

L'INSERTION OU  
L'EXCLUSION PROGRAMMÉE ?

Mémoire sur la réforme de l'assurance-chômage  
(Projet de loi C-12)

Préparé par  
Gaétan Beaudet et Pierre Paquet

MARS 1996

## Présentation de l'Institut canadien d'éducation des adultes

Important carrefour des réseaux publics, syndicaux et communautaires, l'ICÉA accompagne et soutient le développement de l'éducation des adultes au Canada et au Québec depuis cinquante ans. Dans une vision large de l'éducation permanente, l'Institut s'intéresse à tous les domaines de la formation continue ainsi qu'aux différents réseaux formels et non formels qui interviennent en éducation des adultes. L'ensemble de son action est guidé par un souci constant de mettre de l'avant le point de vue des adultes et de favoriser l'accès tout autant que le développement de services répondant à leurs besoins de formation, qu'ils soient professionnels, personnels, sociaux ou culturels.

Notre mission de promotion et de défense de l'éducation des adultes et de la formation continue se concrétise autour de trois axes de travail: 1) la concertation des partenaires en éducation des adultes; 2) l'analyse critique des politiques publiques et l'identification des pistes de changements dans ce domaine; 3) la recherche et le développement d'expertise pour soutenir les diverses interventions publiques tout autant que l'innovation andragogique.

## Introduction

Le ministre du Développement des ressources humaines, M. Doug Young, vient de redéposer sans modification le projet de loi que l'ex-ministre M. Lloyd Axworthy avait soumis à la **Chambre des Communes en décembre dernier. Ce projet** constitue la réforme de l'assurance-chômage la plus importante depuis celle de 1989, associée à la stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre et au retrait du gouvernement fédéral de la Caisse de l'assurance-chômage.

L'ICÉA est intervenu à plusieurs reprises sur les questions relatives au régime d'assurance-chômage, notamment lors du débat entourant le projet de loi C-21 en 1989. Nous avons alors soumis des mémoires au Comité parlementaire de la Chambre des Communes et au Comité spécial du Sénat. Plus récemment, nous avons présenté un mémoire au Comité permanent du développement des ressources humaines lors des audiences nationales sur le Livre vert portant sur la réforme de la sécurité sociale au Canada (1994).

Le mémoire que nous soumettons au Comité permanent du développement des ressources humaines analyse la réforme de l'assurance-chômage à la lumière de l'importance stratégique que revêtent désormais pour les individus et les collectivités l'éducation, la formation professionnelle et, plus largement, le développement de la main-d'oeuvre. Nous voulons souligner notre vive inquiétude quant aux effets d'exclusion et de marginalisation qu'accentuera ce projet de réforme s'il est mis en application.

Étant donné que la réforme actuelle s'insère dans un processus de révision des programmes sociaux, rappelons les principes fondamentaux guidant notre analyse des orientations et actions du gouvernement fédéral en ce domaine. À notre avis, la réforme de la sécurité sociale doit:

- 1) proposer une vision globale et une approche intégrée du développement social et économique;
- 2) s'accompagner d'une réforme de la fiscalité et être conçue dans le respect des compétences des provinces;

- 3) reconnaître à l'État un rôle déterminant dans la répartition de la richesse à travers l'ensemble du pays;
- 4) favoriser l'accès à une formation qualifiante pour la main-d'oeuvre, avec ou sans emploi;
- 5) s'appuyer sur une véritable politique de relance de l'emploi et de lutte à l'exclusion sous toutes ses formes.

Dans un premier temps, nous mettrons en relief notre compréhension de la logique que sous-tend le projet de loi C-12, notamment en matière de soutien du revenu. Nous y évoquerons brièvement la situation du marché du travail au Canada. Le cœur de notre présentation portera sur la partie du projet de loi relative aux prestations d'emploi et au type de collaboration que le gouvernement fédéral entend développer avec les provinces.

