

Mémoire de la  
Fédération des travailleurs et  
travailleuses du Québec (FTQ)



présenté au  
Comité permanent  
de la Chambre des Communes  
sur le développement des ressources humaines

Projet de loi C-2 :  
*Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi*

Mars 2001

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec  
545, boul. Crémazie Est, 17<sup>e</sup> étage  
Montréal (Québec) H2M 2V1  
Téléphone : (514) 383-8000  
Télécopie : (514) 383-8001  
Site : <http://www.ftq.qc.ca>

Dépôt légal – 1<sup>er</sup> trimestre 2001  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN 2-89480-079-7

# Table des matières

---

|   |    |
|---|----|
| Introduction.....   | 3  |
| Deux rectifications à la loi .....  | 4  |
| Deux changements attendus .....   | 5  |
| Les règles d'admissibilité .....  | 5  |
| Les travailleuses et travailleurs plus âgés.....                              | 7  |
| Nous ne sommes pas des bandits .....  | 7  |
| Les régions administratives .....   | 8  |
| L'assurance-emploi :<br>un programme pour les chômeuses et les chômeurs ..... | 8  |
| Conclusion.....   | 10 |

## Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec remercie le Comité de lui offrir l'occasion de transmettre ses commentaires sur le projet de loi C-2.

Réforme après réforme, nous devons malheureusement constater que le régime d'assurance-emploi n'est plus que l'ombre de ce qu'était le régime d'assurance-chômage. Cyniquement, l'annonce d'une réforme du régime d'assurance emploi nous porte à nous interroger sur les nouvelles coupures que le gouvernement veut amener au régime.

Malgré tout, notre optimiste nous incite à envisager l'avènement d'une réforme comme une opportunité pour l'amélioration du régime. Pour nous, une réforme du programme d'assurance-emploi est une occasion d'adapter le régime à la réalité moderne du travail.

Dans les quelques pages qui suivent, nous partagerons avec vous notre opinion de la réforme actuelle. Nous vous expliquerons pourquoi nous pensons que le législateur n'a pas su relever les défis d'un marché moderne du travail.

La FTQ est la plus importante centrale syndicale au Québec. Elle représente au-delà de 40 % des travailleurs et travailleuses syndiqués, soit près d'un demi-million de membres. C'est la principale force des salariés du Québec, leur lieu privilégié d'action collective et de solidarité.

Les membres de la FTQ travaillent dans tous les secteurs d'activité, et ce, partout au Québec : bureaux, usines, magasins, chantiers, institutions de toutes sortes, secteur privé et services publics.

Le tiers des membres de la FTQ sont des femmes.

Nos impressions générales sur le projet de loi sont mitigées. Bien que nous reconnaissons dans le projet de loi certaines améliorations que nous avons nous-mêmes réclamées, nous devons tout de même constater que le gouvernement n'est pas allé assez loin. Toutes les injustices que le législateur a créées lors des précédentes réformes n'ont pas été corrigées, loin de là.

Nous déplorons que la réforme actuelle n'aboutisse pas à la mise en place d'un outil moderne et efficace pour les chômeurs et les chômeuses. La nouvelle loi modifiée sera très loin de répondre aux milliers de cotisants qui ne peuvent se qualifier à des prestations selon les règles actuelles. Nous trouvons que le législateur manque une chance importante d'adapter la loi à la réalité moderne du marché du travail.

## **Deux rectifications à la loi**

Au moins deux des améliorations apportées à la loi ne sont quant à nous que des rectifications qui auraient dû être faites depuis longtemps. La FTQ se réjouit de l'élimination de la règle d'intensité et de l'assouplissement des pénalités de récupération. Nous l'avions dit lors de leur introduction et répété régulièrement, ces règles punitives étaient inacceptables. La règle d'intensité est particulièrement difficile pour ceux et celles qui ne travaillent malheureusement que dans des industries saisonnières.

