

## QUE FAIRE DES SURPLUS ?

La priorité : mettre fin au détournement  
des fonds de la caisse d'assurance-emploi

**Mémoire présenté**  
**devant le**  
**Comité permanent des finances**  
le 17 octobre 2001  
à Montréal



**CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES**

**AOÛT 2001**

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
<b>PRÉSENTATION .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>DES SURPLUS ET DE LEUR PROVENANCE.....</b>	<b>3</b>
La fixation du taux de cotisation.....	3
<b>CE QUE LE RÉGIME DEVRAIT ÊTRE .....</b>	<b>7</b>
Les notions de nouvel arrivant et de première et deuxième catégories.....	8
Les conditions d'admissibilité .....	10
La durée et le calcul des prestations.....	12
Le relèvement du seuil de remboursement des cotisations.....	13
L'exclusion totale, une mesure « injuste » .....	14
Les prestations d'emploi, un droit ?.....	15
<b>TRAVAILLEURS VIEILLISSANTS : L'URGENCE D'AGIR.....</b>	<b>16</b>
Retourner sur les bancs d'école, la solution pour tous ?.....	16
Un programme de soutien du revenu pour les travailleurs âgés .....	16
<b>LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET DES PROGRAMMES SOCIAUX.....</b>	<b>18</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>20</b>

---

## Présentation

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente quelque 60 000 salariés au Québec. Nos membres oeuvrent dans presque tous les secteurs d'activité économique, avec une forte concentration dans les PME<sup>1</sup> québécoises et en régions.

Nous sommes donc à même de constater, puisque nos membres en furent les témoins directs, que les réformes du régime d'assurance-chômage/emploi des années 1990 ont fait très mal à l'économie de certaines régions du Québec, sans compter qu'elles ont heurté la dignité des milliers de travailleurs qui y gagnent leur vie. Comme ces réformes ont été faites au nom de la lutte au déficit, il nous apparaît normal, lorsqu'on discute de l'attribution des surplus à l'avenir, de discuter d'abord et avant tout du sort du régime d'assurance-chômage/emploi.

---

<sup>1</sup> Petites et moyennes entreprises.

---

## Introduction

Comme les surplus sont maintenant au rendez-vous, comme la lutte au déficit est terminée, comme c'est en son nom que plusieurs gouvernements successifs se sont mis à sabrer dans le régime d'assurance-chômage, rebaptisé depuis 1996 le régime d'assurance-emploi, il est temps de rétablir ce régime de façon à ce qu'il serve ses préceptes d'origine, à savoir l'aide aux personnes qui perdent leur emploi avant tout autre usage. Il est donc temps selon nous de remettre les choses à l'endroit. Surtout que, selon le vérificateur général lui-même, si le déficit zéro a été atteint si rapidement, trois ans plus tôt en fait, c'est grâce à l'apport des surplus de la caisse du régime d'assurance-emploi aux surplus totaux.

Nous nous adressons au Comité permanent des Finances, alors que notre but principal est d'apporter des changements à la *Loi sur l'assurance-emploi*, parce que ce comité déposera son rapport au ministre des Finances, M. Paul Martin. Or, c'est ce même ministre des Finances, depuis l'adoption du projet de loi C-2, en avril dernier, qui a le pouvoir de fixer le taux de cotisation au régime de l'assurance-emploi, en collaboration avec le ministre du Développement des ressources humaines. De plus, l'histoire récente nous démontre que plusieurs des importants changements apportés au régime d'assurance-chômage/emploi sont intervenus dans le cadre de processus budgétaire, particulièrement la contre-réforme de 1994 et la réforme de 2000 sur les congés parentaux et de maternité.

---

## Des surplus et de leur provenance

Si le gouvernement fédéral réalise depuis quelques années des surplus, il le doit en grande partie aux surplus de la caisse de l'assurance-emploi. Même le vérificateur général affirme que ce détournement se fait au détriment de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*. En conséquence, nous considérons qu'il s'agit purement et simplement du détournement du pouvoir constitutionnel d'instauration d'un régime d'assurance assumant le risque chômage puisque les cotisations sont détournées à d'autres fins que celles du régime.

### La fixation du taux de cotisation

Depuis l'adoption du projet de loi C-2, une dérogation a été apportée à l'article 66 par l'adjonction de l'article 66.1, introduisant un précédent dans la fixation du taux de cotisation. L'article 66 stipule que c'est la Commission de l'assurance-emploi qui fixe chaque année le taux de cotisation, avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de Développement des ressources humaines et du ministre des Finances, en vue « *d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi et maintenir une certaine stabilité des taux* ». Le rôle de la Commission est donc clairement balisé par les besoins de la caisse d'assurance-emploi, même si, comme l'indique le vérificateur général, les surplus actuels démontrent l'absence de critères clairement identifiés pour atteindre cet objectif.

Nous suspectons que le gouvernement, aux prises avec ses promesses de réductions d'impôt à la veille d'une récession économique, ne veut surtout pas renoncer à utiliser comme il l'entend les surplus annuels de la caisse d'assurance-emploi qui sont de l'ordre de 7 milliards \$. Par l'ajout de l'article 66.1, le législateur fait disparaître le rôle de la Commission dans la fixation du taux de cotisation, pour l'instant pour les seules années 2002 et 2003. Qui sait où il s'arrêtera par la suite ? Pour ces deux années, c'est le gouvernement (gouverneur en conseil) qui fixera le taux de cotisation sur la recommandation du ministre de Développement des ressources humaines et du ministre des Finances sans aucune balises liées au régime.

Il n'y a plus aucune référence au besoin d'auto-suffisance de la caisse ni même au besoin de stabilisation des taux de cotisation. Pourtant, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a estimé que, dans son rapport 2001, « *une réserve de 10 à 15 milliards \$ devrait, à la veille d'une*

---

*récession, permettre de rencontrer tous les coûts à survenir au cours de celle-ci. Cela devrait permettre d'éviter tout déficit cumulatif ou toute hausse des taux de cotisation »* (page 11). L'actuaire en chef conclut que le taux de cotisation pour 2001 pourrait être fixé beaucoup plus bas que celui annoncé par le ministre des Finances dans son dernier budget, soit 2,25 %.

