



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **EXPLORATION DES CONSÉQUENCES DES RÉCENTS CHANGEMENTS À L'ASSURANCE- EMPLOI ET DES MOYENS D'AMÉLIORER L'ACCÈS AU PROGRAMME**

**Rapport du Comité permanent  
des ressources humaines, du développement des  
compétences, du développement social et de la  
condition des personnes handicapées**

**Le président  
Bryan May**

**JUIN 2016**

**42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**EXPLORATION DES CONSÉQUENCES DES  
RÉCENTS CHANGEMENTS À L'ASSURANCE-  
EMPLOI ET DES MOYENS D'AMÉLIORER L'ACCÈS  
AU PROGRAMME**

**Rapport du Comité permanent  
des ressources humaines, du développement des  
compétences, du développement social et de la  
condition des personnes handicapées**

**Le président  
Bryan May**

**JUIN 2016**

**42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**



# **COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES**

## **PRÉSIDENT**

Bryan May

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Bob Zimmer

Niki Ashton

## **MEMBRES**

Gérard Deltell

Wayne Long

Yves Robillard

Dan Ruimy

Ramesh Sangha

Filomena Tassi

Mark Warawa

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Sheri Benson

Fayçal El-Khoury

Matt Jeneroux

Andy Fillmore

Blake Richards

Bob Saroya

Nick Whalen

Kevin Waugh

**GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Julie Geoffrion

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Dominique Fleury

# **LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES**

a l'honneur de présenter son

## **TROISIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme et a convenu de faire rapport de ce qui suit :





# TABLE DES MATIÈRES

---

EXPLORATION DES CONSÉQUENCES DES RÉCENTS CHANGEMENTS À L'ASSURANCE-EMPLOI ET DES MOYENS D'AMÉLIORER L'ACCÈS AU PROGRAMME .....	1
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : LE PROGRAMME D'ASSURANCE-EMPLOI : APERÇU, RÉCENTS CHANGEMENTS ET RÉCENTES TENDANCES EN MATIÈRE D'ACCÈS.....	3
A. Aperçu du programme d'assurance-emploi.....	3
B. Principaux changements apportés depuis 2012.....	3
C. Récentes tendances en matière d'accès.....	5
CHAPITRE 2 : PRESTATIONS RÉGULIÈRES DE L'ASSURANCE-EMPLOI : CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ, MONTANT ET DURÉE DES PRESTATIONS.....	9
A. Critères d'admissibilité aux prestations régulières.....	9
1. Emplois assurables .....	9
2. Motifs de cessation d'emploi valables .....	9
3. Nombre d'heures d'emploi assurable requis.....	11
a. Les personnes <u>autres</u> que celles qui deviennent ou redeviennent membres de la population active.....	11
b. Les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active .....	13
4. Les « démarches habituelles et raisonnables » de recherche d'emploi et d'« emploi convenable ».....	14
a. Amélioration du système d'appariement entre les emplois disponibles et les prestataires d'assurance-emploi.....	16
B. Montant des prestations .....	18
C. Durée des prestations régulières.....	19
1. Nombre de semaines durant lesquelles des prestations peuvent être versées.....	19
2. Délai de carence.....	21
CHAPITRE 3 : PRESTATIONS SPÉCIALES DE L'ASSURANCE-EMPLOI .....	23
CHAPITRE 4 : LES PRESTATIONS POUR TRAVAIL PARTAGÉ.....	27
CHAPITRE 5 : LES PROJETS PILOTES DE L'ASSURANCE-EMPLOI .....	29
A. Modification du projet pilote « Travail pendant une période de prestations » .....	29

B. Fin du projet pilote « sur la bonification des semaines de prestations d'assurance-emploi » .....	31
CHAPITRE 6 : NORMES DE SERVICES DE L'ASSURANCE-EMPLOI.....	33
A. Traitement des demandes de prestation .....	33
B. Traitement des plaintes .....	34
1. Création du nouveau Tribunal de la sécurité sociale. ....	35
CHAPITRE 7 : LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-EMPLOI .....	39
A. Taux de cotisation .....	39
B. Gestion des cotisations de l'assurance-emploi.....	41
CONCLUSION .....	45
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	47
ANNEXE A : PARTICULARITÉS DU RÉGIME DE L'ASSURANCE-EMPLOI POUR LA PÉRIODE DU 8 MAI 2016 AU 11 JUIN 2016 .....	51
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS.....	55
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES .....	57
DEMANDE DE RÉPONSE DE GOUVERNEMENT .....	59
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA .....	61
RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE .....	67

# EXPLORATION DES CONSÉQUENCES DES RÉCENTS CHANGEMENTS À L'ASSURANCE-EMPLOI ET DES MOYENS D'AMÉLIORER L'ACCÈS AU PROGRAMME

## INTRODUCTION

---

Depuis 1940, l'assurance-emploi (AE) fait partie du filet de sécurité du revenu des Canadiens et Canadiennes. Le programme d'AE (anciennement appelé l'assurance-chômage) est complexe et a subi de nombreux changements au fil des ans. Les récents changements mis en œuvre, ainsi que la proportion relativement faible de chômeurs recevant des prestations d'AE, ont soulevé des questions concernant la capacité du programme à protéger de manière adéquate les travailleurs qui perdent leur emploi.

Le 24 février 2016, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes (ci-après, le Comité) a adopté la motion suivante :

Que le Comité étudie, en premier lieu, les conséquences des récentes réformes du programme d'assurance-emploi et du processus d'appel en la matière, que l'étude comprenne l'examen de l'actuel faible taux d'accès à l'assurance-emploi et que le gouvernement réponde aux recommandations formulées par le Comité<sup>1</sup>.

Le Comité a tenu quatre réunions dans le cadre de cette étude, entre mars et mai 2016. Durant cette période, 21 témoins ont été entendus, dont des représentants d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) et de Statistique Canada. En plus de ces témoignages, 19 mémoires ont été partagés avec le Comité.

Les divers témoins entendus et mémoires reçus ont présenté le point de vue des travailleurs, des chômeurs, des employeurs et des contribuables au sujet du programme d'assurance-emploi. Ils se sont, notamment exprimés sur le niveau d'accès à l'AE, et fait des commentaires sur un grand nombre des paramètres du programme pouvant influencer cet accès. Bien que plusieurs aient fourni des observations par rapport aux changements qui ont été apportés au programme en 2012-2013, certains ont aussi fait des commentaires par rapport à la réforme de l'AE des années 1990, ainsi qu'aux plus récents engagements pris par le gouvernement fédéral dans son Budget 2016, déposé après le début de la présente étude.

Plusieurs témoins ont reconnu être généralement satisfaits des annonces faites dans le Budget 2016, notamment en ce qui a trait à l'élimination de l'exigence d'admissibilité plus élevée pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres

---

1 Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées [HUMA], [Procès-verbal](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 24 février 2016.

de la population active, à la réduction du délai de carence de deux à une semaine, et à l'annulation des exigences plus strictes en matière de recherche d'emploi qui avait été établies en 2012-2013. En plus de ces mesures, plusieurs témoins ont souligné l'importance de mettre en œuvre d'autres actions en vue d'améliorer l'accès à l'AE et la gestion du programme dans son ensemble. D'un autre côté, d'autres témoins ont plutôt mis en garde le Comité quant aux implications que pourraient entraîner une amélioration de l'accès à l'AE sur l'incitation au travail et la mobilité de la main-d'œuvre.

Les membres du Comité souhaitent remercier sincèrement toutes les personnes ayant témoigné devant le Comité ou déposé des mémoires puisque sans eux cette étude n'aurait pas été possible.

Dans ce rapport, le Comité fait le point sur les témoignages reçus et rend compte de ses conclusions.

# CHAPITRE 1 : LE PROGRAMME D'ASSURANCE-EMPLOI : APERÇU, RÉCENTS CHANGEMENTS ET RÉCENTES TENDANCES EN MATIÈRE D'ACCÈS

---

## A. Aperçu du programme d'assurance-emploi

Le programme d'AE fournit un soutien du revenu temporaire aux travailleurs qui ont perdu leur emploi sans en être responsables, et ce, pendant qu'ils cherchent un emploi ou qu'ils perfectionnent leurs compétences. Le programme fournit également un soutien financier aux pêcheurs indépendants admissibles qui cherchent activement un emploi. De plus, une assistance financière temporaire est mise à la disposition des travailleurs et travailleuses qui sont malades, enceintes, qui prennent soin de leur nouveau-né ou de leur enfant nouvellement adopté, qui s'occupent d'un membre de la famille souffrant d'une maladie grave risquant de causer son décès, ainsi qu'aux parents qui prennent soin de leur enfant malade. Le programme comprend finalement des mesures favorisant l'emploi.

Les paramètres du programme sont précisés dans la *Loi sur l'assurance-emploi* et le *Règlement sur l'assurance-emploi*, le *Règlement sur l'assurance-emploi pêche*, et le *Règlement sur la rémunération assurable et la perception des cotisations*.

La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) est chargée de l'application de la *Loi sur l'assurance-emploi* et ses règlements, alors qu'Emploi et Développement social Canada (EDSC) et Service Canada assurent l'administration du programme d'AE au nom de la Commission.

## B. Principaux changements apportés depuis 2012

En 2012, le Plan d'action économique du gouvernement fédéral a annoncé de nombreuses modifications ciblées afin d'« accroître l'efficacité du programme d'assurance-emploi de manière à ce qu'il favorise la création d'emplois, élimine des facteurs qui exercent un effet dissuasif sur le travail, appuie les chômeurs canadiens et assure un jumelage rapide entre les travailleurs et les emplois disponibles<sup>2</sup> ». Ces modifications comprenaient, entre autres les changements suivants :

- l'adoption de définitions de « démarches habituelles et raisonnables » de recherche d'emploi et d'« emploi convenable<sup>3</sup> »;

---

2 [Le Plan d'action économique de 2012](#), 29 mars 2012, p. 20.

3 L'adoption de ces nouvelles définitions comprenait la création de trois catégories de prestataires (selon la fréquence du recours passé à l'AE) avec obligations différentes en matière de recherche d'emploi. Pour obtenir plus d'information sur ce changement, consulter la publication suivante : André Léonard, [L'assurance-emploi: dix changements apportés en 2012-2013](#), publication n° 2013-03-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 23 janvier 2013, p. 2-5.

- l'amélioration du système d'appariement entre les emplois disponibles et les prestataires d'AE<sup>4</sup>;
- un changement dans la méthode de calcul des prestations<sup>5</sup>;
- un changement dans le projet pilote relatif aux gains permis pendant la période de prestations<sup>6</sup>;
- un changement dans le traitement des plaintes, avec la création du Tribunal de la sécurité sociale<sup>7</sup>.

Une autre des modifications ayant attiré beaucoup d'attention selon Paul Thompson, sous-ministre adjoint principal de la Direction générale des compétences et de l'emploi à EDSC, est la fin du projet pilote des cinq semaines supplémentaires<sup>8</sup>. Il y a aussi eu des changements relatifs aux prestations spéciales, notamment l'introduction d'une nouvelle prestation spéciale pour les parents d'enfants gravement malades, ainsi qu'un meilleur accès aux prestations de maladie pour les personnes qui reçoivent des prestations parentales<sup>9</sup>.

Plus récemment, d'autres modifications ont été apportées. Notamment en 2014, les régions économiques de l'AE de l'Île-du-Prince-Édouard, du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ont chacune été divisées en deux régions économiques de l'AE, l'une composée de la zone de la capitale et l'autre de la zone hors capitale. Ceci a porté le nombre total des régions économiques de l'AE au Canada de 58 à 62.

L'accès aux prestations de maladie pour les prestataires de prestations de compassion, ou de prestations pour parents d'enfants gravement malades, a également été facilité en 2014. Par ailleurs, en janvier 2016, la durée maximale des prestations de compassion a été prolongée de 6 à 26 semaines<sup>10</sup>.

Au cours de l'étude du Comité, le gouvernement fédéral a déposé son budget. Le Budget 2016 comprend des engagements dans le but d'améliorer l'AE, dont l'élargissement de l'accès à l'AE pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, la réduction du délai de carence pour tous de deux semaines à une semaine, la prolongation du projet pilote Travail pendant une période de prestations jusqu'en août 2018, la simplification des responsabilités en matière de

---

4 *Ibid.*, p. 5-6.

5 *Ibid.*, p. 6-7.

6 *Ibid.*, p. 7-8.

7 *Ibid.*, p. 9.

8 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1730 (Paul Thompson, sous-ministre adjoint principal, Direction générale des compétences et de l'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social).

9 *Ibid.*

10 Gouvernement du Canada, Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC), [Rapport de contrôle et d'assurance-emploi 2014-2015](#), Annexe 7.1.

recherche d'emploi, la prolongation temporaire des prestations régulières dans les régions ayant récemment connu les hausses de chômage les plus marquées, la prolongation de la durée maximale des accords de travail partagé, et des investissements pour améliorer la prestation de service d'AE<sup>11</sup>.

### C. Récentes tendances en matière d'accès

Pour un chômeur, l'accès aux prestations d'AE dépend essentiellement de trois facteurs : avoir cotisé au programme au cours des 12 derniers mois, avoir un motif de cessation d'emploi valable, et avoir travaillé un nombre suffisant d'heures en fonction du taux de chômage prévalant dans sa région.

Selon l'[Enquête sur la couverture de l'AE de 2014](#), il y avait environ 1,26 millions de chômeurs au Canada en 2014. De ceux-là, 768 000 avaient cotisé à l'AE durant l'année précédente, et 581 000 avaient un motif de cessation d'emploi valable. Parmi ces derniers, 483 000 (ou 83,1 %) avaient cumulé un nombre suffisant d'heures pour être admissibles aux prestations d'AE.

Comme ce ne sont pas tous les chômeurs admissibles au programme d'AE qui présentent une demande de prestations, le taux d'accessibilité à l'AE (basé sur le nombre de chômeurs effectivement prestataires de l'AE) diffère du taux d'admissibilité à l'AE (basé sur le nombre de chômeurs qui auraient, en théorie, droit à l'AE)<sup>12</sup>.

Dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi* publié par la CAEC, trois mesures différentes sont utilisées pour calculer l'accessibilité au programme, soit :

- Le ratio T/CE (chômeurs touchant des prestations régulières/chômeurs ayant cotisé et ayant un motif de cessation valide);
- Le ratio P/CC (prestataires réguliers/chômeurs ayant cotisé);
- Le ratio P/C (prestataires réguliers/chômeurs).

Le ratio T/CE tient compte de la population de chômeurs qui a travaillé, a cotisé au régime d'AE et a un motif de cessation d'emploi valable, alors que les deux autres mesures utilisent des populations de chômeurs beaucoup plus étendues<sup>13</sup>.

---

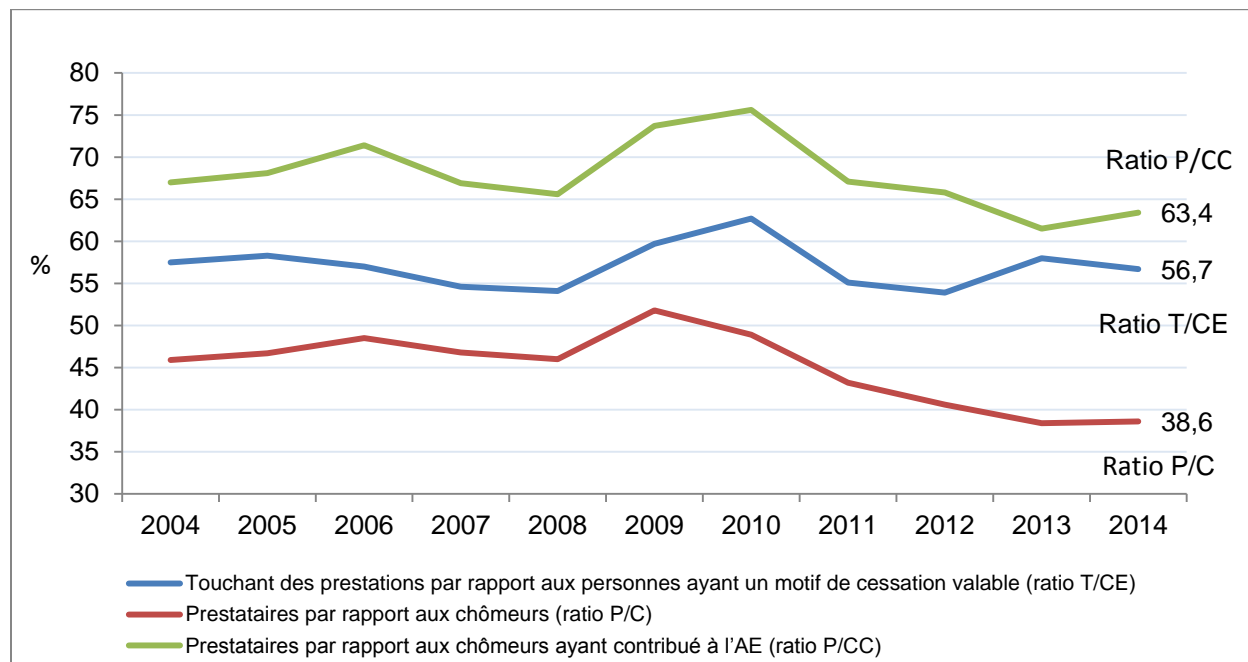
11 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 79 à 85.

12 Pour plus de détails, voir : CAEC, [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2014-2015](#), Chapitre II-2, section 2.2.3.

13 CAEC, [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2014-2015](#), Chapitre II-2, section 2.2.3.1.

En 2014, le ratio T/CE s'élevait à 56,7 % comparativement à 63,4 % pour le ratio P/CC et à 38,6 % pour le ratio P/C<sup>14</sup>. Tel qu'illustré à la Figure 1, les tendances quant à l'évolution du taux d'accessibilité diffèrent selon la mesure utilisée.

**Figure 1 – Ratios d'accessibilité à l'assurance-emploi, 2004 à 2014 (%)**



Source : Tableau préparé à partir des données tirées de la CAEC, [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'AE 2014-2015](#), Chapitre II-2, graphique 21.

