

Historique législatif de l'assurance-chômage et de l'assurance-emploi

C'est durant la crise des années 1930 que l'on a tenté, pour la première fois, d'instaurer un régime d'assurance-chômage au Canada. La *Loi sur le placement et les assurances sociales*, adoptée en 1935, est déclarée inconstitutionnelle, ces domaines ne relevant pas exclusivement du gouvernement fédéral. En 1940, le gouvernement du Canada mène une consultation auprès des provinces, qui se déclarent unanimement d'accord avec la modification de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, afin que le gouvernement fédéral ait le pouvoir voulu pour concevoir un régime d'assurance-chômage. La modification constitutionnelle entre en vigueur le 10 juillet 1940. Ensuite, le gouvernement dépose et adopte rapidement la *Loi sur l'assurance-chômage*, qui reçoit la sanction royale le 7 août 1940. Fondé sur de solides principes d'assurance, ce régime vise à protéger les employés contre la perte de revenu. Il offre une protection plus étendue aux travailleurs dont le revenu se situe sous la moyenne, et prévoit que les travailleurs à revenu élevé assument une plus grande part de leurs besoins d'assurance. De plus, le régime ne s'applique qu'aux travailleurs pouvant être victimes de mises à pied imprévues. Les secteurs économiques où le risque de chômage est minime (la fonction publique, par exemple) et ceux où les périodes de chômage sont récurrentes (les emplois saisonniers, notamment) en sont exclus. Le régime se caractérise aussi par des taux de prestations supérieurs pour les prestataires ayant des personnes à charge.

En 1955, on modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* dans le but d'améliorer le soutien financier accordé aux chômeurs par le régime d'assurance-chômage. En termes génériques, la nouvelle loi prévoit des dispositions comme l'augmentation des prestations et

l'assouplissement des conditions d'admissibilité. De plus, elle crée des prestations saisonnières, qui intègrent les prestations régulières et les prestations supplémentaires (qui permettent aux prestataires ayant épuisé leurs prestations régulières de recevoir des prestations à un taux inférieur pendant une période donnée).

La publication du *Livre blanc sur l'assurance-chômage*, en 1970, est suivie d'une réforme importante de la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1971. En réponse au Livre blanc, on adopte la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1971 (projet de loi C-229) qui intègre plusieurs des recommandations du Livre blanc. Le chômage et le coût de la vie étant à la hausse, la nouvelle loi assouplit les conditions d'admissibilité au régime et augmente le montant des prestations. L'un des éléments clés de la réforme de 1971 est l'adoption d'une norme d'admissibilité uniforme (huit semaines). La couverture est également élargie au secteur public et à quiconque travaille au moins 20 heures par semaine au taux de rémunération minimal provincial applicable. Par la même occasion, on adopte les prestations de maladie, de maternité et de retraite au titre de l'assurance-chômage à l'intention des travailleurs cumulant au moins 20 semaines d'emploi assuré. De plus, afin de tenir compte des particularités locales du marché du travail, on met en vigueur une formule de prolongation des prestations pour les régions à haut taux de chômage. En outre, lorsqu'ils prennent leur retraite, les travailleurs assurés qui sont admissibles au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec reçoivent aussi des prestations de retraite spéciales de trois semaines. Enfin, les travailleurs à faible revenu ayant des personnes à charge bénéficient d'un taux de prestations

de 75 %. Afin de contrer la dépendance au régime, la nouvelle loi décrète que les prestations d'assurance-chômage sont imposables.

En 1975, craignant que le régime n'incite pas suffisamment les prestataires à réintégrer le marché du travail, on apporte d'autres modifications législatives à la *Loi sur l'assurance-chômage* (projet de loi C-69). On élimine alors le paiement anticipé de trois semaines versé aux prestataires qui ont activement participé au marché du travail, ainsi que le taux de prestations majoré. De plus, on prolonge la période d'exclusion de trois à six semaines, en cas de démission volontaire. Enfin, pour tenir compte de l'âge auquel la majorité des travailleurs prennent leur retraite, la limite d'âge au-delà de laquelle ils ne sont plus protégés par l'assurance-chômage passe de 70 à 65 ans.

