

## Bulletin d'histoire politique

# Aux origines de l'assurance-chômage canadienne : la revendication d'un régime non contributif

Georges Campeau



Volume 9, numéro 2, printemps 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1060468ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1060468ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique  
Comeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (imprimé)

1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Campeau, G. (2001). Aux origines de l'assurance-chômage canadienne : la revendication d'un régime non contributif. *Bulletin d'histoire politique*, 9(2), 132-143. <https://doi.org/10.7202/1060468ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2001

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

# Aux origines de l'assurance-chômage canadienne : la revendication d'un régime non contributif<sup>1</sup>

GEORGES CAMPEAU

*professeur*

*Faculté de science politique et de droit*

*Université du Québec à Montréal*

Le régime canadien d'assurance-chômage a connu au cours de la décennie 1990 des modifications importantes qui se sont traduites par des reculs importants pour les sans-emploi. Resserrement des conditions d'admissibilité, diminution de la durée des prestations, augmentation des pénalités pour les personnes qui quittent volontairement leur emploi sans justification, autant de mesures qui ont eu pour effet de réduire considérablement les droits des sans-emploi, leur accès au régime et la couverture qu'il leur offre. En 1989, 83% des chômeurs canadiens étaient admissibles à des prestations. Ce nombre, n'était plus que de 36 % à la fin de 1997<sup>2</sup>. Des milliers de sans-emploi évacués du régime, ont dû recourir à l'aide sociale<sup>3</sup>.

Cependant, la modification la plus radicale du régime a été le retrait par le gouvernement Mulroney en 1990, de la contribution financière de l'État. Le financement tripartite, les employés, les employeurs et l'État fédéral, était une caractéristique essentielle du régime canadien d'assurance-chômage mis sur pied en 1940. Par sa contribution financière, l'État non seulement se reconnaissait une responsabilité à l'égard du chômage et de ses victimes<sup>4</sup>, mais plus fondamentalement l'État admettait que le chômage était un problème qui dépassait la responsabilité de l'individu et interpellait celle de l'État.

La création du régime canadien d'assurance-chômage fait suite à de longues années de revendications et de luttes en faveur d'un régime de protection contre le chômage, tant au Canada qu'aux États-Unis. Au nombre des revendications ouvrières, un régime d'assurance-chômage non contributif pour les travailleurs, mis de l'avant notamment par des organisations de chômeurs d'allégeance communiste. Parmi les partisans d'un régime non contributif, l'avocat J. L. Cohen., qui dans un ouvrage publié en 1935, présente une réflexion intéressante sur la responsabilité du chômage dans une société capitaliste, dont plusieurs éléments s'avèrent toujours pertinents au moment où l'État abandonne ses responsabilités à l'égard des sans-emploi.

Enfin, soulignons que la mise sur pied d'un régime d'assurance-chômage au Canada soulevait également une problématique constitutionnelle importante. C'est volontairement que nous n'avons pas abordé cette dimension, préférant nous limiter ici aux enjeux sociaux de la création de l'assurance-chômage. Sur cette question, nous référons le lecteur à notre ouvrage à paraître.

### UN RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE POUR LE CANADA?

Si ce n'est qu'avec la Grande Dépression que le débat sur l'assurance-chômage prend de l'ampleur au Canada, il est néanmoins présent dans le paysage politique canadien dès la fin de la Première Guerre mondiale. Ainsi, dans le cadre de la Commission royale d'enquête sur les relations industrielles mises sur pied suite à la grève de Winnipeg, des représentants syndicaux réclament un régime d'assurance-chômage financé uniquement par les employeurs. Le rapport majoritaire recommande notamment l'implantation d'un système d'assurances sociales étatiques pour couvrir différents risques sociaux dont celui du chômage<sup>5</sup>.