L'apport à l'économie canadienne des industries saisonnières comme la pêche, le tourisme ou encore la construction n'a pas besoin d'être démontré. Cependant, la règle d'intensité occultait complètement cet apport. En pénalisant la main-d'oeuvre saisonnière, on pénalisait indirectement le développement de ces industries qui sont particulièrement importantes pour le développement des régions périphériques.

La règle d'intensité, en réduisant le taux de remplacement du revenu jusqu'à 50 %, a privé de nombreux travailleuses et travailleurs saisonniers de sommes importantes. Pour toutes ces raisons, le retrait de la règle d'intensité était absolument nécessaire et nous appuyons cette décision.

Il en va de même pour la pénalité appliquée aux chômeurs et aux chômeuses qui touchent des prestations d'assurance-emploi pour plus de 20 semaines et dont les revenus dépassent 39 000 \$. Le gouvernement récupère entièrement ou partiellement les prestations payées à même le rapport d'impôt à raison de 30 % du salaire au-delà du revenu assurable. On semble oublier que les travailleurs et les travailleuses à faible revenu ont déjà un taux plus faible de remplacement de leur revenu étant donné le maximum des gains assurables.

Le projet de loi lève la récupération des prestations pour ceux et celles qui recevront des prestations de maternité, parentales et de maladie et élimine aussi la récupération pour les personnes demandant des prestations d'assurance-emploi pour la première

fois. Si le gouvernement s'est finalement aperçu que cette mesure était inadéquate pour une partie importante des prestataires, cette mesure est tout aussi inopportune pour ceux et celles qui reçoivent des prestations ordinaires.

***La FTQ reconnaît que l'abandon de la règle d'intensité et la réduction de l'impact de la règle de récupération constituent des améliorations au régime d'assurance-emploi. Cependant, la FTQ recommande au gouvernement d'aller plus loin en éliminant toutes les mesures de récupération.***

## **Deux changements attendus**

En plus des deux rectifications apportées, la FTQ croit que deux autres rectifications auraient dû être apportées. En effet, réforme après réforme, le calcul du taux de prestations payables aux chômeurs et chômeuses connaît une tendance à la baisse. Passant de 66 2/3 à 60 %, pour finalement s'établir entre 50 % et 55 %, le taux de calcul des prestations n'offre plus une protection d'assurance adéquate. Les chômeurs et les chômeuses ont beau se serrer la ceinture, ils n'y arrivent plus. Ils doivent vendre leurs biens ou utiliser les épargnes qu'ils avaient mis de côté pour la retraite.

Le nombre de semaines durant lesquelles les chômeuses et les chômeurs ont droit de recevoir des prestations a aussi diminué de façon importante au cours des dernières réformes. La perte de revenu qui en découle a été particulièrement importante pour les travailleuses et les travailleurs saisonniers qui se retrouvent de plus en plus avec une période durant laquelle les prestations sont écoulées sans que leur emploi n'ait débuté.

À notre avis, les travailleurs, les travailleuses ainsi que leurs familles sont déjà suffisamment pénalisés par la perte de leur emploi.

***C'est pourquoi, la FTQ demande le rétablissement du taux de remplacement du revenu à 60 %. La FTQ demande aussi que la période maximale pour le paiement de prestations d'assurance emploi passe à 52 semaines.***

## **Les règles d'admissibilité**

Lors des dernières réformes de l'assurance-chômage, le gouvernement a constamment réduit l'accessibilité aux prestations. Les résultats sont probants, le taux de couverture par le régime d'assurance-emploi se situe maintenant aux alentours de 37 %. Le programme d'assurance-emploi couvre aujourd'hui de moins en moins les chômeurs et les chômeuses.

Étant donné ces faits, il est surprenant de voir que le projet de loi C-2 ne présente pratiquement aucune mesure pour favoriser une meilleure accessibilité à des prestations. Il apparaît clairement que le régime actuel ne remplit pas bien son rôle.