*Pour 2001, il y aurait peu de risques à réduire le taux de cotisation aux environs de 2,10 %. Au regard de l'objectif de suffisance, ce taux est juste à la limite supérieure des taux stables de longue durée. Il devrait suffire à défrayer les coûts annuels du régime même en cas de récession en l'an 2001. Dans le cas probable de stabilité [du taux de chômage], la réserve pourrait atteindre 39 milliards \$ l'an prochain [par rapport à 33,6 milliards en l'an 2000] et ouvrir la voie à un taux stable [de cotisation] de longue durée encore plus bas.*

*Il semble probable qu'un taux aussi bas que 1,75 % puisse être fixé pour 2001 et maintenu par la suite pour plusieurs années. Ce taux contiendrait une marge de sécurité moindre, mais le niveau actuel des réserves rendrait cette option raisonnable.<sup>2</sup>*

Tout indique (surplus accumulés et budgétés) que le gouvernement ne se contente pas d'un taux de cotisation qui pourrait « suffire à défrayer les coûts annuels du régime même en cas de récession ». Ce qu'il désire, c'est que les surplus de la caisse d'assurance-emploi continuent à s'accumuler au moins au rythme de 5 milliards \$ par année, comme le démontre bien l'énoncé économique du 18 octobre 2000<sup>3</sup>.

Il est donc clair que le taux de cotisation est établi selon les besoins de financement du gouvernement qui, ne l'oublions pas, a réussi à atteindre le déficit zéro trois ans plus tôt que prévu grâce aux surplus de la caisse d'assurance-emploi<sup>4</sup>. Le gouvernement tente de toute évidence de mettre la main de façon

---

<sup>2</sup> Voir le **Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2001**, DRHC, page 15.

<sup>3</sup> **Énoncé économique et mise à jour budgétaire**, déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances, M. Paul Martin, le 18 octobre 2000. Si l'on compare les recettes budgétaires (page 86) avec les dépenses de programmes (page 88), sous la rubrique assurance-emploi, on se rend compte que le ministre des Finances compte sur des surplus importants de la caisse d'assurance-emploi au moins jusqu'en 2005-2006. Les surplus sont prévus être de plus de 7 milliards en 1999-2000 et 2000-2001, pour baisser à 6,2 milliards en 2001-2002, puis se stabiliser au-dessus de 5 milliards entre 2002-2003 et 2005-2006.

<sup>4</sup> Voir le **Rapport du vérificateur général du Canada** de décembre 2000, page 34-20, pièce 34.1. Selon le Vérificateur général, sans l'excédent annuel du Compte de l'assurance-emploi, le gouvernement n'aurait pas atteint le déficit zéro, voire accumulé des surplus, en 1997, mais en 2000 seulement.

---

définitive sur les surplus accumulés et budgétés de la caisse d'assurance-emploi<sup>5</sup> pour en faire ce que bon lui semble, alors que cet argent ne lui appartient pas. Rappelons que le fédéral ne contribue plus à la caisse depuis 1990.

Tout le monde s'entend pour dire que le gouvernement fédéral doit cesser de piger dans la caisse d'assurance-emploi, des associations de défense des chômeurs aux géants de la finance, du Nouveau parti démocratique à l'Alliance canadienne, des centrales syndicales aux associations patronales. Bien sûr, il y a désaccord sur le sort de ces surplus : certains voudraient en tarir la source en réduisant drastiquement les cotisations (l'Alliance canadienne, le Conseil du patronat du Québec et la plupart des associations patronales), alors que d'autres, dont la CSD, préconisent plutôt l'amélioration sensible du régime par un retour aux sources. Une fois cette étape franchie, s'il existe toujours des surplus à la caisse d'assurance-emploi, il sera alors temps de débattre de leur sort. Pour ceux-là, donc pour nous, l'argent des surplus appartient aux chômeurs et aux chômeuses du pays, qui devraient pouvoir décider de l'affectation des surplus, sans nécessairement que cette décision n'en soit une de réduction du taux de cotisation.

Nous sommes contre la réduction du taux de cotisation à l'assurance-emploi pour l'instant parce, d'une part, nous l'avons dit, le régime doit être amélioré de façon à réellement couvrir le risque chômage de ceux et celles qui en paient les cotisations. Mais, d'autre part, la réduction du taux de cotisation n'apparaît même pas justifiée par la lourdeur (sic) des charges sociales<sup>6</sup> au pays. En effet, selon l'OCDE, les charges sociales en proportion du produit intérieur brut (PIB) au Canada, bien qu'étant en légère augmentation par rapport à 1980, se sont stabilisées au cours des dernières années analysées (1995 et 1996). Mais, surtout, elles se situent beaucoup plus bas que la moyenne de l'OCDE (6 % versus 10,1 %) ou même que la moyenne du G-7 (qui, elle, se situe à 11,5 % en 1996). Qui plus est, les charges sociales au Canada (6,0 % du PIB) se situent même plus bas que ce qu'elles sont aux États-Unis, un

---

<sup>5</sup> Même que Mme Stewart, ministre du Développement des ressources humaines Canada, niait carrément l'existence même de ces surplus, dans le communiqué de presse du 28 septembre 2000 accompagnant le projet de loi C-44 (devenu à la session suivante le projet de loi C-2). Pourtant, le vérificateur général, encore une fois, souligne que ces sommes portent intérêt. Pas mal pour des surplus qui n'existent pas !

<sup>6</sup> Définies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme étant la somme des cotisations de sécurité sociale et des impôts sur les salaires et la main-d'œuvre. Les données suivantes sont de l'OCDE et ont été publiées dans **L'emploi et le revenu en perspective**, une publication mensuelle de Statistique Canada (no 75-001-XPB au catalogue), dans un article de Zhengxi Lin intitulé « Charges sociales - tendances récentes », vol. 12, no 3, automne 2000, pp. 22 à 34 ; voir en particulier le tableau de la page 31.

