



# ASSURANCE- CHÔMAGE

IL FAUT REPENSER LE

# FILET SOCIAL

**CNC**

CONSEIL NATIONAL  
DES CHÔMEURS ET CHÔMEUSES

# Personne ne doit être laissé de côté!



**NOUS MILITONS POUR  
UNE RÉFORME GLOBALE  
DU PROGRAMME  
D'ASSURANCE-**

**EMPLOI, POUR UN PROGRAMME  
DU 21<sup>E</sup> SIÈCLE QUI PROTÈGE  
MIEUX LES TRAVAILLEURS ET  
LES TRAVAILLEUSES, PRENANT  
EN COMPTE LA DIVERSITÉ DES  
RÉALITÉS DU MONDE DU TRAVAIL.**

Le régime d'assurance-emploi, que nous appellerons tout au long du présent document « assurance-chômage » (voir page 7), est l'un des plus importants programmes sociaux au Canada, devant assurer un revenu de remplacement lors d'une perte d'emploi. Pourtant, à chaque année, des centaines de milliers de chômeurs et chômeuses n'y ont pas accès.

Pire : la crise sanitaire qui a éclaté au printemps 2020, et qui s'est répercutée dans le monde du travail, avec des taux de chômage atteignant des sommets jamais vus depuis la crise des années 1930, a été un révélateur des failles de ce filet social. Dès le début de cette crise, en effet, le système de l'assurance-emploi s'est littéralement effondré : les services en ligne tombaient en panne, les lignes téléphoniques surchargées ne répondaient plus, les bureaux ont été fermés. La raison est simple : les nombreuses compressions imposées à ce programme social dans le passé l'ont affecté de telle façon qu'il est devenu lourd, exagérément judiciaire, bureaucratique et compliqué.

Ainsi, entre 1990 et 2015, tous les gouvernements qui se sont succédé, sont allés dans une seule et même direction : imposer des coupures et alourdir le processus d'étude et d'enquête des dossiers. Tout cela, sans jamais se gêner pour dégager, de façon planifiée, des surplus dans le compte d'assurance-emploi qu'ils se sont appropriés.

Des rectificatifs ont commencé à voir le jour depuis 2016. Pourtant, de l'avis de nombreux experts, les paramètres qui régissent le système canadien en font l'un des plus compliqués de tous les pays de l'OCDE.

Un des aspects de cette complexité, et du caractère arbitraire du régime d'assurance-emploi, réside dans le fait que l'admissibilité aux prestations dépend du taux de chômage dans la région de résidence de la personne sans emploi. Ajoutons à cela le découpage aléatoire des régions administratives imposé par le Ministère, qui donne lieu à bon nombre d'incongruités.

En fait, **le Canada est le seul pays** où l'accès aux prestations dépend de la région de résidence du chômeur. De plus, cette référence à la région de résidence (taux de chômage) détermine le montant des prestations reçues et la durée des prestations.



Un autre aspect du caractère complexe et arbitraire du programme d'assurance-emploi se retrouve dans l'approche judiciairisée, accompagnée d'une sanction extrême (l'exclusion complète), qui s'applique lors de cessations d'emploi jugées non valides (départ volontaire et congédiement pour inconduite). Une personne sur quatre, après avoir fait l'objet d'une enquête souvent malveillante, est ainsi refusée, un système vindicatif qui relève d'un autre siècle.

Le Conseil national des chômeurs et chômeuses met de l'avant une proposition dont les éléments protecteurs sont de caractère universel, et d'application simple : un seul critère d'admissibilité, un seul calcul du taux de prestations, la même période de prestations pour tous et pour toutes, et une déjudiciarisation des dossiers de départ volontaire et congédiement.

Les réalités du travail ont considérablement évolué : l'emploi temporaire et celui à temps partiel, ce dernier secteur occupé très massivement par des femmes, représentent au total environ le tiers de la population active qui a été précarisé, et ces secteurs sont très mal protégés. Le travail autonome ne cesse de prendre de l'importance dans le monde du travail (environ 15% de la population active) et le présent programme d'assurance-emploi n'envisage presque aucune protection à leur égard. Tout cela doit changer. Si la crise de 2020 a été un révélateur des failles, il faut prendre ce problème à bras le corps et y trouver des solutions qui soient porteuses pour l'ensemble de la société.