Puis les expériences sociales qui se déroulent alors en Europe font sentir leur influence. Parmi celles-ci, signalons la mise sur pied par la Grande-Bretagne du premier régime étatique d'assurance-chômage en 1911. Ainsi, le gouvernement Borden charge son ministère du Travail d'étudier la faisabilité d'un régime d'assurance-chômage et une ébauche de régime est remise au gouvernement en 1920. Essentiellement, le projet s'apparente à la loi britannique de 1911. Cependant, le projet n'aura pas de suite, du moins dans l'immédiat, car entretemps le climat politique a changé. Le mouvement ouvrier canadien est sorti affaibli de l'affrontement de Winnipeg, sans compter qu'une vague de conservatisme gagne l'Amérique. La guerre est terminée et l'après-guerre aussi; on doit maintenant s'en remettre au secteur privé pour faire fonctionner l'économie. Dans la lorgnette du marché, un régime d'assurance-chômage est une autre intervention nuisible de l'État: le chômage est d'abord une responsabilité individuelle. Le chômage finira par se résorber si on laisse l'économie de marché fonctionner sans entraves. Non seulement, un tel système est coûteux, mais sa mise sur pied handicaperait le Canada dans la concurrence qui l'oppose aux États-Unis. Aussi, va-t-on revenir au *business as usual*, et le projet d'assurance-chômage est relégué aux calendes grecques.

Dans ce contexte idéologique, le mouvement ouvrier a bien de la difficulté à faire valoir son point de vue. Cependant, il en aura l'occasion lors des auditions du Comité de la Chambre des communes chargé des relations industrielles et internationales, en 1928. Le président du CMTC<sup>6</sup>, Tom

Moore, déclare alors favoriser la mise sur pied d'un régime d'assurance-chômage administré par l'État fédéral et dont le financement serait d'abord assumé par les employeurs. Cependant, comme le gouvernement a une part de responsabilité dans la situation de l'emploi, il pourrait aussi y participer. Le régime ne serait pas contributif pour les travailleurs; contraindre les travailleurs à cotiser serait les faire payer deux fois, puisqu'ils participent déjà à la production de l'entreprise au même titre que les employeurs<sup>7</sup>. Grâce au mécanisme d'assurance sociale, les travailleurs se reconnaîtraient un droit à la prestation, même s'ils n'y contribuent pas.

Le chômage demeure un problème important durant les années 1920, le taux de chômage passant de 10,8% en 1922, à 7,5% en 1926 pour atteindre 8,3% en 1929<sup>8</sup>. Cependant, il ne sera pas une préoccupation majeure pour les politiciens avant le Krach de 1929.

#### LES ANNÉES 1930: LUTTES ET REVENDEICATIONS POUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

La Crise économique de 1929 surpasse par son ampleur. Ainsi, le produit intérieur brut du Canada va chuter, de 1929 à 1933, de 6,2 à 3,5 milliards de dollars<sup>9</sup>. Le nombre de salariés sans-emploi passe de 107 000 en 1929 à 341 000 en 1930, pour atteindre le chiffre record de 646 000 en 1933<sup>10</sup>; près de 15% de la population touche alors des programmes d'aide aux chômeurs<sup>11</sup>. Le chômage et la misère sont généralisés et rejoignent de nouvelles classes de la population. Ainsi, même des gens « prévoyants » finiront par aller quémander après avoir épuisé leurs économies personnelles.

Au Canada, les élections de 1930 portent au pouvoir le nouveau chef conservateur, R. B. Bennett. Ce dernier, davantage que son adversaire King, perçoit la sensibilité de l'électorat aux effets de la crise. En campagne électorale, il déclare que le chômage est maintenant un enjeu national, et promet aux chômeurs de leur procurer des emplois plutôt que des secours.

Malgré les espoirs suscités par son élection, la réponse de Bennett au problème du chômage reste sensiblement la même que celle de King, les deux hommes logeant à la même enseigne idéologique. Certes, il déclare en avril 1931 que son gouvernement va soumettre bientôt un modèle d'assurance-chômage, mais le projet n'aura pas de suite avant... 1935. Comme le président américain Hoover, Bennett considère la crise comme passagère, et croit que l'économie devrait se remettre en marche par elle-même.

Pour gérer le contexte politique engendré par la dépression qui persiste, le gouvernement Bennett adopte la stratégie de la carotte et du bâton. D'une part, il accorde un financement aux provinces pour leurs programmes d'aide

aux chômeurs, d'autre part, il applique des mesures répressives à ceux qui mettent en cause la paix sociale.

