

Le budget Martin et l'assurance chômage : Conservateurs et Libéraux . . . même combat!

Georges Campeau
Département des sciences juridiques
Université du Québec à Montréal

Ces mesures consternent les Libéraux. En réduisant les prestations et en pénalisant davantage ceux et celles qui quittent volontairement leur emploi, il est évident que le gouvernement se préoccupe très peu des victimes de la crise économique. Au lieu de s'attaquer au fond du problème, il s'en prend aux chômeurs . . . (Le Très Honorable Jean Chrétien, dans une lettre adressée le 25 mars 1993 à des opposants au projet de loi C-113)

Une année ne s'est pas encore écoulée depuis cette prise de position de Jean Chrétien. Or, les modifications au régime d'assurance-chômage du budget du ministre Martin poursuivent les réformes entreprises par les conservateurs en 1990. Non seulement, le gouvernement Chrétien maintient pour l'essentiel les mesures restrictives et coercitives adoptées par les conservateurs, mais il accélère le rythme des coupures.

Affirmant vouloir préserver l'intégrité financière de la caisse d'assurance-chômage et ramener le taux des cotisations à son niveau de 1993 pour créer des emplois, le gouvernement resserre de nouveau les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage et réduit la durée de la période ainsi que le taux des prestations pour la grande majorité des sans-emploi. Nul doute que ces mesures se traduiront par un appauvrissement des chômeurs et des chômeuses, particulièrement pour les personnes ayant occupé des emplois précaires de courte durée. Désormais, elles devront travailler plus longtemps pour se qualifier à des périodes de prestations plus courtes.

Comment ne pas s'interroger sur la légitimité de telles initiatives lorsqu'on sait que le déficit actuel de la caisse d'assurance-chômage est imputable essentiellement à la nouvelle stratégie du gouvernement fédéral en matière d'assurance-chômage.

Enfin, ces mesures en disent long sur le processus de consultation amorcé par le ministre Axworthy sur la réforme des programmes sociaux. Après avoir dénoncé les actions de ses prédécesseurs, le gouvernement libéral continue à démanteler un de nos plus importants régimes de sécurité sociale en affirmant que ces coupures ne préjugent aucunement de la réforme à venir . . . ?

La réforme de nos programmes sociaux est bel et bien amorcée. Et pour l'assurance-chômage, les dernières modifications annoncées ne font que poursuivre l'oeuvre des conservateurs visant à harmoniser notre système d'indemnisation du ch à celui de nos voisins du Sud.

Le budget Martin

Les modifications au régime d'assurance-chômage contenues dans le dernier budget visent autant les cotisations que les prestations.

Ainsi, l'augmentation de cotisations du 1er janvier est révisée et les augmentations statutaires prévues pour 1995 et 1996 annulées. Le taux des cotisations est ramené au niveau de 1993, soit 3.00 \$ par 100 \$ de salaire pour les employés et 4.20 \$ pour les employeurs.

Les conditions d'admissibilité aux prestations sont resserrées, faisant passer le nombre minimal de semaines requises de 10 à 12 semaines. Ainsi la durée de la période de prestations dépendra dorénavant davantage du nombre de semaines travaillées. Les changements apportés obligeront les prestataires à travailler pendant de plus longues périodes pour être admissibles au même nombre de semaines de prestations. Actuellement, à Montréal avec un taux de chômage de plus de 13%, 29 semaines de travail sont nécessaires pour recevoir le maximum de 50 semaines de prestations. Le projet de loi fait passer ce nombre à 50.

Les travailleuses et les travailleurs précaires ayant de courte période d'emploi à leur actif verront leur période de prestations sensiblement réduite. Ainsi, une personne résidant à Montréal qui est licenciée après 16 semaines de travail aura droit à 28 semaines de prestations alors qu'elle peut en toucher présentement 39.

Le taux de prestations sera réduit de 57 à 55% pour environ 85% des prestataires. Maigre consolation, les prestataires ayant des personnes à charge et dont le salaire est inférieur à 390 \$ par semaine, verront leur taux de prestations ramené à celui antérieur à la réforme de 1993, soit 60%. La prise en compte dans la détermination du taux de prestations de la faiblesse des revenus et du statut familial, affaiblit le caractère universel de l'assurance-chômage et tend à en faire un régime plus sélectif.

Ce n'est pas moins de 5.5 milliards de dollars que le gouvernement libéral ira chercher dans les poches des sans-emploi au cours des trois prochaines années. C'est presque le double de la ponction réalisée par le ministre Valcourt avec sa dernière réforme. La réduction de la période de prestations représente près des 2/3 de ce montant. Or cette mesure sera durement ressentie par le segment de la main-d'oeuvre déjà le plus affecté par la récession, soit les personnes ayant occupé des emplois précaires.