**Ce programme doit impérativement être modernisé.**

## Élargir la couverture

Afin d'établir les principes qui permettraient un accès plus équitable au programme d'assurance-emploi, il est d'abord utile de voir qui sont ceux et celles qui sont exclus du régime canadien :

1. Les salarié.e.s à temps partiel ou à contrat déterminé (temporaire et saisonnier);
2. Ceux et celles dont la raison de fin d'emploi ne rencontre pas les critères actuels de la loi;
3. Les travailleurs et travailleuses autonomes;
4. Les personnes qui connaissent une réduction importante de temps de travail sans interruption du lien d'emploi.

L'accès à l'assurance-emploi doit être redéfini de telle sorte que les travailleurs et travailleuses qui ont des régimes de travail plus atypiques (temps partiel et temporaire) puissent être couverts par ce programme. Les travailleurs et travailleuses autonomes devraient ainsi être intégrés à cette protection sur une base obligatoire, sujet bien sûr à certaines vérifications comme l'arrêt de travail.

De plus, un régime plus équitable prévoirait des dispositions moins discriminatoires envers les personnes qui se retrouvent en chômage pour des raisons de fin d'emploi jugées non valides en vertu de l'actuel régime.

Enfin, nous proposons de couvrir la réduction du temps de travail. Ainsi les personnes qui connaissent une réduction du temps de travail d'au moins 50%, passant ainsi de temps plein à temps partiel mais sans connaître d'interruption d'emploi, auraient le droit de déposer une demande et de recevoir des prestations d'assurance-chômage.

**TABLEAU 1 : CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ PAR PAYS**


Critère unique	
Bulgarie, République Tchèque, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Espagne, Slovaquie, Serbie, Turquie, Danemark, Portugal, Corée du Sud, Allemagne, Suède	
Critère(s) multiple(s) et/ou variables	
Âge	Belgique, France, Australie
Secteur d'activité (agricole, construction, autres)	Italie
Revenu	Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni
Région	Canada

Source : <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Labour-Market/Labour-Market/Unemployment-Benefit-Schemes/Unemployment-Coverage-Source-Qualifying/fileBinary/Unemployment-Coverage-Source-Qualifying.pdf>

**AINSI, NOUS PROPOSONS UN RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE FONDÉ SUR UN CRITÈRE UNIQUE D'ADMISSIBILITÉ : LE 15/15, SOIT 15 SEMAINES DE TRAVAIL RÉALISÉES AU COURS DE LA DERNIÈRE ANNÉE (PÉRIODE DE RÉFÉRENCE); CHAQUE SEMAINE REPRÉSENTANT AU MOINS 15 HEURES DE TRAVAIL.**



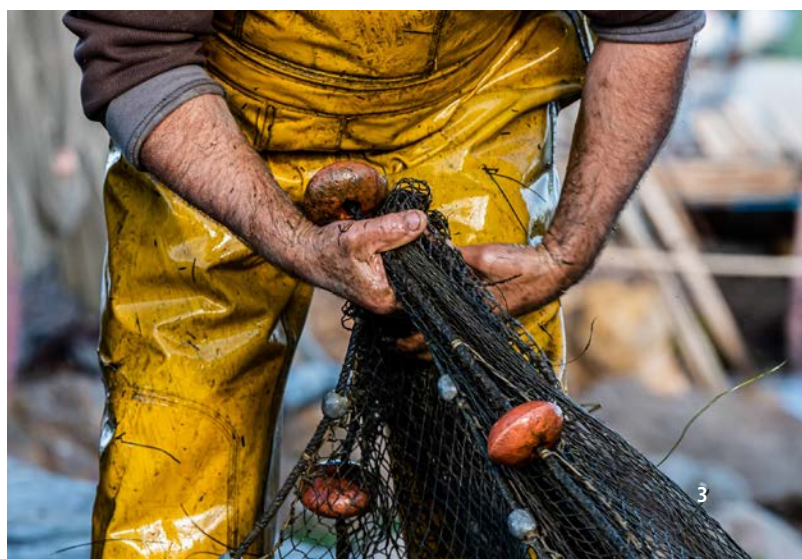
De cette façon, nous enlevons ce caractère arbitraire de la norme variable fondée sur un taux de chômage régional aléatoire. Nous mettons fin à la complexité des règles entourant l'admissibilité et, surtout, nous permettons de mieux couvrir différentes catégories de travailleurs et travailleuses présentement mal protégés (temps partiel, temporaire, saisonnier, atypique).