Les programmes d'aide aux chômeurs prennent d'abord la forme de travaux publics, puis devant la persistance de la crise, les « secours directs » sont généralisés. Ces secours, aussi appelés *dole*<sup>12</sup>, dont le versement est sous condition de ressources (*means test*), sont perçus par les chômeurs comme des mesures humiliantes. Bien qu'il ait promis du travail (*work and wages*) et non des secours (*dole*), Bennett applique exactement la politique inverse.

Devant l'insuffisance de ces mesures, de plus en plus de chômeurs à la recherche de travail vont parcourir le pays, se déplaçant à bord de wagons de marchandises. Leur nombre ne cesse de croître, et ils constituent un groupe particulièrement réceptif aux idées révolutionnaires. Les villes se plaignent de ces chômeurs qui ne sont pas leurs résidents, mais dont elles doivent néanmoins assumer la charge. Pour résoudre le problème, les autorités politiques vont créer des camps de travail, dégageant ainsi les villes et isolant du même coup les chômeurs. Le réseau des camps de travail connaîtra une certaine ampleur. Ainsi, en 1935, plus de 20 000 chômeurs s'y trouvaient, dont 1900 dans le seul camp de Valcartier au Québec. Le cadre militaire<sup>13</sup> et la précarité des conditions d'existence de ces camps ne sont guère appréciés des principaux intéressés. Avec des gages de 20 cents par jour, « ils avaient le sentiment d'être dans des camps de concentration et de s'adonner à des travaux forcés<sup>14</sup> »

Évidemment, toutes ces mesures vont susciter une opposition. Des organisations de chômeurs sont mises sur pied pour défendre les intérêts des sans-emploi. Ainsi, dans les années 1930, pas moins de neuf associations de chômeurs virent le jour à Saskatoon<sup>15</sup>. Au Québec, plusieurs regroupements de sans-travail voient le jour. Le mouvement prend de l'ampleur et plusieurs villes connaissent des manifestations de chômeurs. Ces associations ne sont pas toutes dirigées par des militants communistes, mais ces derniers sont actifs au sein de leur leadership<sup>16</sup>.

Sur le plan national, la CCF<sup>17</sup> et surtout le PCC<sup>18</sup> canaliseront le mécontentement. L'intervention de la CCF est surtout au niveau parlementaire. Présente à la Chambre des communes, elle porte le débat sur le chômage à l'intérieur du Parlement. Pour la CCF, le Canada doit se débarrasser du capitalisme et le remplacer par un « Commonwealth coopératif ». Sur le plan social, son programme prévoit entre autres l'abolition des camps de chômeurs et la mise sur pied d'assurances sociales non contributives couvrant notamment le risque de chômage. À la Chambre des communes, J. S. Woodsworth, le chef de la CCF, après avoir en 1932 revendiqué un système contributif, va en venir en 1935 à préconiser un régime non contributif<sup>19</sup>.

Quant au PCC, il voit le nombre de ses membres quadrupler avec la crise, pour atteindre 16 000 en 1933. Sa contribution à la lutte des sans-emploi sera de deux ordres. D'abord, les communistes vont créer des organisations de travailleurs et de chômeurs pour accroître la résistance et la mobilisation parmi les ouvriers et les sans-emploi. Ainsi la Ligue d'unité ouvrière (*Worker's Unity League*) est mise sur pied, puis la *National Unemployment Worker's Association*, qui s'occupe spécifiquement des chômeurs. Des manifestations de chômeurs organisées par les communistes sont souvent réprimées<sup>20</sup>.

Puis les communistes vont développer des positions politiques, pour contrer le discours dominant sur la crise et le chômage. Ainsi, la Ligue d'unité ouvrière rédige un projet de régime d'assurance-chômage, intitulé *Working Class Unemployment Insurance Bill*<sup>21</sup>. Régime non contributif, son financement serait assumé notamment par un impôt sur la fortune et par un transfert d'une partie des budgets militaires. Les personnes dont les revenus annuels sont supérieurs à 5000 \$ se verraient imposer un impôt progressif pour assurer son financement. Le régime assurerait une couverture universelle aux chômeurs, prévoyant même des prestations de maternité. La gestion du régime serait assumée majoritairement par les organisations syndicales et les comités de chômeurs. Les organisations communistes susciterent une mobilisation autour de cette revendication. Ainsi, ce projet de régime non contributif fait partie d'une pétition qui circule partout au Canada au printemps 1931. Elle recueillera plus de 94 000 signatures, et sera finalement remise au Premier ministre Bennett.