Il est anormal que des centaines de milliers de chômeuses et de chômeurs n'aient pas accès à des prestations lorsqu'ils perdent leur emploi. Les femmes et les jeunes forment une bonne partie de cette cohorte n'ayant pas accès à des prestations. Rien n'est moins surprenant. Les femmes et les jeunes forment la très grande majorité des personnes occupant des emplois atypiques, à temps partiel; sur appel ou qui deviennent des travailleurs autonomes. Le régime d'assurance-emploi n'est pas adapté à ces nouvelles réalités du travail.

De plus, les femmes qui font partie de cette main-d'oeuvre exclue du régime n'ont pas accès aux prestations de maternité. Pourtant, ces prestations seraient grandement utiles pour les jeunes femmes et jeunes hommes (pour les prestations parentales) qui occupent un emploi atypique. Au Québec, nous avons une proposition qui permettrait aux parents de profiter d'un vrai régime de prestations parentales qui tiendrait compte de toutes les réalités du marché du travail. Malheureusement, la politique partisane se fait sur le dos de nos concitoyennes et concitoyens.

Nous sommes d'avis aussi que les normes actuelles privent notre société d'une opportunité en or de mieux évaluer les qualifications de la main-d'oeuvre canadienne. En effet, depuis plusieurs décennies, les prestataires d'assurance-chômage ont pu bénéficier de divers programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre. Au Québec, ces programmes sont administrés par Emploi-Québec dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale. La formation disponible pour les travailleurs et travailleuses en chômage va de la formation de base (secondaire) à une formation professionnelle. Des programmes sectoriels d'adaptation de la main-d'oeuvre, comme celui de la sidérurgie, ont aussi été négociés. Ces programmes permettaient même à la formation de se poursuivre sur plus d'une année.

L'admissibilité à des prestations d'assurance-emploi constitue le principal accès à une formation pour les chômeurs et les chômeuses. Pour être éligible aux programmes de formation, le travailleur ou la travailleuse doit être prestataire d'assurance-emploi ou l'avoir été dans les trois années précédant la demande de formation. En se qualifiant, de nombreux travailleurs et travailleuses prenaient connaissance de ces programmes de formation. Pour tous ceux et celles qui ne se qualifient pas aux prestations, le parcours de l'intégration au marché du travail est beaucoup plus difficile. D'ailleurs, même s'ils ou si elles veulent personnellement parfaire leur éducation à temps partiel, ces personnes se retrouveront lors de leur retour au marché du travail avec des règles spéciales d'éligibilité à l'assurance-emploi.

***La FTQ recommande donc au législateur d'abolir la condition de 910 heures pour ceux et celles qui reviennent sur le marché du travail.***

***De plus, les règles d'admissibilité en termes d'heures de travail pour se qualifier à l'assurance-emploi devraient être réduites pour se situer à un minimum de 360 heures pour les régions administratives les plus affectées par le chômage et une réduction proportionnelle pour les autres régions.***

## **Les travailleuses et travailleurs plus âgés**

Ces règles plus strictes pour les nouveaux arrivants pénalisent trop de travailleurs et de travailleuses et, du même coup, la société canadienne. Pour les travailleurs plus âgés aussi, la situation s'est détériorée. Ainsi, les travailleurs et les travailleuses qui voyaient leur entreprise fermer ou réduire considérablement ses activités ont pu compter pendant plusieurs années sur un programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA). Ces programmes maintenant abandonnés permettaient aux cotisants de plusieurs années de se voir accorder un support dans cette dure épreuve qu'est une perte d'emploi à quelques années de la retraite.

Les programmes PATA, administrés conjointement avec les provinces, étaient essentiels aux travailleuses et travailleurs âgés, à leur famille, mais aussi à leur communauté.