Selon Paul Thompson, des préoccupations ont été soulevées par divers intervenants quant au fait que le ratio prestataires-chômeurs était seulement de 38,6% en 2014, ce qui représentait environ 487 000 prestataires par rapport au 1,3 million de chômeurs dénombrés au Canada cette même année<sup>15</sup>. M. Thompson a indiqué au Comité que « ce ratio est souvent considéré par certains intervenants et membres des médias comme une mesure de l'accès au régime d'assurance-emploi <sup>16</sup> ». Il a cependant ajouté que ce qui est moins connu, c'est que de ces 1,3 million de chômeurs, on en compte environ 490 000 (39 %) qui n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois, et que seulement 98 000 chômeurs (8 %) occupaient un emploi assurable et possédaient une cessation d'emploi valable, mais avaient cumulé un nombre insuffisant d'heures pour être admissibles aux prestations régulières d'AE<sup>17</sup>.

14 *Ibid.*, section 2.2.3.

15 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1725 (Paul Thompson).

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*



M. Thompson a également soutenu que la dernière Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi démontre que 83 % des chômeurs couverts par l'AE (c'est-à-dire les chômeurs qui ont cotisé au programme et ont eu une cessation d'emploi valable) étaient admissibles à recevoir des prestations régulières d'AE en 2014, soit une proportion semblable à celle d'avant la récession de 2008-2009<sup>18</sup>. Toujours selon ce même témoin, ce pourcentage « augmentera vraisemblablement avec la mise en œuvre des mesures annoncées récemment, qui permettront d'assouplir les critères d'admissibilité de ceux qui deviennent ou redeviennent membres de la population active<sup>19</sup> ».

---

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*



# CHAPITRE 2 : PRESTATIONS RÉGULIÈRES DE L'ASSURANCE-EMPLOI : CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ, MONTANT ET DURÉE DES PRESTATIONS

---

## A. Critères d'admissibilité aux prestations régulières

Tel que mentionné précédemment, pour avoir droit aux prestations régulières, les chômeurs doivent être couverts par le régime d'AE, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir cotisé au programme d'AE au cours des 12 derniers mois, ou en d'autres mots avoir eu un emploi assurable. Ils doivent aussi avoir un motif valable de cessation d'emploi (c.-à-d. ne pas en être responsables), et avoir accumulé suffisamment d'heures d'emploi assurable durant la dernière année ou depuis la dernière période de prestations<sup>20</sup>. Les chômeurs doivent également être disponibles pour travailler, sauf s'ils occupent la fonction de jurés, s'ils sont malades ou blessés, et entreprendre des démarches habituelles et raisonnables de recherche d'un emploi convenable<sup>21</sup>. Tous ces critères d'admissibilité ont inévitablement un impact sur l'accès au programme d'AE pour les chômeurs canadiens.

### 1. Emplois assurables

Un emploi est assurable lorsqu'il est exercé pour un ou plusieurs employeurs, y compris les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral, et les Forces armées canadiennes. Parmi les emplois non assurables, on retrouve le travail indépendant, les emplois temporaires dans le secteur de l'agriculture, l'emploi des membres d'organisme religieux ayant fait vœu de pauvreté, etc. Les exigences quant à l'emploi assurable sont aussi valables pour les prestations spéciales de l'AE qui sont décrites plus loin dans le rapport. La seule exception concerne les travailleurs indépendants pour qui les prestations spéciales sont accessibles depuis 2010 s'ils choisissent de cotiser au programme<sup>22</sup>.

### 2. Motifs de cessation d'emploi valables

Parmi les motifs de cessation d'emploi jugés non valables pour toucher des prestations régulières figurent, entre autres le départ volontaire (y compris quitter un emploi pour faire des études, l'insatisfaction à l'égard de l'emploi, ou la retraite) ou le renvoi justifié<sup>23</sup>.

Marie-Hélène Arruda fait partie des quelques témoins ayant émis des commentaires sur ce critère d'admissibilité au cours de l'étude. Elle a fait valoir au Comité

---

20 CAEC, [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2014-2015](#), Chapitre II-2, section 2.

21 André Léonard, [Le fonctionnement du programme d'assurance-emploi au Canada](#), publication n° 2010-52-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 18 octobre 2010, révisée le 14 août 2014, p. 4.

22 *Ibid.*, p. 2.

23 Statistique Canada, Le Quotidien, [Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi, 2014](#), 23 novembre 2015.

que pour le Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi du Québec, une exclusion maximale de six semaines punirait de façon plus raisonnable des comportements jugés non conformes, que ce soient des refus d'emploi convenable, des départs volontaires, ou dus à l'inconduite<sup>24</sup>.

Hans Marotte, un avocat travaillant auprès du Mouvement Action-Chômage de Montréal et représentant le Groupe de travail interprovincial sur l'AE, a pour sa part fait remarquer « qu'actuellement, la loi décourage ceux qui savent et pénalise ceux qui essaient<sup>25</sup> ». Il a soulevé la problématique qui découle de la situation où un individu perd son emploi et, pendant la période où il reçoit ses prestations, essaie un autre emploi. Si l'individu quitte cet emploi, même pour des raisons valables, il n'a plus droit aux prestations en raison du critère de « motifs de cessation d'emploi valables ». Selon M. Marotte, ceci découragerait les gens qui connaissent le programme d'AE d'essayer un nouvel emploi lorsqu'ils reçoivent des prestations, alors qu'au contraire, les gens qui connaissent mal le programme d'AE vont peut-être essayer l'emploi et se retrouver pénalisés après coup s'il ne leur convient pas<sup>26</sup>.

Le Comité estime que les prestataires d'AE devraient être encouragés à essayer un nouvel emploi durant leur période de prestations, et non pas découragés de le faire en raison de certaines règles d'admissibilité trop restrictives. Pour cette raison, le Comité offre la recommandation suivante :

#### **RECOMMANDATION 1**

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'examiner le critère d'admissibilité « motifs de cessation d'emploi valables » afin que les prestataires d'assurance-emploi qui trouvent un nouvel emploi pendant une période de prestations puissent encore avoir accès à leurs prestations si ce nouvel emploi ne leur convient pas.**

---

24 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1650 (Marie-Hélène Arruda, coordonnatrice, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)).

25 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2 mai 2016, 1800 (Hans Marotte, Inter-Provincial EI Working Group).

26 *Ibid.*

### 3. Nombre d'heures d'emploi assurable requis

#### a. Les personnes autres que celles qui deviennent ou redeviennent membres de la population active

Exception faite des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, le nombre d'heures d'emploi assurable requis pour avoir droit aux prestations régulières varie d'une région géographique à l'autre, allant de 420 à 700 heures<sup>27</sup> durant la période de référence<sup>28</sup>, selon le taux de chômage de la région économique. Plus le taux de chômage est élevé, moins le nombre d'heures requises pour avoir droit aux prestations le sera, puisque qu'il est plus difficile de trouver un emploi et d'accumuler un grand nombre d'heures de travail dans ces conditions. Les chômeurs doivent, par exemple, avoir cumulé 700 heures lorsque le taux de chômage régional est de 6 % ou moins, et 420 heures lorsqu'il est de plus de 13 %<sup>29</sup>. Ce critère d'admissibilité à l'assurance emploi est communément appelé la « norme variable d'admissibilité ».

Durant l'étude, plusieurs des témoins, dont la majorité de ceux provenant du milieu syndical, ont plaidé en faveur d'une uniformisation du critère d'heure d'admissibilité au régime. Un document déposé par la Commissaire représentant les travailleurs et les travailleuses de la CAEC mentionne que « depuis de nombreuses années, les acteurs du milieu du travail appuient l'élimination de la norme variable d'admissibilité<sup>30</sup> ».

Selon David Gray, professeur d'économie à l'Université d'Ottawa, « la plupart des économistes sont contre les prestations qui varient en fonction de la région, car cela nuit à la mobilité de la main-d'œuvre régionale et à l'efficacité du marché du travail<sup>31</sup> ». Il a aussi dit que « nous sommes pratiquement le seul pays au monde à avoir des seuils d'admissibilité variables et des prolongations de prestations limitées à certaines régions<sup>32</sup> ».

Beaucoup des témoins qui se sont prononcés en faveur d'une uniformisation du critère d'heure d'admissibilité au programme ont aussi indiqué être en faveur d'une réduction du nombre d'heures requis afin d'offrir un meilleur accès aux travailleurs plus vulnérables, tels que les travailleurs à temps partiel. Par exemple, selon M. Marotte, le Mouvement Action-Chômage de Montréal recommande d'établir une norme unique

---

27 [Le nombre d'heures assurables requis augmente pour les personnes qui ont reçu un avis de violation](#), relativement à des périodes de prestations d'assurance-emploi antérieures.

28 Pour les prestations régulières et spéciales, la période de référence comprend les 52 dernières semaines, ou la période écoulée depuis le début de la dernière période de prestations.

29 [L'admissibilité aux prestations de pêcheur](#) est fondée sur la rémunération, et non pas sur les heures d'emploi assurable, comme le sont les prestations régulières.

30 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC, p.1.

31 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1725 (David Gray, professeur d'économie, Université d'Ottawa, à titre personnel).

32 *Ibid.*, 1650.

d'admissibilité à 350 heures de travail<sup>33</sup>, alors que la norme suggérée par l'Alliance internationale des employés de la scène<sup>34</sup>, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec<sup>35</sup>, et le syndicat UNIFOR<sup>36</sup> est de 360 heures. La Commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC, Mary-Lou Donnelly, a aussi affirmé que bon nombre des intervenants qu'elle représente appuient la recommandation de 360 heures<sup>37</sup>.

Colin Busby, de l'Institut C.D. Howe, a aussi affirmé être favorable à l'adoption d'un seuil d'admissibilité uniforme. Or, il a aussi expliqué au Comité qu'il sera difficile de déterminer et d'obtenir un consensus quant au nombre d'heures optimal auquel ce seuil devrait être établi.

Il y a probablement un vaste consensus sur un taux [sic. nb. d'heures] harmonisé, mais on peut faire toutes les études économétriques que l'on veut, je doute qu'on n'en vienne jamais à une conclusion raisonnable sur ce que devrait être ce taux, car il y aura toujours une catégorie de travailleurs qui en subira les conséquences négatives. Ce qui est bien, en ce qui a trait à la proposition de 360 heures, c'est qu'elle concerne les travailleurs à temps partiel. Il serait bien d'englober les travailleurs à temps partiel, mais si nous allons aussi loin, le problème, c'est qu'on risque fort de créer un degré élevé de dépendance et d'encourager le travail saisonnier<sup>38</sup>.

D'un autre côté, Daniel Kelly, président et chef de la direction de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), a exprimé des inquiétudes quant à l'idée de réduire le nombre d'heures pour être admissible aux prestations de l'AE. Il a déclaré que « l'idée de faciliter l'obtention ou le maintien des prestations est contraire aux intérêts des employeurs. Beaucoup de petites et moyennes entreprises (PME) ont l'impression de devoir concurrencer le régime d'AE pour l'embauche des travailleurs, et ce ne devrait pas être le cas<sup>39</sup> ».

Selon les données recueillies par la FCEI et partagées au Comité par M. Kelly, une bonne proportion de PME se serait déjà vu demander par leurs employés de les mettre à pied pour qu'ils puissent recevoir des prestations d'AE. Bien que les employeurs soient favorables à l'existence d'un bon système d'AE bien financé, pour les travailleurs qui perdent involontairement leur emploi, la FCEI a insisté sur l'importance « d'éviter que l'assurance-emploi incite les travailleurs à demeurer en marge du marché du travail plutôt que d'occuper un emploi<sup>40</sup> ».

---

33 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2 mai 2016, 1815 (Hans Marotte).

34 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1740 (John Lewis, vice-président, directeur, Affaires canadiennes, Alliance internationale des employés de scène).

35 Mémoire déposé par la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), mars 2016, p. 9.

36 Mémoire déposé par le Syndicat UNIFOR, mai 2016, p. 4.

37 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1620 (Mary-Lou Donnelly, commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC).

38 *Ibid.*, 1730 (Colin Busby, directeur adjoint, Recherche, Institut C.D. Howe).

39 *Ibid.*, 1710 (Daniel Kelly, président et chef de la direction, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante).

40 *Ibid.*, 1700.

Judith Andrew, Commissaire des employeurs de la CAEC, a confirmé le fait que les employeurs n'appuient généralement pas la réduction du nombre d'heures de travail requis à 360 heures, ni même à 420 heures, et croient plutôt que les employés doivent démontrer un fort attachement au marché du travail<sup>41</sup>.

### **b. Les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active**

Actuellement, le nombre d'heures d'emploi assurable requis est plus élevé – soit de 910 heures – pour les travailleurs qui viennent d'entrer ou retournent sur le marché du travail. Le Budget 2016 a annoncé l'élimination du critère distinct de 910 heures pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active à partir de juillet 2016 ce qui les assujettira aux mêmes exigences d'admissibilité que les autres demandeurs de la région où ils habitent<sup>42</sup>.

Cette mesure, qui améliore l'accès à l'AE pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, a été appuyée par de nombreux témoins ayant comparu devant le Comité. Dans son document de référence, la Commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC stipule par exemple que « depuis de nombreuses années, les acteurs du milieu du travail appuient l'élimination du critère d'admissibilité de 910 heures<sup>43</sup> ». De même, John Lewis de l'Alliance internationale des employés de scène a aussi fait la déclaration suivante :

Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits des changements qui ont été proposés dans le budget fédéral de 2016, surtout en ce qui concerne la réduction du nombre d'heures, qui était de 920 (sic.) [910] heures, pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Nous sommes contents que le délai de carence ne soit plus que d'une semaine, et qu'on n'oblige plus les prestataires à accepter une rémunération inférieure et des déplacements quotidiens plus longs pour trouver un emploi convenable. Nous pensons que toutes ces mesures contribuent grandement à rétablir l'intégrité du système. [...] le monde syndical espère que les changements annoncés dans le budget seront mis en œuvre rapidement<sup>44</sup>.

De son côté, David Gray a aussi dit au Comité qu'il « appuie depuis longtemps l'abolition de l'exigence relative aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active<sup>45</sup> ». Il a cependant précisé qu'il aimerait que « des balises soient établies pour que l'on n'assiste pas à l'apparition de travailleurs qui entrent sur le marché du travail canadien ou qui y font un retour avec une approche de dépendance à l'égard du régime d'assurance-emploi<sup>46</sup> ».

---

41 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1715 (Judith Andrew, commissaire des employeurs, CAEC).

42 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 79.

43 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, p.1.

44 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1740 (John Lewis).

45 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1645 (David Gray).

46 *Ibid.*, 1650.

Ayant considéré l'ensemble des témoignages, le Comité est d'avis que l'élimination du critère d'admissibilité distinct pour les personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active, telle qu'annoncée dans le Budget 2016, constitue un pas dans la bonne direction afin d'améliorer l'accès à l'AE. Il formule donc la recommandation suivante :

## **RECOMMANDATION 2**

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral de prendre les mesures immédiates afin d'abolir le critère d'admissibilité de 910 heures d'emploi assurable pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active.**

### **4. Les « démarches habituelles et raisonnables » de recherche d'emploi et d'« emploi convenable »**

En 2012, dans le cadre de l'initiative du gouvernement fédéral « Jumeler les Canadiens et les Canadiennes aux emplois disponibles », les notions de « démarches habituelles et raisonnables » de recherche d'emploi et d'« emploi convenable » ont été redéfinies. « Depuis le 6 janvier 2013, les démarches habituelles et raisonnables sont définies par règlement et comprennent la participation à des entrevues, le réseautage, la rédaction d'un curriculum vitae<sup>47</sup>. ».

L'adoption de la nouvelle définition d'emploi convenable comprenait pour sa part la création de trois catégories de prestataires, selon la fréquence du recours passé à l'AE, et impliquait des obligations plus strictes en matière de recherche d'emploi, surtout chez les prestataires fréquents. Avec cette mesure, le gouvernement prévoyait que les prestataires d'AE intensifieraient leurs efforts de recherche d'emploi et réintégreraient le marché du travail plus rapidement dans les régions où il y a des possibilités d'emplois convenables<sup>48</sup>. Le Budget 2016 a proposé d'annuler ces nouvelles définitions<sup>49</sup>.

La FCEI a indiqué au Comité que les PME qu'elle a sondées se sont montrées favorables aux changements instaurés en 2012, y compris les PME des provinces de l'Atlantique et du Québec. Bien que les témoins aient reconnu qu'en réalité, peu de personnes ont perdu leurs prestations d'AE en raison de ces nouvelles définitions, plusieurs ont tout de même dit appuyer l'annulation de ces changements.

Parmi les raisons évoquées en faveur de l'annulation de ces changements de définitions, on retrouve le fait qu'elles sont perçues comme:

---

47 André Léonard, [Le fonctionnement du programme d'assurance-emploi au Canada](#), publication n° 2010-52-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 18 octobre 2010, révisée le 14 août 2014, p. 4.

48 André Léonard, [L'assurance-emploi : dix changements apportés en 2012-2013](#), Publication n°. 2013-03-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, 23 janvier 2013, p. 5.

49 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 81.



- punitives pour les travailleurs<sup>50</sup>;
- un facteur ayant contribué à certains problèmes de pénurie de main-d'œuvre<sup>51</sup>;
- une « atteinte à des droits fondamentaux, dont le droit à la liberté de choisir son travail, le droit à une protection en cas de chômage, le droit à la sécurité sociale<sup>52</sup> »;
- ayant grandement compliqué et alourdi l'administration du système<sup>53</sup>.

John Lewis, de l'Alliance internationale des employés de scène, a aussi indiqué au Comité que bien qu'il soit en faveur de l'annulation de ces définitions, il n'est pas certain de l'effet que cette annulation aura sur les règles relatives aux bureaux d'embauchage syndicaux<sup>54</sup>. Comme ces bureaux d'embauchage syndicaux sont grandement utilisés pour former, recruter et fournir des avantages aux travailleurs de l'industrie qu'il représente, M. Lewis a recommandé que les règles relatives aux bureaux d'embauchage syndicaux reviennent aussi à celles qui prévalaient avant 2012<sup>55</sup>.

Certains mémoires ont d'ailleurs indiqué ne pas être certains que le récent engagement du gouvernement d'annuler les définitions de « démarches habituelles et raisonnables » et d'« emploi convenable » implique de « supprimer la règle qui consiste à placer les travailleurs dans trois nouvelles catégories en fonction de leurs demandes passées »<sup>56</sup>, et ont recommandé de le faire immédiatement<sup>57</sup>.

50 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1635 (Mary-Lou Donnelly).

51 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1625 (Ian MacPherson, directeur exécutif, Prince Edward Island Fishermen's Association).

52 *Ibid.*, 1645 (Marie-Hélène Arruda).

53 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1655 (Colin Busby).

