



**Confédération
des syndicats nationaux**

Commentaires de la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

sur le projet de loi C-50

Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi
et augmentant les prestations

présentés au

Comité permanent des ressources humaines,
du développement des compétences, du développement social
et de la condition des personnes handicapées

Montréal, le 22 octobre 2009

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) regroupe environ 2 100 syndicats, représentant plus de 300 000 travailleuses et travailleurs regroupés au sein de fédérations sectorielles ou professionnelles, ainsi que sur une base régionale.

Depuis son existence, la CSN intervient sur diverses mesures sociales dont le régime canadien d'assurance emploi qui constitue sans contredit l'un des maillons les plus importants de notre filet de sécurité sociale au Canada

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	
Un projet de loi électoraliste	5
Une mesure plus prometteuse	6
Redonner au régime canadien d'assurance emploi son rôle premier	6
L'accessibilité au régime par la revue des conditions d'admissibilité.....	6
Le délai de carence	8
Un seuil d'admissibilité universel de 360 heures.....	8
Augmentation de niveau de revenu assuré et de la durée des prestations .	10
Conclusion	10

Introduction

Un projet de loi électoraliste

Le projet de loi C-50 prévoit la prolongation de la période de prestations pour celles et ceux qui ont reçu 35 semaines et moins de prestations au cours des cinq années précédant leur période de prestations et qui ont versé au moins 30 % de la cotisation ouvrière maximale durant un certain nombre d'années ; ces derniers pourront voir le nombre de semaines au cours desquelles des prestations peuvent être payables augmenter de deux à 20 semaines.

Il est manifeste que cette mesure vise les personnes qui ont peu ou pas bénéficié des prestations et qui ont occupé un emploi assez stable pendant plusieurs années.

Ainsi, un travailleur qui a cotisé pour au moins 30 % du maximum assurable pendant douze des quinze dernières années, qui a reçu moins de 35 semaines de prestations au cours des cinq dernières années et qui a à son actif 2000 heures d'emploi assurable aurait droit, si le taux de chômage dans sa région est de 8 %, à 45 semaines de prestations plus vingt semaines additionnelles soit un total de 65 semaines si sa période de prestations débute entre le 4 janvier 2009 et le 5 juin 2010.

Le même travailleur qui a cotisé pour au moins 30 % du maximum assurable pendant onze des quatorze dernières années aurait droit à 45 semaines de prestations plus deux semaines additionnelles¹ pour un total de 47 semaines si sa période débute entre 6 août et le 11 septembre 2010.

Comme on peut le constater, la prolongation de la période de prestations s'amenuise assez radicalement dans le temps.

La CSN estime que cette mesure est beaucoup trop restrictive et ne visera que très peu de prestataires sans compter qu'elle délaisse complètement les prestataires qui sont dans les situations d'emploi les plus précaires. Ainsi, les travailleuses et les travailleurs saisonniers sont automatiquement exclus de ces mesures ayant probablement reçu 36 semaines de prestations au cours des cinq dernières années. Il en est de même des travailleuses et des travailleurs à statut précaire qui n'ont pas cotisé à hauteur de 30 % du maximum assurable pour certaines années. On n'a qu'à penser à ceux qui sont à temps partiel ou qui travaillent au salaire minimum, aux personnes qui réintègrent ou qui intègrent le marché du travail. Manifestement, il n'y a rien pour la protection du revenu des plus démunis.

Par ailleurs, cette mesure n'est applicable qu'aux périodes de prestations qui ont débuté après le 4 janvier 2009 ce qui exclut tous les travailleurs de l'industrie

¹ Article 2 (1) paragraphe 2.4 a) du projet de loi C-50.

forestière qui ont perdu leur emploi bien avant cette date, notamment au Québec.

Le gouvernement fédéral prétend que cette mesure permettra à 190 000 prestataires de prolonger leur période de prestations. Dans un contexte électoral latent comme celui qui prévaut au fédéral, il serait intéressant de connaître les régions, ou plutôt les circonscriptions électorales, où se retrouvent les prestataires admissibles à une prolongation et éventuellement à la réception d'un chèque rétroactif.

Une mesure plus prometteuse

La CSN est d'avis qu'on aurait pu obtenir un effet plus important au chapitre de la protection du revenu des assurés en appliquant une mesure équivalant à celle utilisée lors de la crise économique de 1982 à 1985. En faisant en sorte que la rémunération reçue par les prestataires en raison de leur cessation d'emploi telle l'indemnité de vacances, l'indemnité de départ, le préavis de licenciement, etc., n'ait pas valeur de rémunération aux fins des prestations, on permettrait aux prestataires de bénéficier des prestations dès leur mise à pied et d'utiliser le cas échéant la rémunération reçue de leur employeur lors de leur cessation d'emploi pour maintenir un minimum de revenu le plus longtemps possible. Une simple modification du Règlement sur l'assurance emploi permettrait d'atteindre ce résultat².

Une telle mesure s'adresse à l'ensemble des prestataires, peu importe leur statut d'emploi, ne comporte aucune augmentation du nombre de semaines de prestations payables à un prestataire et pourrait donc être jumelée à une augmentation générale applicable à tous les prestataires du nombre de semaines de prestations payables (par exemple 5 semaines).