Au même moment, une mobilisation semblable a lieu aux États-Unis. On revendique un régime d'indemnisation du chômage s'inspirant d'un droit au travail. Des manifestations réclamant des interventions de l'État pour contrer le chômage et pour indemniser ses victimes, se multiplient à la grandeur des États-Unis. En 1931, une marche nationale organisée par les Comités de sans-emploi, près du Parti Communiste américain, réclame un régime d'indemnisation du chômage non contributif<sup>22</sup>. D'ailleurs, tout comme au Canada, les Comités de sans-emploi (*Unemployed Councils*) jouent un rôle important dans la mobilisation des chômeurs. En 1934, Ernest Lundeen, membre de la Chambre des représentants affilié au Farmer-Labor Party of Minnesota<sup>23</sup> dépose un projet de loi<sup>24</sup>, qui s'apparente par plusieurs aspects à celui mis de l'avant au Canada par la Ligue d'unité ouvrière. Le projet de loi (*Lundeen Bill*) préconise un régime non contributif d'indemnisation du chômage administré localement par des comités composés de sans-emploi et de fermiers. Le projet de loi donnera lieu à des auditions devant un sous-comité du Comité du Travail de la Chambre des représentants<sup>25</sup> mais sera finalement rejeté, malgré sa popularité auprès du public<sup>26</sup>. Bien qu'il faisait

la preuve que des composantes non-négligeables du mouvement syndical et des organisations de sans-emploi s'opposaient à un projet d'assurance-chômage financé à même la masse salariale, aucune suite ne sera donnée au «Lundeen Bill».

À partir de 1933, le débat sur l'assurance-chômage devient plus présent dans le discours gouvernemental canadien. Les pressions se multiplient en faveur de la création d'un régime d'assurance-chômage. Devant l'ampleur du problème du chômage, le monde syndical va en venir à une position plus conciliante pour hâter la mise sur pied de l'assurance-chômage. La majorité se rallie alors à la revendication d'un régime contributif, le CMTC et la CTCC<sup>27</sup> se déclarant favorables à la mise sur pied d'un régime contributif dont le financement serait assumé par les ouvriers, les patrons et l'État. Cette nouvelle position est notamment justifiée par la thèse selon laquelle le modèle contributif fournirait aux travailleurs une meilleure assise pour revendiquer un droit aux bénéfices.

Du côté patronal, plusieurs croient au début la crise économique passagère, et s'opposent à un État trop interventionniste et à l'assurance-chômage. Le fer de lance de cette opposition est constitué par l'Association des Manufacturiers canadienne<sup>28</sup>. Cependant, à mesure que la crise s'installe, l'opposition ne fait plus l'unanimité; une minorité du patronat réclame la mise sur pied d'un régime d'assurance-chômage. Il faut dire que le chômage n'est pas seulement un problème humain vécu par des centaines de milliers d'individus, mais également un gouffre financier pour les gouvernements provinciaux chargés de venir en aide à ses victimes. Le secteur bancaire, fournisseur de crédit, voit donc maintenant d'un bon œil un régime d'assurance-chômage qui mettrait à contribution les employeurs et les travailleurs.

#### 1935: UNE ANNÉE DÉCISIVE POUR LES SANS-EMPLOI

Deux événements vont marquer l'année 1935 dans le dossier de l'assurance-chômage. En début d'année, Bennett dépose à la Chambre des communes le projet de *loi sur le placement et les assurances sociales*. Cependant, cela ne l'empêche pas de poursuivre sa politique de répression à l'égard des chômeurs, comme l'illustre l'affrontement qui survient en avril à Régina.