 **À ce critère unique d'admissibilité, nous rattachons une mesure d'exception, une seule, visant à déclarer « sous protection » certaines régions et catégories d'emploi, ainsi que les communautés autochtones.**

Cette mesure d'exception vise tout particulièrement :

1. Les travailleurs et travailleuses de l'industrie saisonnière vivant dans des régions où l'emploi saisonnier est plus élevé que la moyenne nationale;
2. Les régions aux prises avec un chômage structurel, de 10% et plus;
3. Les communautés autochtones;
4. Les zones géographiques ou secteurs de travail victimes d'une catastrophe naturelle ou d'une interruption de travail assimilée à une telle situation.

Ces régions et/ou catégories d'emploi, ainsi que les communautés autochtones, doivent être déclarées « protégées », établissant ainsi un critère unique d'admissibilité à 420 heures, accompagné d'un dénominateur (diviseur) de 12.





## Une méthode de calcul uniformisée

Actuellement, le calcul du taux de prestations se fait sur la moyenne d'un certain nombre des meilleures semaines de travail effectuées au cours de la période de référence. Ce « certain nombre » étant le dénominateur (diviseur) fixé selon le taux de chômage.

**NOUS PROPOSONS QUE CE DÉNOMINATEUR (DIVISEUR) SOIT LE MÊME POUR TOUS, SOIT 15.**



## Le taux de remplacement

Selon des comparaisons internationales, le taux moyen de prestations (taux de remplacement) se situe environ aux 2/3 du salaire. Au Canada, il est actuellement de 55%.



**Nous proposons un relèvement du taux de prestations à 65% de la moyenne salariale.**

**TABLEAU 2 : TAUX DE REMPLACEMENT (%) PAR PAYS**

Pays	Taux de remplacement
Danemark	90%
Suède	80%
Italie	75%
Pays-Bas	75%
France	De 57% à 75%
Espagne	70%
Belgique	65%
Allemagne	60%
Autriche	55%
Canada	55%
États-Unis	50%

Source : Benoît Ourliac, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage : quels enseignements?, mai 2017, p. 21.

## La période de prestations

Actuellement, le nombre de semaines de prestations accordé, communément appelé « période de prestations », tient compte de deux facteurs : le temps de travail accumulé dans la période de référence (nombre d'heures assurables) et le taux de chômage régional, pour un maximum de 45 semaines.

Ce cadre établit 12 échelons de taux de chômage et 41 échelons de temps de travail (par tranche de 35 heures entre 420 et 1820 heures de travail). Cette situation entraîne de nombreuses disparités et iniquités, d'une région à une autre, d'un taux de chômage à un autre, d'un mois à un autre.

Nous proposons une méthode plus simple qui aura le grand bénéfice de mieux protéger les salarié.e.s, soit :



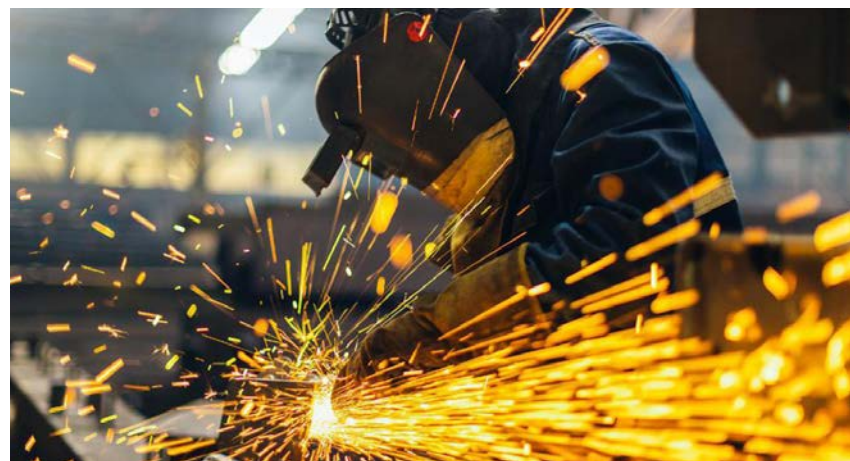
**une période de prestations uniformisée de 50 semaines pour tous et pour toutes.**