Ces mesures auront un impact important sur l'appauvrissement. Ainsi, lors de la réforme de 1990, un document interne du Ministère de la Main-d'Oeuvre et de la Sécurité du Revenu évaluait à 10 000 le nombre de familles au Québec qui se verraient contraintes de recourir à l'aide sociale à cause du resserrement des conditions d'admissibilité et de la réduction de la période de prestations.

Enfin, les dispositions touchant le départ volontaire et l'inconduite, dont on avait tant parlé lors de la réforme Valcourt, font l'objet de modifications mineures. Cependant, la sanction demeure inchangée : ces personnes n'auront toujours pas droit aux prestations.

Le pourquoi du déficit de la caisse

Une des raisons avancée par le gouvernement libéral pour justifier ces modifications est l'assainissement des finances de la caisse d'assurance-chômage dont le déficit cumulatif est actuellement d'environ 6 milliards de dollars. Le contexte économique difficile des dernières années n'explique pas à lui seul l'existence de ce passif, loin de là. Il faut plutôt en chercher les raisons dans la politique du gouvernement précédent en matière d'assurance-chômage.

Rappelons les grandes lignes de la réforme des conservateurs de 1990. En plus d'augmenter les sanctions dans les cas de départ volontaire et d'inconduite, la loi C-40 resserrait les conditions d'admissibilité et diminuait la durée des prestations. Mais le changement majeur de cette réforme était la fin de la participation financière du gouvernement fédéral qui contribuait à la caisse d'assurance-chômage depuis sa mise sur pied en 1940. Rappelons qu'en 1988, la contribution de l'État s'élevait à 2.8 milliards de dollars, soit 26% des frais de l'assurance-chômage et qu'en 1989 la caisse générait un surplus de 440 millions de dollars.

Parmi les programmes alors assumés à même cette contribution fédérale mentionnons certaines mesures dites productives, notamment les dépenses liées à la formation.

Le contexte du libre-échange pourrait expliquer ce désengagement soudain de la part du gouvernement fédéral. Il n'y a pas été question de diminuer progressivement une contribution aussi importante que l'État assumait depuis le début du régime, mais d'un retrait pur et simple. Or la participation financière de l'État faisait entre autres éléments l'originalité de notre régime par rapport à celui des États-Unis. D'autant plus que l'État, en assumant une partie importante du financement du régime, se reconnaissait ainsi une responsabilité à l'égard du chômage.

Certes, malgré le retrait de sa participation financière, le gouvernement fédéral demeure responsable du paiement des prestations lorsque la caisse est déficitaire. Cependant, la loi prévoit que le compte d'assurance-chômage doit rembourser ces avances de fonds au gouvernement. Evidemment ce

désengagement financier de l'État face au problème du chômage ne pouvait être compensé que par des hausses de cotisations et/ou des coupures dans la protection du régime.

Enfin, la réforme de 1990 consacrait l'utilisation de sommes d'argent de plus en plus considérables à des fins de formation et de réemploi puisées à même un compte d'assurance-chômage désormais privé de la contribution gouvernementale. Dorénavant, jusqu'à quinze pour cent (15%) des dépenses du compte d'assurance-chômage pourront être consacrées au financement de mesures "actives." En 1993 ces dépenses se sont élevées à 2.21 milliards de dollars, soit 10.1% du budget global de l'assurance-chômage. Soulignons que le déficit de la caisse d'assurance-chômage pour l'année 1993 est estimé à 1.3 milliard de dollars.

Rappelons que l'annonce de cette réforme de l'assurance-chômage en avril 1989, survenait à peine un mois après la publication du Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation (Rapport de Grandpré). Considérant la formation comme une responsabilité de l'entreprise et constatant que le secteur privé canadien y consacrait par employé, moins de la moitié de ce que le secteur privé américain y consacrait, le rapport recommandait l'imposition d'une "taxe" de 1% sur la masse salariale des entreprises pour financer la formation. Plusieurs dirigeants des milieux d'affaires n'avaient guère pris cette recommandation.

Le gouvernement conservateur a préféré opter pour une solution moins contraignante pour les entreprises. Les employeurs contribueront à la formation, mais par le biais de la caisse d'assurance-chômage, à laquelle ils cotisaient déjà. Un des objectifs de cette stratégie gouvernementale était de réduire les facteurs de désincitation au travail que comporterait le régime d'assurance-chômage pour réaffecter ces sommes d'argent aux nouvelles priorités. Le ministre Valcourt devait le rappeler lors d'une réunion de l'OCDE en janvier 1992 :

Les mesures productives consistaient à affecter les économies réalisées au titre des conditions plus restrictives d'admissibilité à l'assurance-chômage à des programmes de formation et de réemploi plus efficaces et plus complets, destinés aux chômeurs.