Elle assurerait la protection du revenu d'un plus grand nombre de prestataires et pour plus longtemps ce qui préserverait leur pouvoir d'achat et contribuerait à soutenir l'économie par les dépenses courantes (vêtements, épicerie, logement, transport, etc.)

Redonner au régime canadien d'assurance emploi son rôle premier

L'accessibilité au régime par la revue des conditions d'admissibilité

La CSN réitère que c'est aux conditions d'admissibilité au régime qu'il faut s'attaquer, et ce, particulièrement en période de crise économique.

² Article 35 (7) du Règlement sur l'assurance emploi.

Le régime d'assurance emploi est d'abord et avant tout un régime d'assurance contre le chômage. Les assuré-es qui y cotisent devraient en bénéficier lorsque le risque assuré se réalise et qu'ils sont victimes du chômage.

Au fil des réformes législatives intervenues depuis 1990, la couverture du régime s'est effritée à tel point que 50 % des chômeurs et des chômeuses sont admissibles au bénéfice des prestations. Rappelons qu'en 1989, 87 % de ceux-ci avaient accès à des prestations comparativement à une moyenne de 45 % depuis 2000.

En 1998, le rapport du comité des droits économiques, sociaux et culturels, de l'ONU soulignait le faible niveau de couverture des chômeurs à la suite de différentes réformes et son inquiétude à cet égard³.

Dans son rapport de septembre 2009, le *Conference Board* rappelait que le bilan du Canada en matière de pauvreté était parmi les pires des pays développés et que la situation ne faisait qu'empirer. Le Canada se situe au 15^e rang sur 17 pays en ce qui concerne la pauvreté des personnes en âge de travailler. Le *Conference Board* souligne que :

- La piètre performance du Canada sur le plan international en matière de pauvreté s'explique notamment par la diminution importante des prestations, dont celles de l'assurance emploi et les prestations familiales;
- Ces prestations au Canada sont plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE.

Pourtant, depuis novembre 1990, avec l'adoption du projet de loi C-21 de l'époque, le gouvernement ne paye plus un sou pour financer le régime, celui-ci l'étant exclusivement par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Avec l'adoption de la Loi sur l'assurance emploi en 1996, le gouvernement a étendu la cotisation à l'ensemble des travailleurs, et ce, dès le premier dollar de rémunération ce qui a augmenté les revenus de cotisations malgré la diminution considérable des coûts du régime. De 1996 à 2005, cet écart entre les revenus de cotisations et les coûts du régime a permis au gouvernement fédéral d'utiliser plus de 56 milliards de dollars de revenus de cotisations à d'autres fins que l'assurance emploi, notamment pour éponger le déficit. Cette somme de plus de 50 milliards de dollars de cotisations prélevées en trop apparaît toujours au solde créditeur du Compte d'assurance emploi.

³ 10 décembre 1998, Rapport du comité des droits économiques, sociaux et culturels, Genève.

Rappelons que le régime d'assurance emploi est l'un des principaux outils de stabilisation économique au Canada et qu'en ces temps difficiles l'élargissement de l'admissibilité au régime ne pourrait que profiter à l'économie.

La CSN estime qu'il faut rétablir la couverture du régime à un niveau équivalent à ce qu'elle était en 1989 et faire en sorte que plus de 85 % des assuré-es qui se retrouvent en chômage puissent bénéficier du régime d'assurance auquel ils ont cotisé.

Parmi les mesures à envisager, la CSN réitère sa position quant à l'abolition du délai de carence, l'établissement d'un seuil d'admissibilité universel équivalant à 360 heures d'emploi assurable, l'augmentation du maximum de la rémunération assurable et en conséquence de l'augmentation du montant maximum des prestations et de la durée des prestations.

Le délai de carence

Le délai de carence de deux semaines est un des plus longs chez les pays industrialisés. En fait, les régimes d'assurance emploi de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de l'Espagne, du Portugal et de certains États américains ne comportent aucun délai de carence. D'autres pays tels la France, le Royaume-Uni et l'Italie ont des régimes qui prévoient un délai de carence de 7 jours⁴.

Sur un plan strictement économique, le délai de carence diminue grandement le taux de remplacement du revenu, et ce, particulièrement pour les prestataires qui reçoivent des prestations pour une courte période (mise à pied de quelques semaines pour entretien de l'usine – *shot down* – par exemple).

La CSN est d'avis que l'abolition du délai de carence est susceptible de préserver le pouvoir d'achat des prestataires dès leur mise à pied et, par conséquent, leur apport à l'économie.

Un seuil d'admissibilité universel de 360 heures

Selon les données de RHDCC⁵, l'application d'un seuil universel de 360 heures pour tous les prestataires (incluant les nouveaux arrivants et les demandeurs de prestations spéciales) rendrait admissibles 330 000 chômeurs de plus et ce nombre serait de 165 000 chômeurs supplémentaires si l'on excluait les nouveaux arrivants et les demandeurs de prestations spéciales.