## 1- Le projet de loi C-12: une approche axée sur la réduction du déficit et du filet de sécurité sociale

### 1.1 Des logiques dans la lignée des stratégies de l'OCDE

Dans son Livre vert sur la réforme de la sécurité sociale (1994), le ministre du Développement des ressources humaines, M. Lloyd Axworthy, proposait deux scénarios de réforme du régime de l'assurance-chômage. Le premier proposait l'instauration, à toutes fins utiles, d'un régime à \*deux vitesses+, pénalisant les chômeurs fréquents; le second visait la poursuite de coupures touchant l'ensemble des prestataires du régime actuel. Dans l'un et l'autre cas, le gouvernement fédéral maintenait son refus de cotiser à la Caisse de l'assurance-chômage et prônait l'introduction d'une approche d'assistance emploi+ en remplacement du régime actuel, d'abord conçu en termes d'assurance en cas de chômage+. Le projet de loi C-12 propose une formule mixte inspirée des deux scénarios.

Le projet de loi s'inspire, pour l'essentiel, de la stratégie mise de l'avant par l'Organisation de coordination et de développement économique (OCDE) dans son étude sur l'emploi (1994). Selon cette étude, la cause principale du chômage n'est à rechercher ni dans le progrès technologique ni dans la concurrence des pays en voie de développement à bas salaire, mais plutôt dans l'incapacité des pays industrialisés à s'adapter et à accroître la flexibilité de leur économie. Ce serait la rigidité des systèmes de protection sociale, le salaire minimum, les normes du travail, etc. qui nourriraient le chômage. La recette consiste à sabrer dans les dépenses des programmes sociaux et à mettre la priorité sur l'assainissement des dépenses publiques, ignorant du même souffle la nécessaire révision des politiques fiscales et les effets désastreux de l'approche monétariste sur les taux de chômage.

C'est cette voie qu'emprunte le gouvernement fédéral. Le projet de loi C-12 est soutenu par deux logiques qui consolident le modèle de gestion du chômage: une logique \*budgétaire+ en regard du déficit fédéral et une logique d'affaiblissement du filet de sécurité de manière à exercer une pression à la baisse sur les salaires.

## 1.2 Une logique budgétaire

Le projet de loi qui se trouve devant nous prévoit une réduction des coûts de 10% du régime actuel d'assurance-chômage, soit 1,6 milliard de dollars, tel que l'exigeait le ministre des Finances, M. Paul Martin. Cette modification du régime devait concourir à l'atteinte de l'objectif de réduction du déficit à 3% du Produit intérieur brut (PIB) pour l'année qui vient de commencer. On sait, par ailleurs, que le ministre Martin s'est fixé un nouvel objectif de réduction à 2% du PIB.

Dans ce projet, les personnes les plus défavorisées de la population canadienne, notamment, celles en chômage et les prestataires de l'aide sociale devront continuer de supporter une large part des efforts de réduction du régime. Déjà, depuis le début des années 1990, les coupures succèdent aux coupures pour les prestataires du régime d'assurance-chômage. Selon certaines études, les réductions des dépenses cumulés depuis les modifications apportées successivement par les ministres

McDougall, Valcourt, Martin et Axworthy (le premier projet de modifications) seraient de l'ordre de 46 milliards de dollars entre 1991 et 1999. Quant au retrait du financement du gouvernement fédéral du régime d'assurance-chômage, il représenterait environ 30 milliards de dollars. Les coupures envisagées relatives aux normes d'admissibilité, à la durée des prestations et aux taux de remplacement du salaire du présent projet se réalise au moment où le Fonds d'assurance-chômage détient un surplus estimé à 5 milliards de dollars.

Par ailleurs, la réforme s'appuie sur une approche régressive dans le paiement des cotisations. En effet, au lieu d'élever le maximum de rémunération assurable pour élargir l'assiette de cotisation vers les hauts salariés, elle réduit ce maximum, le faisant passer de 42 380 à 39 000 dollars par année. Cela aura pour effet d'inciter les entreprises à maintenir une gestion du travail favorisant le temps supplémentaire.