54 Selon le site Web du gouvernement du Canada, [Jumeler les Canadiens et les Canadiennes aux emplois disponibles](#), les règles concernant les bureaux d'embauchage syndicaux introduites en 2012-2013 sont les suivantes :

Le fait d'être membre d'un bureau d'embauchage syndical sera considéré comme étant une démarche de recherche d'emploi raisonnable. Vous pouvez vous en tenir à cette démarche seulement pendant les semaines où vous devez chercher un emploi convenable dans votre profession actuelle.

- Si vous êtes **travailleur de longue date**, le simple fait d'être membre d'un bureau d'embauchage syndical pendant les 18 premières semaines de votre période de prestations pourrait suffire.
- Si vous êtes **prestataire occasionnel**, le simple fait d'être membre d'un bureau d'embauchage syndical pendant les six premières semaines de votre période de prestations pourrait suffire.
- Si vous êtes **prestataire fréquent**, une simple inscription à un bureau d'embauchage syndical à n'importe quel moment durant votre période de prestations ne constitue pas, à elle seule, une démarche de recherche d'emploi.

55 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1740 (John Lewis).

56 Mémoire déposé par le PEI Coalition for Fair EI, 13 mai 2016, p. 2.

57 Mémoire déposé par le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), Mai 2016, p. 6.

Judith Andrew, Commissaire des employeurs de la CAEC a pour sa part soutenu que dans le cas où l'annulation de ces nouvelles définitions aurait effectivement lieu, et dans un contexte où le régime devient plus généreux, il sera important « de veiller à ne pas envoyer un message ambigu aux chômeurs quant à la nécessité de chercher un emploi pendant qu'ils touchent des prestations<sup>58</sup> ». Selon elle, le « ministère doit continuer d'organiser des rencontres avec les nouveaux prestataires pour attirer leur attention sur leurs responsabilités au sein du régime ainsi que pour mener des entrevues d'admissibilité continue lorsque la situation le justifie.<sup>59</sup> »

Le Comité croit en la nécessité d'avoir un cadre de responsabilité pour les prestataires d'AE, de sorte qu'ils soient incités à réintégrer le marché du travail le plus rapidement possible. Or, à la lumière des témoignages reçus, le Comité suggère que les nouvelles définitions de « démarches habituelles et raisonnables » et d'« emploi convenable » introduites en 2012 n'a pas contribué de manière efficace à l'atteinte de cet objectif. En conséquence, le Comité présente les recommandations qui suivent :

### **RECOMMANDATION 3**

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'entreprendre des mesures immédiates afin de rétablir les critères de responsabilités en matière de recherche d'emploi des chômeurs et d'obligations d'accepter un emploi convenable qui prévalaient avant 2013.**

### **RECOMMANDATION 4**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada d'accroître ses efforts de promotion des responsabilités des prestataires en matière de recherche d'emploi et de leurs obligations d'accepter un emploi convenable, lorsque qu'approprié.**

#### **a. Amélioration du système d'appariement entre les emplois disponibles et les prestataires d'assurance-emploi**

L'initiative « jumeler les Canadiens aux emplois disponibles », comprenait aussi des dispositions visant à améliorer le contenu de l'information sur les emplois et le marché du travail pour les chercheurs d'emploi, par l'entremise d'outils et de services comme le système Alertes-Emplois. L'initiative visait aussi à accorder la priorité aux Canadiens pour pourvoir les postes vacants avant d'avoir recours à des travailleurs étrangers temporaires<sup>60</sup>.

Les témoins ayant abordé la question du système Alertes-Emplois, ou le fait que le gouvernement a annoncé en 2012 que les prestataires d'AE bénéficieraient d'un système Alertes-Emplois amélioré, qui les avertirait quotidiennement des nouvelles offres d'emploi, étaient généralement en accord avec ces mesures.

58 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1635 (Judith Andrew).

59 *Ibid.*

60 Gouvernement du Canada, CAEC, [Rapport de contrôle et d'assurance-emploi 2014-2015](#), Annexe 7.1.

Selon la présentation écrite partagée par la FCEI, plus de 90% des PME qu'elle a sondées se sont prononcées en faveur du changement introduit en 2012 qui était de « faire connaître davantage d'emplois aux prestataires d'assurance-emploi en se servant mieux des renseignements que les employeurs ont fournis sur les postes à pourvoir<sup>61</sup> ». Plus de 80% de leurs membres se sont par ailleurs montré en faveur d'inciter les employeurs à embaucher la main-d'œuvre locale plutôt que recourir à des travailleurs étrangers temporaires.

Colin Busby, de l'Institut C.D. Howe, a pour sa part affirmé croire que les changements apportés en 2012, « qui visent à mieux informer les prestataires sur les emplois et sur les employeurs qui les offrent et qui visent aussi à éviter que des travailleurs étrangers prennent la place des travailleurs canadiens, constituent des éléments louables des politiques de l'État et sont largement appuyés par la population<sup>62</sup>. »

Cependant, Judith Andrew, Commissaire des employeurs de la CAEC, a été un peu plus critique à propos du système Alertes-Emplois, en affirmant que :

Les employeurs n'arrivent toujours pas à comprendre pourquoi les prestataires ne sont pas tenus d'inscrire leurs paramètres de recherche dans le Guichet emplois, ce qui permettrait aux chercheurs d'emploi de recevoir par voie électronique des offres pouvant les intéresser.

Du point de vue des employeurs, qui font actuellement face à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée ainsi qu'à des difficultés croissantes en raison des tendances démographiques, il est incompréhensible que l'utilisation de service national d'emploi financé par les cotisants à l'assurance-emploi — à savoir le Guichet emplois — ne soit pas promue de cette façon<sup>63</sup>.

Malgré ces quelques préoccupations, le Comité considère que les avantages en matière de recherche d'emploi qu'offre le système Alertes-Emplois sont largement reconnus et appuyés, et formule par conséquent la recommandation suivante :

## **RECOMMANDATION 5**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de faire la promotion intensive auprès des prestataires de l'assurance-emploi de l'inscription au système Alertes-Emplois du Guichet-Emplois, et que le ministère étudie la possibilité de rendre cette inscription automatique pour les prestataires d'assurance-emploi.**

---

61 Présentation écrite, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), Point de vue des PME sur l'assurance-emploi, 9 mars 2016, p. 8.

62 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1655 (Colin Busby).

63 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1635 (Judith Andrew).

## B. Montant des prestations

Au cours de l'étude, certains témoins se sont prononcés sur le montant des prestations d'AE et sur la façon dont ce montant est calculé. Actuellement, le montant des prestations d'AE est établi à 55 % de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable. En 2016, le maximum de la rémunération annuelle assurable est de 50 800 \$, ce qui signifie qu'un prestataire peut recevoir un montant maximal de 537 \$ par semaine<sup>64</sup>.

Avant 2013, le montant des prestations hebdomadaire était calculé en divisant la rémunération assurable accumulée pendant les 26 semaines précédant la demande par le plus élevé des deux éléments suivants : le nombre de semaines travaillées pendant la période de 26 semaines ou le « dénominateur minimal », qui variait de 14 à 22, selon le taux de chômage régional<sup>65</sup>. En octobre 2005, un projet pilote, dit des « 14 meilleures semaines », a été lancé dans 25 des 58 régions économiques de l'AE pour « vérifier si des prestations correspondant davantage à un niveau de revenu d'emploi à temps plein incitent davantage les prestataires dont le régime de travail était sporadique à accepter tout travail disponible<sup>66</sup> ». En avril 2013, la mesure a été implantée à l'ensemble du Canada et modifiée légèrement pour faire en sorte que les prestations soient calculées non pas en fonction des « 14 meilleures semaines », telles que testées dans le projet pilote, mais en fonction des « 14 à 22 meilleures semaines » selon le taux de chômage régional. Selon cette nouvelle approche, plus le taux de chômage est élevé dans la région, plus le nombre de semaines considérées pour le calcul des prestations est faible et vice-versa. La méthode de calcul du montant des prestations est la même pour les prestations régulières et spéciales de l'AE.

Alison Hale de Statistique Canada, a présenté au Comité un graphique indiquant que les prestations moyennes d'AE ont observé une tendance à la hausse plus marquée depuis la mise en œuvre de cette nouvelle méthode de calcul<sup>67</sup>. Paul Thompson d'EDSC a aussi ajouté que son ministère a observé une convergence des niveaux des prestations<sup>68</sup>.

Néanmoins, des organisations, telles que le Centre d'action pour la sécurité du revenu ont mentionné que, selon elles, «les taux des prestations régulières de l'AE sont trop bas, et calculés d'une manière qui continue de défavoriser les femmes et les travailleurs précaires<sup>69</sup> ».

---

64 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi et prestations régulières - Montant que vous pourriez recevoir](#).

65 Gouvernement du Canada, CAEC, [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2011](#), p. 11.

66 André Léonard, [L'assurance-emploi : dix changements apportés en 2012-2013](#), publication n° 2013-03-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, 23 janvier 2013, p. 6.

67 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1720 (Alison Hale, directrice, Division de la statistique du travail, Statistique Canada).

68 *Ibid.*, 1630 (Paul Thompson).

69 Mémoire déposé par le Centre d'action pour la sécurité du revenu, p. 5.

Quelques autres, dont le Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi<sup>70</sup>, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec<sup>71</sup>, et le Waterloo Regional Labour Council<sup>72</sup>, ont fait savoir au Comité qu'ils recommandaient un calcul du montant des prestations uniforme selon la région et basé sur les 12 ou 13 meilleures semaines de rémunération. Ces mêmes organisations recommandent aussi de faire passer les prestations à au moins 60 % de la rémunération assurable.

Le Comité reconnaît que d'établir le montant des prestations à un plus grand pourcentage de la rémunération assurable, telle que 60 ou 70 %, et de baser le calcul sur un nombre de semaine de travail uniforme et moins élevé, telle que 12 ou 13 semaines pourraient garantir une meilleure protection du revenu des prestataires. Il estime cependant que les coûts associés à ce genre de mesures pourraient s'avérer très importants, et contrebalancer les effets positifs escomptés.

### **C. Durée des prestations régulières**

#### **1. Nombre de semaines durant lesquelles des prestations peuvent être versées**

Le nombre maximum de semaines pendant lesquelles un chômeur peut recevoir des prestations varie en fonction du taux de chômage régional et du nombre d'heures d'emploi assurable qu'il a cumulé. Ce nombre varie de 14 à 45 semaines. Ces 14 à 45 semaines de prestations sont versées durant la période de prestation, généralement les 52 semaines suivant le dimanche de la semaine de demande de prestations. L'Annexe A affiche, pour chacune des 62 régions économiques de l'AE, le nombre minimal d'heures d'emploi assurable actuellement requis pour être admissible aux prestations d'AE, le nombre de semaines à partir desquelles le montant des prestations est calculé, ainsi que le nombre minimum et maximum de semaines de prestations régulières payables.

Selon David Gray, le gouvernement fédéral devrait non seulement uniformiser la norme d'admissibilité dans l'ensemble du pays, mais également la période pendant laquelle des prestations sont versées, à l'exception des périodes où le pays se heurte à une récession, comme en 2008 et 2009.

Nous devrions uniformiser le seuil d'admissibilité dans l'ensemble du pays. Dans des conditions normales, la période pendant laquelle des prestations sont versées devrait être la même pour tout le monde également, à une exception près, comme le font les États-Unis. [...] Même si les États-Unis sont généralement très avares de prestations d'assurance-emploi, ils ont beaucoup rallongé la période de versement des prestations lorsque le marché du travail a été frappé par un terrible choc. Je pense que nous pouvons verser les prestations pendant plus longtemps dans une pareille situation<sup>73</sup>.

---

70 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1650 (Marie-Hélène Arruda).

71 Mémoire déposé par la FTQ, mars 2016, p. 10.

72 Mémoire déposé par le Waterloo Regional Labour Council), p. 2.

73 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1650 (David Gray).

Marie-Hélène Arruda<sup>74</sup> et Hans Marotte<sup>75</sup> ont pour leur part avisé le Comité que les organisations qu'ils représentent proposent un minimum de 35 semaines de prestations pour tous. Selon M. Marotte :

Ainsi, les personnes pourraient faire leur année. Quand une personne perd son emploi, qu'elle soit à Edmonton, à Saskatoon, à Montréal ou à Halifax, le loyer, l'électricité et les comptes continuent à devoir être payés. Nous ne croyons plus à la norme liée à la modulation selon les régions. Ce n'est plus quelque chose que la loi devrait mettre en avant<sup>76</sup>.

Si la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec se positionne aussi en faveur d'un critère d'admissibilité unique et universel, elle est plutôt favorable à ce que la durée des prestations soit liée au taux de chômage régional<sup>77</sup>.

En plus des témoignages concernant les critères d'admissibilité, le montant et la durée des prestations qui varient tous selon le taux de chômage régional, certains témoins ont fait valoir au Comité qu'il était temps de revoir les régions économiques d'AE définies à l'échelle du pays. Notamment la Commissaire représentant les travailleurs et les travailleuses de la CAEC, Mary-Lou Donnelly, a expliqué que les gens ont trouvé très difficiles les changements apportés aux régions économiques en 2014, tant les habitants du Nord que ceux de l'Île-du-Prince-Édouard<sup>78</sup>.

M<sup>me</sup> Donnelly a offert au Comité un exemple concret d'impact que ce type de changement peut avoir sur les travailleurs. Elle a expliqué que le fait que l'Île-du-Prince-Édouard ait été scindée en deux régions économiques signifie par exemple que deux personnes, travaillant à la même usine, pourrait avoir un accès différent à l'AE et bénéficier d'une période de prestations différente, simplement parce que l'une habite à Charlottetown, dans le secteur urbain, alors que l'autre vit en périphérie de la ville, dans le secteur rural<sup>79</sup>.

Laurell Ritchie du Groupe de travail interprovincial sur l'AE a aussi indiqué que la création de nouvelles régions à l'Île-du-Prince-Édouard et dans le Nord canadien s'est faite au détriment des travailleurs<sup>80</sup>.

La PEI Coalition for fair EI considère comme une priorité l'élimination des deux zones économiques servant à la détermination de l'AE à l'Île-du-Prince-Édouard. Dans son mémoire, la Coalition souligne que « la création des deux zones a eu pour

---

74 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1650 (Marie-Hélène Arruda).

75 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2 mai 2016, 1815 (Hans Marotte).

76 *Ibid.*

77 Mémoire déposé par la FTQ, p.10.

78 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1620 (Mary-Lou Donnelly).

79 *Ibid.*, 1635.

80 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2 mai 2016, 1755 (Laurell Ritchie, co-présidente, Inter-Provincial EI Working Group).



conséquence de créer des dissensions dans les collectivités et de dresser les insulaires les uns contre les autres<sup>81</sup> ».

Le Comité conçoit que la récente division de l'Île-du-Prince-Édouard et des territoires en deux régions économiques distinctes de l'AE a eu des impacts négatifs importants sur le bien-être de ces communautés, et pour cette raison, le Comité émet la recommandation qui suit :

## **RECOMMANDATION 6**

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral de reconsidérer les nouvelles régions économiques de l'assurance-emploi qui ont été créés en 2014, et de revenir au découpage précédent.**

### **2. Délai de carence**

Il existe un délai de carence de deux semaines au début d'une période de prestations. Cela ne touche pas la durée de 14 à 45 semaines où les prestations sont versées, mais le moment où elles commencent à être versées<sup>82</sup>.

Le Budget 2016 « propose de modifier la loi de manière à faire passer le délai de carence des prestations d'assurance-emploi de deux semaines à une semaine à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>83</sup> ».

Beaucoup des témoins entendus se sont dits en faveur de la réduction du délai de carence à une semaine. Malgré cet appui important, la Commissaire des travailleurs et travailleuses ainsi que celle des employeurs de la CAEC ont offert au Comité certaines mises en garde concernant les impacts que cette réduction pourrait avoir sur les employeurs et les employés:

Il faudrait faire attention que le changement du délai de carence ne nuise pas aux prestataires qui reçoivent un complément de l'entreprise pendant le délai de carence, et qu'il ne réduise pas la durée des prestations d'une semaine. Je pense plus précisément à ceux qui reçoivent des prestations spéciales<sup>84</sup>.

Certaines mesures pourraient causer aux employeurs des difficultés supplémentaires au niveau des salaires et de l'administration, notamment la réduction du délai de carence, qui entraîne le changement des prestations, et les marges de manœuvre accordées entourant les prestations spéciales<sup>85</sup>.

---

81 Mémoire déposé par le PEI Coalition for Fair EI, 13 mai 2016, p. 5.

82 André Léonard, [Le fonctionnement du programme d'assurance-emploi au Canada](#), publication n° 2010-52-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 18 octobre 2010, révisée le 14 août 2014, p. 7.

83 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 80.

84 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, p. 4.

85 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1640 (Judith Andrew).





## CHAPITRE 3 : PRESTATIONS SPÉCIALES DE L'ASSURANCE-EMPLOI

---

Il existe cinq types de prestations spéciales. Il y a les prestations de maladie, de maternité, parentales, de compassion et, depuis 2013, les nouvelles prestations pour parents d'enfants gravement malades. Ces prestations, ainsi que le nombre maximum de semaines pendant lesquelles chacune de ces prestations spéciales peut être versée, sont décrits comme suit :

- **Les prestations de maladie** sont destinées aux personnes incapables de travailler en raison d'une blessure, d'une maladie, ou d'une mise en quarantaine. Elles peuvent être versées pendant un maximum de 15 semaines<sup>86</sup>.
- **Les prestations de maternité** sont destinées aux femmes qui attendent un enfant ou viennent d'accoucher et sont versées pendant la période entourant la naissance de l'enfant. Elles peuvent être versées pendant un maximum de 15 semaines.
- **Les prestations parentales** sont destinées aux parents qui prennent soin de leur(s) enfant(s) nouveau-né(s) ou nouvellement adopté(s). Elles peuvent être versées à un seul parent ou partagées entre les deux parents. Elles peuvent être versées pendant un maximum de 35 semaines<sup>87</sup>.
- **Les prestations de compassion** sont destinées aux personnes qui doivent cesser de travailler temporairement pour offrir des soins ou du soutien à un membre de leur famille gravement malade qui risque de mourir. Elles peuvent être versées pendant un maximum de 26 semaines. Les 26 semaines de prestations peuvent être partagées entre les membres de la famille qui ont présenté une demande et sont admissibles aux prestations<sup>88</sup>.
- **Les prestations pour les parents d'enfants gravement malades** sont destinées aux parents qui doivent s'absenter de leur travail pour fournir des soins ou un soutien à leur enfant gravement malade ou blessé. Elles peuvent être versées à un seul parent ou partagées entre les

---

86 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi et prestations de maladie – Aperçu](#).

