droits ni ne seront soumis aux mêmes obligations. Ceux qui sont nommément visés sont les prestataires fréquents, soit plus du quart des demandeurs d'assurance-emploi, composés à 80 % de travailleurs et de travailleuses de l'industrie saisonnière. Les citoyens ne sont plus égaux devant la loi. Ainsi, le prestataire fréquent devra chercher un emploi similaire ou différent et jusqu'à 70 % de son salaire à compter de la 7^e semaine de sa période de prestations (à 80 % au cours des 6 premières semaines), envisager des conditions de travail à la baisse, avec un temps de déplacement jusqu'à 1 heure de sa résidence, parfois plus. Tout cela, sans compter l'arbitraire qui gèrera à coup sûr l'application de ces nouveaux règlements.

- L'abolition depuis le 1^{er} avril 2013 des tribunaux administratifs dont le premier palier (Conseil arbitral) reposait sur un fonctionnement paritaire et leur remplacement par une nouvelle instance, soit le Tribunal de la sécurité sociale (TSS) qui aura deux paliers : la division générale (ancien conseil arbitral) et la division des appels (qui remplace le Juge-arbitre). Au Tribunal de la sécurité sociale il n'y aura qu'un seul commissaire nommé par le gouvernement. Ils seront une quarantaine à plein temps pour s'occuper des dossiers de l'assurance-emploi à la grandeur du Canada et il y aura de nombreux obstacles procéduriers comme l'obligation de déposer une

demande de révision administrative avant de pouvoir faire appel à ce tribunal qui disposera, il faut le dire, de pouvoirs discrétionnaires importants (refus sommaire, rendre une décision sur la foi du dossier, etc.).

L'application de cette réforme, annoncée en mars 2012, s'est étalée sur plus d'un an, jusqu'en avril 2013.

Depuis 1er janvier 2006, les prestations maternité et parentales sont sous la juridiction du Québec

Nous rappelons qu'au Québec, depuis le 1er janvier 2006, les prestations maternité et parentales ne relèvent plus du programme fédéral d'assurance-emploi. En effet, un nouveau régime a vu le jour : le Régime québécois d'assurance parentale. Nous y consacrons un chapitre.