Aux États-Unis, Roosevelt a remporté haut la main les élections de 1932 avec un programme politique interventionniste. Conformément à son engagement électoral, Roosevelt va agir vite. Dans les cent premiers jours de son administration, de nombreuses lois sont adoptées, touchant notamment le secteur bancaire et le domaine des relations de travail. Par exemple, le *National Industrial Recovery Act* reconnaît aux syndicats le droit à la négociation

collective. Les élections de mi-mandat en avril 1934 consacrent la popularité de sa politique de *New Deal*. Au début de 1935, un projet de loi comprenant plusieurs mesures de sécurité sociale, dont un régime d'assurance-chômage, est déposé à la Chambre des représentants. La loi est promulguée en août de la même année<sup>29</sup>. Les votes favorables au projet de loi, tant à la Chambre des représentants (371 contre 3) qu'au Sénat (76 contre 6), reflètent la popularité de la mesure dans l'opinion publique.

De son côté, le Premier ministre canadien Bennett, va finir par s'intéresser au *New Deal* du Président Roosevelt. Son beau-frère, W. D. Herridge, qu'il a nommé ambassadeur à Washington, suivait de près l'expérience américaine. Il tente de convaincre Bennett d'adopter une politique de *New Deal* pour conserver le pouvoir. Constatant la popularité du *New Deal* auprès de la population américaine, Bennett décide finalement en 1935, dans un élan teinté d'opportunisme électoral, d'aller de l'avant avec son projet d'assurance-chômage. La *Loi sur le placement et les assurances sociales* est calquée pour l'essentiel sur le régime britannique alors en vigueur<sup>30</sup>. Elle reflète notamment par son caractère contributif, le compromis entre les conceptions syndicales et patronales. Au surplus, l'État fédéral, par la mise sur pied du régime et sa contribution au financement de celui-ci, se reconnaît une responsabilité dans l'existence et la gestion du chômage. La *Loi sur le placement et les assurances sociales* fut votée par les Communes à l'unanimité moins trois voix<sup>31</sup>, ce qui témoigne de l'appui populaire de la mesure. Bien que King ait voté en faveur du projet de loi, il soutenait néanmoins qu'un tel régime relevait de la compétence des provinces.

Entre-temps, l'agitation politique se poursuit. Les conditions de vie précaires des camps de travail en font des lieux propices à l'agitation. Les communistes ont mis sur pied une organisation spécifique pour défendre les chômeurs qui sont dans ces camps, la *Relief Camp Worker's Union* (RCWU)<sup>32</sup>. Le 4 avril 1935, une grève survient dans ces camps en Colombie-Britannique. Parmi les revendications, un régime d'assurance-chômage non contributif. Ne recevant aucune réponse des autorités, les leaders de la grève vont, le 30 mai, se mettre en route pour Ottawa afin d'accentuer la pression sur le gouvernement fédéral : c'est la marche sur Ottawa (*On-to-Ottawa Trek*). Empruntant les wagons de marchandises, les marcheurs s'arrêtent dans plusieurs villes où ils sont accueillis par des sympathisants. À mesure que la marche progresse, le nombre des marcheurs augmente. Partis 1000 de Vancouver, ils sont 2000 lorsqu'ils atteignent Régina. En juin leurs revendications se font entendre à la Chambre des communes, où des députés CCF interpellent le gouvernement à ce sujet. Bennett cherche manifestement à freiner le mouvement. Il cherche un prétexte pour mettre fin à cette marche qui reçoit trop de publicité. Cependant, sous la pression de la députation CCF, il



accepte de rencontrer le 22 juin deux délégations des marcheurs qui sont alors parvenus à Régina. Son attitude lors de cette rencontre est arrogante, il cherche manifestement un prétexte pour réprimer la marche. La rencontre coupe court et les représentants des marcheurs en ressortent les mains vides. Le ministre de la Justice donne cependant des directives fermes à la RCMP pour empêcher les grévistes d'atteindre Ottawa. Un rassemblement organisé dans un parc de la ville de Régina est perturbé par l'arrestation préventive des dirigeants qui devaient prendre la parole. Vingt-sept des leaders sont arrêtés. Une émeute éclate alors au cours de laquelle un agent de police en civil est tué et une cinquantaine de personnes blessées. Le rôle de provocateur de Bennett et de son ministre de la Justice Guthrie était évident. La marche sur Ottawa avait cependant fait long feu.