---

pays réputé pour son État minimum (7,0 %, toujours en 1996). Enfin, toujours selon les données de l'OCDE, il appert que, pour les années plus récentes, la stabilité est à l'honneur. Et, lorsqu'il y a augmentation des charges sociales en proportion du PIB au pays, cette augmentation, minime, ne fait que suivre la tendance observée dans les pays de l'OCDE, des États-Unis en particulier. Le Canada s'avère donc très concurrentiel avec ses principaux partenaires commerciaux sur le plan des charges sociales, il n'y a pas de raison de pousser en faveur d'une réduction du taux de cotisation à l'assurance-emploi.

Pour ce qui est de la recommandation 12 du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (RHPH)<sup>7</sup>, qui demande d'examiner l'opportunité ou non d'égaliser les cotisations des employeurs et des employés, la CSD se situe dans le camp de ceux qui pensent que le rapport de 1,4 pour 1 actuel doit demeurer. Pour trois principales raisons. D'abord, suite aux réformes des années 1990, tous ceux qui se retrouvent au chômage actuellement le sont à la suite d'une décision des employeurs puisque ceux qui démissionnent ou qui sont congédiés pour inconduite n'ont plus droit aux prestations d'assurance-emploi régulières. Il nous apparaît donc normal que les employeurs paient une cotisation plus élevée que les travailleurs. D'autre part, nous l'avons dit, nous pensons que le niveau de cotisation actuel ne pose pas de problème en soi, c'est plutôt la couverture du régime qu'il faut revoir. Enfin, de tous les pays de l'OCDE<sup>8</sup>, le Canada est, avec l'Islande, le pays où les recettes fiscales provenant des particuliers ont le plus augmenté en proportion de celles provenant des sociétés entre 1980 et 1997. Les premières ont augmenté de 64,6 %, alors que les secondes n'ont augmenté que de 2,1 %. Les recettes fiscales en provenance des particuliers au Canada, entre 1980 et 1997, ont donc augmenté en proportion 30 fois plus que celles en provenance des sociétés<sup>9</sup>. Et le patronat voudrait nous convaincre qu'il devrait avoir droit à une réduction de cotisation à l'assurance-emploi ! Pour nous, il n'y a pas de motif valable derrière cette demande.

---

<sup>7</sup> **Au-delà du projet de loi C-2 : examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi**, Rapport du Comité permanent du RHPH, déposé en mai 2001 par Peter Adams, député et président du comité.

<sup>8</sup> Voir encore une fois **L'emploi et le revenu en perspective**, toujours sous la plume de Zhengxi Lin, l'article intitulé « Fiscalité internationale : tendances récentes », vol. 13, no 1, pp. 44 à 48 ; en particulier le tableau de la page 48.

<sup>9</sup> Seule l'Islande se rapproche un tant soit peu de ce rapport de 30 à 1, avec un rapport de 20 à 1 puisque là-bas, les recettes fiscales provenant des particuliers ont augmenté de 130,0 % entre 1980 et 1997, alors que celles provenant des sociétés ont augmenté de 6,7 %.

---

Enfin, le détournement de fond de la caisse d'assurance-emploi se fait aussi au détriment de la couverture du régime, faisant en sorte que le ratio prestataires/chômeurs ait chuté de plus de 80 % à environ 40 % en quelques années seulement<sup>10</sup>. En plus d'une couverture réduite, qui mine l'accès au régime, ce détournement de fond se fait aussi au détriment des personnes qui se qualifient au régime puisque le taux de remplacement du revenu et la durée des prestations ont été considérablement réduits.

### Ce que le régime devrait être

Est-il besoin de rappeler, comme l'avait fait Bryce Mackasey, dans son livre blanc de 1970, le rôle important que joue le régime d'assurance-chômage/emploi quant à l'équité et la pleine participation des citoyens à la société canadienne ? Il semble bien que oui, malheureusement. Au cours des dernières années, les contre-réformes de l'assurance-chômage/emploi et les réductions d'impôt à tout prix<sup>11</sup> semblent nous indiquer que le Canada recherche seulement « *la réalisation de progrès technique et l'accroissement de sa richesse* » sans se soucier « *d'assurer une répartition plus équitable du patrimoine national* », encore moins de « *la réalisation des aspirations et des aptitudes de toute sa population* »<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Voir Ruth Rose, **La diminution de la couverture du régime d'assurance-emploi au Canada**, texte ronéoté, 11 pages. Mme Rose est professeur de sciences économiques à l'Université du Québec à Montréal. Son étude démontre que, si le ratio prestataires/chômeurs est peut-être questionnable, même s'il demeure valide, selon elle, pour démontrer historiquement la réduction importante de couverture du régime, de nombreux autres ratios indiquent que la couverture du régime d'assurance-emploi a été fortement réduite dans les années 1990. Elle démontre trois choses :

- 1) Il y a bel et bien eu une diminution très importante de l'accès aux prestations d'assurance-chômage, d'abord chez l'ensemble des chômeurs. Chez les « chômeurs expérimentés », c'est-à-dire les personnes sans emploi qui ont travaillé au cours de l'année précédente, la baisse a été de 42 %.
- 2) En 1997, seulement 25 % de l'ensemble des chômeurs recevaient des prestations régulières. En 1998, à cause de l'amélioration de la conjoncture, ce pourcentage était de 29 %.
- 3) En 1997, seulement 36 % des « prestataires potentiels » recevaient des prestations régulières; un « prestataire potentiel », au sens défini par l'étude de DRHC, est une personne sans emploi qui a travaillé au moins huit semaines dans un emploi assurable au cours de l'année précédente.

<sup>11</sup> Non pas que nous soyons contre toute réduction d'impôt, nous croyons toutefois que la priorité du gouvernement devrait être ailleurs, notamment faire de l'assurance-emploi un régime qui assume le risque chômage et rétablir les niveaux de financement passés en matière de santé et de programmes sociaux partout au pays.