87 Gouvernement du Canada, [Les prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi](#).

88 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi et prestations de compassion](#).

deux parents. Elles peuvent être versées pendant un maximum de 35 semaines<sup>89</sup>.

Pour avoir droit aux prestations spéciales, une personne doit compter à son actif au moins 600 heures d'emploi assurable au cours de la période de référence. Sa rémunération hebdomadaire normale doit aussi être réduite de plus de 40 %. Depuis 2010, les prestations spéciales sont accessibles aux travailleurs indépendants qui choisissent de s'inscrire au programme d'AE<sup>90</sup>.

Dans son Budget 2016, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il compte, dans le cadre de son mandat, « faciliter l'accès aux prestations de compassion, tout en rendant les modalités de ces prestations plus flexibles et plus inclusives pour ceux qui prennent soin d'un proche gravement malade ». Il a aussi annoncé qu'il veut « assouplir les modalités des prestations de congé parental afin de mieux tenir compte des situations<sup>91</sup> ».

Quelques témoins ont émis des commentaires et recommandations au sujet de ces récentes annonces, ainsi qu'au sujet de certaines prestations spéciales de manière plus générale. Notamment en ce qui concerne les prestations de compassion, le document de référence partagé par la Commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC, stipule que :

la proposition [...] de changer l'exigence voulant que le prestataire s'occupe d'un proche « dont le risque de décès est élevé » pour « atteint d'une maladie grave » viserait certainement plus de gens et serait bien accueillie par les personnes concernées. Il faut cependant s'assurer qu'il n'y a pas de chevauchement dans le cas de parents d'enfants gravement malades, où les enfants doivent avoir été déclarés gravement malades par un médecin<sup>92</sup>.

En ce qui a trait au congé parental plus flexible, le même document souligne que les acteurs du milieu du travail sont curieux de savoir d'où vient cette idée, car ils sont d'avis que les 35 semaines actuelles répondent déjà bien aux besoins de la plupart des parents :

Plusieurs préoccupations ont été soulevées quant à l'effet que cela aurait sur les femmes sur le marché du travail. Des préoccupations ont aussi été exprimées par des employeurs, qui estiment que cela présenterait de multiples difficultés pour les entreprises plus petites. Il faut accorder une attention particulière aux codes du travail des provinces et des territoires, puisqu'ils ne seront pas nécessairement en harmonie avec un tel changement; c'est-à-dire que les emplois des prestataires, surtout ceux des femmes, ne seraient pas assurés après un congé de 18 mois<sup>93</sup>.

---

89 Gouvernement du Canada, [Prestations spéciales de l'assurance-emploi pour les parents d'enfants gravement malades - Aperçu](#).

90 André Léonard, [Le fonctionnement du programme d'assurance-emploi au Canada](#), publication n° 2010-52-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 18 octobre 2010, révisée le 14 août 2014, p. 10.

91 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 85.

92 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, p. 4.

93 *Ibid.*, p. 5.

D'un autre côté, le Syndicat canadien de la fonction publique accueille favorablement les changements annoncés concernant le congé parental, et recommande que des congés parentaux offrant un plus grand remplacement du revenu sur une plus longue période soient mis en œuvre rapidement, puisque, selon ses sources, des congés parentaux plus généreux sont associés à un meilleur développement de l'enfant et à une meilleure équité entre les sexes<sup>94</sup>.

Le mémoire déposé par l'Alliance de la Fonction publique du Canada souligne certaines préoccupations concernant les prestations parentales, argumentant qu'elles sont insuffisantes pour les femmes qui travaillent au salaire minimum, et font en sorte qu'elles doivent retourner au travail plus rapidement. Selon ce syndicat, le gouvernement fédéral devrait, entre autres revoir le système afin d'augmenter le montant de la rémunération assurable de ces femmes, et considère que le régime québécois de congé parental devrait servir d'exemple en ce qui a trait à l'amélioration de l'AE<sup>95</sup>.

En ce qui concerne les prestations spéciales, le Comité a par ailleurs été informé par la Commissaire représentant les travailleurs et les travailleuses de la CAEC que certains groupes, dont la Société canadienne du cancer et la Société canadienne de la sclérose en plaques, sont d'avis que 15 semaines de prestations de maladie ne suffisent pas lorsque les gens sont aux prises avec de graves problèmes de santé, surtout dans le cas de longues maladies éprouvantes ou de maladies épisodiques. Spécifiquement, M<sup>me</sup> Donnelly a fait remarquer que « depuis que la période de prestations de 26 semaines pour les prestations de compassion est entrée en vigueur en janvier de cette année – un changement très positif –, un soignant peut maintenant toucher des prestations pendant 11 semaines de plus que la personne à qui il prodigue des soins. Je crois que c'est une des lacunes du régime qu'il faut absolument corriger<sup>96</sup>. »

Dans le mémoire qu'elle a partagé avec le Comité, la Société canadienne de la sclérose en plaques recommande, notamment de faire passer le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations de maladie de l'AE peuvent être versées de 15 à 26 semaines afin de l'harmoniser avec la durée des prestations de compassion<sup>97</sup>.

À la lumière des témoignages reçus, le Comité estime qu'il serait peut-être plus approprié pour les travailleurs aux prises avec de graves problèmes de santé d'avoir accès à un plus grand nombre de semaine de congé de maladie. Ainsi, la recommandation offerte par le Comité est la suivante :

---

94 Mémoire déposé par le SCFP, mai 2016, p. 7.

95 Mémoire déposé par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), mai 2016, p. 5 à 6.

96 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1615 (Mary-Lou Donnelly).

97 Mémoire déposé par la Société canadienne de la sclérose en plaques, 22 mars 2016, p. 4.

## RECOMMANDATION 7

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine la possibilité d'augmenter le nombre maximal de semaines au cours desquelles des prestations de maladie de l'assurance-emploi peuvent être versées.**

La Commissaire des employeurs a aussi voulu attirer l'attention du Comité concernant le financement des prestations spéciales et de la responsabilité particulièrement grande des employeurs à cet égard :

[...] les prestations spéciales associées aux événements de la vie par rapport aux situations en milieu de travail — [...] — représentent près d'un tiers, soit 31 % aujourd'hui, des coûts des avantages sociaux dans un système tripartite où les employeurs assument 7/12 des coûts, les employés 5/12 et le gouvernement aucun<sup>98</sup>.

David Gray a pour sa part fait remarquer au Comité que, selon plusieurs, certaines prestations spéciales ne devraient pas faire partie du programme d'AE :

[...] les économistes affirment depuis longtemps que les prestations parentales, de maternité et d'adoption devraient être séparées du régime d'AE. Elles n'en font partie que pour des considérations administratives. Les circonstances ne sont pas du tout les mêmes. Je crois qu'elles devraient bénéficier d'une enveloppe budgétaire distincte au sein d'un régime distinct<sup>99</sup>.

Reconnaissant les préoccupations soulevées par certains témoins concernant la place qu'occupent les prestations spéciales au sein du régime d'AE, le Comité formule la recommandation suivante:

## RECOMMANDATION 8

**Le Comité recommande qu'Emploi et Développement social Canada entreprenne une consultation auprès des intervenants clés afin de déterminer si l'ensemble des prestations spéciales ont toujours leur place dans le régime d'assurance-emploi ou si elles ne devraient pas être administrées de manière séparée.**

---

98 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1640 (Judith Andrew).

99 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1645 (David Gray).

## CHAPITRE 4 : LES PRESTATIONS POUR TRAVAIL PARTAGÉ

---

Travail partagé est un programme conçu pour aider les employeurs et les travailleurs à éviter les mises à pied à la suite d'une diminution temporaire du niveau normal d'activité de l'entreprise qui est indépendante de la volonté de l'employeur. Il fournit un soutien du revenu sous forme de prestations régulières de l'AE aux travailleurs admissibles qui acceptent de réduire temporairement leur semaine de travail jusqu'au retour au niveau normal d'activité de l'entreprise. Il permet ainsi aux employeurs de maintenir en poste leur personnel qualifié et aux employés de conserver leur emploi.

Les accords de Travail partagé sont prévus pour une durée minimale de 6 semaines consécutives et d'au plus 26 semaines, qui peut être prolongée de 12 semaines supplémentaires pour atteindre 38 semaines<sup>100</sup>. Afin d'atténuer les effets de la récession de 2008 et 2009, le gouvernement fédéral a prolongé de manière temporaire la période maximale des accords de Travail partagé.

Dans son Budget 2016, le gouvernement propose de prolonger la durée maximale des accords de travail partagé pour les faire passer de 38 à 76 semaines partout au Canada<sup>101</sup>.

Dans son mémoire au Comité, le Congrès du travail du Canada se dit encouragé par la prolongation de la durée du programme de Travail partagé et ajoute qu'il encourage « le gouvernement à travailler avec les groupes d'employeurs et de travailleurs pour mieux faire connaître ce programme qui peut être très efficace, mais qui a peu d'adeptes<sup>102</sup> ». UNIFOR a aussi émis cette recommandation dans son mémoire<sup>103</sup>.

Le Comité est d'accord avec les témoins qui ont affirmé que le programme de Travail partagé représente un bon outil pour éviter les mises à pied lors de circonstances économiques difficiles. Ses membres partagent également l'avis qu'il serait bénéfique que des mesures supplémentaires pour faire la promotion du programme et augmenter son utilisation soient mises en place, et font donc la recommandation suivante :

---

100 Gouvernement du Canada, CAEC, [Rapport de contrôle et d'assurance-emploi 2014-2015](#), Chapitre II - 5.

101 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 84.

102 Mémoire déposé par le Congrès du travail du Canada, 13 mai 2016, p. 2.

103 Mémoire déposé par le syndicat UNIFOR, mai 2016, p. 3.

## **RECOMMANDATION 9**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de mettre en œuvre des mesures afin de mieux faire connaître le programme de Travail partagé, et ainsi accroître la participation au programme.**

## CHAPITRE 5 : LES PROJETS PILOTES DE L'ASSURANCE-EMPLOI

---

La Commission de l'AE peut mettre en place des projets pilotes dans le but d'évaluer l'impact de changements au programme. Ces projets sont souvent limités dans la durée (ne dure souvent pas plus de trois ans), la zone d'implantation (généralement limitée à quelques régions économiques précises) et concernent habituellement les prestations régulières<sup>104</sup>.

### A. Modification du projet pilote « Travail pendant une période de prestations »

Un projet pilote aujourd'hui en vigueur est le projet « Travail pendant une période de prestations ». Ce projet a pour but d'encourager les prestataires d'AE à accepter un emploi et à maintenir des liens avec le marché du travail. Ce projet, qui augmentait les montants de gains permis aux prestataires d'AE avant qu'ils ne soient déduits de leurs prestations hebdomadaires, a d'abord été mis en œuvre dans certaines régions entre 2005 et 2008. Le projet a ensuite été prolongé jusqu'en 2012, et étendu à l'ensemble du Canada. En août 2012, le projet a été prolongé jusqu'en août 2015 et la méthode de calcul pour déterminer les gains permis pendant la période de prestations a été modifiée. Comme certains ont fait valoir que la méthode de calcul précédente était plus avantageuse pour certains, le gouvernement permet aux prestataires admissibles de choisir entre l'ancienne et la nouvelle méthode. En août 2015, la dernière version du projet pilote a été reconduite jusqu'au 6 août 2016<sup>105</sup>, et le Budget 2016 propose de le prolonger à nouveau jusqu'en août 2018, afin de donner au gouvernement le temps dont il a besoin pour évaluer si le programme rencontre ses objectifs. Le budget propose également que les prestataires puissent choisir d'appliquer les règles du projet pilote antérieur s'ils le désirent<sup>106</sup>.

Selon les explications de Paul Thompson, sous-ministre adjoint principal à EDSC, les anciennes règles permettaient aux prestataires de conserver 100% de leurs gains pour une seule journée de travail et 0 % par la suite, alors que les plus récentes règles permettent aux prestataires de conserver 50 % de tous leurs gains. Selon les analyses d'EDSC, une plus faible proportion de prestataires travaillent en vertu des nouvelles règles (51% par rapport à 55% selon les anciennes règles). Par contre, ceux qui travaillent, travaillent un plus grand nombre de journées par semaine. Il a aussi ajouté que « les personnes ayant un plus faible revenu étaient surreprésentées au sein du groupe de personnes qui ont cessé de travailler pendant une période de prestations<sup>107</sup>. »

---

104 André Léonard, [Le fonctionnement du programme d'assurance-emploi au Canada](#), publication n° 2010-52-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 18 octobre 2010, révisée le 14 août 2014, p. 14.

105 Gouvernement du Canada, « [Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi](#) », DORS/2015-151, 17 juin 2015, dans *Gazette du Canada, Partie II : Règlements officiels*, vol. 149, n° 13, 1 juillet 2015.

106 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 81.

107 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1730 (Paul Thompson).

Selon Ian MacPherson, directeur exécutif de la Prince Edward Island Fishermen's Association, les sommes récupérées sur les prestations d'AE en raison des gains de travail sont supérieures selon les nouvelles règles du projet pilote. Il a affirmé que bien que son organisation veuille encourager les gens à saisir l'occasion de gagner un revenu additionnel, elle estime que la nouvelle version du projet pilote est plus nuisible qu'autre chose pour les pêcheurs de l'Île-du-Prince-Édouard<sup>108</sup>.

À ce sujet, la PEI Coalition for Fair EI affirme pour sa part que « le lancement en 2012 de ce projet pilote a eu un effet dévastateur sur les nombreux travailleurs saisonniers qui trouvent à peine quelques heures de travail par semaine pendant la saison morte. Ces changements profitent à un petit groupe de travailleurs qui touchent un revenu s'approchant du plein temps. Ils sont préjudiciables aux prestataires d'assurance-emploi les plus vulnérables<sup>109</sup>. »

La Coalition souligne d'ailleurs aussi que « même si, selon les changements introduits dans le dernier budget, les prestataires auront la possibilité de retourner aux règles de l'ancien projet pilote, il y a des conditions particulières d'admissibilité qui doivent être respectées et qui limitent grandement le nombre de prestataires pouvant profiter de l'ancien projet pilote<sup>110</sup>. » Selon cette organisation, « rien n'indique que ces critères d'admissibilité ont été supprimés<sup>111</sup>. »

Malgré ces enjeux, certains témoins, dont le syndicat UNIFOR, ont indiqué que la prolongation du projet pilote jusqu'en 2018 avec la possibilité de choisir les règles du projet pilote antérieur constitue un pas dans la bonne direction. Dans son mémoire, UNIFOR ajoute cependant que « le système doit veiller à ce que les demandeurs optent pour le projet-pilote qui répond le mieux à leurs besoins<sup>112</sup>. »

Pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada, il faudrait tout simplement annuler les changements apportés au projet pilote en 2012 puisque, selon elle, l'ancienne version favorise les travailleurs à faible revenu. Elle recommande également de bonifier l'ancienne version du projet pilote afin que les travailleurs puissent gagner 100 \$ par semaine ou conserver 50 % de leurs prestations hebdomadaires d'AE sans que leurs prestations ne soient réduites, plutôt que les 75 \$ et 40 % prévus dans l'ancienne version<sup>113</sup>.

Dans les témoignages au Comité concernant le projet pilote « Travail pendant une période de prestations », la majorité des témoins ont suggéré que les anciennes règles du projet pilote étaient plus favorables. Reconnaisant les préoccupations soulevées, le Comité recommande ce qui suit :

---

108 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1625 (Ian MacPherson).

109 Mémoire déposé par la PEI Coalition for Fair EI, 13 mai 2016, p. 4.

110 *Ibid.*,

111 *Ibid.*

112 Mémoire déposé par le syndicat UNIFOR, p. 3.

113 Mémoire déposé par l'AFPC, mai 2016, p. 7.



## RECOMMANDATION 10

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de prendre des mesures immédiates afin de s'assurer que :**

- **Durant la période d'extension annoncée dans le budget fédéral de 2016, le choix entre la version actuelle et antérieure du projet pilote « Travail pendant une période de prestations » soit entièrement libre et non dicté par certains critères précis d'admissibilité;**
- **Le site Web du gouvernement du Canada et les agents de Service Canada fournissent l'information nécessaire pour que les prestataires puissent faire le meilleur choix entre les deux versions du projet pilote compte tenu de leur situation;**
- **Qu'à la fin de la période d'extension du présent projet pilote en août 2018, une évaluation complète du projet soit effectuée, que les résultats soient partagés avec le Comité en février 2019 au plus tard, et rendus publics.**

### **B. Fin du projet pilote « sur la bonification des semaines de prestations d'assurance-emploi »**

En 2004, le gouvernement fédéral a mis en place un projet pilote qui prolongeait de cinq semaines la durée maximale des prestations dans 24 régions du Canada à fort taux de chômage (10 % ou plus) pour une période de deux ans. Le projet a ensuite été relancé, avec certaines modifications, tous les deux-trois ans jusqu'en 2012<sup>114</sup>. À l'origine, ce projet avait été mis en place afin de vérifier dans quelle mesure la prolongation du nombre de semaines de prestations réduisait le nombre de prestataires saisonniers qui vivaient une période creuse<sup>115</sup>, c'est-à-dire une période durant laquelle ils ne reçoivent ni prestations d'AE ni revenus d'emploi. Ce projet a aussi été mis en œuvre à l'échelle nationale afin de stimuler le marché du travail canadien pour contrer les effets de la récession de 2008-2009<sup>116</sup>.

Le Budget 2016, a annoncé une prolongation de la durée des prestations d'AE de cinq semaines pour tous les prestataires admissibles des 12 régions économiques de l'AE qui ont connu les hausses de chômage les plus marquées<sup>117</sup> en raison du récent choc économique causé par la baisse du prix du pétrole. Le 13 mai 2016, le premier ministre Justin Trudeau a annoncé que trois régions économiques de l'AE additionnelles

---

114 Gouvernement du Canada, CAEC, [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012-2013](#), Annexe 7.

115 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1730 (Paul Thompson).

116 Gouvernement du Canada, CAEC, [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012-2013](#), Annexe 7.

117 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 82.

bénéficieraient de cette prolongation dans la durée des prestations soient Edmonton; Intérieur-Sud de la Colombie-Britannique; et sud de la Saskatchewan<sup>118</sup>.