Rappelons que la durée moyenne RÉELLE des prestations au Canada en 2018-2019 était de 18,2 semaines, 82% des chômeurs et chômeuses n'ayant pas épuisé leur période de prestations.

**TABLEAU 3 : DURÉE MAXIMUM DES PRESTATIONS PAR PAYS**

Slovaquie, Royaume-Uni, États-Unis, Hongrie, Japon	0-10 MOIS
Autriche, Finlande, Grèce, Italie, Irlande, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Suède, Suisse	10-20 MOIS
Allemagne, Danemark, Espagne, Norvège, Portugal, Slovénie	20-30 MOIS
France, Pays-Bas	30-40 MOIS
Belgique	ILLIMITÉ

Source : <https://www.businessinsider.com/heres-how-long-unemployment-benefits-now-last-in-each-state-2014-1>




## Prestations Maladie

Le régime canadien d'assurance-chômage a été institué en 1940 pour faire face au risque du chômage. Il a par la suite évolué pour couvrir plusieurs autres contingences : maladie de courte durée, maternité, paternité, adoption, compassion, proche aidant. Aujourd'hui, ces prestations dites « spéciales » comptent pour environ 35% de l'ensemble des prestations versées au Canada (sans compter l'exception québécoise disposant de son propre régime d'assurance parentale, plus généreux et qui prélève sa propre cotisation).

Les prestations spéciales répondent ainsi aux besoins de nombreux travailleurs et travailleuses qui ne bénéficient pas d'un régime d'assurance collective fourni par leur employeur. Si la tendance de forme d'emploi plus instable se poursuit, on peut s'attendre à ce que les besoins pour couvrir ces types de contingence soient grandissants.

À cet effet, nous proposons quatre mesures :

- 1 AUGMENTER LA PÉRIODE DE PRESTATIONS MALADIE À 50 SEMAINES, RÉPONDANT AINSI AUX SITUATIONS DE MALADIE GRAVE;** 
- 2** Établir l'admissibilité selon les mêmes critères définies dans le cas des prestations régulières (15 semaines de 15 heures et mesure d'exception pour les régions protégées);
- 3** Soutenir adéquatement les personnes qui sont en retour progressif au travail après une période d'incapacité au travail (présentement, la partie de la semaine non travaillée est mal couverte par l'assurance-emploi);
- 4** Accorder une période de prestations prolongée de 15 semaines à toute personne qui perd son emploi pendant un congé parental ou au cours des 3 mois qui suivent son retour au travail.

**TABLEAU 4 : PRESTATIONS MALADIE DES PAYS DU G7 ET DE LA RUSSIE**

Pays	Durée (en semaines)	Taux de remplacement
France	156 semaines	50% (peut être complété par des indemnités complémentaires versées par l'employeur)
Royaume-Uni	Variable : Groupe 1 : 52 semaines Groupe 2 : Illimité	Montant prédéterminé selon l'âge et la capacité de regagner le marché du travail
Allemagne	78 semaines	70% (6 premières semaines à 100%)
Japon	72 semaines	66%
Italie	Variable : environ 26 à 52 semaines	Dépend de l'employé(e) et de son secteur d'activité
Russie	Limite de prestations à 1 150 000 RUR (22 400\$ CAD)	De 60% à 100%
Canada	15 semaines	55%
États-Unis	12 semaines	0%

## Assouplir les règles relatives aux cessations d'emploi jugées non valides

Avant 1993, les départs volontaires sans motif valable de même que les cas d'inconduite étaient sanctionnés par une exclusion temporaire qui a varié dans le temps, allant jusqu'à 12 semaines.