<sup>12</sup> Ministère du Travail, **L'assurance-chômage des années 70** (aussi appelé Rapport Mackassey), Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1970, p. 3. Pour Bryce Mackassey, au contraire de ce qui semble être

---

Or, pour le ministre du Travail de l'époque, il était absurde de séparer l'accroissement de la richesse de sa répartition plus équitable et de la réalisation des aspirations de tous. La généralisation du régime d'assurance-chômage faisait même, pour lui, clairement « *appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités des Canadiens plus fortunés qui occupent un meilleur emploi envers ceux qui, faute d'instruction ou d'occasions propices, occupent des emplois moins stables* »<sup>13</sup>.

Pour que cette solidarité sociale puisse s'exprimer concrètement à nouveau, le régime doit être modifié sous plusieurs aspects. Notre analyse prend pour point de départ les dernières modifications au régime, apportées par le projet de loi C-2, adopté en avril dernier.

#### Les notions de nouvel arrivant et de première et deuxième catégories

Le projet de loi C-2 a corrigé en partie une des plus grandes injustices qui touchaient particulièrement les femmes, en modifiant quelque peu la notion de nouvel arrivant. Il sera désormais plus facile, pour une travailleuse ou un travailleur qui a quitté le marché du travail pour une période supérieure à un an pour s'occuper de son jeune enfant, de pouvoir toucher à nouveau des prestations d'assurance-emploi dans le cas d'une perte d'emploi.

Toutefois, cette modification ne s'avère que partielle car elle présuppose la réception de prestations spéciales au cours de la période prolongée de quatre ans qui sert à déterminer qu'une personne participe

---

*l'obsession du gouvernement actuellement, « les bienfaits de l'essor économique ne doivent pas s'adresser seulement aux personnes qui ont eu l'avantage de s'instruire, d'obtenir un emploi bien rémunéré et qui possèdent deux voitures et une maison à la campagne. En jouiront également la veuve ou la divorcée qui doit seule subvenir aux besoins de ces enfants avec le petit salaire gagné en travaillant de longues heures dans une usine de fabrication de vêtements du centre-ville, les jeunes qui ont dû quitter l'école afin d'aider leur famille et dont le métier n'a plus sa place dans une économie compliquée et ceux qui, ayant atteint la quarantaine, n'ont pas de travail, non parce qu'ils ne possèdent pas la formation nécessaire, mais parce que, dans notre société axée sur la jeunesse, on les trouve trop vieux.*

*» Le gouvernement du Canada veut préconiser des mesures sociales qui permettront de construire un pays non seulement en vue du progrès, mais aussi au profit de la population, une population qui doit être bien nourrie, qui doit pouvoir s'épanouir, dont les enfants doivent être bien instruits, qui a besoin de se distraire et de se récréer et, par-dessus tout, qui doit avoir du travail. »*

<sup>13</sup> Rapport Mackassey, op. cit., p. 6.

---

à la population active, ce qui continue d'exclure toutes les femmes ne rencontrant pas le critère de « prestataire de la première catégorie »<sup>14</sup>.

De plus, ce que nous ne pouvons accepter, c'est que le gouvernement fédéral n'ait réagi, en ce qui concerne la notion de nouvel arrivant, que pour désamorcer les poursuites judiciaires qui touchent cette question au pays. Pour nous, le législateur devait aller beaucoup plus loin et abroger totalement la notion de nouvel arrivant<sup>15</sup>, ce qui éliminerait le caractère éminemment discriminatoire de cette mesure contre les femmes, les jeunes, les immigrants et les personnes souffrant d'un handicap.

L'abrogation de la notion de « prestataire de la première catégorie » et de « prestataire de la deuxième catégorie », véhiculant un message particulièrement offensant, permettrait également de tenir compte de la réalité actuelle du marché du travail où prolifèrent les emplois dits atypiques.

Nous ne sommes pas les premiers à réclamer l'abrogation de ces deux concepts (notion de nouvel arrivant et celle de prestataires de la première et de la deuxième catégorie). Le Rapport Gershberg<sup>16</sup> en avait fait une de ses recommandations en 1981, le Rapport Forget<sup>17</sup> avait fait de même en 1986, ainsi que le Rapport Hawkes<sup>18</sup> en 1987. Même que, très récemment, dans l'arrêt Lesiuk<sup>19</sup>, un juge a déjà déclaré que les notions de première et de deuxième catégories étaient carrément discriminatoires.

---

<sup>14</sup> Avant la réforme de 1996, un prestataire de première catégorie devait avoir 20 semaines d'emploi assurable. Comme il suffisait d'avoir travaillé 15 heures par semaine pour ce faire, 300 heures de travail (20 semaines à 15 heures/semaine) suffisaient pour se qualifier comme prestataire de première catégorie. Du premier janvier 1997 au 30 décembre 2000, les prestations spéciales étaient payables au prestataire de première catégorie qui avait accumulé 700 heures d'emploi assurable. Depuis le 31 décembre 2000, cette norme a été abaissée à 600 heures.

<sup>15</sup> Nous fournissons aussi d'autres raisons pour abroger la notion de nouvel arrivant à la section qui suit et qui est intitulée LES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ.

<sup>16</sup> **L'assurance-chômage dans les années 1980**, rapport du Groupe de travail sur l'assurance-chômage, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, juillet 1981.

<sup>17</sup> **Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage**, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, novembre 1986.

<sup>18</sup> **Rapport du Comité permanent du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration**, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1987 (recommandation 6).

<sup>19</sup> CUB 51142.

---

### Les conditions d'admissibilité

Le projet de loi C-2 a changé très peu de choses aux conditions d'admissibilité, si ce n'est qu'il prévoit que la condition d'admissibilité de 910 heures ne s'appliquera plus aux parents qui se sont absentés du marché du travail pendant un an ou plus pour s'occuper de leurs enfants. Cependant, la condition d'admissibilité de 910 heures continuera de s'appliquer pour toute autre personne qui arrive ou qui revient sur le marché du travail, ce qui continuera donc d'affecter beaucoup plus durement que la règle de l'intensité les travailleurs à statut précaire. Nous ne pouvons par ailleurs que saluer l'abolition de la règle d'intensité, mais nous soulignons que cette mesure, à elle seule, est insuffisante pour remettre sur pied le régime d'assurance-emploi.