La principale source d'inadmissibilité des chômeurs et des chômeuses au régime est sans contredit l'exigence d'un nombre d'heures d'emploi assurable trop élevé

⁴ Van Audenrode, Marc, Andrée-Anne Fournier, Nathalie Havet et Jimmy Royer, *Employment Insurance in Canada and International Comparisons*, Groupe d'analyse économique, 2005.

⁵ RHDCC, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada.

pour leur permettre de se qualifier au bénéfice des prestations. La CSN estime qu'une telle mesure est nécessaire pour rétablir le fondement assurantiel du régime et faire en sorte que les assuré-es qui y cotisent puissent en contrepartie bénéficier d'une quelconque protection, ce qui est le propre d'un régime d'assurance.

Selon les estimés du directeur parlementaire, les coûts d'une norme unique d'admissibilité établie à 360 heures pour les prestations ordinaires (à l'exclusion des nouveaux arrivants) seraient de 1,14 milliard de dollars par année ce qui est probablement surestimé puisque l'estimation est fondée sur un taux de chômage de 8,8 %.

À cet égard, la CSN est d'avis que le solde créditeur du Compte d'assurance emploi, qui s'élève à plus de 56 milliards de dollars, doit être mis à contribution pour rétablir la couverture du régime et permettre à plus de 165 000 chômeurs ayant cotisé au régime d'en bénéficier.

La CSN tient à préciser que dans le cadre d'une réforme plus en profondeur de la Loi sur l'assurance emploi, il y aurait lieu d'abandonner la qualification à des prestations en fonction du nombre d'heures d'emploi assurable accumulées et de revenir à un système fondé sur les semaines d'emploi assurable étant entendu que toute semaine travaillée est une semaine d'emploi assurable peu importe le nombre d'heures travaillées.

À l'époque de l'adoption de la Loi sur l'assurance emploi, le passage du critère fondé sur les semaines d'emploi assurable à celui fondé sur les heures assurables visait, suivant le discours de l'époque, à rendre assurables les emplois de moins de quinze heures par semaine et à étendre la couverture du régime. Force est de constater que cette couverture a été réduite considérablement, mais que par ailleurs rien, même suivant le critère des semaines d'emploi assurable, n'aurait empêché d'assurer les semaines de moins de quinze heures puisqu'il est tout à fait possible de prélever une cotisation dès le premier dollar gagné.

La CSN a toujours soutenu que le critère fondé sur le nombre d'heures d'emploi assurable était inéquitable puisqu'il pénalisait les travailleuses et les travailleurs qui occupent des emplois atypiques (temps partiel, sur appel, contractuels, etc.) et qui travaillent moins de 35 heures par semaine, ces emplois étant occupés de façon plus importante par les jeunes et les femmes.

Selon les données disponibles du Québec, 35 % des emplois sont des emplois atypiques et ce chiffre s'établit à 40 % pour les femmes (2001).

Qui plus est, le Canada serait le seul pays à avoir adopté une mesure d'admissibilité fondée sur les heures.

Augmentation du niveau de revenu assuré et de la durée des prestations

Actuellement le maximum annuel assurable est de 42 300 \$. Ainsi une personne qui a un revenu supérieur au maximum assurable ne paiera des cotisations que jusqu'à concurrence du maximum assurable et recevra, si elle se retrouve en chômage, non pas 55 % de sa rémunération hebdomadaire normale mais 55 % de 813 \$.

Le niveau de maintien du revenu qui est déjà très faible (55 %) est encore beaucoup plus bas pour les personnes dont le revenu excède le maximum assurable. En déplaçant le maximum assurable tous les salarié-es se verraient cotisés sur leur salaire annuel suivant un même taux et auraient en contrepartie un même taux de remplacement de revenu, peu importe leur rémunération hebdomadaire normale. Comme les plus hauts salariés sont généralement moins susceptibles de connaître des épisodes de chômage, le régime d'assurance emploi joue davantage un rôle de redistribution propre à une assurance sociale.

Conclusion

La CSN estime que les mesures proposées par le projet de loi C-50 sont trop restrictives et inéquitables. Elle propose plutôt que la rémunération reçue par les travailleuses et les travailleurs en raison de leur mise à pied n'ait plus valeur de rémunération aux fins des prestations et que cette mesure soit jumelée à une augmentation du nombre de semaines de prestations payables applicable à l'ensemble des prestataires.

Par ailleurs la CSN est d'avis que dans le contexte économique difficile que nous traversons, le régime canadien d'assurance emploi joue pleinement son rôle de stabilisation économique envers les assuré-es et elle propose de rétablir la couverture du régime en modifiant les conditions d'admissibilité aux prestations, notamment par l'abolition du délai de carence, l'introduction d'une norme d'admissibilité aux prestations ordinaires de 360 heures applicables à l'ensemble des prestataires et à l'augmentation du revenu assurable.

Une telle réforme, qui accroîtrait la protection des assuré-es et l'étendrait à un plus grand nombre de chômeurs, favoriserait la relance de l'économie plutôt qu'une réforme électoraliste comme celle préconisée par le projet de loi C-50.