En ce qui a trait à l'impact du projet pilote relatif à la prolongation des prestations d'AE de cinq semaines sur les travailleurs saisonniers, le Comité a été informé que les analyses d'ESDC ont démontré que le projet était mal ciblé. Comme l'a fait remarquer Paul Thompson, bien qu'un grand nombre des semaines supplémentaires offertes aient été utilisées, « seule une faible portion des semaines supplémentaires, soit moins de 5 %, touchait la population ciblée, c'est-à-dire les travailleurs saisonniers vivant des périodes creuses. On peut en conclure que le projet, tel qu'il avait été conçu, était mal ciblé<sup>119</sup>. »

Certains témoins ont tout de même souligné l'impact négatif qu'a eu la non-reconduction de ce projet pilote sur certaines régions économiquement désavantagées et à forte incidence de travail saisonnier. Notamment Ian MacPerson, du PEI Fishermen's Association, a mentionné au Comité que « du point de vue des pêcheurs, c'était un programme extrêmement utile qui dépannait les travailleurs jusqu'au début de la saison suivante, quand ils pouvaient reprendre leur emploi saisonnier<sup>120</sup>. » En plus, Marie-Hélène Arruda, a affirmé que dans plusieurs régions de l'est du Québec, telles que la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine, ainsi que dans l'Atlantique, les gens font face à une absence totale de revenu entre la fin des prestations et le retour de la saison de travail, c'est ce qu'on appelle le trou noir, et que ces cinq semaines leur étaient pratiquement vitales<sup>121</sup>.

Certains des mémoires soumis au Comité, tels que celui de l'Alberta Federation of Labour, recommandaient que la prolongation de cinq semaines de prestations annoncée dans le Budget 2016 ne se limite pas aux régions les plus affectées par la chute des prix du pétrole, ni à celles qui sont économiquement désavantagées de manière chronique, mais plutôt que ce type d'extension soit offerte dans l'ensemble du Canada. En effet, plusieurs représentants du milieu des travailleurs et travailleuses « jugent que l'approche fondée sur les régions économiques n'est pas justifiée, car un travailleur sans emploi est un travailleur sans emploi, peu importe l'endroit où il vit<sup>122</sup>. »

---

118 Communiqué du Premier Ministre du Canada Justin Trudeau, [Le premier ministre annonce des changements de l'assurance-emploi pour trois autres régions économiques de l'AE](#), 13 mai 2016.

119 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1730 (Paul Thompson).

120 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1625 (Ian MacPherson).

121 *Ibid.*, 1715 (Marie-Hélène Arruda).

122 Mémoire déposé par l'Alberta Federation of Labour, p. 2.

## CHAPITRE 6 : NORMES DE SERVICES DE L'ASSURANCE-EMPLOI

---

### A. Traitement des demandes de prestation

Service Canada est responsable de traiter les demandes d'AE. Pour présenter une demande de prestations d'AE, une demande en ligne doit être remplie. Une fois la demande présentée et acceptée, le premier paiement devrait être effectué dans les 28 jours suivant la date où la demande et tous les documents exigés ont été reçus<sup>123</sup>.

Cependant, quelques témoins travaillant auprès des chômeurs ont mentionné au Comité que, dans les faits, les chômeurs ont souvent des difficultés à entrer en contact avec le personnel de Service Canada au sujet de leur demande, surtout par téléphone, et que plusieurs font face à des délais beaucoup plus importants que 28 jours lorsqu'ils font des demandes de prestations.

Le document de référence partagé par la Commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC indique que « l'une des plaintes les plus fréquentes que nous entendons quotidiennement, mes partenaires et moi, c'est sans doute la frustration qu'éprouvent les travailleurs lorsqu'ils essaient de parler à un agent de Service Canada<sup>124</sup> ». De même, le mémoire déposé par l'Alliance de la Fonction publique du Canada rapporte des statistiques qui indiquent que, durant la période d'avril à décembre 2015, le temps d'attente moyen pour 297 586 demandeurs d'AE a été de 39 jours<sup>125</sup>.

Sandra Guevara-Holguin, intervenante au Community Unemployment Help Centre, a pour sa part fait la déclaration suivante devant le Comité à propos du délai de traitement des demandes:

J'ai maintenant au moins 70 dossiers actifs, et ils sont tous retardés: quatre mois — pour avoir des nouvelles de l'AE, pour obtenir une décision — dans tous les cas<sup>126</sup>.

La Commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC stipule également que la perte des agents de liaison régionaux de l'AE, qui, il y a quelques années à peine, étaient à la disposition des représentants syndicaux et des intervenants qui aident les prestataires avec leurs demandes d'AE, arrive aussi en tête de liste des plaintes et des frustrations pour les représentants des prestataires<sup>127</sup>.

---

123 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi et prestations régulières - Une fois votre demande présentée](#).

124 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, p. 2.

125 Mémoire déposé par l'AFPC, Mai 2016, p. 3.

126 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2 mai 2016, 1750 (Sandra Guevara-Holguin, avocate, Community Unemployed Help Centre).

127 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, p. 2.

Bien que certains témoins aient souligné apprécier les efforts annoncés dans le Budget 2016 afin d'améliorer la prestation des services de l'AE, plusieurs se demandent si ces efforts seront suffisants pour atteindre les résultats escomptés, et suggèrent que des ressources additionnelles devront être investies à cet égard<sup>128</sup>.

Parmi les recommandations qui ont été émises par les témoins qui réclament une meilleure prestations des services d'AE, on retrouve des façons d'améliorer les normes de services, notamment en augmentant le nombre et l'accès à des agents qualifiés de Service Canada, en améliorant la rapidité du traitement des demandes de prestations, et en réintégrant des agents de liaison régionaux.

Le Comité reconnaît qu'il est très important pour les demandeurs d'AE d'être en mesure d'obtenir rapidement l'aide dont ils ont besoin pour compléter leur demande. Il est également primordial que leurs demandes de prestations puissent être traitées dans des délais raisonnables afin que ceux qui sont admissibles soient payés le plus rapidement possible, et que ceux qui ne sont pas admissibles soient informés le plus rapidement possible et puissent ajuster leurs plans. Le Comité énonce donc les recommandations suivantes :

#### **RECOMMANDATION 11**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse à Service Canada les ressources nécessaires de sorte :**

- **qu'il soit en mesure de répondre à la vaste majorité des appels et des visites en personnes rapidement;**
- **qu'il s'efforce de verser le premier paiement dans les 28 jours suivant la date où la demande a été complétée, tel que les normes actuelles de services l'indiquent.**

#### **RECOMMANDATION 12**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réinstaure le système des agents de liaison régionaux de l'assurance-emploi afin d'améliorer le soutien aux chômeurs qui veulent ou font des demandes de prestations.**

### **B. Traitement des plaintes**

Les personnes pour qui la demande de prestation d'AE est refusée sont informées par Service Canada, soit par la poste ou par téléphone, de leur inadmissibilité au programme et des raisons qui l'expliquent. Ceux qui ne sont pas d'accord avec la décision rendue peuvent ensuite faire une demande de révision. Ce processus est obligatoire avant de faire appel auprès de la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale. En plus du

---

128 Mémoire déposé par le Community Unemployed Help Centre, p. 5; sommaire du mémoire déposé par la Saskatchewan Federation of Labour, p. 3; mémoire déposé par la Toronto East Employment Law Services, p. 4.

refus de prestations d'AE, les autres raisons qui peuvent motiver une demande de révision par un chômeur comprennent :

- les demandes de remboursement de prestations;
- la réception de lettre d'avertissement; ou
- l'imposition d'une pénalité<sup>129</sup>

### **1. Création du nouveau Tribunal de la sécurité sociale.**

Le 1<sup>er</sup> avril 2013, le nouveau Tribunal de la sécurité sociale (TSS) a été créé afin de s'occuper des demandes d'appels concernant les décisions relatives au programme d'AE, en plus de celles liées au Régime de pension du Canada (RPC) et au programme de la Sécurité de la vieillesse (SV). Le TSS est composé d'une division générale et d'une division d'appel. La division générale est composée de deux sections : l'une s'occupe du RPC et de la SV, alors que l'autre s'occupe des plaintes concernant les décisions du programme d'AE<sup>130</sup>. Auparavant, les décisions contestées liées aux dossiers d'AE étaient d'abord revues par le Conseil arbitral et, en cas d'appel du jugement du Conseil arbitral, pouvaient être revues par un juge-arbitre<sup>131</sup>.

Paul Thompson d'ESDC, a expliqué au Comité que le principal changement à la procédure d'appel pour l'AE a été l'introduction d'un processus de révision des demandes avant que les clients ne puissent faire un appel officiel au Tribunal. Un autre représentant d'ESDC, Benoît Long, a ajouté que, grâce à cette procédure de révision, le nombre d'appels a diminué de 85 % :

Il y a moins d'appels tout simplement parce que nous appelons directement le requérant avant de rejeter sa demande, afin de nous assurer qu'il comprend bien la décision et au cas où sa situation ait changé. Le fait d'intervenir au début du processus a eu des résultats très positifs<sup>132</sup>.

Dans son témoignage, Marie-Hélène Arruda du Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi du Québec, a interprété différemment cette diminution du nombre d'appels de 85 % :

Nous avons constaté aussi que le nombre d'appels a chuté de 85 %. En fait, seuls 15 % des chômeurs dont le dossier fait l'objet d'une révision administrative et qui obtiennent un résultat négatif passent à l'étape suivante, soit le Tribunal de la sécurité sociale. Selon

---

129 Gouvernement du Canada, [Demande de révision d'assurance-emploi](#).

130 Tribunal de la sécurité sociale, [À propos du Tribunal de la sécurité sociale](#).

131 André Léonard, [L'assurance-emploi : dix changements apportés en 2012-2013](#), publication n° 2013-03-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, 23 janvier 2013, p. 9.

132 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1800 (Benoît Long, sous-ministre adjoint principal, Direction générale des services de traitement et de paiement, Service Canada, ministère de l'Emploi et du Développement social).

nous, cela défavorise les chômeurs et les décourage de faire valoir leur droit aux prestations. C'est donc problématique<sup>133</sup>.

En fait, la majorité des témoins entendus ont relevé certains enjeux quant au traitement des demandes d'appels par le nouveau TSS. Entre autres, ils ont mentionné certaines préoccupations par rapport :

- 1) au taux beaucoup plus faible d'appels entendus par rapport au système précédent;
- 2) aux délais auxquels les demandeurs font face pour obtenir une révision, en raison du manque de personnel au TSS, ainsi qu'à l'absence de limite de temps pour qu'une décision soit rendue;
- 3) à la marginalisation de l'audience en personne au profit d'une audience par vidéoconférence ou téléphone, ce qui est problématique pour certains;
- 4) à l'apparente moins grande transparence du nouveau système qui ne rend plus public et accessible l'ensemble de ses décisions comme c'était le cas auparavant.

Des témoins, tels que le Syndicat canadien de la fonction publique, ont fortement recommandé que l'on retourne à l'ancien système du conseil arbitral<sup>134</sup>, qui pouvait développer une expertise locale et qui, conséquemment, fonctionnait beaucoup mieux. Cependant, d'autres témoins ont reconnu que cette solution serait peut-être trop draconienne et coûteuse, et ont plutôt fait des recommandations afin d'améliorer le TSS.

Par exemple, le document de référence remis au Comité par la Commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC mentionne, entre autres que, « les acteurs savent généralement que le retour au conseil arbitral entraînerait des coûts importants (temps, argent et administration)<sup>135</sup> », mais estiment qu'il faut tout de même « améliorer grandement le système et le processus du Tribunal de la sécurité sociale<sup>136</sup> ».

Du point de vue de la Saskatchewan Federation of Labour, « le seul moyen de restaurer la confiance dans le mécanisme d'appel en matière d'AE consiste à rétablir le modèle du Conseil arbitral<sup>137</sup>. » Cependant, « si le modèle du TSS doit être conservé, il faudrait alors envisager le retour des appels provinciaux « en personne » devant des tribunaux de trois personnes composés d'intervenants qui représentent la collectivité, les employés, et les employeurs<sup>138</sup>. »

---

133 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1650 (Marie-Hélène Arruda).

134 Mémoire déposé par le SCFP, p. 8.

135 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, p. 2.

136 *Ibid.*

137 Sommaire du mémoire déposé par la Saskatchewan Federation of Labour, mémoire, p. 5.

138 *Ibid.*

Pour le Centre d'action pour la sécurité du revenu, « le Tribunal de la sécurité sociale devrait recevoir les ressources dont il a besoin pour instruire et trancher les dossiers d'AE de manière plus rapide et équitable<sup>139</sup> », alors que pour l'Alliance de la Fonction publique, « si le Conseil arbitral n'est pas rétabli, le TSS doit, à tout le moins :

- être plus transparent;
- révéler davantage d'information sur ses activités;
- augmenter son personnel afin de réduire, voire éliminer, les temps d'attente et augmenter le nombre d'audiences;
- rétablir l'équilibre des forces (patronales-syndicales) qui régnait au sein du Conseil<sup>140</sup>. »

Dans son témoignage, Judith Andrew a aussi laissé entendre que le TSS a remplacé un système d'appel bien ancré et bien rodé. Selon ses dires, l'ancien système entendait les appels dans un délai de quelques jours. Il rendait ses décisions très rapidement, ce qui, suggère-t-elle, n'est pas le cas avec le TSS.

On pensait certainement que la réorganisation des systèmes d'appel serait plus efficace d'un point de vue des coûts et autres, un peu comme le regroupement, au sein d'une seule instance, des divers services offerts aux Canadiens ou des services d'approvisionnement des ministères. Il me semble qu'au lieu d'accepter aveuglément les soi-disant avantages de telles mesures, les gouvernements auraient intérêt à analyser soigneusement la situation avant et après les améliorations attendues<sup>141</sup>.

Ian MacPherson, du PEI Fishermen's Association, a aussi indiqué au Comité que, puisque le TSS est maintenant en place depuis quelques années, le moment est peut-être bien choisi pour évaluer son efficacité<sup>142</sup>.

Le Comité estime qu'il est primordial qu'un processus efficace d'appel en matière d'AE soit en place afin que les clients du régime puissent faire valoir leurs droits de la manière la plus juste et appropriée possible. Malheureusement, les témoignages entendus au cours de l'étude ont soulevés des doutes quant à l'efficacité du nouveau Tribunal de la sécurité sociale à traiter les plaintes par rapport au système qui prévalait avant 2013. En conséquence, le Comité fait la recommandation qui suit :

### **RECOMMANDATION 13**

**Le Comité recommande qu'Emploi et Développement social Canada entreprenne un examen du nouveau Tribunal de la sécurité sociale (TSS) afin de déterminer :**

---

139 Mémoire déposé par Centre d'action pour la sécurité du revenu, 13 mai 2016, p. 11.

140 Mémoire déposé par l'AFPC, Mai 2016, p. 5.

141 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1640 (Judith Andrew).

142 *Ibid.*, 1625 (Ian MacPherson).

- dans quelle mesure il se compare à l'ancien système en matière de coûts, d'efficacité, et de satisfaction de la clientèle;
- dans quelle mesure le TSS peut améliorer sa transparence, en transmettant aux prestataires l'ensemble des éléments sur lesquels il appuie ses décisions, et en rendant toutes ses décisions publiques;
- dans quelle mesure le TSS pourrait augmenter son efficacité avec plus de ressources;
- les impacts de faciliter la comparution en personne, ou par vidéoconférence, tant en première qu'en deuxième instance;
- les impacts de fixer une limite de temps pour qu'une décision soit rendue par le TSS.



## CHAPITRE 7 : LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-EMPLOI

---

La *Loi sur l'assurance-emploi* renferme les règles concernant le financement du programme. Les prestations régulières et spéciales ainsi que les mesures de soutien à l'emploi et les frais d'administration du programme sont majoritairement financés par les cotisations des employés et des employeurs. Les employés financent 5/12 des coûts du programme en payant des cotisations sur leur rémunération assurable. Les employeurs financent pour leur part 7/12 des coûts du programme<sup>143</sup>.

Le gouvernement fédéral y contribue financièrement seulement à titre d'employeur, mais peut aussi parfois décider d'y contribuer davantage, comme ça été le cas lorsqu'il a introduit des mesures temporaires d'amélioration au programme afin de contrer les effets de la récession de 2008-2009.

### A. Taux de cotisation

En 2016, le taux de cotisation à l'AE des employés a été fixé à 1,88 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable. Ce taux de cotisation, jumelé au maximum de rémunération assurable de 50 800\$, fait en sorte que les travailleurs assurés paieront, en 2016, un maximum de 955,04 \$ en cotisations d'AE.

Les travailleurs indépendants qui choisissent de contribuer au programme paient le même taux que les employés salariés. Ils sont éligibles aux prestations spéciales (décrites précédemment) mais n'ont pas droit aux prestations régulières de l'AE.

Le taux de cotisation des travailleurs du Québec est plus bas qu'ailleurs au Canada, car le Québec administre son propre régime de prestations de maternité, parentales et de paternité, et prélève lui-même les cotisations de ses travailleurs depuis janvier 2006. En 2016, le taux de cotisation des travailleurs québécois a été fixé à 1,52 \$<sup>144</sup>.

Bon nombre de témoins ont fourni leur opinion quant au niveau des taux de cotisation de l'AE, mais aucun consensus n'a émergé des témoignages quant à savoir s'ils devraient être réduits, augmentés, ou demeurer stables.

Selon la Commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC, « les acteurs du milieu du travail n'ont pas préconisé de réduction du taux de cotisation; en fait, ils

---

143 André Léonard, [Le financement de l'assurance-emploi](#), Publication n°. 2014-89-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, 31 janvier 2014, p. 1.

144 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi - Avis important concernant le maximum de la rémunération assurable pour 2016](#).

préfèreraient que les programmes de l'assurance-emploi soient plutôt améliorés de sorte que les cotisants soient mieux servis par le système<sup>145</sup> ».

L'Alberta Federation of Labour a, elle aussi, recommandé de cesser de mettre l'accent sur la réduction des taux de cotisation, affirmant que la réduction des taux ne contribue pas nécessairement à venir en aide aux chômeurs :

Réduire les cotisations à l'AE ne fera qu'amoindrir la capacité du programme d'agir comme stabilisateur économique lors des périodes de récession et de catastrophe. Les cotisations ont été nettement réduites depuis les années 1990, et il faudrait les rétablir. Leur réduction ne fait rien pour garantir que les travailleurs sans emploi bénéficient des mesures de soutien nécessaires au moment même où ils en ont besoin<sup>146</sup>.

Le Syndicat canadien de la fonction publique croit également qu'« il ne faut pas réduire les cotisations si l'on veut soutenir les changements actuels et futurs<sup>147</sup> ». De même, le Groupe de travail Interprovincial sur l'AE demande que le gouvernement fédéral attende avant de réduire les cotisations à l'AE, question d'abord de savoir quelles améliorations doivent être apportées au système<sup>148</sup>.