Le législateur, en ne soustrayant qu'un groupe de personnes de l'application de la condition d'admissibilité de 910 heures plutôt qu'en abolissant purement et simplement cette condition, semble se refuser à prendre en compte la réalité du marché du travail, qui a changé presque du tout au tout depuis les années soixante. Rappelons que 910 heures représentent 26 semaines de 35 heures de travail. Cette condition peut donc être atteinte sans trop de problèmes pour les personnes qui détiennent des emplois à temps plein. Or, la tendance lourde des dernières décennies est à la forte croissance des formes d'emploi qui tombent sous le vocable d'emploi atypique : l'emploi saisonnier, l'emploi temporaire, l'emploi à temps partiel et l'emploi autonome.

Par exemple, entre 1976 et 1995, l'emploi à temps plein n'a crû que de 8,6 % au Québec et de 26 % au Canada, pendant que l'emploi à temps partiel, lui, croissait de 126,7 % au Québec et de 77 % au Canada. L'emploi autonome a aussi connu une croissance phénoménale : +100,7 % au Québec et +94,5 % au Canada<sup>20</sup>. L'emploi temporaire aussi a crû considérablement, compte tenu que la période de référence est beaucoup plus courte, c'est-à-dire de 1989 à 1994 : +16 % au Québec et +32 % au Canada<sup>21</sup>.

Il serait donc plus que temps que le législateur reconnaisse ces nouvelles réalités en abrogeant complètement la notion de nouvel arrivant, en révisant les règles régulières actuelles d'admissibilité et en

---

<sup>20</sup> Ces données sont tirées de : **L'évolution de l'emploi atypique au Québec**, encart de la revue *Le Marché du travail*, mai 1998, pp. 22-23.

<sup>21</sup> Ibid., p. 75.

---

élaborant rapidement un règlement couvrant les travailleurs autonomes, comme le prévoit d'ailleurs l'article 5(5) de la loi depuis 1996.

À cette fin, nous proposons que le législateur adopte une norme unique de qualification au régime d'assurance-emploi. Nous recommandons que cette norme soit établie à 350 heures dans notre mémoire présenté devant le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition de la personne handicapée, en mars dernier. Le rapport unanime<sup>22</sup> de ce même comité, déposé le 31 mai 2001, recommande plutôt que la norme de nouvel arrivant soit réduite de 910 à 700 heures<sup>23</sup>, que soient réduites les normes régulières d'admissibilité afin de tenir compte de la situation des travailleurs saisonniers et, enfin, que soit revue à la baisse la norme déterminant la notion de première catégorie qualifiant aux prestations spéciales qui est actuellement de 600 heures. Cela dénote globalement une insatisfaction réelle quant aux différentes normes d'admissibilité.

L'adoption d'une norme unique d'admissibilité de 350 heures mettrait fin à ces différentes catégorisations rendant obscur l'accès aux droits prévus au régime d'assurance-emploi, elle tiendrait compte de l'évolution de l'emploi atypique au sein du marché du travail et elle éviterait le caractère discriminatoire des normes actuelles, principalement par rapport aux femmes, mais également par rapport aux jeunes, aux personnes immigrantes et aux personnes souffrant d'un handicap<sup>24</sup>.

L'adoption d'une norme unique mettrait également fin au tripatouillage de la définition des frontières des régions et aux insatisfactions et iniquités en découlant. La fixation d'une norme unique a été proposée par plusieurs intervenants devant le Comité permanent RHPH du 21 février au 21 mars dernier et reprend

---

<sup>22</sup> **Au-delà du projet de loi C-2 : examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi**, Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, Peter Adams, président, mai 2001, recommandation 1, page 3 de la version téléchargée à partir du site du parlement canadien ([www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/HUMA/Studies/Reports/humaa02-f.htm](http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/HUMA/Studies/Reports/humaa02-f.htm))

<sup>23</sup> Bien qu'il y ait divergence sur son niveau, tout le monde s'entend pour que cette norme soit abaissée considérablement. La ramener à 700 heures serait un pas dans la bonne direction.

<sup>24</sup> Voir, entre autres, les mémoires du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme. D'abord celui présenté à la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, en janvier 1986, 37 pages ; mais aussi celui présenté au Comité législatif sur le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage, septembre 1989, 35 pages.

---

la proposition d'une norme fixe de 350 heures retenue par la Commission Forget<sup>25</sup>, la seule Commission royale d'enquête s'étant intéressée à la question des heures de travail pour se qualifier au régime et ayant eu clairement mandat, à l'époque, par le ministre, dans le cadre de la révision du régime d'assurance-chômage, de tenir compte de l'entrée en vigueur de la Charte canadienne des droits et libertés, afin de proposer des solutions non discriminatoires<sup>26</sup>.

#### La durée et le calcul des prestations

Il est clair que, même si de nombreux travailleurs à statut précaire, en particulier les saisonniers, pourront bénéficier, grâce à l'adoption du projet de loi C-2, de l'abrogation de la règle de l'intensité, ils n'en continuent pas moins d'être beaucoup plus durement touchés par les autres changements apportés par les réformes des années 1990, notamment en ce qui a trait à la durée et au calcul des prestations. La durée est dorénavant si courte qu'un grand nombre de travailleurs saisonniers sont aux prises avec le phénomène surnommé le « trou du printemps », c'est-à-dire une période pendant laquelle ils n'ont plus de prestations d'assurance-emploi, mais qui arrive trop tôt pour qu'ils soient rappelés à leur emploi. Ils se retrouvent alors sans revenu, la plupart voient leur revenus familiaux diminuer et leurs économies disparaître et, pour certains d'entre eux, cela signifiera avoir recours à l'aide sociale (aussi appelée l'assistance-emploi). Toutefois, pour tous, cela signifie un appauvrissement important.

Pour mettre fin à cet appauvrissement des travailleurs saisonniers et de ceux à statut précaire, une période de prestations ne devrait pas être plus courte que celle qui prévalait avant 1990. D'autre part, le législateur devrait rétablir à 50 le nombre de semaines de prestations recevables, un nombre maintenant accepté comme maximal pour le versement des prestations de maternité et parentales depuis le 31 décembre 2000, rappelons-le.