Depuis 1990, le gouvernement fédéral s'est retiré du financement du Régime, mais il continue à utiliser le surplus du Compte d'assurance-chômage pour réduire son déficit. Avec un surplus de 5 milliards de dollars, la Caisse apparaît comme une véritable « poule aux œufs d'or » servant à réduire son déficit. Enfin, le gouvernement fédéral va chercher à même la Caisse d'assurance-chômage du financement pour alimenter le FIRH (400 millions cette année, 800 millions à la fin de l'exercice). Parallèlement, le gouvernement continue de réduire la part qui provient des fonds généraux destinée à soutenir la mise en place de mesures actives à l'intention des personnes sans emploi.

### 1.3 Une logique de réduction du filet de sécurité sociale

La mondialisation des marchés et les transformations technologiques, qui se poursuivent à un rythme accéléré, ont contribué depuis le milieu des années 1970 à transformer radicalement le marché du travail. En privilégiant l'adaptation du marché du travail à l'évolution de l'économie mondiale, les politiques gouvernementales, notamment les réformes successives de l'assurance-chômage, ont eu pour conséquence d'accentuer l'exclusion du marché du travail d'une partie de la population active, souvent peu qualifiée, ou de la marginaliser davantage.

Au fil des ans, l'application de cette approche a entraîné un accroissement phénoménal du chômage au Canada, notamment dans les provinces Maritimes et au Québec. Même en période de forte croissance économique, le nombre d'emplois créés demeure insuffisant pour réduire significativement le taux de chômage. Le chômage structurel frappe durement les travailleuses et les travailleurs et ce, surtout dans des régions où il n'existe pratiquement pas d'autres débouchés. De plus, la fréquence et la durée du chômage s'est accrue à un point tel que, pour certaines catégories de population (femmes, minorités visibles, autochtones, personnes handicapées, jeunes), qu'il faut parler de chômage chronique. Notons par ailleurs qu'à l'heure actuelle, pratiquement quatre emplois sur dix sont des emplois dits «atypiques» (emplois à temps partiel, à statut précaire, des emplois saisonniers, etc). Il n'est donc pas étonnant de constater qu'en 1993, environ 40 pour cent des prestataires l'avaient été à trois reprises au cours des cinq années précédentes.

Dans la mesure où le Livre vert sur la réforme de la sécurité sociale faisait largement état des transformations structurelles de l'économie canadienne, l'ICÉA espérait, du présent projet de loi, qu'il propose des solutions permettant de contrer l'exclusion liée à la dualisation du marché du travail, tout en maintenant des garanties d'accès aux prestations de soutien du revenu.

Or, le gouvernement fédéral choisit à nouveau de s'en remettre entièrement à l'entreprise privée pour élaborer des stratégies de développement des ressources humaines - malgré le fait que le rapport De Grandpré (1989) ait démontré explicitement combien les entreprises canadiennes sont réticentes à développer une culture de la formation. Qui plus est, en proposant d'introduire un régime à «deux vitesses» fondé sur la distinction entre prestataires occasionnels et prestataires fréquents, le projet de loi contribue plutôt à renforcer la dualisation du marché du travail. Cette gestion différenciée de la main-d'oeuvre sans emploi entraînera à coup sûr une pression à la baisse sur les salaires, mais sans offrir de moyens satisfaisants pour valoriser et accroître les compétences de la main-d'oeuvre. Pourtant l'une des caractéristiques structurelles de la nouvelle économie ne consiste-t-elle pas à favoriser la «flexibilité» de la main-d'oeuvre?

