



NOTE D'INFORMATION DU SCFP

Changements apportés à *l'assurance-emploi*

18 octobre 2012

Service de la recherche du SCFP

Table des matières

1	Bref historique de l'assurance-emploi/chômage	3
1.1	Processus de demande.....	3
2	Changements apportés à l'assurance-emploi dans le budget de 2012 (loi C-38)	4
2.1	Modification de la définition d'« emploi convenable »	4
2.2	Processus d'appel.....	5
2.3	Travail pendant une période de prestations de l'assurance-emploi (Projet pilote)	6
2.4	Calcul des meilleures semaines.....	7

1 Bref historique de l'assurance-emploi/chômage

L'assurance-emploi (qu'on appelait autrefois « assurance-chômage ») a commencé en 1940 au Canada, inspiré par le système britannique. Le programme a été mis en place parce que l'on se rendait de plus en plus compte que le chômage était un processus « naturel » dans les économies capitalistes avancées et que le travailleur individuel n'était donc pas à blâmer. Les sciences sociales, politiques et économiques modernes concluaient que puisque le taux de chômage se situerait toujours au-dessus de zéro, le gouvernement devait agir pour atténuer les effets sociaux et économiques négatifs sur les travailleurs qui perdaient leur emploi pour des raisons indépendantes de leur volonté.

La pression publique croissante sur le gouvernement a mené à la création d'un programme public, financé par les travailleurs et l'employeur, qui verserait un revenu à ceux qui étaient devenus chômeurs. Le système aiderait aussi ces chômeurs à trouver du travail dans leur domaine. Un programme qui faisait en sorte que le travail corresponde le plus près possible aux compétences d'une personne augmentait la productivité de l'économie et atténuait les difficultés de la personne sans emploi.

Puisque le système était financé par les travailleurs, ceux-ci pouvaient envoyer des représentants aux comités d'appel.

Pendant des décennies après son entrée en vigueur, les syndicats ont lutté en faveur d'une expansion de l'AE pour couvrir d'autres cas de chômage non attribuables au travailleur ou pour avantager la société, comme des congés de maternité et paternité, des congés parentaux, des congés de deuil et des congés de maladie. L'AE a aussi été élargie pour englober des secteurs qui connaissent des cycles réguliers d'emploi et de chômage, comme les pêches et l'agriculture.

Les premières attaques du gouvernement contre le système d'assurance-emploi ont commencé dans les années 70 et 80, lorsque les programmes de bien-être social ont été réduits. Ces attaques ont culminé dans les années 90 avec une diminution radicale du nombre de travailleurs sans emploi protégés par le programme, des changements régressifs aux règles d'admissibilité à l'AE ayant été instaurés. Ces attaques se poursuivent aujourd'hui, avec les grandes entreprises et les gouvernements conservateurs qui tentent d'accroître l'importance de la responsabilité de l'individu dans la recherche d'un emploi et de réduire la responsabilité collective envers ceux qui perdent leur emploi sans l'avoir voulu.

Aujourd'hui, moins de 40 % des travailleurs sans emploi sont admissibles à l'AE, même s'ils ne sont pas à blâmer pour leur manque de travail.

Conséquence du budget omnibus de 2012 des conservateurs (loi C-38), il est devenu encore plus difficile d'être admissible à l'assurance-emploi. En outre, le processus d'appel de la décision a été modifié de manière à éliminer les sièges réservés aux travailleurs et aux employeurs aux comités d'appel.

1.1 Processus de demande

Il incombe au travailleur sans emploi de soumettre une demande au système d'AE. Ce système fonctionne comme n'importe quel système d'assurance, pour lequel certains critères d'admissibilité sont établis pour différents niveaux de prestations, selon les antécédents de travail et l'expérience passée en matière de demandes. Pour la première demande, il faut remplir et soumettre un formulaire. Toutefois, depuis les changements apportés au système dans les années 90, le taux de refus à cette première étape a augmenté radicalement et on a eu recours au processus d'appel pour traiter un taux élevé de demandes rejetées sans motif.

Avant les modifications contenues dans le projet de loi budgétaire de 2012, le système d'AE s'était développé pendant des décennies et était relativement informel, mais il était conçu de manière à donner aux gens un sentiment d'équité et de justice, en plus d'intégrer les réalités locales aux processus décisionnels.

2 Changements à l'assurance-emploi dans le budget de 2012 (loi C-38)

Le budget omnibus (loi C-38) du gouvernement conservateur a modifié une bonne partie du fonctionnement de l'assurance-emploi. En général, les changements modifieront les pressions du marché du travail en faveur des employeurs qui offrent des emplois à faibles salaires.ⁱ

Les changements touchent tous les prestataires réguliers de l'assurance-emploi, y compris ceux qui reçoivent des prestations de pêcheur. Les personnes qui reçoivent des prestations spéciales parce qu'elles sont en congé de maternité, parental, de deuil ou de maladie ne sont pas visées.