Dans un tel contexte, on ne peut que s'interroger sur la légitimité des coupures annoncées dans le budget Martin de la part d'un gouvernement qui ne contribue plus au financement à la caisse, et qui demande à ses assurés de réduire le bénéfice de leurs prestations pour financer notamment des responsabilités qui ne relèvent pas des objectifs premiers du régime. D'autant plus que ce réaménagement s'opère au détriment du soutien du revenu que s'attendent à recevoir normalement ceux et celles qui se retrouvent sans-emploi et qui ont cotisé à un régime visant à les indemniser dans une telle situation. N'oublions pas que des personnes ont été évincées du système et

le seront encore, et dans certains cas devront avoir recours à l'aide sociale, pour financer cette nouvelle orientation du régime.

La réduction des cotisations va-t-elle créer 40 000 emplois?

Le document d'information sur les modifications soutient que la réduction du taux de cotisation allégera sensiblement le fardeau financier des entreprises et permettra d'ici la fin de 1996 la création de 40 000 emplois de plus que si l'on avait permis une hausse du taux de cotisation. Aucune explication n'est fournie sur la méthode utilisée pour en arriver à un tel résultat. D'ailleurs, cette conclusion apparaît pour le moins étonnante compte-tenu que bon nombre de petites et moyennes entreprises ont pu bénéficier en 1993 d'un crédit d'impôt correspondant à leurs augmentations de cotisations . . . patronales.

Rappelons qu'en plus de réduire le taux de prestations de 60 à 57% et de supprimer les droits dans les cas de départ volontaire et d'inconduite, le budget de décembre 1992 du ministre Mazankowski prévoyait un montant de 495 millions pour défrayer les augmentations de cotisations de certains employeurs pour les exercices 1992-1993, 1993-1994, 1994-1995. Le ministre prévoyait que 95% des entreprises canadiennes seraient admissibles à ce programme dont l'objectif était . . . la création d'emplois. Le budget précisait que ce serait le gouvernement et non la caisse d'assurance-chômage qui financerait une telle mesure.

Ainsi, les entreprises dont les cotisations annuelles à l'assurance-chômage sont inférieures à 60 000 \$ sont admissibles à un crédit d'impôt pour couvrir leurs augmentations de cotisations à l'assurance-chômage, jusqu'à un maximum de . . . 30 000 \$. Comme ce crédit d'impôt s'applique toujours, il est pour le moins surprenant qu'on invoque de nouveau la réduction des cotisations pour créer des emplois. Peut-être le ministre pourrait-il nous informer sur le nombre d'emplois créés grâce à ces subventions?

Drôle de régime d'assurance-chômage où le gouvernement n'a pas d'argent pour verser des prestations aux sans-emploi mais trouve les ressources nécessaires pour défrayer les cotisations de certains employeurs au régime!

La réforme de la sécurité sociale est commencée

Contrairement au ministre Martin affirmant que son budget posait la première pierre d'une réfonte de la sécurité sociale dans deux domaines importants dont celui de l'assurance-chômage, le ministre Axworthy soutient que ces changements à l'assurance-chômage ne préjugent en rien de la réforme de la sécurité sociale . . . ?

Comment croire un gouvernement qui justifie maintenant des coupures dans le régime d'assurance-chômage qu'il dénonçait pourtant avec tant de vigueur il n'y pas si longtemps encore?

En effectuant des modifications d'une telle ampleur à l'un des principaux régimes de sécurité sociale au Canada, le gouvernement Libéral ne peut que nous faire douter du sérieux du processus de consultation "rapide" du ministre Axworthy.

Qu'on ne s'y trompe pas, la réforme de nos programmes sociaux est bel et bien commencée et les modifications à l'assurance-chômage en sont une démonstration éloquente. Ces mesures ne font que poursuivre et accélérer un processus amorcé par les conservateurs et qui vise à rendre notre système d'indemnisation du chômage semblable au régime américain. Ainsi, nous pouvons constater que notre régime d'assurance-chômage se rapproche progressivement du modèle américain, où dans la plupart des États le taux de prestation est de 50% et la norme minimale d'admissibilité de vingt (20) semaines. En poursuivant la réduction des prestations de la majorité des prestataires à 55%, les libéraux poursuivent le mouvement amorcé par les conservateurs. En augmentant la norme d'admissibilité à 12 semaines, ils débent à leur tour un processus qui nous rapprochera progressivement de la norme des vingt (20) semaines.

D'ailleurs la Commission Terre-Neuvienne chargée par le gouvernement Wells d'étudier les régimes de sécurité du revenu, recommande que la norme d'admissibilité à l'assurance-chômage soit portée à 20 semaines pour une durée maximale de 35 semaines de prestations. Les personnes qui dorénavant ne pourraient plus se qualifier à l'assurance-chômage devraient avoir recours à un régime de supplément de revenu où les prestations seraient financées notamment par . . . les cotisations de l'assurance-chômage.

On nous avait promis un budget équitable où chacun serait appelé à faire sa part. Or, ce gouvernement comme le précédent demande encore aux victimes de la crise économique de faire les frais d'un système qui les protège de moins en moins.