Le rétablissement de la durée des prestations au niveau d'avant 1990 est d'autant plus justifié que la réduction de cette durée fut présentée comme la part des chômeurs à la lutte au déficit. Comme le déficit est éliminé et que la caisse d'assurance-emploi enregistre des surplus importants, pour ne pas dire indécents, le rétablissement que nous proposons devrait s'imposer comme minimum à respecter.

---

<sup>25</sup> **Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage**, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, novembre 1986.

<sup>26</sup> Voir **Égalité pour tous**, Rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, présidé par J. Patrick Boyer, député, Ottawa, 1985. Voir aussi la Réponse au Rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, **Cap sur l'égalité**, Ottawa, Ministère de la justice, 1986.

---

Nous appuyons la recommandation du Comité permanent RPHH relative au calcul des prestations. Tout comme lui, nous proposons que, pour le calcul des prestations, le dénominateur soit égal au nombre de semaines nécessaire pour se qualifier au régime. Comme on parle maintenant d'heures de travail assurables plutôt que de semaines de travail assurables, le nombre de semaines nécessaire sera établi en divisant le nombre d'heures de travail par 35, qui est la norme en matière de semaine de travail depuis la réforme de 1996.

De plus, nous proposons l'abrogation de la notion de période de base et nous proposons aussi que seules les meilleures semaines de travail au cours de la période de référence, jusqu'à concurrence du dénominateur applicable à la région, entrent dans le calcul des prestations, de façon à éliminer les petites semaines qui réduisent le niveau des prestations.

Ce calcul devrait également tenir compte d'une réévaluation immédiate du maximum annuel assurable, à tout le moins au niveau de ce qu'il était en 1996, soit 42 380 \$, afin, notamment, comme le disait le ministre Mackassey, de rétablir ce lien de solidarité si cher aux Canadiens et qui unit les citoyens choyés et ceux qui le sont moins.

#### Le relèvement du seuil de remboursement des cotisations

« Aux termes de l'assurance-emploi, les travailleurs qui gagnent 2 000 \$ ou moins par année reçoivent un remboursement des cotisations qu'ils ont payées, étant donné qu'il est peu probable que ces derniers aient cumulé suffisamment d'heures de travail pour avoir droit à des prestations » (page 1.7). C'est dans ces termes que le **Rapport de contrôle et d'évaluation 2000** de l'assurance-emploi explique pourquoi ceux qui gagnent peu se voient rembourser les cotisations qui sont maintenant payables à partir du premier dollar gagné.

Nous ne faisons ici que reprendre cette explication, en la menant à son terme logique. Nous remettons en cause le seuil de 2 000 \$ précisément parce que tous ceux qui auront gagné plus de 2 000 \$ mais moins que la norme de qualification à l'assurance-emploi seront pénalisés du fait qu'ils auront payé des cotisations sans jamais pouvoir recevoir de prestations. Nous proposons que le seuil de revenu soit calculé de la façon suivante : chaque année, il s'agit d'établir la norme de qualification au niveau national de l'année précédente, chiffre que l'on multiplie par le salaire minimum le plus élevé en vigueur au pays pour établir qui aurait droit au remboursement de ses cotisations.

---

Par exemple, la norme nationale de qualification en 2000 serait de 665 heures étant donné que le taux de chômage se situe entre 6 et 7 %. Un travailleur aurait donc droit au remboursement de ses cotisations si, la même année, il gagnait moins de 5 054 \$ étant donné que le salaire minimum le plus élevé au pays est celui de la Colombie-Britannique à 7,60 \$/heure (665 heures/an x 7,60 \$/heure = 5 054 \$/an).

Le rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines recommande lui aussi que le seuil de remboursement soit haussé, mais à 3000 \$ seulement (recommandation 7). Nous jugeons que le montant de 3000 \$ est trop arbitraire alors que celui de 5000 \$ s'explique parfaitement bien en tenant compte de la norme nationale de qualification au régime.

#### L'exclusion totale, une mesure « injuste »

Les travailleurs qui abandonnent volontairement leur emploi, de même que ceux qui sont congédiés pour faute grave, se voient actuellement condamnés à une exclusion totale du régime d'assurance-emploi. Il s'agit de la peine capitale sans égard à des circonstances atténuantes à l'abandon volontaire d'un emploi et qui ne permet pas de voir réduite la portée de cette exclusion. De plus, ce n'est même plus l'abandon volontaire du dernier emploi occupé qui est pris en compte mais l'abandon de tout emploi dans la période de référence (voir l'arrêt A. Smith, A-875-96). Autrement dit, un salarié a quitté un emploi parce que son patron l'y a poussé, il n'a pas fait de demande de prestations, il s'est trouvé un autre emploi rapidement mais a perdu ce second emploi de manière permise. Au moment de sa demande de prestations, il peut être condamné à une exclusion totale à cause de l'abandon du premier emploi.

Rappelons que Monsieur Jean Chrétien, alors chef de l'opposition officielle à Ottawa, écrivait, lors des modifications à la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1993, à un organisme de défense des droits des chômeurs, une lettre d'appui en ces termes :

*Ces mesures consternent les Libéraux. En réduisant les prestations et en pénalisant davantage ceux et celles qui quittent volontairement leur emploi, il est évident que le gouvernement se préoccupe très peu des victimes de la crise économique. Au lieu de s'attaquer au fond du problème, il s'en prend aux chômeurs. Ces mesures décourageront les travailleurs et travailleuses de déclarer des cas de harcèlement et des conditions de travail inacceptables.*

*Enfin, soyez assuré que les Libéraux continueront de demander que le gouvernement retire ces mesures injustes, cela à la Chambre des communes ainsi qu'au sein du comité législatif chargé de son étude.*

(26 mars 1993)

---

Nous nous retrouvons aujourd'hui devant un comité législatif chargé de l'étude de l'attribution des surplus à l'avenir. Ce serait une façon concrète d'arrêter de faire payer la lutte au déficit par les chômeurs. Il est temps que les Libéraux livrent la marchandise et retirent aujourd'hui ces mesures injustes. Sinon, il faudra nous rendre à l'évidence que les Libéraux tiennent un discours social quand ils sont dans l'opposition et un discours affairiste rendu au pouvoir. Le législateur peut se baser sur la décision Eastabrooks (A-787-96) pour comprendre en quoi l'exclusion totale est une mesure qui n'a pas de sens.