2.1 Changement de la définition d'« emploi convenable »

Les changements auront un effet sur les critères établissant quelles sortes d'emplois un demandeur d'AE devra accepter, comme :

- Des dispositions strictes sur la situation personnelle qui sera considérée comme une raison légitime de ne pas accepter un emploi.
- L'élargissement des conditions de travail jugées acceptables pour accepter un nouvel emploi.
- La modification des règlements sur les heures de travail pour obliger les demandeurs à accepter des emplois offerts en dehors des heures « normales » de travail.
- L'augmentation du temps de déplacement acceptable à une heure (ou plus dans les régions urbaines).

Les normes concernant le type de travail qui sera jugé convenable et la réduction de salaire que doivent accepter les demandeurs dans les nouveaux emplois sont abaissées (voir le tableau 1 ci-dessous). Autrement dit, plus vous êtes longtemps sans travail et plus vous devez souvent être prestataire de l'assurance-emploi, plus le salaire de votre prochain emploi baissera. En vertu des nouvelles dispositions, près de la moitié des demandeurs d'AE pourraient devoir accepter un emploi dont le salaire équivaut à 70 % de celui de l'emploi précédent et un poste qui ne correspond qu'approximativement à leurs compétences.

Tableau 1 : Changements au système d'assurance-emploi. Ces changements touchent le type de travail que les demandeurs sont tenus de chercher et les réductions de salaire qui sont maintenant acceptables.

Travailleurs de longue date : qui n'ont pas présenté de demande au cours de sept des dix dernières années et qui ont reçu 35 semaines ou moins de prestations d'AE.

Prestataires fréquents : trois demandes depuis cinq ans pour un total de 60 semaines.

Prestataires occasionnels : tous les autres.

TRAVAILLEURS DE LONGUE DATE		
Durée des prestations	% du salaire précédent	Type de travail
0-6 semaines	90	Le même
7-18 semaines	90	Le même
19+ semaines	80	Semblable

PRESTATAIRES OCCASIONNELS		
Durée des prestations	% du salaire précédent	Type de travail
0-6 semaines	90	Le même
7-18 semaines	80	Semblable
19+ semaines	70	N'importe lequel

PRESTATAIRES FRÉQUENTS		
Durée des prestations	% du salaire précédent	Type de travail
0-6 semaines	80	Semblable
7-18 semaines	70	N'importe lequel
19+ semaines	70	N'importe lequel

2.2 Processus d'appel

Le processus d'appel traite les demandes rejetées et corrige les erreurs administratives dans les décisions sur l'admissibilité à l'AE. La nature locale du système original de tribunaux d'appel était jugée importante dans l'évaluation de l'emploi local et des réalités économiques qui déterminent la probabilité de trouver un nouvel emploi et, par conséquent, d'être admissible à l'AE. Cette vision était particulièrement importante dans le cas des travailleurs saisonniers qui présentaient des demandes d'AE. Même le groupe d'employeurs membres de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes (FCEI) a déclaré que la structure originale du programme était efficace.ⁱⁱ

Dans le système précédent, il pouvait falloir jusqu'à six mois avant d'obtenir une audience.ⁱⁱⁱ Toutefois, des experts ont souligné qu'avec les restrictions prévues dans le nouveau système, les gens devront compter sur le système d'aide sociale, car leurs demandes seront traitées plus lentement et avec moins de ressources.

De plus, à cause des aspects plus techniques et juridiques du nouveau système, certains prestataires devront peut-être retenir les services d'avocats.^{iv}

2.2.1 Changements au processus d'appel

Le gouvernement a affirmé qu'il prévoyait économiser 25 millions de dollars par année grâce aux réductions prévues du nombre de personnes traitant les appels, de même qu'à l'élimination presque totale du caractère local du processus d'appel.

Il n'y aura désormais que 38 membres affectés au dossier de l'AE sur les 70 membres à temps plein que compte l'ensemble du conseil (les autres s'occuperont des appels concernant le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse).

Le système d'appel n'aura maintenant qu'un seul président et trois vice-présidents, dont un seul sera affecté au système d'assurance-emploi.

Au lieu d'être entendus par un tribunal, les demandes et les appels le seront par un seul membre nommé par le gouvernement. Les membres sont nommés par le gouvernement sans consultation avec les syndicats, ni avec la communauté des employeurs.

La limite pour les appels est maintenant fixée à 30 jours et on passe graduellement des appels en personne à la mise en œuvre et à l'exécution de programmes, de lois, d'activités ou de politiques par voie électronique. Autrement dit, un travailleur qui soumet un appel pourrait ne jamais rencontrer les personnes qui jugent cet appel.