En 1977, on procède à une autre étude en profondeur du régime d'assurance-chômage. À la suite des recommandations présentées dans cette étude, on adopte le projet de loi C-27, intitulé *Loi régissant l'emploi et l'immigration*. Il permet notamment de fusionner la Commission de l'assurance-chômage et le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, pour créer Emploi et Immigration Canada. Les normes d'admissibilité au régime sont resserrées et la durée des prestations est réduite. Simultanément, cependant, on met davantage l'accent sur la création de nouvelles possibilités d'emploi par l'utilisation productive des fonds de l'assurance-chômage, qui comportent trois volets : soutien du revenu des prestataires qui suivent des cours de formation approuvés, création d'emplois et travail partagé. Reconnaissant que les perspectives d'emploi varient selon les régions, on adopte une norme variable d'admissibilité de 10 à 14 semaines,

mieux adaptée aux taux de chômage régionaux.

Par la suite, le projet de loi C-14 présente une nouvelle série de modifications destinées à diminuer la contre-incitation au travail et à réduire la dépendance à l'assurance-chômage. Ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1979. On adopte des dispositions relatives au remboursement des prestations, qui s'appliquent à l'année d'imposition 1979, et on abaisse le taux de prestations de 66 % à 60 %. Dans le but de réduire encore davantage la dépendance à l'assurance-chômage, le projet de loi C-14 hausse les critères d'admissibilité pour les personnes qui intègrent le marché du travail ou qui le réintègrent, en exigeant davantage de semaines de travail de leur part. Dans la même optique, les prestataires fréquents doivent accumuler jusqu'à six semaines de travail supplémentaires pour avoir droit à des prestations.

En 1983, le projet de loi C-156 introduit les prestations d'adoption d'une durée de 15 semaines, disposition qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1984. Il simplifie aussi le système de prestations de maternité et le rend conforme à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le projet de loi C-21, présenté en 1989, apporte plusieurs modifications au régime d'assurance-chômage. Tout d'abord, il ajoute aux prestations de maternité existantes des prestations parentales d'une durée de 10 semaines, qui peuvent être versées aux hommes comme aux femmes. Les prestations parentales se substituent aux prestations de paternité, adoptées en 1988, ainsi qu'aux prestations d'adoption, mises en vigueur en 1983. Le projet de loi C-21 prévoit aussi que les prestations spéciales (maternité, maladie et parentales) pourront être combinées et que la période de prestations pourra atteindre 30 semaines au total. En deuxième lieu, le projet de loi étend la

protection de l'assurance-chômage aux personnes de plus de 65 ans. Cependant, comme les prestataires de tout âge doivent être disponibles à l'emploi pour avoir droit à leurs prestations, il élimine les prestations de retraite de trois semaines versées sous forme de montant forfaitaire. En troisième lieu, il introduit le système de prestations en une seule étape, fondé sur le nombre de semaines d'emploi assurable et le taux de chômage de la région économique. En quatrième lieu, la portée des exclusions visant les démissions volontaires et les renvois pour mauvaise conduite est élargie. Enfin, il reconnaît qu'en raison de l'évolution structurelle radicale de l'économie, la probabilité qu'un chômeur trouve un emploi identique à celui qu'il occupait, ou qu'il trouve du travail dans le même secteur, est de plus en plus faible. Pour faire face à ce problème, on attribue une plus grande part des fonds du régime à des mesures actives visant à aider les prestataires à réintégrer le marché du travail plus rapidement, comme les programmes de formation professionnelle.

En 1993, le gouvernement présente le projet de loi C-113, dans le but de réduire les coûts du régime et d'éviter que ne se creuse davantage le déficit du Compte d'assurance-chômage, ce qui aurait entraîné une augmentation de 0,30 \$ des taux de cotisation en vertu de la disposition relative au « taux réglementaire ». Pour atteindre cet objectif, le projet de loi prévoit que les personnes qui quittent volontairement leur emploi ne seront plus admissibles aux prestations. De plus, il abaisse le taux de prestations de 60 % à 57 %.