Donc tout en réprimant les chômeurs, Bennett propose un régime d'assurance-chômage. Bennett compte ainsi se gagner une partie du mouvement ouvrier, tout en réduisant l'influence communiste dont il ne minimise pourtant pas l'ampleur. Voici comment il justifie sa nouvelle orientation à un représentant des milieux d'affaires :

Tim Buck has today a very strong position in the province of Ontario and he openly demands the abolition of capitalist system. A good deal of pruning is sometimes necessary to save a tree and it would be well for us in Canada to remember that there is considerable pruning to be done if we want to preserve the fabric of the capitalist system<sup>33</sup>. (Tim Buck était alors le chef du PCC)

La *Loi sur le placement et les assurances sociales* ne sera jamais mise en vigueur. Lors de l'élection de 1935 Bennett cède le pouvoir au gouvernement King qui réfère alors aux tribunaux la loi de 1935 pour qu'il soit statué sur sa constitutionnalité. La Cour suprême puis le Conseil Privé, dans des avis où l'assurance-chômage est assimilée à l'assurance commerciale, conclurent qu'il s'agit là d'une compétence provinciale, et constateront que la loi de 1935 est inconstitutionnelle. King ayant entamé des négociations avec les provinces, il obtient leur consentement unanime à un amendement constitutionnel qui viendra conférer en 1940 la compétence en matière d'assurance-chômage au Parlement fédéral. Le 15 juillet le projet de *Loi sur l'assurance-chômage* est déposé en première lecture à la Chambre des communes. Le 7 août, la loi est sanctionnée<sup>34</sup>.

#### LA LOI SUR LE PLACEMENT ET LES ASSURANCES SOCIALES: UN POINT DE VUE CRITIQUE, CELUI DE J. L. COHEN

La *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage* reprend à peu de choses près les caractéristiques de la loi de 1935 dont le caractère contributif du régime.

Pourtant, plusieurs contestèrent ce volet contributif. Le contexte de la Grande Crise, avec son chômage massif, n'avait-il pas ébranlé non seulement la légitimité du système économique, mais aussi celle d'une assurance-chômage où les travailleurs doivent payer pour se protéger contre un risque sur lequel ils n'ont aucun contrôle ?

L'argument majeur en faveur d'un régime non contributif repose sur la responsabilité du chômage. L'un des ouvrages critiques les plus articulés sur les fondements politiques et idéologiques d'un régime d'assurance-chômage est celui de J. L. Cohen<sup>35</sup>, « *The Canadian Unemployment Insurance Act — it's Relation to Social Security* ». Publié en 1935, le volume analyse les fondements mêmes de l'application d'un régime d'assurance sociale au risque chômage à partir de la loi de 1935.

Première constatation de Cohen, le régime d'assurance-chômage proposé par Bennett n'est pas la solution au problème grave du chômage que connaît alors le pays, la situation requérant des solutions plus immédiates. Comme il faut avoir cotisé préalablement pour se qualifier aux prestations, il s'ensuit que dans un contexte de Crise économique où l'emploi est rare, plusieurs chômeurs ne pourraient toucher de prestations. Un tel régime ne pouvait donc en rien résoudre le problème de chômage que connaît alors le Canada.

L'auteur s'attarde ensuite à scruter les fondements idéologiques d'un régime d'assurance sociale en matière de chômage. Après avoir dressé un parallèle avec les régimes d'indemnisation en matière d'accidents du travail, il souligne qu'aucun travailleur individuellement ne devrait assumer la responsabilité du risque chômage, puisqu'il n'a aucun contrôle sur les causes du chômage<sup>36</sup>. Si l'état de chômage est involontaire, il découle donc du fonctionnement de l'économie et le travailleur n'a aucun contrôle sur sa survenance. Ce n'est donc pas un risque individuel, mais un risque social et sa responsabilité devrait l'être tout autant. L'assurance-chômage ne fait que masquer la responsabilité réelle du chômage, et justifier la contribution de ses éventuelles victimes à son coût. Par contre, le principe d'un régime non contributif implique la reconnaissance que le chômage est un problème qui concerne l'ensemble de la société. Le fondement d'une telle revendication, serait le droit au travail : « *It is a claim not for more relief, but for the right to work. By recognizing that claim in terms of non-contributory insurance, the state accepts the responsibility, either of paying unemployment compensation, or of shaping economy and productivity in such a manner as to absorb all capacity for labour* »<sup>37</sup>.