Aujourd'hui, le congédiement pour inconduite ou le départ volontaire sans motif valable entraînent l'exclusion complète et éliminent tous les relevés d'emploi précédents ainsi qu'une période de prestations de chômage déjà établie. Il est aisé de constater que cette politique suscite beaucoup d'arbitraire dans l'étude des faits et judiciarise à l'excès ce programme social, tout en pénalisant brutalement les travailleurs et les travailleuses.

Le Canada, à cet égard, fait partie du peloton des pays imposant la sanction la plus extrême, soit l'exclusion complète (voir tableau 5).

Voici ce que nous proposons :

- **LIMITER L'EXCLUSION POUR UN MOTIF DE CESSATION D'EMPLOI JUGÉE NON VALIDE AU SEUL EMPLOI VISÉ, ANNULANT AINSI L'INCIDENCE SUR LES AUTRES EMPLOIS OCCUPÉS ANTÉRIEUREMENT;** 
- **ÉTABLIR L'EXCLUSION POUR UN MOTIF DE CESSATION D'EMPLOI JUGÉE NON VALIDE, EN SE FONDANT SUR UNE NORME INTERNATIONALE MOYENNE ACCEPTABLE, SOIT ENTRE 4 ET 10 SEMAINES SELON LES CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES;**

- Revoir et actualiser la liste des motifs qui justifient un départ volontaire et abroger du texte de loi ce caractère de « seule solution raisonnable pour quitter son emploi » (article 29-c). Il faudrait aussi mieux définir la notion d'inconduite à l'emploi;
- Permettre une période d'essai pour un nouvel emploi pendant un maximum de 15 jours travaillés, lequel pourra être quitté sans exclusion.

**TABEAU 5 : PÉRIODE SANS ACCÈS À L'ASSURANCE-CHÔMAGE EN CAS DE DÉPART VOLONTAIRE PAR PAYS**

Durée	Pays
0 à 4 semaines (incluant certaines réductions des prestations)	Autriche, Bulgarie, République Tchèque, Danemark, Lituanie, Slovaquie
5 à 9 semaines	Belgique, Chypre, Irlande, Norvège, Australie
10 à 14 semaines	Finlande, Allemagne, Hongrie, Suède, Royaume-Uni, Japon, Nouvelle-Zélande, Suisse
Plus de 14 semaines	France, Malte, Pologne
Inéligibilité à la couverture	Grèce, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovénie, Espagne, Turquie, Canada, États-Unis

Source : <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport212-db5.pdf>



## Abolir la règle dite de « violation »

Lorsque la Commission juge qu'un.e prestataire n'aurait pas dû recevoir des prestations d'assurance-emploi, elle impose le remboursement de ces prestations. Si l'acte reproché est considéré frauduleux, une pénalité monétaire sera souvent ajoutée. Une deuxième sanction peut s'ajouter : l'avis de violation qui impose un critère d'éligibilité rehaussée pour les deux prochaines demandes de chômage, au cours des cinq prochaines années.



**Nous proposons l'abrogation de cette deuxième sanction, soit l'avis de « violation ».**



## La rémunération en cours de prestations et la répartition de rémunération

En matière de gains de travail au cours d'une période de prestations, nous proposons que la règle du 50 % qui s'applique actuellement, soit établie avec :

 **un premier gain admissible de 150\$, sujet à indexation annuelle.**

De plus, toute répartition de la rémunération ayant effet sur une période de prestations sera calculée selon la règle du 25%.

## Un système d'appel indépendant, simplifié et accessible

Le processus de révision, tel que nous le connaissons actuellement, doit être maintenu. Il est agile, assez rapide, et s'inscrit dans une logique fondée sur les faits et cherchant une conciliation. Quant aux tribunaux administratifs, peu importe la forme qu'ils prennent, ils doivent s'inscrire dans une culture axée sur la personne et formuler des décisions dans un langage accessible. Les membres ou commissaires doivent être à l'abri de toute partisanerie, permettant de nommer des personnes de différents horizons, représentant un large éventail citoyen. Les délais d'attente pour une audience, et pour recevoir une décision, doivent être courts. Il va de soi que de telles structures doivent pouvoir s'appuyer sur un personnel administratif en nombre suffisant.