Le projet de loi C-17, adopté en 1994, réduit encore davantage le taux de prestations, le faisant passer à 55 %, sauf dans le cas des personnes à faible revenu qui ont des enfants, dont le taux reste à 60 %. De plus, le projet de loi resserre la norme d'admissibilité en exigeant

un minimum de 12 semaines d'emploi; il réduit également la durée de la période de prestations.

En 1996, la *Loi sur l'assurance-emploi* (projet de loi C-12) exprime une nouvelle conception du système de prestations de revenu. Axée sur la promotion de la participation à la vie active et sur des principes d'assurance plus stricts, elle met davantage l'accent sur les mesures de réintégration au marché du travail.

L'admissibilité des prestataires est fonction du nombre d'heures de travail, plutôt que du nombre de semaines de travail, ce qui permet à davantage de travailleurs à temps partiel d'être admissibles aux prestations. Les modifications apportées par la *Loi sur l'assurance-emploi* comprennent également une nouvelle structure de prestations et l'application de nouvelles règles aux prestataires fréquents, ainsi que des normes d'admissibilité plus exigeantes pour les personnes qui intègrent le marché du travail ou qui le réintègrent. L'adoption du supplément familial permet d'atténuer les effets de la loi sur les prestataires à faible revenu qui ont des enfants. De plus, le gouvernement du Canada propose à l'ensemble des provinces et des territoires de participer au développement de partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux qui permettraient de combler les différents besoins qui caractérisent le marché du travail dans les diverses régions du pays. En 1996-1997, on consacre 1,575 milliard de dollars aux Prestations d'emploi et mesures de soutien. Des programmes et des services semblables sont offerts dans les provinces et territoires qui n'ont pas conclu de partenariat. L'annexe 7 renferme de plus amples détails sur les éléments de la réforme de l'assurance-emploi.

En 2000, le projet de loi C-32 augmente la durée de la période de prestations parentales, qui passe de 10 à 35 semaines. Les parents qui y associent les prestations de maternité peuvent

désormais bénéficiaire de soutien pendant une période pouvant atteindre un an. Le projet de loi C-32 reconnaît ainsi l'important rôle des premières années de la vie dans le développement intellectuel, affectif et social des enfants. Il vise à aider les parents à concilier vie familiale et professionnelle pendant la première année de l'enfant. De plus, il réduit de 700 à 600 le nombre d'heures d'emploi assurable nécessaires pour être admissibles à des prestations de maternité, de maladie ou parentales. On assouplit aussi le régime en abolissant le deuxième délai de carence de deux semaines imposé au deuxième parent désireux de partager le congé parental. Enfin, les parents peuvent toucher une rémunération allant jusqu'à 50 \$ ou 25 % de leurs prestations parentales hebdomadaires, soit le montant le plus élevé des deux, sans subir de réduction de leurs prestations d'assurance-emploi.

Le 10 mai 2001, le projet de loi C-2, qui apporte d'autres modifications à la *Loi sur l'assurance-emploi*, reçoit la sanction royale. Il sert à éliminer, avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2000, la règle de l'intensité mise en application pour décourager le recours répété à l'assurance-emploi en réduisant le taux des prestations versées aux prestataires fréquents. Cette règle s'était révélée inefficace, parce qu'elle ne produisait pas l'effet dissuasif recherché et pénalisait des prestataires qui avaient peu de perspectives d'emploi, ce qui n'était pas voulu. Afin de tenir compte des réalités économiques changeantes et de mieux cibler la disposition relative au remboursement de prestations (récupération), conçue pour réduire le recours à l'assurance-emploi de la part des prestataires fréquents dont le revenu est élevé, on modifie cette disposition. La modification commence à s'appliquer à l'année d'imposition 2000. Les personnes qui présentent une première demande et les bénéficiaires de prestations spéciales sont exemptées de cette disposition.