2.2.2 Appels présentement en attente

En 2010, il y a eu 27 000 appels relatifs à l'assurance-emploi, plus 4 500 pour le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse, que les conseils d'appel ont aussi traités.

Le système précédent comptait 1 000 membres à temps partiel à ces divers tribunaux, dont 900 s'occupaient d'assurance-emploi. Les membres à temps partiel siégeaient aux conseils de deux à trois fois par semaine. Toutefois, même avec ce nombre de personnes occupant des postes à temps partiel, 80 000 demandes d'assurance-emploi étaient en attente au Québec seulement.^v

2.3 Travail pendant une période de prestations de l'assurance-emploi (projet pilote)

Le gouvernement conservateur a proposé une nouvelle version du projet pilote « Travail pendant une période de prestations de l'assurance-emploi » destiné aux prestataires de l'AE. Ce projet pilote est censé réduire les pénalités pour les prestataires d'AE qui effectuent du travail à temps partiel pendant qu'ils cherchent un emploi à temps plein. Avant, les prestations d'AE étaient réduites à un taux élevé, ce qui entraînait une diminution des prestations d'AE presque équivalente au revenu d'emploi gagné.

L'ancien projet pilote « Travail pendant une période de prestations de l'assurance-emploi » a commencé le 7 décembre 2008, en réponse à un chômage accru résultant de la récession mondiale, et a pris fin en août 2012. Le nouveau projet pilote, entré en vigueur le 5 août 2012, ajuste le montant d'argent déduit si un travailleur trouve un emploi à temps partiel pendant qu'il touche des prestations d'assurance-emploi.

À l'heure actuelle, près de 55 pour cent des prestataires d'AE trouvent du travail à temps partiel et profitent de ce programme pilote.

2.3.1 Problèmes

Lorsque le nouveau projet pilote est entré en vigueur, le gouvernement conservateur soutenait que tout le monde gagnerait à travailler tout en touchant des prestations d'AE, comparativement à l'autre système. Toutefois, de nouveaux rapports indiquent que le nouveau projet pilote pénalise certains qui trouvent du travail à temps plein pendant qu'ils sont prestataires, par rapport au projet pilote original.

Wayne Easter, député libéral, a commandé une étude du service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement,^{vi} qui donnait des exemples de personnes occupant un emploi à temps partiel pendant qu'elles touchaient des prestations et dont le revenu de travail avait beaucoup diminué avec les nouveaux règlements de réduction de l'AE.

« En vertu de l'ancien projet pilote, les prestataires ne pouvaient gagner plus de 75 \$, ou 40 %, de leur prestation hebdomadaire, selon le montant le plus élevé, peut-on lire dans le rapport. Tout gain supérieur à ce seuil était déduit de la prestation, au dollar près. » Mais avec le nouveau projet pilote, « entré en vigueur le 5 août 2012, les déductions des prestations d'AE deviennent égales à : 50 % des gains bruts pendant la réception de prestations, si ces gains sont inférieurs à 90 % des gains assurables hebdomadaires ; ou 45 % des gains assurables hebdomadaires plus 100 % des gains bruts pendant la réception de prestations au-dessus du seuil de 90 % des gains assurables hebdomadaires ».

En réponse aux pressions croissantes des prestataires d'AE et des petites entreprises, le gouvernement conservateur a rajusté le nouveau projet pilote. Les nouveaux changements permettent maintenant aux prestataires qui faisaient plus d'argent avec l'ancien projet pilote « Travail pendant une période de prestations de l'assurance-emploi » de se retirer du nouveau projet pilote à compter de janvier. On remboursera aux prestataires qui se retirent l'argent qui a été déduit de leurs prestations entre août et janvier à compter de janvier. Toutefois, cette option de retrait ne s'appliquera pas à ceux qui ont commencé à demander des prestations d'AE après l'entrée en vigueur du nouveau projet pilote (5 août).

La mesure soulage un peu ceux qui étaient dans l'ancien système et qui voyaient leur revenu net diminuer avec le nouveau projet pilote. Mais on ne sait pas exactement quand le remboursement arrivera.

2.4 Calcul des meilleures semaines

En vertu des nouveaux règlements du budget de 2012, le calcul des prestations se fera désormais sur la base du meilleur salaire des 14 dernières semaines de travail. Cette norme sera adoptée après le 6 avril 2013. Les régions où les taux de chômage sont plus élevés auront encore moins de semaines pour établir la norme.