David Gray s'est, au contraire, prononcé en faveur d'un maintien des taux de cotisation de l'AE pour les entreprises à un niveau peu élevé, « parce que ces dépenses font baisser la demande de main-d'œuvre<sup>149</sup>. » Or, selon lui, cette proposition ne devrait pas uniquement s'appliquer aux petits employeurs. Il croit que « nous devrions éviter de créer différentes catégories d'employeurs en fonction de leur taille, particulièrement en ce qui a trait aux charges sociales<sup>150</sup> ».

La FCEI a pour sa part soutenu devant le Comité que « le fardeau fiscal demeure la principale contrainte que ressentent les PME du pays<sup>151</sup> », et qu'environ 46 % de ses membres considèrent les cotisations d'AE comme une contrainte. La FCEI a émis plusieurs recommandations précises à l'égard des cotisations de l'AE, dont les suivantes:

- 1) Mettre en place de façon permanente un taux d'AE plus bas pour les petites entreprises.
- 2) Instaurer le partage à parts égales (50-50) des cotisations d'AE entre les employeurs et les employés.

---

145 Document de référence remis par Mary-Lou Donnelly, p. 4.

146 Mémoire déposé par l'Alberta Federation of Labour, 13 mai 2016, p. 3.

147 Mémoire déposé par le SCFP, 13 mai 2016, p. 10.

148 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2 mai 2016, 1755 (Laurell Ritchie).

149 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1645 (David Gray).

150 *Ibid.*

151 *Ibid.*, 1700 (Daniel Kelly).

- 3) Permettre aux entrepreneurs de bénéficier d'un remboursement de leurs cotisations excédentaires, comme c'est le cas pour les employés<sup>152</sup>.

Judith Andrew a ajouté que les employeurs s'inquiètent également des cotisations qu'ils doivent verser:

Elles semblent être disproportionnées par rapport aux autres cotisations prévues dans l'accord tripartite. C'est contreproductif dans certains cas, car si les plus petits employeurs paient des charges sociales, des cotisations au RPC, des indemnités d'accident du travail, et ainsi de suite, toutes ces cotisations font monter la facture pour créer un emploi. Cela peut nuire à la création d'emplois<sup>153</sup>.

Le Comité reconnaît que les employés et les employeurs sont ceux qui, par leurs cotisations, financent en grande partie le programme d'AE. Pour cette raison, le Comité croit qu'il est important que les employés et les employeurs aient voix au chapitre lorsque vient le temps d'établir le taux de cotisation. Le Comité formule donc la recommandation suivante :

#### **RECOMMANDATION 14**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada d'établir un mécanisme qui fera en sorte que les employés et les employeurs puissent donner leur avis dans le cadre du processus décisionnel menant à la fixation du taux de cotisation.**

#### **B. Gestion des cotisations de l'assurance-emploi**

Les cotisations d'AE sont versées au Trésor (ou Fonds du revenu consolidé), qui contient les revenus généraux du gouvernement, comme les revenus provenant des taxes et des impôts. Le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le Compte des opérations de l'AE a été créé. Chaque année, toutes les dépenses d'AE sont débitées de ce compte et les revenus y sont crédités. Les revenus et les dépenses inscrits à ce compte apparaissent dans les *Comptes publics du Canada* et ses résultats nets (déficit ou surplus) sont inclus dans le bilan financier du gouvernement<sup>154</sup>.

Chaque année, EDSC et Finances Canada envoient des données à l'actuaire retenu par la CAEC afin qu'il ou elle puisse leur faire part, dans un rapport officiel, de son estimation du taux de cotisation d'équilibre pour les années à venir. La détermination de ces taux d'équilibre vise à faire en sorte, qu'à long terme, les cotisations de l'AE ne servent qu'aux dépenses du programme.

Selon le rapport de l'actuaire de la CAEC pour l'année 2014, le taux de cotisation d'équilibre s'élevait à 2,08 %, mais le gouvernement fédéral a choisi de geler le taux de cotisation au taux de 2013, soit 1.88\$, pour les années 2014, 2015 et 2016. En septembre

152 Présentation écrite, FCEI, Point de vue des PME sur l'assurance-emploi, 9 mars 2016, p. 15.

153 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1715 (Judith Andrew).

154 André Léonard, [Le financement de l'assurance-emploi](#), Publication n°. 2014-89-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du parlement, 31 janvier 2014, p. 2.

2014, le gouvernement fédéral a également annoncé la mise en place du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises pour 2015 et 2016. En effet, ce crédit réduit les cotisations d'AE des petites entreprises, de 1,88 \$ à 1,60 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable au cours de chacune de ces années ce qui, selon les estimations du gouvernement permet aux petites entreprises d'économiser plus de 630 millions de dollars<sup>155</sup>. Ces mesures ont été mises en œuvre pour procurer une plus grande certitude et une marge de manœuvre accrue aux employeurs, en particulier les petites entreprises<sup>156</sup>.

À partir de 2017, il est prévu que la CAEC se charge de fixer le taux de cotisation annuelle de l'AE, en fonction du mécanisme d'établissement du taux assurant l'équilibre sur une période de sept ans. Ce nouveau mécanisme doit faire en sorte que les cotisations ne puissent dépasser le niveau requis pour financer les dépenses du programme d'AE au fil du temps, et que tout excédent cumulatif du Compte des opérations de l'AE soit transféré aux employeurs et aux employés sous forme de baisse du taux de cotisation d'AE. Dans son Budget de 2015, le gouvernement fédéral prévoyait que cette mesure entraînerait une réduction du taux de cotisation de 1,88 \$ en 2016 à 1,49 \$ en 2017<sup>157</sup>.

Selon le Budget 2016, le taux d'équilibre de cotisation d'AE sera plutôt de 1,61 \$ en 2017<sup>158</sup>, compte tenu des nouvelles mesures d'AE proposées<sup>159</sup>.

Plusieurs témoins ont indiqué au Comité qu'il était primordial pour eux que le compte de l'AE soit dissocié de la comptabilité générale du gouvernement, et que les cotisations d'AE ne servent qu'à financer le programme d'AE. Notamment la Commissaire représentant les travailleurs et des travailleuses de la CAEC a insisté sur l'importance de « s'assurer que les fonds de cette caisse servent uniquement au régime d'assurance-emploi et que les cotisations servent réellement aux fins pour lesquelles elles ont été perçues<sup>160</sup> ». Dans son mémoire, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec demande aussi au gouvernement de cesser « toute utilisation des fonds à des fins autres que celles pour lesquelles il a été institué<sup>161</sup> ».

155 Gouvernement du Canada, [Taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 2016](#).

156 Gouvernement of Canada, Budget 2014, [Sur la voie de l'équilibre: Créer des emplois et des opportunités](#), 11 Février 2014, p. 97.

157 Gouvernement du Canada, Budget 2015, [Un leadership fort : un budget équilibré et un plan basé sur les impôt bas pour favoriser l'emploi, la croissance, et la sécurité](#), 12 avril 2015, p. 132.

158 Gouvernement du Canada, Budget 2016, [Assurer la croissance de la classe moyenne](#), 22 mars 2016, p. 273.

159 Normalement, la variation maximale du taux de cotisation des employés est de 0,05 point de pourcentage. Toutefois, il a été convenu par les ministres d'EDSC et de Finances Canada qu'il n'y aura aucune limitation quant à la baisse du taux pour l'année 2017.

160 HUMA, [Témoignages](#), 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1615 (Mary-Lou Donnelly).

161 Mémoire déposé par la FTQ, p. 11.

Un document de référence remis par Judith Andrew, Commissaire aux employeurs de la CAEC stipule également que le fait de dépenser les revenus d'AE sur les bénéfices et le programme d'AE est très important pour les employeurs<sup>162</sup>.

La gestion efficace de la « caisse » de l'AE faisait partie des préoccupations de plusieurs témoins. Afin de s'assurer que les cotisations d'AE servent exclusivement à financer le programme d'AE, le Comité émet la recommandation suivante :

#### **RECOMMANDATION 15**

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'explorer des mécanismes visant à assurer que les fonds collectés aux fins du programme d'assurance-emploi servent à combler les besoins du programme.**

---

162 Document de référence remis par Judith Andrew, Commissaire des employeurs de la CAEC, p. 4.



## CONCLUSION

---

L'assurance-emploi est un programme complexe qui fait partie du filet de sécurité du revenu des Canadiens et Canadiennes depuis de nombreuses décennies. Il a subi de nombreux changements au fil du temps. Les changements mis en œuvre au cours des dernières années, ainsi que la proportion à la baisse du nombre de chômeurs qui reçoivent des prestations d'AE ont soulevé des préoccupations concernant la capacité du régime à atteindre son objectif premier, à savoir offrir un soutien au revenu aux travailleurs qui perdent leur emploi. Tout au long de la présente étude, les témoins ont émis leur point de vue concernant les différents changements apportés au régime depuis 2012, incluant les changements dans le processus d'appel des décisions rendues en matière d'AE. Les témoins ont aussi commenté l'accès à l'AE, et les aspects du régime pouvant influencer cet accès.

De manière générale, les représentants des travailleurs sont d'avis que l'accès à l'AE est aujourd'hui trop restreint. S'ils appuient les récentes annonces en matière d'AE faites dans le budget fédéral de 2016, ils considèrent également que d'autres améliorations doivent être apportées au régime afin de protéger plus adéquatement les travailleurs contre le risque du chômage. Parmi les principales propositions émises par le milieu du travail, on retrouve l'élimination de la norme variable d'admissibilité à l'AE, un accès plus facile pour les travailleurs vulnérables, dont les travailleurs à temps partiel, la mise en place de normes de services de plus haute qualité, tant au niveau du traitement des nouvelles demandes que des plaintes, ou encore la protection de l'intégrité du Compte des opérations de l'AE.

D'un autre côté, les représentants des employeurs et des contribuables ne contestent pas la nécessité de supporter les chômeurs à l'aide d'un bon régime d'AE. Ils sont également généralement en faveur de l'amélioration des normes de services du régime, et de la protection de l'intégrité de la « caisse » de l'AE. Ils sont cependant d'avis qu'un système d'AE trop généreux peut décourager les gens à chercher un emploi ou à en accepter un, ce qui, dans un contexte de vieillissement de la population et d'apparentes pénuries de main-d'œuvre dans certaines régions ou professions, peut s'avérer nuisible pour les entreprises et l'économie de manière plus générale.

Dans ce rapport, le Comité fait plusieurs recommandations visant à améliorer l'accès à l'AE et le régime dans son ensemble, particulièrement en réaction aux changements à l'AE ayant été instaurés en 2012-2013, ainsi qu'à la proportion relativement basse de prestataires d'AE parmi les chômeurs. Le Comité est conscient qu'aucune solution proposée ne constitue une panacée. Vu l'étendue du pays et les intérêts divergents des différentes parties prenantes, une solution unique et plaisant à tous est difficilement envisageable. Le Comité espère tout de même que les recommandations qu'il a mises de l'avant dans ce rapport favoriseront un juste équilibre entre un système d'AE qui protège adéquatement les travailleurs canadiens contre le risque du chômage et qui encourage l'attachement au marché du travail et la mobilité de la main-d'œuvre.





# LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

## RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'examiner le critère d'admissibilité « motifs de cessation d'emploi valables » afin que les prestataires d'assurance-emploi qui trouvent un nouvel emploi pendant une période de prestations puissent encore avoir accès à leurs prestations si ce nouvel emploi ne leur convient pas. .... 10

## RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande au gouvernement fédéral de prendre les mesures immédiates afin d'abolir le critère d'admissibilité de 910 heures d'emploi assurable pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active..... 14

## RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'entreprendre des mesures immédiates afin de rétablir les critères de responsabilités en matière de recherche d'emploi des chômeurs et d'obligations d'accepter un emploi convenable qui prévalaient avant 2013..... 16

## RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada d'accroître ses efforts de promotion des responsabilités des prestataires en matière de recherche d'emploi et de leurs obligations d'accepter un emploi convenable, lorsque qu'approprié. .... 16

## RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de faire la promotion intensive auprès des prestataires de l'assurance-emploi de l'inscription au système Alertes-Emplois du Guichet-Emplois, et que le ministère étudie la possibilité de rendre cette inscription automatique pour les prestataires d'assurance-emploi..... 17

## RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande au gouvernement fédéral de reconsidérer les nouvelles régions économiques de l'assurance-emploi qui ont été créés en 2014, et de revenir au découpage précédent..... 21

## **RECOMMANDATION 7**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine la possibilité d'augmenter le nombre maximal de semaines au cours desquelles des prestations de maladie de l'assurance-emploi peuvent être versées..... 26**

## **RECOMMANDATION 8**

**Le Comité recommande qu'Emploi et Développement social Canada entreprenne une consultation auprès des intervenants clés afin de déterminer si l'ensemble des prestations spéciales ont toujours leur place dans le régime d'assurance-emploi ou si elles ne devraient pas être administrées de manière séparée. .... 26**

## **RECOMMANDATION 9**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de mettre en œuvre des mesures afin de mieux faire connaître le programme de Travail partagé, et ainsi accroître la participation au programme..... 28**

## **RECOMMANDATION 10**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de prendre des mesures immédiates afin de s'assurer que :**

- Durant la période d'extension annoncée dans le budget fédéral de 2016, le choix entre la version actuelle et antérieure du projet pilote « Travail pendant une période de prestations » soit entièrement libre et non dicté par certains critères précis d'admissibilité;**
- Le site Web du gouvernement du Canada et les agents de Service Canada fournissent l'information nécessaire pour que les prestataires puissent faire le meilleur choix entre les deux versions du projet pilote compte tenu de leur situation;**
- Qu'à la fin de la période d'extension du présent projet pilote en août 2018, une évaluation complète du projet soit effectuée, que les résultats soient partagés avec le Comité en février 2019 au plus tard, et rendus publics..... 31**

## **RECOMMANDATION 11**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fournisse à Service Canada les ressources nécessaires de sorte :**

- **qu'il soit en mesure de répondre à la vaste majorité des appels et des visites en personnes rapidement;**
- **qu'il s'efforce de verser le premier paiement dans les 28 jours suivant la date où la demande a été complétée, tel que les normes actuelles de services l'indiquent. .... 34**

## **RECOMMANDATION 12**

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réinstaure le système des agents de liaison régionaux de l'assurance-emploi afin d'améliorer le soutien aux chômeurs qui veulent ou font des demandes de prestations. .... 34**

## **RECOMMANDATION 13**

**Le Comité recommande qu'Emploi et Développement social Canada entreprenne un examen du nouveau Tribunal de la sécurité sociale (TSS) afin de déterminer :**

- **dans quelle mesure il se compare à l'ancien système en matière de coûts, d'efficacité, et de satisfaction de la clientèle;**
- **dans quelle mesure le TSS peut améliorer sa transparence, en transmettant aux prestataires l'ensemble des éléments sur lesquels il appuie ses décisions, et en rendant toutes ses décisions publiques;**
- **les impacts de faciliter la comparution en personne, ou par vidéoconférence, tant en première qu'en deuxième instance;**
- **les impacts de fixer une limite de temps pour qu'une décision soit rendue par le TSS. .... 37**

## **RECOMMANDATION 14**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada d'établir un mécanisme qui fera en sorte que les employés et les employeurs puissent donner leur avis dans le cadre du processus décisionnel menant à la fixation du taux de cotisation..... 41**

## **RECOMMANDATION 15**

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'explorer des mécanismes visant à assurer que les fonds collectés aux fins du programme d'assurance-emploi servent à combler les besoins du programme..... 43**

# ANNEXE A : PARTICULARITÉS DU RÉGIME DE L'ASSURANCE-EMPLOI POUR LA PÉRIODE DU 8 MAI 2016 AU 11 JUIN 2016

Province / Territoire Nom de la région économique	Taux de chômage	Nombre requis d'heures assurables pour avoir droit aux prestations régulières	Nombre minimum de semaines de prestations régulières payables	Nombre maximum de semaines de prestations régulières payables	Nombre de meilleures semaines requises pour le calcul du taux de prestations
<b>Terre-Neuve-et-Labrador</b>					
St. John's	7,1	630	17	40	20
Reste	18,4	420	32	45	14
<b>Île-du-Prince-Édouard</b>					
Charlottetown	7,4	630	17	40	20
Reste	14,4	420	26	45	14
<b>Nouvelle-Écosse</b>					
Est	15,4	420	30	45	14
Ouest	8,6	595	18	42	19
Halifax	7,1	630	17	40	20
<b>Nouveau-Brunswick</b>					
Fred.-Monct.-Saint John	8,6	595	18	42	19
Madawaska-Charlotte	8,9	595	18	42	19
Restigouche-Albert	14,4	420	28	45	14
<b>Québec</b>					
Gaspésie--Îles-de-la-M.	16,9	420	32	45	14
Québec	4,6	700	14	36	22
Trois-Rivières	6,6	665	15	38	21
Centre-Sud	6,3	665	15	38	21
Sherbrooke	7,7	630	17	40	20
Monterégie	6,3	665	15	38	21
Montréal	8,5	595	18	42	19
Centre	6,9	665	15	38	21
Nord-Ouest	9,6	560	20	44	18
Bas-Saint-Laur, Côte-N.	9,7	560	20	44	18
Hull	6,6	665	15	38	21
Chicoutimi-Jonquière	9,9	560	20	44	18
<b>Ontario</b>					
Ottawa	6,9	665	15	38	21
Est	8,2	595	18	42	19
Kingston	6,3	665	15	38	21
Centre	6,3	665	15	38	21