L' introduction de ces deux catégories de chômeurs, occasionnels et fréquents, restreindra encore plus l' accès aux bénéficiaires du régime. Plusieurs prestataires fréquents (par exemples des formateurs et des formatrices d'adultes en institution ou non, des professionnels sous contrat à durée déterminée, des pigistes dans divers secteurs d'activités, etc.), qui sont qualifiés, choisiront souvent de ne pas réclamer leurs prestations entre deux contrats de crainte de voir leur taux de prestations réduites dans l' avenir en fonction de la règle d' intensité. Et ce, sans compter les prestataires peu qualifiés condamnés à la précarité et aux bas salaires, qui se retrouveront doublement pénalisés. Par contre, certains travailleurs plus âgés et peu scolarisés qui perdront leur emploi, et à qui on attribuera l' étiquette d' occasionnels+, risquent fort de devenir des chômeurs de longue durée, sans que leur inscription dans des mesures d' aide ne leur donne de chances réelles de retrouver un emploi. Et ce, à l' orée de la retraite où les revenus des dernières années font la différence entre une retraite décente ou une autre marquée par la pauvreté.

Outre le fait qu' elle n' apporte pas de réelles solutions au problème de la dualisation du marché du travail et à la segmentation accrue de la main-d' oeuvre, la réforme proposée vient limiter l' accessibilité aux prestations, déjà réduite par les réformes antérieures, ainsi que le niveau et la durée de la couverture de l' actuel régime. Et l' accès est encore rendu plus difficile pour les personnes qui entrent ou qui reviennent sur le marché du travail: notamment les femmes, les jeunes et les personnes immigrantes: ces travailleurs devront dorénavant accumuler un nombre d' heures considérables avant d' avoir droit à leur première prestation. A notre avis, il y a tout lieu de croire que plusieurs paieront des cotisations sans jamais recevoir de prestations.

L' octroi d' un supplément de revenu familial aux familles à faible revenu, créé sur le modèle du programme APPORT au Québec, pourrait constituer une mesure intéressante. Mais elle devient contestable à partir du moment où son financement est prélevé à même la Caisse de l' assurance-chômage. La mesure transforme alors le régime d' assurance-chômage en un régime d' assistance



familiale. Cette mesure devrait être financée à même les budgets généraux du gouvernement dans le cadre d'une entente avec les provinces.

En invoquant des arguments maintes fois repris, le gouvernement fédéral affirme que la \*générosité+ des prestations engendre une dépendance des personnes en chômage et nuit à la création de nouveaux emplois parce que \*les employeurs ne peuvent pas faire concurrence à l'assurance-chômage+ (*Le système d'emploi pour le Canada du XXIe siècle*, 1995, p.11). Nous estimons plutôt que le resserrement accru des règles d'admissibilité, le calcul des prestations à partir des heures travaillées, l'adoption d'une période déterminée pour le calcul de la rémunération assurable ainsi que la réduction du niveau et de la durée des prestations ne feront qu'élargir le cercle de la pauvreté partout au Canada, et de façon plus dramatique dans les provinces et régions où la pauvreté sévit déjà fortement.

Le projet fédéral demeure silencieux sur la responsabilité des entreprises face au chômage: de celles qui ferment sans avoir assumé les coûts de formation de leur main-d'oeuvre, des autres qui font des mises-à-pied massives au nom de la rentabilité du capital, ou d'autres, encore, qui utilisent fréquemment l'assurance-chômage comme \*petite Caisse+ ou comme outil de gestion.

Bref, il ressort sans équivoque de notre lecture du projet fédéral que la réforme proposée s'effectuera avant tout sur le dos des chômeurs et qu'elle aura pour conséquence leur marginalisation, sinon leur exclusion du marché du travail. L'ICÉA propose donc de retirer ce chapitre de la réforme de l'assurance-chômage.

## 2 - Les mesures actives et les compétences provinciales

L'ICÉA est convaincu que la réforme de la sécurité sociale que le gouvernement fédéral a entreprise constitue un moment privilégié pour réviser en profondeur les axes d'évolution des politiques sociales afin d'orienter la formation professionnelle et le développement de la main-d'oeuvre dans le sens de l'établissement d'une politique active du marché du travail et d'un partenariat renouvelé entre le monde de l'éducation et le monde du travail. C'est pourquoi, à notre avis, la réforme de l'assurance-chômage devrait conduire le gouvernement fédéral à reconnaître les juridictions des provinces en matière de développement de la main-d'oeuvre et à favoriser de la sorte les réformes qui ont cours actuellement au Canada. Au Québec, par exemple, le gouvernement cherche à se donner les moyens nécessaires pour articuler sa politique active du marché du travail à la réforme de son système d'éducation et à celle de son régime d'aide sociale.