#### Les prestations d'emploi, un droit ?

La loi prévoit aussi que des prestations d'emploi peuvent être versées aux personnes qui suivent des cours de formation. Au-delà du débat constitutionnel qui entoure la question des mesures actives, nous disons que, si le législateur veut établir le droit aux prestations d'emploi, celui-ci devrait aussi rendre possible le droit d'en appeler de la décision de s'être vu refusé l'accès à ces mêmes mesures actives. Nous considérons en effet que, s'il n'y a pas de droit d'appel, il n'y a pas non plus de droit aux prestations d'emploi.

Il faut aussi faire cesser la pratique d'imposer des amendes à la personne qui abandonne un cours de formation<sup>27</sup>, comme si cette personne fraudait le régime d'assurance-emploi, ce qui n'est pas du tout le cas. Il s'agit d'une pratique inacceptable à proscrire.

---

<sup>27</sup>Voir l'article 65.1(1)b) et c) de la loi.

---

## Travailleurs vieillissants : l'urgence d'agir

### Retourner sur les bancs d'école, la solution pour tous ?

Perdre son emploi n'est jamais chose facile. Cependant, plus on avance en âge, plus la tâche devient lourde parce que la recherche d'emploi n'apporte souvent que des refus répétés. Jamais les employeurs n'avoueront directement que l'âge avancé d'un candidat lui nuit pour ne pas être accusé de pratiques discriminatoires. Pourtant, la réalité des travailleurs âgés est celle d'un chômage de beaucoup plus longue durée que la moyenne.

Qu'est-ce qui attend les travailleurs âgés qui perdent leur emploi ? On sait que le Programme d'aide aux travailleurs âgés (PATA) a été aboli en mars 1997 et que rien ne l'a remplacé. Les travailleurs âgés doivent donc se contenter des prestations ordinaires de l'assurance-emploi, qui est conçue comme un revenu de remplacement entre deux emplois. Or, trop souvent, pour les travailleurs âgés, il n'y aura pas d'autre emploi.

Après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi, ils ne leur restera donc qu'à vendre leur maison, souvent à perte à cause de l'urgence de leur situation, puis après avoir épuisé ce petit pécule, ils pourront avoir recours à l'aide sociale jusqu'à l'âge de 65 ans. C'est donc une partie importante de la population que l'on marginalise puisque la société les traite ni plus ni moins qu'en parias.

Certains s'inscriront dans des parcours de formation pour accroître leurs chances de réintégrer le marché du travail. Ils se retrouvent donc sur les bancs d'école à l'âge de 55 ans, voire 60 ans. Au bout de leur processus de formation, si certains dénicheront un emploi, en général précaire et mal payé, de nombreux autres demeureront chômeurs mais plus instruits qu'avant. Quand ce parcours a été pleinement choisi par le principal intéressé, il n'y a rien à redire. Cependant, pour ceux qui ont senti que c'était ça ou l'aide sociale, il aurait été beaucoup plus logique que des plus jeunes puissent bénéficier de ces cours de formation.

### Un programme de soutien du revenu pour les travailleurs âgés



---

En tant que société, il est impératif d'aider les travailleurs plus âgés qui, bien souvent, n'ont pu étudier parce qu'ils étaient devenus soutiens de famille à un âge précoce et qui, de ce fait, ont trimé dur toute leur vie durant pour essayer de rendre la vie meilleure à leur progéniture. Il est temps aujourd'hui de leur retourner l'ascenseur.

Aussi, il est urgent que le gouvernement fédéral ouvre le débat pour ce faire entre deux avenues.

D'une part, il pourrait s'agir d'un régime d'assurance, avec versement de prestations de longue durée à même la caisse d'assurance-emploi, ouvert à tous ceux qui perdent leur emploi au-delà de l'âge de 50 ans. Le programme ASSÉDIC en France pourrait être un modèle intéressant.

D'autre part, il pourrait s'agir d'un régime d'assistance, financé à même le fonds consolidé du gouvernement, mais ouvert seulement à la main-d'oeuvre de certains secteurs désignés où l'usure de la main-d'oeuvre se fait de manière prématurée.

---

## **Le financement de la santé et des programmes sociaux**

Le temps nous manque pour élaborer autant que nous le souhaiterions sur les transferts fédéraux aux provinces, compte tenu des délais qui nous sont impartis, qui plus est en plein été, moment où malheureusement (sic) de nombreuses personnes souhaitent prendre leurs vacances annuelles.

Nous aimerions néanmoins exprimer notre inquiétude face au niveau des ressources qui sont transférées aux provinces pour financer à la fois les réseaux de la santé, l'aide juridique, l'aide sociale et les études post-secondaires.

Sous l'ancien Régime d'assistance publique du Canada, le RAPC, le mode de financement était fonction des droits reconnus. Cela voulait dire que, si une province avait un régime d'aide juridique qui lui coûtait 100 millions de dollars par année, le fédéral versait, sous forme de transferts, la moitié de cette somme à la province pour que les droits reconnus puissent se concrétiser.

Depuis son remplacement par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), l'enveloppe budgétaire qui est remise aux provinces est maintenant fermée. Ce qui veut dire que les provinces doivent faire l'arbitrage entre leurs différents programmes, sauf qu'une loi fédérale force tout de même ces dernières à penser d'abord au réseau de la santé. Avec pour résultat que, si la santé s'en tire cahin-caha, c'est-à-dire avec moins de ressources que sous le RAPC mais sans être à sec pour autant, les autres programmes sociaux écopent de cette fermeture de l'enveloppe budgétaire. Si bien qu'aujourd'hui, l'aide juridique est à peu près moribonde partout au pays, l'aide sociale a été presque partout considérablement réduite et les études post-secondaires sont de moins en moins bien financées, au point où faire de la recherche dans une institution d'enseignement canadien est devenu un véritable tour de force.