Province / Territoire Nom de la région économique	Taux de chômage	Nombre requis d'heures assurables pour avoir droit aux prestations régulières	Nombre minimum de semaines de prestations régulières payables	Nombre maximum de semaines de prestations régulières payables	Nombre de meilleures semaines requises pour le calcul du taux de prestations
Oshawa	6,1	665	15	38	21
Toronto	7,5	630	17	40	20
Hamilton	5,4	700	14	36	22
St. Catharines	7,6	630	17	40	20
London	7,3	630	17	40	20
Niagara	8,2	595	18	42	19
Windsor	6,7	665	15	38	21
Kitchener	5,7	700	14	36	22
Huron	7,3	630	17	40	20
Centre-Sud	4,7	700	14	36	22
Sudbury	8,6	595	18	42	19
Thunder Bay	7,3	630	17	40	20
Nord	12,5	455	24	45	15
<b>Manitoba</b>					
Winnipeg	6,2	665	15	38	21
Sud	7,0	665	15	38	21
Nord	34,0	420	32	45	14
<b>Saskatchewan</b>					
Regina	5,0	700	14	36	22
Saskatoon	7,1	630	17	40	20
Sud	7,4	630	17	40	20
Nord	19,9	420	32	45	14
<b>Alberta</b>					
Calgary	8,4	595	18	42	19
Edmonton	6,9	665	15	38	21
Nord	12,3	455	24	45	15
Sud	8,2	595	18	42	19
<b>Colombie-Britannique</b>					
Sud intérieur	8,7	595	18	42	19
Abbotsford	7,1	630	17	40	20
Vancouver	6,0	700	14	36	22
Victoria	7,1	630	17	40	20
Sud côtier	7,0	665	15	38	21
Nord	10,8	525	21	45	17
<b>Territoires</b>					
Whitehorse	5,9	700	14	36	22
Reste du Yukon	8,3	595	18	42	19
Yellowknife	6,6	665	15	38	21

Province / Territoire Nom de la région économique	Taux de chômage	Nombre requis d'heures assurables pour avoir droit aux prestations régulières	Nombre minimum de semaines de prestations régulières payables	Nombre maximum de semaines de prestations régulières payables	Nombre de meilleures semaines requises pour le calcul du taux de prestations
Reste des TNO	12,4	455	24	45	15
Iqaluit	5,2	700	14	36	22
Reste du Nunavut	21,5	420	32	45	14

Source : Tableau préparé à partir des données affichées sur : Gouvernement du Canada,  
[Particularités du régime de l'assurance-emploi \(a.-e.\) pour la période du 08 mai 2016 au 11 juin 2016](#)





# ANNEXE B

## LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>À titre personnel</b> David Gray, professeur d'économie Université d'Ottawa	2016/03/09	3
<b>Fédération canadienne de l'entreprise indépendante</b> Daniel Kelly, président et chef de la direction		
<b>Institut C.D. Howe</b> Colin Busby, directeur associé Recherche		
<b>Ministère de l'Emploi et du Développement social</b> Nancy Amyot, conseillère de programme Bureau du commissaire représentant les travailleurs et travailleuses, Commission de l'assurance-emploi du Canada Mary-Lou Donnelly, commissaire représentant les travailleurs et travailleuses Commission de l'assurance-emploi du Canada		
<b>Community Unemployed Help Centre</b> Neil Cohen, directeur exécutif Sandra Guevara-Holguin, intervenante	2016/05/02	8
<b>Inter-Provincial EI Working Group</b> Hans Marotte, avocat Laurell Ritchie, co-présidente		
<b>Syndicats des métiers de la construction du Canada</b> Robert Blakely, officier d'opération du Canada		
<b>Alliance internationale des employés de scène</b> John Lewis, vice-président Directeur, Affaires canadiennes	2016/05/04	9
<b>Fédération canadienne des contribuables</b> Aaron Wudrick, directeur fédéral		
<b>Ministère de l'Emploi et du Développement social</b> Benoît Long, sous-ministre adjoint principal Direction générale des services de traitement et de paiement, Service Canada Annette Ryan, directrice générale Politique de l'assurance-emploi, Direction générale des compétences et de l'emploi		

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Ministère de l'Emploi et du Développement social</b> Paul Thompson, sous-ministre adjoint principal Direction générale des compétences et de l'emploi <b>Statistique Canada</b> Alison Hale, directrice Division de la statistique du travail	2016/05/04	9
<b>Commission de l'assurance-emploi du Canada</b> Judith Andrew, commissaire représentant les employeurs Charles Côté, conseiller en politiques <b>Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)</b> Marie-Hélène Arruda, coordonnatrice <b>Prince Edward Island Fishermen's Association</b> Robert Jenkins, vice-président Ian MacPherson, directeur exécutif	2016/05/09	10

## **ANNEXE C**

### **LISTE DES MÉMOIRES**

---

---

#### **Organismes et individus**

---

**Alberta Federation of Labour**

**Alliance de la Fonction publique du Canada**

**Centre d'action pour la sécurité du revenu**

**Community Unemployed Help Centre**

**Congrès du travail du Canada**

**Employment Insurance Working Group, Good Jobs for All Coalition**

**Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec**

**Fédération du travail de la Saskatchewan**

**Inter-Provincial EI Working Group**

**Justicia for Migrant Workers**

**Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)**

**Newfoundland and Labrador Federation of Labour**

**Parkdale Community Legal Services**

**Prince Edward Island Coalition**

**Société canadienne de la sclérose en plaques**

**Syndicat canadien de la fonction publique, division albertaine**

**Toronto East Employment Law Services**

**Unifor**

**Waterloo Regional Labour Council**



## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n<sup>os</sup> 3, 8, 9, 10 et 16](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bryan May



## **Opinion dissidente de l'Opposition officielle**

À titre de députés de l'Opposition officielle, nous tenons à remercier les nombreux témoins qui ont comparu devant le comité ainsi que ceux qui ont présenté un mémoire dans le cadre de l'étude du programme de l'assurance-emploi (AE).

Nous avons entamé cette étude du programme de l'assurance-emploi avec ouverture. Lors de l'étude du rapport, nous avons soutenu les recommandations qui favorisent l'évaluation des mesures du programme de l'assurance-emploi, celles qui protègent les plus vulnérables d'entre nous ainsi que celles qui portent sur une plus grande transparence et sur une meilleure efficacité.

### **Préoccupations**

Nous avons toutefois rejeté les recommandations qui éliminent les mesures mises de l'avant par l'ancien gouvernement lors de sa réforme majeure de l'assurance-emploi en 2013. À notre avis, ces mesures doivent être maintenues, car elles ont un impact positif sur l'emploi ainsi que sur le comportement des citoyens quant aux prestations d'assurance-emploi. L'objectif principal de cette réforme était de faciliter le retour au travail des chômeurs en les aidant à se trouver un emploi. La réforme a misé sur la responsabilisation des chômeurs qui reçoivent des prestations et nous sommes d'avis que c'était un pas dans la bonne direction. D'ailleurs, la Fédération canadienne des contribuables a affirmé devant le comité que « nous estimons qu'un système trop généreux peut encourager des gens à ne pas rechercher un emploi ou à ne pas en accepter un, alors qu'ils pourraient le faire »<sup>1</sup>, et nous appuyons cette citation.

De plus, nous estimons que le rapport adopté par le comité n'est pas balancé en termes d'opinions divergentes quant à la réforme de l'assurance-emploi. Sur 80 citations de témoins contenues dans le rapport, 42 se sont avérées être négatives envers les mesures mises de l'avant par l'ancien gouvernement conservateur contre seulement 15 qui se sont exprimées en faveur de ces mesures. Sur les 27 témoins cités, à peine 7 témoins ont eu des commentaires positifs à l'égard des mesures mises de l'avant par l'ancien gouvernement. Certains témoins exprimant une opinion différente de la majorité des témoins entendus ne sont pas cités dans le rapport malgré la pertinence de leurs arguments. Par exemple, la Fédération canadienne des contribuables a témoigné en personne devant le comité et n'est pourtant pas citée dans le rapport alors que six mémoires ont été mentionnés bien que les auteurs n'aient pas témoigné devant le comité.

---

<sup>1</sup> HUMA, Témoignages, 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1735 (Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables)

## Peu d'effets sur l'AE

Une des lacunes importantes du rapport à notre avis est qu'il ne reflète pas le fait que « bien des témoins aient reconnu qu'en réalité, peu de personnes ont perdu leurs prestations d'AE en raison de ces nouvelles définitions (...) ». <sup>2</sup>

Voici quelques citations de témoins qui soutiennent cette affirmation :

Selon Hans Marotte, représentant du Groupe de travail interprovincial sur l'AE, « (...) il est vrai que je n'ai pas eu à traiter un très grand nombre de cas liés à la réforme conservatrice. » <sup>3</sup>

Selon Marie-Hélène Arruda, coordonnatrice du Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, « pour ce qui est de l'emploi convenable, en effet, on a recensé peu de cas d'exclusion pour refus d'emploi convenable. » <sup>4</sup>

Selon Judith Andrew, commissaire représentant les employeurs à la Commission de l'assurance-emploi du Canada, « (...) en dépit des craintes exprimées très ouvertement, bien peu de prestataires ont été exclus du régime en raison des changements prévus par cette initiative. » <sup>5</sup>

Selon Paul Thompson, sous-ministre adjoint principal, Direction générale des compétences et de l'emploi au ministère de l'Emploi et du Développement social, « nous n'avons pas de données précises sur l'impact total, si ce n'est que ces nouveaux règlements ont contribué à un très petit nombre d'exclusions. » <sup>6</sup>

Ces citations sont lourdes de sens et confirment que les changements au programme d'assurance-emploi effectués en 2013 étaient les bons et qu'ils ont eu un impact positif sur la société canadienne. Pourtant, le rapport exclut cet élément essentiel. Si la grande majorité des témoins s'entendent sur le fait que la réforme n'a pratiquement empêché personne au Canada d'obtenir des prestations, il nous apparaît évident qu'elle a atteint son objectif. Le rapport adopté par le comité aurait dû être un reflet de cette réalité.

La responsabilisation des prestataires, la saine gestion des fonds publics, ainsi que l'allègement de la bureaucratie sont des préoccupations constantes pour notre caucus de l'Opposition officielle.

---

<sup>2</sup> Rapport du comité HUMA : Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme

<sup>3</sup> HUMA, Témoignages, 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2 mai 2016, 1755 (Hans Marotte, représentant, Groupe de travail interprovincial de l'AE)

<sup>4</sup> HUMA, Témoignages, 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1635 (Marie-Hélène Arruda, coordonnatrice, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi)

<sup>5</sup> HUMA, Témoignages, 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mai 2016, 1635 (Judith Andrew, commissaire représentant les employeurs, Commission de l'assurance-emploi du Canada)

<sup>6</sup> HUMA, Témoignages, 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1755 (Paul Thompson, sous-ministre adjoint principal, Direction générale des compétences de l'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social)



À titre de membres de ce comité, nous tenons à exprimer notre position sur quelques recommandations contenues dans le rapport et avec lesquelles nous sommes en désaccord.

### **Responsabiliser les prestataires**

La recommandation 1 demande au gouvernement fédéral d'examiner le critère d'admissibilité « motifs de cessation d'emploi valables » afin que les prestataires d'assurance-emploi qui trouvent un nouvel emploi pendant une période de prestations puissent encore avoir accès à leurs prestations si ce nouvel emploi ne leur convient pas.

Le cœur même de la réforme de l'ancien gouvernement était de responsabiliser les prestataires d'assurance-emploi et de les inciter à privilégier un emploi à toutes autres formes de prestations. Si le gouvernement va de l'avant avec cette recommandation, les prestataires pourront maintenant « magasiner » un emploi alors qu'ils collectent toujours leurs prestations.

Nous sommes conscients que ce ne sont pas tous les types d'emplois qui conviennent à tous. Toutefois, cette recommandation ouvre la porte à ce que les prestataires refusent des emplois décents sous seul prétexte que ceux-ci ne leur conviennent pas. Selon nous, les raisons de refuser un emploi doivent être sérieuses et exceptionnelles. À notre avis, « ne pas convenir » n'est pas un motif de cessation d'emploi valable.

### **Dépenses incontrôlables**

La recommandation 2 demande au gouvernement fédéral de prendre les mesures immédiates afin d'abolir le critère d'admissibilité de 910 heures d'emploi assurable pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active.

Le critère d'admissibilité de 910 heures d'emploi assurable nous apparaît raisonnable car il s'applique aux personnes n'ayant pas accumulé 490 heures de travail avant la période de référence. Il nous apparaît juste que cette personne accumule davantage d'heures d'emploi assurable durant la période de référence pour avoir droit aux cotisations d'assurance-emploi.

En adoptant cette recommandation, le comité laisse toute la latitude au gouvernement d'établir son propre critère d'admissibilité sans qu'aucune étude ne soit faite pour évaluer les avantages et désavantages des différentes options. De plus, la tangente observée dans les témoignages entendus est que le critère d'admissibilité devrait être de 360 heures d'emploi assurable. Il nous est inconcevable d'appuyer une telle mesure, et ce, dans une optique de saine gestion des fonds publics. En effet, selon Paul Thompson, « si le passage à 360 heures s'applique uniquement aux prestations régulières, cela représente environ 1 milliard de dollars. Ça correspond aux estimations qui ont été faites au cours des dernières années, avec les corrections nécessaires, compte tenu de la

taille actuelle de la population active.»<sup>7</sup> Nous sommes d'avis que les contribuables canadiens ne peuvent supporter un tel fardeau.

Nous sommes également du même avis que Colin Busby, directeur adjoint à la recherche de l'Institut C.D. Howe, qui affirme que « (...) en ce qui a trait à la proposition de 360 heures, c'est qu'elle concerne les travailleurs à temps partiel. Il serait bien d'englober les travailleurs à temps partiel, mais si nous allons aussi loin, le problème, c'est qu'on risque fort de créer un degré élevé de dépendance et d'encourager le travail saisonnier.»<sup>8</sup> Nous devons être vigilants quant aux conséquences d'instaurer un critère d'admissibilité de 360 heures d'emploi assurable.

### **Retour en arrière**

La recommandation 3 demande au gouvernement fédéral d'entreprendre des mesures immédiates afin de rétablir les critères de responsabilités en matière de recherche d'emploi des chômeurs et d'obligations d'accepter un emploi convenable qui prévalaient avant 2013.

Selon nous, cette recommandation va à l'encontre même de la grande majorité des témoignages qui ont affirmé qu'il n'y a pratiquement eu aucun impact négatif à la suite de la mise en œuvre de la réforme en 2013 tel que cité plus haut.

### **Meilleure représentation de la réalité**

La recommandation 6 demande au gouvernement fédéral de reconsidérer les nouvelles régions économiques de l'assurance-emploi qui ont été créées en 2014, et de revenir au découpage précédent.

Selon nous, les changements apportés en 2014 sont venus régler certaines lacunes quant aux réalités économiques des différentes régions du Canada. Par exemple, la séparation de la province de l'Île-du-Prince-Édouard en deux régions économiques a reflété le fait que les opportunités d'emplois pour les Prince-Édouardiens sont significativement différentes entre la région de la capitale qu'est Charlottetown et les régions rurales du reste de la province. En effet, puisque les opportunités d'emploi sont plus grandes à Charlottetown que dans les régions rurales, il était tout à fait avisé pour le gouvernement de corriger cette situation. En exigeant que les gens vivant à l'intérieur de la région de Charlottetown accumulent davantage d'heures de travail pour être admissibles à l'assurance-emploi que les autres résidents de la province, le précédent gouvernement est venu régler les inégalités sur le territoire de l'Île-du-Prince-Édouard en matière d'assurance-emploi.

---

<sup>7</sup> HUMA, Témoignages, 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 4 mai 2016, 1745 (Paul Thompson, sous-ministre adjoint principal, Direction générale des compétences de l'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social)

<sup>8</sup> HUMA, Témoignages, 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 9 mars 2016, 1620 (Colin Busby, directeur adjoint, Recherche, Institut C.D. Howe)

## **Bureaucratie supplémentaire**

La recommandation 10 demande à Emploi et Développement social Canada de prendre des mesures immédiates afin de s'assurer que :

- Durant la période d'extension annoncée dans le budget fédéral de 2016, le choix entre la version actuelle et antérieure du projet pilote « Travail pendant une période de prestations » soit entièrement libre et non régi par certains critères précis d'admissibilité;
- Le site du gouvernement du Canada et les agents de Service Canada fournissent l'information nécessaire pour que les prestataires puissent faire le meilleur choix entre les deux versions du projet pilote compte tenu de leur situation;
- Qu'à la fin de la période d'extension du présent projet pilote en août 2018, une évaluation complète du projet soit effectuée, que les résultats soient partagés avec le Comité en février 2019 au plus tard, et rendus publics.

Selon nous, cette recommandation ne tient pas la route, car elle vient biaiser les futurs résultats dudit projet pilote. Nous sommes d'avis que les prestataires d'assurance-emploi doivent participer de façon pleine et entière au projet pilote dans sa version actuelle jusqu'en août 2018 afin que le gouvernement en évalue toutes les retombées. En laissant le choix aux prestataires entre la version actuelle et la version antérieure du projet pilote, le gouvernement n'aura pas suffisamment de données probantes pour en déterminer le succès ou l'échec. Nous considérons également que la gestion des deux versions du projet pilote alourdi inutilement la bureaucratie.

La recommandation 12 demande au gouvernement fédéral de réinstaurer le système des agents de liaison régionaux de l'assurance-emploi afin d'améliorer le soutien aux chômeurs qui veulent ou font des demandes de prestations.

À notre avis, cette recommandation vient ajouter un niveau supplémentaire de bureaucratie. Nous croyons que le système a davantage à mieux utiliser les ressources qui lui sont déjà attribuées et à chercher l'efficacité plutôt qu'à alourdir une bureaucratie déjà surchargée.

## **Favoriser l'emploi**

Nous considérons que les recommandations faites par le comité n'expriment pas clairement le fait qu'il faut à tout prix éviter de créer de la dépendance aux prestations d'assurance-emploi et de valoriser le recours systématique au travail saisonnier. Comme le stipule David Gray, professeur d'économie à l'Université d'Ottawa, « (j'aimerais que) des balises soient établies pour que l'on n'assiste pas à l'apparition de travailleurs qui entrent sur le marché du travail canadien ou qui y font un retour avec une approche de dépendance à l'égard du régime d'assurance-emploi. »<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> HUMA, Témoignages, 1e session, 42e législature, 9 mars 2016, 1645 (David Gray, professeur d'économie, Université d'Ottawa).

En évacuant ces principes fondamentaux dans ses recommandations, le comité envoie un mauvais message aux travailleurs et aux prestataires d'assurance-emploi. Le rapport du comité aurait dû mettre l'accent sur le fait que les prestations d'assurance-emploi sont des solutions de derniers recours et qu'elles ne remplaceront jamais un vrai travail.

### **Conclusion**

Finalement, nous sommes d'avis que la réforme du programme de l'assurance-emploi instaurée en 2013 par le gouvernement précédent était un pas dans la bonne direction. Nous aurions souhaité que les recommandations du comité se penchent davantage sur les façons d'améliorer le programme à partir de sa forme actuelle. La réforme étant en place depuis à peine trois ans, nous croyons qu'il est à l'avantage de la société canadienne de prendre le temps d'en mesurer tous les effets.