### 2.1 Une réforme axée sur la gestion sociale du chômage

Rappelons d'abord qu'en 1990, lors du débat entourant le projet de loi C-21 sur l'assurance-chômage, l'ICÉA avait manifesté son intérêt à l'égard de l'initiative fédérale portant sur la création d'un fonds spécial destiné à la formation, au retour en emploi et à l'entrepreneuriat. L'Institut appuyait notamment l'idée d'extensionner l'aide à la formation, sous la forme d'un soutien du revenu des prestataires durant leur période de formation. Mais l'ICÉA s'opposait au fait que le gouvernement fédéral utilise la Caisse de l'assurance-chômage pour financer des mesures visant les non prestataires ou pour financer directement les activités de formation auparavant prises en charge à même les fonds généraux du gouvernement.

Dans l'actuel projet de loi, l'ICÉA appuie l'effort de la rationalisation des mesures qui passent de 39 programmes à cinq types de prestations. Mais, l'ICÉA continue de s'opposer à l'utilisation de la Caisse d'assurance-chômage pour financer des mesures destinées à des non prestataires, d'autant que le gouvernement cherche encore à réduire le niveau des prestations destinées aux personnes en

chômage. L'esprit même du régime d'assurance-chômage s'en trouve dès lors perverti. Par ailleurs, la mise en place de nouveaux types de prestations d'emploi demeurera un leurre si elle ne s'accompagne pas d'une véritable politique de création d'emplois. Or on ne décèle aucunement dans ce projet de réelle volonté en ce sens: les prestations d'emploi prévues par le projet de loi ne s'attaquent aucunement au caractère structurel du chômage qu'avait pourtant identifié le Livre vert.

L'ICÉA s'élève contre l'orientation gouvernementale consistant à faire porter sur le dos des seuls individus le poids et la responsabilité de s'adapter aux changements que connaît le marché de l'emploi, comme s'ils étaient responsables de la transformation structurelle de l'économie et de l'accentuation de la concurrence mondiale. Comme nous l'avons mentionné plus haut, nous rejetons l'idée d'introduire une distinction entre les chômeurs \*occasionnels+ et \*fréquents+, débouchant sur l'instauration d'un régime d'assurance-chômage à \*deux vitesses+.

En outre, selon le projet présenté, l'aide financière au perfectionnement prendrait dorénavant la forme de prêts et de subventions aux individus. Même si cette mesure peu s'avérer utile dans certains cas, elle risque de contribuer davantage à endetter les sans emplois, voire même d'en décourager certains d'entreprendre une démarche de perfectionnement ou de recyclage. C'est le marché privé de la formation qui tirera profit de ce système plutôt que les personnes sans emploi. On peut en effet d'ores et déjà prévoir la multiplication d'entreprises de formation venant récolter la \*nouvelle manne+, sans nécessairement garantir la qualité et la transférabilité des formations qui y seront offertes.

Enfin, malgré le discours du gouvernement fédéral relatif au FIRH, l'ICÉA est d'avis que les différents types de prestations proposés ne parviendront pas à compenser l'absence de politique active du marché du travail. Ce ne sont en effet ni les normes nationales, ni les lignes directrices contenues dans le projet de loi qui seront en mesure de créer les conditions nécessaires de proximité, de flexibilité et de partenariat pour intervenir de façon cohérente et efficace aux niveaux provincial, régional et local. Le financement direct de projets locaux non inscrits dans une perspective d'ensemble ressemble plutôt à une tentative de rationalisation de mesures disparates. Nous croyons que le gouvernement fédéral

serait mieux inspiré de répondre positivement aux revendications du gouvernement québécois dans le domaine de la formation de la main-d ' oeuvre et de soutien à l ' emploi.