De plus Cohen soutient que les inconvénients pour les travailleurs et les chômeurs d'un tel régime contributif sont nombreux. En plus de participer à son financement, les personnes qui réussissent à se qualifier aux prestations n'ont pas droit pendant toute la durée de leur état de chômage. La durée de la

période de prestations est limitée et n'est pas fonction de la durée réelle de la période de chômage. Le régime isole ainsi les chômeurs qui ne peuvent y avoir accès et les prive de tout droit à une compensation pour leur état de chômage.

Cohen préconise plutôt un régime non contributif, dont la seule condition d'admissibilité serait d'être sans-emploi. Ce système donnerait droit à une prestation pour toute la période de chômage, et serait financée notamment par un impôt national sur la richesse. Plusieurs des idées de Cohen se retrouvent dans le modèle d'assurance-chômage proposé par la Ligue d'unité ouvrière (Workers Unity League of Canada), d'allégeance communiste.

Les critiques de Cohen, malgré leur pertinence, auront peu de suite. Sans doute remettaient-elles en cause de façon trop radicale le compromis de classes sur lequel reposait le régime d'assurance-chômage. Elles n'en constituent pas moins l'un des points de vue les plus articulés sur les fondements des droits des sans-emploi qui ait été développé au Canada.

### RIEN N'EST JAMAIS ACQUIS...

Le monde syndical a dû faire des concessions pour hâter la mise sur pied d'un régime d'assurance-chômage au Canada. Résultat d'un compromis, le régime d'assurance-chômage faisait assumer par les travailleurs une partie des coûts d'un chômage sur lequel ils avaient bien peu de contrôle. Par ailleurs, le financement étatique devait disparaître dans la vague néolibérale qui a déferlé sur Ottawa dans les années 1990. Le régime actuel d'assurance-emploi n'est plus financé que par les contributions des employeurs et des employés : mais est-ce vraiment le cas, lorsqu'on sait que la contribution des employeurs est perçue sur la masse salariale et non sur les profits et que les entreprises peuvent répercuter le coût de leurs contributions sur les travailleurs et les consommateurs<sup>38</sup>.

On oublie trop souvent que les programmes sociaux ne sont pas que des projets élaborés par des bureaucrates, mais qu'ils sont aussi le fruit de revendications et de luttes et surtout que rien n'est jamais acquis au plan social. L'assurance-chômage en est la preuve.

### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. La plupart des informations contenues dans cet article sont tirées de ma thèse de doctorat soutenue à la Faculté de droit de l'Université Laval (Québec) en juin 1999 et intitulée « Le régime canadien d'assurance-chômage et les droits des sans-emploi ». Une version remaniée sera publiée en 2001 aux Éditions du Boréal (Montréal).
2. Zhengxi Lin, *Évolution de l'assurance-emploi au Canada*, 1998, vol. 10, no. 2, *Perspective*, Statistique Canada, p. 45.

3. Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Livre vert, 1996, p. 27.
4. Canada, Ministère du Travail, *L'assurance-chômage au cours des années 70*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1970, p. 7.
5. Canada, *Commission appointed under Order-in-Council (P.C. 670) to enquire into Industrial Relations in Canada*, Report, Ottawa, juin 1919, p.8, par. 36.
6. Le Congrès des Métiers et du Travail du Canada, (The Trades and Labour Congress of Canada), l'ancêtre du Congrès du Travail du Canada (CTC).
7. Canada, House of Commons, *Select Standing Committee on Industrial and International Relations*, 1928, p. 52.
8. Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 18 février 1935, p. 31. (Statistiques préparées par le Bureau fédéral de la statistique pour l'étude du projet de loi sur le placement et les assurances sociales).
9. I. Brecher, *Monetary and Fiscal Thought and Policy in Canada, 1929-1939*, Toronto, University of Toronto Press, 1957, p. 11.
10. Canada, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, (Rapport Rowell-Sirois), vol. I, Ottawa, 1940, p. 160.
11. A. E. Grauer, « Assistance Publique et Assurance Sociale », *Rapport de la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les Provinces*, appendice no. 6, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, tableau 1, p. 12.
12. L'aide aux chômeurs était très mal vue par ses récipendaires, qui la percevaient comme une aumône, fortement stigmatisée. Au Canada anglais, ces secours étaient appelés *dole*, se référant ainsi au terme employé en Grande-Bretagne pour désigner l'aide aux chômeurs.
13. W. H. McConnell, « Some Comparisons of the Roosevelt and Bennett's New Deal's », 1971, 9, *Osgoode Hall Law Journal*, 221, p. 247.
14. Michel Pelletier et Yves Vaillancourt, *Les politiques sociales et les travailleurs, Cahier II : Les années 30*, Montréal, à compte d'auteurs, 1978, p. 88.
15. A. Lawton, « Relief Administration in Saskatoon during the Depression », 1969, 22, 1, *Saskatchewan History*, 41, p. 59.
16. Andrée Lévesque, *Virage à gauche interdit. Les communistes, les socialistes et leurs ennemis au Québec, 1929-1939*, Montréal, Boréal Express, 1984, p.64-68.
17. Le Cooperative Commonwealth Federation, l'ancêtre du NPD, fondé en 1932.
18. Le Parti Communiste Canadien, fondé en 1921.
19. Andrée Lévesque, *op. cit.*, p. 91.
20. Sur cette répression, voir Carl J. Cuneo, « State Mediation of Class Contradictions in Canadian Unemployment Insurance », 1930-1935, 1980, 3, *Studies in Political economy* 37, p. 48 et suiv. Michel Pelletier et Yves Vaillancourt, *op. cit.*, p. 65.

21. Sur ce projet, voir Carl J. Cuneo, « State, Class and Reserve Labour: The Case of the 1941 Canadian Unemployment Insurance Act », 1979, 16, 2, *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 147, p. 169.
22. Kenneth M. Casebeer, « Unemployment Insurance: American Social Wage, Labor Organization and Legal Ideology », 1994, 35, *Boston College Law Review*, 259, p. 274-275.
23. *Ibid.*, p. 295.
24. *Worker's Unemployment and Social Insurance Act*, H. R. 7598, 73d Cong., 2d Sess., 1934.
25. Unemployment Insurance: Hearings on H. R. 7598 Before the House Comm. On Labor, 73d Cong., 2d Sess. 9, 1934.
26. Kenneth M. Casebeer, *op. cit.*, p. 294.
27. La Confédération des Travailleurs Catholiques du Canada, l'ancêtre de la Confédération des Syndicats Nationaux fondée en 1921.
28. Cette position est nettement exprimée dans une lettre adressée au Premier ministre Bennett en 1933 par J. E. Walsh, directeur général de l'Association, voir Carl J. Cuneo, « State, Class and Reserve Labour: The Case of the 1941 Canadian Unemployment Insurance Act », *op. cit.*, p. 164; voir aussi Hugh H., Wolfenden, *The Real Meaning of Social Insurance: its Present Status and Tendencies*, Toronto, Macmillan, 1932, p. 33.
29. *Social Security Act*, U.S. 1935, c. 531.
30. Canada, *Débats de la Chambre des Communes*, 19 février 1935, p. 992 (R. B. Bennett).
31. Canada, *Débats de la Chambre des Communes*, 12 mars 1935, p. 1638-9.
32. Lorne Brown, *La lutte des exclus: un combat à refaire*, (trad. C. Balta), Montréal, Les éditions Écosociété, 1997, p.79.
33. R. B. Bennett Papers, Bennett to Howard Robinson, 11 June 1935, p. 439984.
34. *Loi de 1940 sur l'assurance-chômage* S. C. 1940, c. 44.
35. Avocat montréalais près du Parti Communiste Canadien et impliqué dans la défense de ses militants.
36. J. L. Cohen, *The Canadian Unemployment Insurance Act — its Relation to Social Security*, Toronto, Thomas Nelson & Sons Ltd, 1935, p. 102.
37. *Ibid.*, p. 139.
38. Voir à ce sujet les commentaires de madame la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême dans *Hills c. P.G. Canada*, 1988, 1 R.C.S. p. 513.