Pour remédier à la situation, nous ne croyons pas que le retour du financement au niveau de 1994 soit la solution parce que les besoins en matière de santé et de programmes sociaux sont en constante évolution et qu'une enveloppe fermée, peu importe son niveau, deviendra tôt ou tard une contrainte pour les provinces.

À la CSD, nous pensons que, comme les surplus sont de retour, il faudrait rétablir le financement en fonction des droits reconnus, comme le prévoyait antérieurement le RAPC, tant en maintenant le cap sur



---

la saine gestion des réseaux de la santé et des programmes sociaux. Il ne saurait être question de se mettre à dilapider les fonds publics sous prétexte que les besoins sont infinis. Ce n'est pas de cela qu'il s'agit mais plutôt de financer adéquatement des programmes qui répondent bien aux besoins des populations.

---

## CONCLUSION

Avant de chercher de midi à quatorze heures que faire des surplus à l'avenir, le simple fait de comprendre la source de ces surplus permet de bien orienter les débats. Comme les surplus budgétaires sont composés en grande partie des surplus de la caisse de l'assurance-emploi, quoi de plus légitime que d'exiger que ces sommes soient affectées à rétablir le régime dans ses préceptes de base, à savoir la couverture du risque chômage des assurés.

Avec ces sommes, le régime peut être sensiblement amélioré. Les normes d'admissibilité doivent être abaissées, la durée des prestations doit être allongée, le calcul des prestations doit être amélioré en faveur des prestataires, le seuil de remboursement des prestations doit être relevé, les circonstances entourant une démission ou un congédiement pour inconduite doivent pouvoir être entendues pour permettre d'éviter, le cas échéant, l'exclusion totale, et les prestations d'emploi doivent devenir véritablement un droit.

Pour nous, le niveau de cotisation actuel ne pose pas tant de problèmes. C'est le fait que les surplus que ces cotisations permettent de tirer ne sont pas affectées à leurs fins premières qui en pose un. Avant de réviser le taux de cotisation, le gouvernement doit procéder au rétablissement du régime. Ensuite seulement pourra s'enclencher le débat sur le taux de cotisation. C'est une des raisons pour lesquelles nous pensons que ramener les cotisations des employeurs au niveau de celles des travailleurs nous apparaît injustifié. Injustifié aussi parce que le niveau des charges sociales au pays est, somme toute, relativement faible par rapport à la moyenne de l'OCDE et parce que, de 1980 à 1997, les recettes fiscales provenant des particuliers ont augmenté 30 fois plus que celles provenant des sociétés (64,5 % versus 2,1 %).

Il faut aussi penser au sort des travailleurs âgés qui perdent leur emploi. Il n'existe plus de programme particulier pour eux depuis l'abolition du Programme d'aide aux travailleurs âgés en mars 1997. Or, les mesures actives d'insertion au marché du travail, pour eux, sont souvent un leurre parce que les employeurs n'engageront pas de toute façon quelqu'un de 55 ans ou plus qui a passé la majeure partie de sa vie active dans un secteur précis, fût-il le mieux formé des individus. Il faut donc de toute

---

urgence engager le débat sur les meilleures façons de leur venir en aide afin de mettre sur pied rapidement un programme de soutien du revenu pour les travailleurs âgés<sup>28</sup>.

De plus, nous revendiquons que le financement de la santé et des programmes sociaux doit cesser d'être fait selon la formule des enveloppes budgétaires fermées pour revenir à un financement en fonction des droits reconnus. Les enveloppes budgétaires fermées mènent tout droit au sous-financement de la plupart des programmes sociaux qui veillent à la mise en application des droits, qui deviennent par conséquent des droits de plus en plus théoriques.

Enfin, bien que nous n'ayons pas eu le temps de développer ces aspects, à la CSD, nous croyons fermement que les réductions d'impôt ne font qu'accélérer le développement d'une société à deux vitesses, où les liens de solidarité entre les différentes composantes de la société se font de plus en plus ténus. C'est pourquoi nous disons que la priorité du gouvernement ne doit certes pas être à ce niveau, notamment parce que les réductions déjà accordées sont suffisantes pour l'instant. Il en va de même pour la réduction de la dette. La reprise de la croissance économique au cours des dernières années, allée au fait que le ministre des Finances a appliqué la majeure partie des surplus à la réduction de la dette récemment, fait en sorte que l'importance de la dette en proportion du PIB a été fortement réduite. Aujourd'hui, la dette ne vient plus grever les cotes financières du pays comme elle le faisait il n'y a pas si longtemps. C'est pourquoi nous affirmons que la priorité du gouvernement ne doit pas être à la réduction de la dette non plus. Le gouvernement ne devrait jamais y consacrer plus du tiers des surplus annuels, et certainement beaucoup moins au cours des prochaines années pour se consacrer aux priorités que nous avons identifiées.

Pour la CSD, il importe de retisser le lien de la solidarité sociale entre toutes les couches de la société canadienne. Si le législateur acquiesce aux propositions que nous venons de faire sur le régime d'assurance-emploi, le soutien du revenu des travailleurs âgés et le financement de la santé et des programmes sociaux, nous croyons sincèrement que le taux de pauvreté au pays sera considérablement abaissé et que le Canada pourra accéder à nouveau au premier rang des pays où il fait bon vivre.

---

<sup>28</sup> Le rapport unanime du Comité permanent RHPH, déposé en mai dernier, en fait d'ailleurs une de ses recommandations. Voir la recommandation 4 du rapport **Au-delà du projet de loi C-2 : examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi**, qui se lit comme suit : « Le Comité recommande que Développement des ressources humaines Canada étudie la possibilité d'accorder des périodes de prestations plus longues aux travailleurs âgés mis à pied qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour trouver un nouvel emploi et pour lesquels il ne s'avère pas rentable d'investir dans l'acquisition de nouvelles compétences ».