## 2.2 Le non-retrait du gouvernement fédéral du développement de la main-d ' oeuvre

Dans son projet, le gouvernement fédéral réitère son intention de respecter les juridictions provinciales en éducation et en formation de la main-d ' oeuvre et annonce même son éventuel retrait de ces champs de compétence. Mais dans les faits l ' ICÉA y trouve plutôt une forme de désinvestissement du gouvernement en matière de formation, qui reporte le fardeau sur les individus, avec l'accord conditionnel réclamé de chacune des provinces. Les provinces se verraient contraintes de respecter les lignes directrices du gouvernement fédéral si elles veulent se voir confier, par entente, la gestion du développement de leur main-d ' oeuvre. L ' ICÉA déplore encore une fois le choix du gouvernement fédéral de maintenir, au delà du discours, son contrôle dans ce champ de compétences provinciales aux moyens de normes nationales.

Le gouvernement fédéral poursuit son incursion dans ce champ de compétences provinciales au moyen de son service national de placement et de prestations d ' emploi pouvant être gérées par un organisme gouvernemental, un comité sectoriel ou tout autre organisme désigné. A vrai dire, en mettant les gouvernements provinciaux sur le même pied que *\*tout autre organisme\**, il en arrive même à banaliser les compétences provinciales en matière de formation et de développement de la main-d ' oeuvre. De ce fait, il occulte le rôle joué par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre comme outil collectif de développement de sa main-d ' oeuvre et fragilise même cet organisme.

En ce sens, la proposition d ' un *\*guichet unique\** réduite au fait de loger sous un même toit différents services n ' apporte pas de solution réelle au problème du fouillis administratif tant dénoncé. Au contraire, le développement de *\*centres locaux de ressources humaines\** fédéraux contribuera à accentuer le gaspillage et le dédoublement des services et des programmes. Elle manifeste à nouveau la fin de non-recevoir qu'oppose le gouvernement fédéral aux revendications traditionnelles du Québec

en matière de formation et de développement de la main-d 'oeuvre et au consensus de tous les partenaires socio-économiques dans ce domaine.

## RECOMMANDATIONS

1. Que le supplément au revenu familial pour les familles à faible revenu soit financé, non par la Caisse d'assurance-chômage, mais à même les budgets généraux du gouvernement fédéral dans le cadre d'ententes avec les provinces.
2. Que le gouvernement fédéral réinvestisse dans la Caisse d'assurance-chômage et qu'il assume directement le financement des \*mesures actives+ réservés au non prestataires de l'assurance-chômage.
3. Que l'admissibilité des personnes aux prestations de soutien du revenu soit reconnue comme un droit fondé sur le principe d'universalité et qu'elle ne soit en aucune façon liée à l'obligation de participer à des programmes ou mesures de prestations d'emploi.
4. Que le régime d'assurance-emploi soit maintenu comme régime d'assurance visant essentiellement le soutien du revenu. La Caisse d'assurance-chômage ne doit pas servir à financer les prestations d'emploi du Fonds d'investissement des ressources humaines. Le financement des prestations d'emploi doit provenir des fonds généraux du gouvernement.
5. Que le régime d'assurance-emploi assure à tous les prestataires des possibilités d'accès à des mesures de recyclage, de perfectionnement ou de retour aux études, tout en conservant leurs prestations de soutien de revenu.
6. Que le régime d'assurance-emploi puisse continuer de répondre aux besoins spécifiques de \*clientèles-cibles+ à partir des fonds généraux du gouvernement et que soient maintenus, en conséquence, les services spécifiques qui leur sont adressés.

7. Que soit clairement affirmée et reconnue la pleine juridiction des provinces dans le domaine de la formation de la main-d'oeuvre et du développement de l'emploi; que leur soient dévolues en conséquence le plein contrôle et la gestion des budgets relatifs aux services, mesures et programmes de formation de la main-d'oeuvre et de développement de l'emploi, y inclus les mesures actives financées par la Caisse d'assurance-chômage.