***La FTQ recommande donc qu'un nouveau Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) soit mis en place dans les plus brefs délais. De plus, la FTQ demande qu'une entente soit conclue avec Emploi-Québec pour l'administration de ce nouveau programme.***

De plus, les travailleuses et les travailleurs âgés mis à pied à la fin de leur vie de travail se voient privés d'un revenu souvent primordial pour leur planification financière. C'est durant les dernières années de travail que l'on peut réellement épargner des sommes importantes pour notre retraite. En plus de son travail, un travailleur âgé perd une partie de son niveau de vie à la retraite. La prime de séparation versée par l'employeur sert à compenser cette perte, mais cette même prime vient retarder l'éligibilité aux prestations d'assurance-emploi.

***C'est pourquoi, la FTQ demande que les travailleuses ou travailleurs âgés mis à pied puissent recevoir des prestations d'assurance emploi, sans égard à quelque prestation de séparation que ce soit.***

## **Nous ne sommes pas des bandits**

Les travailleuses et travailleurs syndiqués ne font pas partie d'une association de malfaiteurs. Pourtant, si on se fie à la Loi sur l'assurance-emploi, il serait peut-être préférable pour nos membres d'être des criminels. En effet, lorsque les travailleurs et

les travailleuses ne sont pas rappelés au travail après un conflit qui a duré près d'un an, ils n'ont plus droit à l'assurance-emploi parce qu'ils n'ont plus aucune heure assurée dans leur période de prestations ou de référence, et ils ne peuvent prolonger jusqu'à 104 semaines leur période de référence ou de prestations. Celui qui a commis un acte criminel et qui est emprisonné pour un an, peut quant à lui, à sa sortie de prison, prolonger sa période de référence ou de prestations et avoir ainsi droit à toutes ses prestations.

***La FTQ demande donc que la période durant laquelle un employé est en conflit de travail soit éliminée de la période de référence pour établir l'éligibilité et le montant des prestations d'assurance-emploi.***

## **Les régions administratives**

Précédemment, nous avons fait référence aux régions administratives utilisées pour établir le nombre d'heures travaillées nécessaires pour se qualifier aux prestations d'assurance-emploi. La loi actuelle prévoit une révision périodique des limites de ces régions administratives. Nous avons connu au cours des dernières années des réaménagements des régions administratives qui tenaient plus de la logique politique que de celle du bon sens.

Dans certains cas, des régions fortement affectées par le chômage ont été transférées à des régions mieux pourvues en emploi. Pour les travailleuses et les travailleurs de ces régions, le changement a été catastrophique puisqu'ils sont maintenant aux prises avec des règles d'admissibilité plus sévères en termes d'heures travaillées.

***La FTQ recommande au législateur de s'assurer que le redécoupage des régions administratives se fasse dans le seul but d'aider les chômeurs et les chômeuses de ces régions.***

## **L'assurance-emploi : un programme pour les chômeuses et les chômeurs**

L'assurance-emploi doit être un programme pour les chômeurs et les chômeuses. Cette affirmation peut sembler l'évidence même. Pourtant, lorsqu'on constate que le taux d'accessibilité des travailleurs et travailleuses au programme n'est que de 37 %, on peut se poser des questions. Mais lorsqu'on met en relief le faible taux de couverture malgré l'excédent accumulé au régime d'assurance-emploi, on a le devoir de poser des questions.

À la FTQ, nous nous sommes toujours prononcés en accord avec le principe d'une réserve (excédent) pour les périodes plus difficiles. Il nous semble qu'il s'agit là d'une

bonne gestion. Toutefois, le niveau des réserves actuelles nous semble exagéré. Et la proposition faite dans la loi C-2 de transmettre la responsabilité de fixer le taux de cotisations au ministre des Finances, nous laisse perplexes.

Nous croyons que la Commission d'assurance-emploi devrait être un organisme à l'abri des pressions partisans. Cette commission a comme devoir de s'assurer de la bonne marche du régime d'assurance-emploi et est la mieux placée pour faire les recommandations nécessaires sur le taux de cotisations au régime.