## Clauses de gouvernance

Les règles de gouvernance du programme d'assurance-chômage doivent être saines et transparentes. Ainsi, le Ministère qui assure la gestion du régime et de la caisse d'assurance-emploi devra faire rapport en continu sur la façon dont il s'acquitte de sa tâche.

Il aura le mandat d'établir des taux de cotisation relativement stables pour les 5 à 10 ans à venir, et devra à cette fin constituer les réserves jugées nécessaires. Ces réserves seront investies dans un fonds autonome, le gouvernement n'ayant aucun droit de regard sur le fonds ou ses investissements.

Si le montant des réserves dépasse le montant jugé nécessaire par l'actuaire, on disposera de l'excédent à la fin de l'année par le truchement d'un remboursement aux travailleurs et travailleuses (via les déclarations de revenus) et aux employeurs (via les remises mensuelles autrement dues par l'employeur au titre de l'assurance-emploi).

## L'assurance-emploi redevient l'assurance-chômage

En 1996, l'assurance-chômage devenait l'assurance-emploi. Plus de vingt ans plus tard, force est de constater que ce vocable n'est jamais passé dans les mœurs populaires. Pour tout le monde, l'assurance-emploi demeure l'assurance-chômage... le chômage! Ces deux mots traduisent mieux la réalité d'ailleurs. Et l'institution responsable du programme doit de nouveau s'appeler la Commission d'assurance-chômage. Tout le monde s'y retrouvera mieux et ce sera mieux pour tout le monde!



**LA GRAVE CRISE ÉCONOMIQUE DE 2020, PROVOQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19, A MIS EN LUMIÈRE LES FAILLES DE NOTRE FILET SOCIAL D'ASSURANCE-CHÔMAGE. CE PROGRAMME DOIT ÊTRE REVU EN PROFONDEUR ET MODERNISÉ, DE FAÇON À MIEUX REFLÉTER LES RÉALITÉS DIVERSES DE L'EMPLOI, ET EN MESURE, LE CAS ÉCHÉANT, D'AFFRONTER DE NOUVELLES CRISES.**



**CE DOCUMENT EXPRIME NOS PROPOSITIONS DE CHANGEMENTS QUI ONT ÉVOLUÉ AU FIL DE NOTRE EXPÉRIENCE TERRAIN ET DE NOTRE RÉFLEXION.**

**CNC**

**www.lecnc.com**

**Conseil national des chômeurs et chômeuses (CNC)**

GROUPES MEMBRES ET CONTACTS :

Action-Chômage de Québec  
info@actionchomage.org  
Tél. : 418 523-7117

Aide et soutien aux travailleurs et travailleuses des secteurs saisonniers (ASTS)  
astsinc.nb@gmail.com  
Tél. : 506 888-1363

Chômage Action Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec  
info@caatnq.quebec  
Tél. : 819 762-3116

Comité Chômage du Haut-Richelieu et du Suroît  
info@cchr.ca  
Tél. : 450 357-1162

Comité Chômage de Montréal  
info@comitechomage.qc.ca  
Tél. : 514 933-5915

Corporation de défense des droits sociaux de Lotbinière  
info@cddslotbiniere.com  
Tél. : 418 728-4054

Mouvement Action-Chômage de Charlevoix  
maccharlevoix@videotron.ca  
Tél. : 418 201-0808

Mouvement Action-Chômage de Saint-Hyacinthe  
assurance-emploi@ntic.qc.ca  
Tél. : 450 778-6023

Regroupement des chômeurs et chômeuses de la région Sorel-Tracy  
coordorccst@videotron.ca  
Tél. : 450 556-1224

3734, avenue du Parc  
Montréal (Québec) H2X 2J1

**CNC@LECNC.COM**



SUIVEZ-NOUS  
SUR FACEBOOK



TWITTER  
@LE\_CNC

INFOGRAPHIE : BRIGITTE BEAUDET  
SEPTEMBRE 2020 / PHOTOS : ADOBE STOCK

**CNC**

CONSEIL NATIONAL  
DES CHÔMEURS ET CHÔMEUSES