De plus, afin de simplifier la structure de remboursement et de veiller à ce que la disposition vise correctement les personnes à revenu élevé, on établit un seuil unique de remboursement, soit 48 750 \$ de revenu net, le taux de remboursement étant fixé à 30 %. Ainsi, le remboursement maximal est limité à 30 % du revenu net dans le cas des personnes gagnant plus de 48 750 \$. Le projet de loi C-2 comporte également une nouvelle méthode de calcul du maximum de la rémunération assurable (MRA) annuelle, avec mise en application lors de l'année d'imposition 2001. Le MRA est gelé à 39 000 \$ par année, jusqu'à ce que le salaire industriel moyen atteigne ce niveau. À partir de ce moment, le MRA sera établi en fonction du salaire industriel moyen.

De plus, on revoit la disposition relative aux personnes qui réintègrent le marché du travail, afin de mieux l'adapter aux parents qui retournent au travail après s'être absentes pendant une longue période pour prendre soin de leurs jeunes enfants. Les parents qui réintègrent le marché du travail et qui ont touché des prestations de maternité et/ou des prestations parentales au cours des quatre années précédant la période antérieure de deux ans normalement applicable peuvent maintenant toucher des prestations régulières après avoir accumulé le même nombre d'heures que tout autre prestataire régulier dans leur région. En outre, on modifie le *Règlement sur l'assurance-emploi (Pêche)*, avec effet rétroactif au 31 décembre 2000, afin que les pêcheurs indépendants puissent avoir accès aux prestations parentales, de maladie et de maternité bonifiées.

En 2001, deux modifications sont apportées au *Règlement sur l'assurance-emploi*. D'abord, à partir du 12 août 2001, le calcul de la rémunération non déclarée est modifié, de sorte qu'il est maintenant plus équitable pour les prestataires. Ensuite, le 18 novembre

2001, le projet pilote relatif aux petites semaines devient une caractéristique permanente et nationale du régime. L'initiative concernant les petites semaines est d'abord adoptée en 1997 en tant que projet pilote pour répondre aux préoccupations selon lesquelles le fait d'accepter des semaines avec de faibles gains (150 \$ ou moins) entraîne un taux de prestations inférieures au cours d'une prochaine demande de prestations d'assurance-emploi, ce qui dissuade d'accepter tout le travail disponible. L'initiative concernant les petites semaines a pour objet d'encourager les travailleurs à accepter tout le travail offert en excluant ces semaines du calcul du taux des prestations.

Le 27 mars 2002, le projet de loi C-49, modifiant l'accès aux prestations spéciales, reçoit la sanction royale. Les parents d'un nouveau-né ou d'un enfant nouvellement adopté qui est hospitalisé pendant une longue période disposent maintenant d'une fenêtre pouvant atteindre deux ans, au lieu d'un an, pour demander des prestations parentales. Cette modification, applicable depuis le 21 avril 2002, donne une marge de manœuvre aux parents qui choisissent d'attendre la sortie de l'enfant de l'hôpital pour présenter leur demande. De plus, le nombre maximal de semaines pendant lesquelles une personne peut cumuler des prestations spéciales passe de 50 à 65 semaines. Avant l'adoption du projet de loi C-49, les prestataires pouvaient toucher des prestations spéciales pendant au plus 50 semaines. Depuis le 3 mars 2002, les mères naturelles qui demandent des prestations de maladie avant ou après leurs prestations de maternité ou prestations parentales ont maintenant, grâce à cette disposition, entièrement accès aux prestations spéciales.

En 2002 et 2003, on apporte deux modifications au *Règlement sur l'assurance-*

emploi. Premièrement, à partir du 21 juillet 2002, les apprentis inscrits à des programmes de formation approuvés qui font une demande de prestations sont assujettis à un seul délai de carence. On reconnaît ainsi le fait que le programme d'apprentissage est un seul cours d'étude s'étirant sur plusieurs années. Cette initiative vise à encourager les travailleurs à s'inscrire à des programmes d'apprentissage pour ensuite aider à combler les pénuries de main-d'œuvre. Deuxièmement, on hausse le seuil des petites semaines pour le faire passer de 150 \$ à 225 \$ en septembre 2003, afin de tenir compte de l'augmentation des salaires.