***C'est pourquoi, la FTQ recommande que la Commission de l'assurance-emploi conserve la responsabilité exclusive de fixer le taux de contributions au régime.***

La FTQ s'indigne aussi de l'intention du gouvernement de s'approprier plusieurs milliards de dollars appartenant aux travailleurs, aux travailleuses, de même qu'aux employeurs, puisque les deux groupes contribuent au financement du régime. Ces fonds ne sont pas un impôt ni une taxe, mais une contribution à un programme d'assurance.

***La FTQ rappelle donc ici notre proposition pour une Commission autonome de l'assurance-emploi.***

***La FTQ propose aussi la création d'une caisse d'assurance-emploi indépendante du gouvernement et administrée par les cotisants. Le Vérificateur général du Canada pourrait être chargé du bon fonctionnement de cette caisse.***

## Conclusion

Nous tenons de nouveau à vous remercier de nous avoir invités à présenter notre point de vue et celui de nos membres sur la révision anticipée du programme d'assurance-emploi.

Selon nous, toute réforme de l'assurance-emploi devrait s'inspirer des orientations ou des principes suivants :

### Pour une assurance sociale véritable

L'assurance-chômage est une **assurance sociale** qui assure une certaine sécurité et continuité du revenu aux chômeurs et aux chômeuses. Comme telle, elle se doit d'être un régime universel. Toute mesure allant dans le sens de l'assurance privée ou de l'assistance est donc inacceptable. Même si le **but premier** du régime n'est pas d'assurer un transfert, c'est-à-dire une redistribution du revenu entre les individus, les groupes ou les régions, il est cependant appelé, comme tout programme d'assurance sociale, à jouer ce rôle.

### Pour une politique du plein emploi

Actuellement, le problème du chômage au Canada est fondamentalement lié à la pénurie d'emploi et non à la mobilité, au désintérêt, à la paresse et autres causes aussi farfelues avancées ces dernières années par plusieurs économistes prétendant jouer le rôle de psychologue.

Le meilleur moyen de diminuer les dépenses de l'assurance-emploi est dès lors d'adopter une stratégie économique qui mène au plein emploi. Les fonds de l'assurance-emploi peuvent, dans ce cadre, être utilisés à des fins «spéciales» de création ou de partage de l'emploi, de formation, etc., mais pas au détriment des cotisants et cotisantes qui ont un choix constitutionnel de recevoir les prestations pour lesquelles ils ont payé une assurance.

### Centré sur les besoins des humains

La sécurité et la continuité du revenu sont des conditions essentielles pour favoriser « l'adaptabilité » de l'économie, de même que la mobilité, la polyvalence, la qualification et la motivation des travailleurs et des travailleuses. L'idéologie actuelle du gouvernement fédéral, en coupant à outrance dans la durée des prestations, va directement dans la direction opposée.

### Pour une juridiction provinciale de la gestion de l'emploi

En raison des liens entre les politiques sociales et les politiques de l'emploi, bien que nous croyons que c'est le Québec qui soit le mieux placé pour coordonner l'ensemble de la politique du marché du travail, il est nécessaire et urgent que les gouvernements

d'Ottawa et du Québec harmonisent et coordonnent leurs politiques sociales et d'emploi dans la perspective d'une stratégie de plein emploi.

Les membres de la FTQ auraient espéré beaucoup plus d'une réforme de l'assurance-emploi. Nous trouvons que le législateur ne va pas assez loin pour corriger les injustices des réformes passées.

Nous croyons qu'il aurait été opportun de moderniser les conditions d'admissibilité au régime d'assurance-emploi, de façon à rendre celui-ci plus conforme au marché moderne de l'emploi.

Nous espérons que la Commission d'assurance-emploi aura la latitude et les pouvoirs nécessaires pour faire du régime d'assurance-emploi un véritable régime d'assurance pour les chômeuses et chômeurs canadiens. Un taux d'éligibilité de 37 % est à notre avis une démonstration de l'incompatibilité du régime actuel avec la réalité du travail d'aujourd'hui.

Merci du temps que vous nous avez accordé.

RB-MM/fv  
sepb-57  
2001 03 12