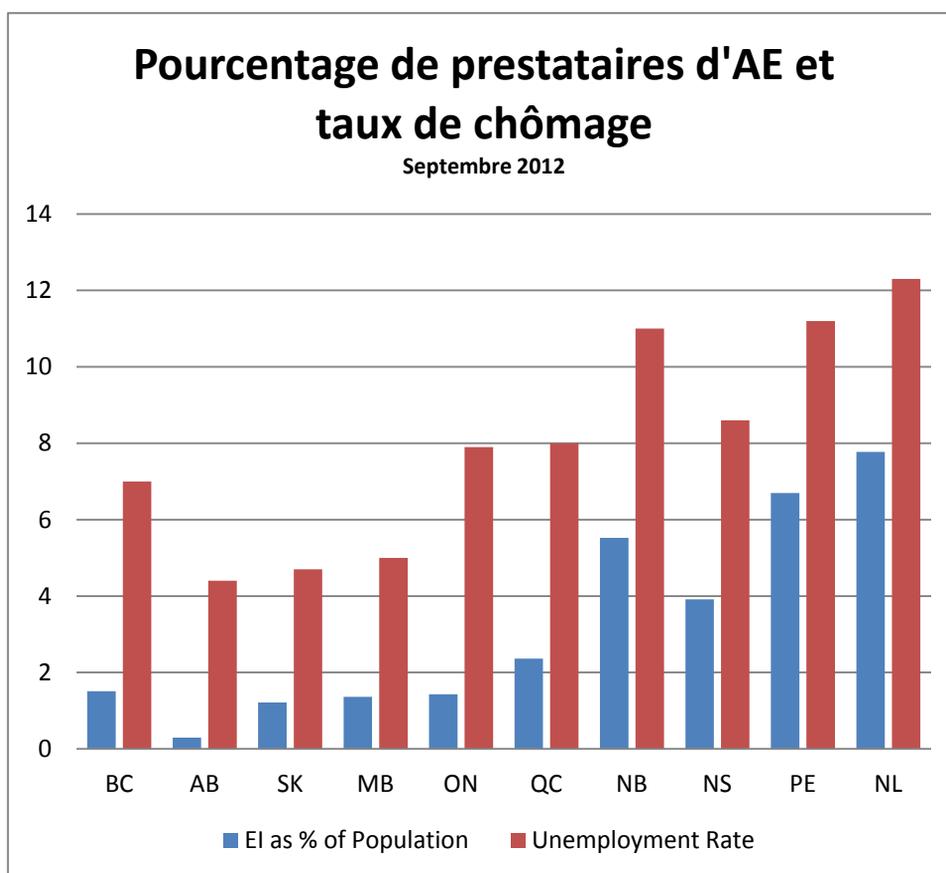
Le changement de classification d'une région au taux de chômage élevé a un effet sur le calcul des « meilleures semaines » pour les travailleurs qui présentent des demandes d'AE dans des régions où le taux de chômage se situe entre 8 à 13 pour cent. Le calcul des meilleures semaines pour les régions à « chômage élevé » se fait sur 14 semaines. Dans les régions qui ne sont pas désignées à « chômage élevé » les calculs sont basés sur les gains d'une période de 20 semaines ou plus.

Le changement désavantage ceux qui occupent un travail précaire et qui acceptent des emplois moins bien payés pendant des périodes de travail précaire, puisque ces faibles salaires compteront désormais dans le calcul des prestations d'AE.

Cette norme sera adoptée après le 6 avril 2013.

2.5 Prestataires de l'assurance-emploi par province

Les statistiques montrent que dans la région de l'Atlantique, le pourcentage de la population qui est prestataire de l'AE est beaucoup plus élevé, résultat des caractéristiques locales de l'économie et de la forte proportion de travailleurs occupant des emplois saisonniers. Autrement dit, tout changement au système d'AE touchera certaines économies de manière disproportionnée.



(AE en % de la population) (Taux de chômage)

- ⁱ Gill McGowan, Fédération du travail de l'Alberta
<http://www.journalofcommerce.com/article/id50456/--industry-uncertain-about-impact-of-ei-reform>
- ⁱⁱ Fédération canadienne des entreprises indépendantes—Terre-Neuve-et-Labrador
www.cbc.ca/.../pol-employment-insurance-review-boards.html
- ⁱⁱⁱ Neil Cohen, directeur exécutif, Winnipeg Community Enemployed Help Centre
- ^{iv} Lucie Lamarche, École de droit de l'Université d'Ottawa
http://www.huffingtonpost.ca/2012/05/25/ei-reivew-board-scrapped_n_1545421.html
- ^v Guy Caron, audiences du comité des finances,
<http://openparliament.ca/committees/finance/41-1/70/guy-caron-6/only/>
- ^{vi} Étude de cas préparée par la Bibliothèque du Parlement
<http://wayne-easter.liberal.ca/parliamentary-work/case-studies-for-the-new-pilot-project-working-while-on-claim/>

18 octobre 2012

ssj/sepb 491

mis à jour: gb/sepb 491 17 décembre 2012