Nous encourageons vivement le gouvernement à tenir compte des réflexions, des préoccupations et des recommandations susmentionnées.

## **Rapport supplémentaire du Nouveau Parti démocratique**

L'assurance-emploi est un des éléments clés du filet de protection social du Canada. Créée en 1940, le programme a été conçu pour venir en aide aux Canadiens lors des temps difficiles : le chômage, la formation pour une réorientation professionnelle, la naissance d'un enfant, la maladie ou les soins pour un parent ou un enfant malade. Mais après des années d'assauts successifs des libéraux et des conservateurs, l'assurance-emploi contient maintenant de nombreuses failles.

C'est pourquoi le Nouveau Parti démocratique a déposé une motion demandant au Comité des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées d'examiner les changements néfastes apportés par les conservateurs en 2013 et d'envisager des solutions afin de rétablir l'AE et de veiller à ce qu'elle puisse appuyer les Canadiens qui en ont besoin.

Le Comité a entendu de nombreux intervenants, en personne ou au moyen de mémoires. Bon nombre d'entre eux ont appuyé avec passion l'adoption de réformes de fonds au système de l'assurance-emploi afin de faciliter l'accès, d'augmenter les prestations, d'améliorer la prestation des services et d'assurer le traitement équitable et rapide des appels interjetés.

Malheureusement, nous n'estimons pas que le rapport du Comité reflète les témoignages entendus, et les recommandations qu'il contient ne sont pas suffisantes pour régler les préoccupations soulevées par les témoins. Pour ces raisons, nous formulons l'opinion complémentaire qui suit.

### **ÉTABLIR UN SEUIL UNIVERSEL**

Moins de quatre Canadiens sans emploi sur dix touchent à des prestations d'assurance-emploi. L'une des raisons expliquant ce taux trop bas est le nombre d'heures nécessaires que doit travailler une personne pour être admissible au programme, un critère qui varie considérablement d'une région à l'autre du pays. La variation régionale est une grande source d'iniquité. Elle ne reflète pas les occasions qu'ont les personnes de se trouver un nouvel emploi et donne lieu à des situations où deux personnes qui travaillaient ensemble reçoivent, si elles sont licenciées, des montants différents uniquement en raison de l'adresse de leur domicile.

La majorité des témoins et des intervenants qui ont présenté un mémoire ont recommandé l'établissement d'un seuil universel de 360 heures, une proposition que défend depuis longtemps le NPD.

Comme l'a noté M. David Grey de l'Université d'Ottawa, « [l]a plupart des économistes sont contre les prestations qui varient en fonction de la région, car cela nuit à la mobilité de la main-d'œuvre régionale et à l'efficacité du marché du travail ». Il a souligné que le Canada est pratiquement le seul pays à appliquer des critères liés à la région pour déterminer si une personne est admissible aux prestations de l'assurance-emploi<sup>1</sup>.

Les seuils élevés excluent également les travailleurs précaires ou à temps partiel, qui sont en grande partie des femmes, des personnes racisées, des personnes vivant avec un handicap et des nouveaux arrivants. En fait, beaucoup plus de femmes que d'hommes touchent à des prestations d'assurance-emploi. Cette situation est particulièrement inquiétante compte tenu de la prévalence grandissante des emplois précaires dans l'économie canadienne. Comme l'a fait valoir M. John Lewis de l'Alliance internationale des employés de scène, « il va falloir repenser nos programmes, dont l'assurance-emploi n'est qu'un exemple, afin de mieux prendre en compte la nature précaire de nos emplois. Quand je dis qu'il arrive qu'un membre travaille pour sept employeurs différents en l'espace d'une semaine, ce n'est pas un phénomène inhabituel<sup>2</sup>. »

Par ailleurs, la variation régionale accorde une très faible couverture d'assurance-emploi aux résidents de certaines des plus grandes villes du Canada. Comme l'a déclaré M<sup>me</sup> Laurell Ritchie de l'Inter-Provincial EI Working Group, « [d]ans ma ville [Toronto], [elle] est de 21 %. À Vancouver et à Montréal, dans les plus grandes villes du pays, les premiers marchés du travail en importance, [elle] est inférieur[e] à 30 %<sup>3</sup>. »

On observe un vaste consensus sur la nécessité de modifier cet aspect du régime d'assurance-emploi. Les libéraux eux-mêmes ont appuyé une motion demandant au gouvernement d'établir un seuil universel unique alors qu'ils constituaient l'opposition. L'heure est venue d'agir.

Par conséquent, le NPD recommande **que le gouvernement établisse un seuil d'admissibilité à l'assurance-emploi universel et unique de 360 heures.**

## **PROTÉGER LE COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI**

Les témoins qui ont comparu devant le Comité étaient généralement d'avis qu'il est nécessaire de prendre immédiatement des mesures pour protéger le compte d'assurance-emploi et pour veiller à ce que les cotisations à l'assurance-emploi ne puissent être utilisées que pour les prestations et la formation dans le cadre du régime d'AE. Au cours des 20 dernières années, les gouvernements libéraux et conservateurs

---

<sup>1</sup> HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2016.

<sup>2</sup> HUMA, *Témoignages*, 4 mai 2016.

<sup>3</sup> HUMA, *Témoignages*, 2 mai 2016.

ont puisé dans le compte d'assurance-emploi pour équilibrer leurs budgets et couvrir d'autres priorités, comme les réductions d'impôt pour les sociétés et les riches. Dans l'ensemble, c'est plus de 57 millions de dollars en cotisations de travailleurs et d'employeurs pour aider les Canadiens dans le besoin qui ont été réaffectés à d'autres fins.

Dans leurs interventions auprès du Comité, les témoins ont très clairement exprimé leur position : ils réclament la protection du compte d'assurance-emploi de manière à ce que les cotisations ne servent qu'à payer les prestations et la formation offertes par le régime.

À ce sujet, la recommandation du Comité invitant le gouvernement à examiner des mécanismes garantissant que les fonds recueillis pour l'assurance-emploi soient consacrés aux besoins du programme d'assurance-emploi est loin de suffire. Le mécanisme est simple et il n'est pas nécessaire d'examiner davantage la question : le compte doit être indépendant et protégé au moyen d'une loi.

Les libéraux se sont engagés, au cours de la campagne électorale, à faire « les changements nécessaires au niveau de la loi et des politiques publiques pour nous assurer que les contributions à l'assurance-emploi sont utilisées uniquement pour financer les prestations et le programme d'assurance-emploi et ne sont pas utilisées par le gouvernement pour financer d'autres programmes<sup>4</sup> ». Le gouvernement doit tenir la promesse qu'il a faite aux Canadiens.

Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement adopte immédiatement une loi visant à protéger le compte d'assurance-emploi.**

## **CINQ SEMAINES SUPPLÉMENTAIRES**

Parmi les réformes les plus destructrices des conservateurs, lorsqu'ils formaient le gouvernement, on retrouve l'élimination du projet pilote des cinq semaines supplémentaires, qui accordait cinq semaines de prestations aux travailleurs dans les secteurs ayant un fort taux de chômage afin de combler la période creuse saisonnière, que l'on appelle « trou noir ».

De nombreux témoins ont décrit au Comité les graves répercussions qu'a eues l'annulation du programme. Hans Marotte, représentant du Mouvement Action-Chômage de Montréal, qui relève de l'Interprovincial EI Working Group, a expliqué au Comité l'importance d'établir des critères d'admissibilité permettant aux travailleurs des industries saisonnières d'accéder à des revenus stables tout au long de l'année.

---

<sup>4</sup> Parti libéral, *Une assurance-emploi qui renforce notre économie et fonctionne pour les Canadiennes et les Canadiens*, document d'information.

Marie-Hélène Arruda, du Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE), a fait écho à cette proposition :

La réforme a aussi mené à la non-reconduction d'un projet pilote dans le cadre duquel cinq semaines étaient ajoutées dans certaines régions économiquement défavorisées. Nous demandons de revenir à ce projet pilote qui n'a pas été reconduit, et donc aux cinq semaines supplémentaires accordées aux régions économiquement défavorisées. Ici, je parle également de celles qui en bénéficiaient à l'époque, et non pas seulement des nouvelles qui ont été déterminées dans le budget.

Je ne sais pas si vous connaissez ce qu'on appelle le trou noir, soit la période entre la fin des prestations et le retour de la saison de travail. Cette période est caractérisée par une absence complète de revenu, dans certains cas<sup>5</sup>.

Au cours de la campagne électorale, les libéraux se sont dits inquiets par l'annulation de ce programme. Bobby Morrissey, alors candidat et désormais député d'Egmont, a affirmé aux journalistes : « Je rencontre de nombreuses personnes dont les prestations d'assurance-emploi se terminent des semaines, voire des mois, avant que leur travail régulier ne reprenne. Mais les factures, elles, ne prennent pas de pause même si les prestations cessent, et cette situation a de réelles répercussions négatives sur les collectivités rurales ici, à l'Île-du-Prince-Édouard<sup>6</sup>. » Wayne Easter, alors candidat et désormais député de Malpeque, a ajouté : « Des gens me visitent à mon bureau deux mois avant le début de la saison de travail, et ils n'ont pas d'argent et se demandent comment ils feront pour se nourrir, ils sont en larmes. Nous voyons de nos propres yeux les effets sur les personnes<sup>7</sup>. »

Toutefois, le gouvernement libéral, dans sa décision de prolonger de cinq semaines les prestations des résidents de certaines régions du pays tout en excluant le Canada atlantique et l'Est du Québec abandonne les travailleurs touchés par la période creuse saisonnière sans aucune aide du gouvernement.

En outre, le gouvernement libéral a adopté une formule pour déterminer quelles régions sont admissibles aux cinq semaines supplémentaires ayant finalement exclu Regina, qui a pourtant récemment connu de fortes fluctuations du taux de chômage.

Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement abandonne sa formule complexe, offre les prestations à tous les Canadiens alors que l'économie est en difficulté, et rétablisse le programme des cinq semaines supplémentaires pour tous les travailleurs saisonniers.**

---

<sup>5</sup> HUMA, *Témoignages*, 9 mai 2016.

<sup>6</sup> Colin MacLean, « Battle for EI as Liberals Promise to Repeal Conservative EI Changes », *The Journal Pioneer*, 8 septembre 2015, <http://www.journalpioneer.com/News/Local/2015-09-08/article-4270122/Battle-for-EI-as-Liberals-promise-to-repeal-Conservative-EI-changes/1>. [TRADUCTION]

<sup>7</sup> *Ibid.* [TRADUCTION]



## RÉFORMER LE PROCESSUS D'APPEL BOITEUX

Le processus d'appel fonctionnait bien, jusqu'à ce que le gouvernement conservateur le ruine entièrement. Le Tribunal de la sécurité sociale (TSS) qu'ils ont mis sur pied, souffrant d'un manque de personnel, est submergé par d'énormes arriérés et de longues périodes d'attente. Il n'applique pas les éléments fondamentaux de la justice, comme la publication des décisions, le droit de défendre son cas en personne et le droit de choisir son représentant.

Les intervenants ont noté que le temps d'attente pour le traitement d'un appel lié à l'assurance-emploi a quadruplé depuis la création du Tribunal de la sécurité sociale, et ce, même si le gouvernement avait promis que cette instance serait plus rapide et plus efficace<sup>8</sup>.

De plus, le fait d'accorder aux membres du Tribunal le pouvoir de décider la manière dont l'affaire sera entendue – en personne, par téléphone, par vidéoconférence ou par écrit – a eu des répercussions considérables sur les probabilités que le plaignant obtienne gain de cause. En 2014, cette probabilité était deux fois plus élevée pour les cas traités en personne que pour ceux traités par téléphone ou par vidéoconférence. Et pourtant, le demandeur n'est pas en mesure de choisir la méthode employée pour traiter son appel<sup>9</sup>.

Cette situation cause le mécontentement universel par rapport au Tribunal de la sécurité sociale. Le MASSE a affirmé que « non seulement il entraîne des retards démesurés, mais son mode de fonctionnement lui-même cause des dénis de justice<sup>10</sup> ». Le CUHC a également employé des mots durs au sujet du Tribunal :

Je soutiendrais que peu de gens interjettent appel devant le TSS parce que le fait de traiter avec Service Canada suppose d'être confronté à une succession d'obstacles, depuis le moment où une personne tente de téléphoner à Service Canada et est incapable d'obtenir une réponse. Ensuite, la personne fait face à des retards liés au traitement de sa demande, ce qui crée un autre élément dissuasif. Puis la personne passe à l'étape du réexamen de la demande : un

---

<sup>8</sup> Guillaume Bourgault-Côté, « Tribunal de la sécurité sociale – Des délais quatre fois plus longs », *Le Devoir*, 17 juin 2014.

<sup>9</sup> Lee-Anne Goodman, « Fewer In-Person Hearings Being Held by Social Security Tribunal », *iPolitics*, 18 décembre 2014, <http://ipolitics.ca/2014/12/18/fewer-in-person-hearings-being-held-by-social-security-tribunal/> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

<sup>10</sup> HUMA, *Témoignages*, 9 mai 2016.

autre élément dissuasif. À ce stade, elle est si découragée qu'elle renonce même à se prévaloir de ses droits d'appel devant le Tribunal de la sécurité sociale<sup>11</sup>.

Dans son rapport, le Comité recommande la tenue d'un examen sur le TSS, mais nous connaissons déjà les problèmes, qui ont été décrits à maintes reprises par les intervenants.

Conséquemment, les néo-démocrates estiment que des mesures immédiates sont nécessaires pour combler les lacunes du processus d'appel. Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement prenne immédiatement des mesures pour réformer le Tribunal de la sécurité sociale, en prenant notamment les mesures suivantes :**

- a) **Embaucher plus de membres du Tribunal;**
- b) **Publier toutes les décisions du Tribunal sur son site Web;**
- c) **Garantir des délais de traitement des appels;**
- d) **Garantir la tenue d'audience en personne pour tous les demandeurs qui en font la demande;**
- e) **Adopter une loi permettant à un appelant de choisir son représentant.**

## **SERVICE CANADA**

De nombreux intervenants se sont dits préoccupés par les longues périodes d'attente avant que les Canadiens puissent jouir de l'aide de Service Canada. En fait, de nombreuses personnes sans emploi qui appellent Service Canada se retrouvent souvent à attendre de longues heures. Un plus grand nombre d'entre elles se butent à des messages indiquant que les agents sont occupés et ne sont pas ajoutés à la liste d'attente. Entretemps, des centaines de milliers de Canadiens doivent attendre plus de 28 jours pour que leur demande d'assurance-emploi soit traitée, et ce, même si les factures et le loyer doivent être payés chaque mois, que Service Canada leur offre son aide ou non.

Ce niveau de service est tout simplement inacceptable, surtout si l'on tient compte du fait que ce sont les travailleurs qui financent ce service par leurs cotisations. Les personnes au chômage qui ont de la difficulté à toucher leurs prestations d'assurance-emploi doivent être en mesure de communiquer avec un professionnel pour corriger rapidement la situation. Il est question de Canadiens à revenus précaires, et l'assurance-emploi doit pouvoir répondre à leurs besoins rapidement. Service Canada est tenu d'aider les personnes au chômage, et le gouvernement doit s'assurer que

---

<sup>11</sup> HUMA, Témoignages, 2 mai 2016.

l'organisme dispose des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités.

Malheureusement, les sommes promises à Service Canada sont minimales comparativement aux compressions qui lui ont été imposées par le gouvernement conservateur.

Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement verse à Service Canada les ressources nécessaires pour faire en sorte que personne ne doive attendre plus de 10 minutes pour parler avec un agent au téléphone, et plus de 28 jours avant de recevoir un chèque d'assurance-emploi.**

## NIVEAUX DES PRESTATIONS

Bon nombre d'intervenants ont soulevé l'insuffisance des niveaux de prestation et l'iniquité inhérente de la variation régionale dans le calcul des sommes versées. Comme l'a fait valoir le Income Security Advocacy Centre (ISAC), « [l]es taux de prestations régulières de l'AE sont trop bas, et calculés d'une manière qui continue de défavoriser les femmes et les travailleurs précaires<sup>12</sup> ».

Le gouvernement doit mettre en place un système plus équitable pour les personnes au chômage qui, pour déterminer le montant des prestations, utilise une formule uniforme et fondée sur la moyenne des meilleures semaines de rémunération. Des organisations syndicales comme le Congrès du travail du Canada (CTC), Unifor, la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ) et la Fédération du travail de Terre-Neuve-et-Labrador, de même que des groupes défendant les intérêts des prestataires d'assurance-emploi, y compris le MASSE et l'Inter-provincial EI Working Group, ont recommandé au gouvernement de calculer les prestations en fonction des gains des 12 meilleures semaines de rémunération. Une grande partie de ces intervenants ont également recommandé de faire passer les prestations à 60 % des gains assurables.

Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement augmenter les prestations à 60 % des gains assurables et fonde le calcul des montants sur les 12 meilleures semaines de rémunération.**

## COUVERTURE

Tel qu'il fut indiqué précédemment, une majorité de travailleurs sans emploi ne sont pas en mesure d'accéder au régime d'assurance-emploi en raison des difficultés éprouvées sur le marché de l'emploi. Le MASSE a fait valoir qu'« en 2014, le taux de couverture à l'assurance-emploi a atteint un niveau catastrophique de 38 %. Ce qui veut dire que seulement 38 % des personnes en chômage ont reçu des prestations [...] À titre

---

<sup>12</sup> Mémoire du ISAC, p. 5.

comparatif, en 1989, 83 % des chômeurs se qualifiaient à l'assurance-emploi et obtenaient des prestations<sup>13</sup>. » La FTQ était d'avis semblable : « Le régime d'assurance-emploi souffre de plusieurs défauts, mais l'un des plus manifestes – et qui doit impérativement être corrigé – concerne sa couverture. Au fil des ans, les règles d'admissibilité ont été resserrées, la durée des prestations réduite et le taux de remplacement du revenu abaissé<sup>14</sup>. » On ne saurait trop insister sur la gravité du problème, surtout compte tenu des effets sur les personnes les plus désavantagées par la mauvaise couverture du régime d'assurance-emploi. Comme l'a souligné le Income Security Advocacy Centre : « Un grand nombre de ces travailleurs appartiennent à des groupes vulnérables qui sont surreprésentés dans les emplois peu rémunérés, comme les femmes, les membres des groupes racialisés, les personnes handicapées et les nouveaux immigrants<sup>15</sup>. »

À mesure qu'évolue le marché du travail et qu'augmentent les répercussions des emplois précaires, il sera de plus en plus difficile pour les travailleurs de satisfaire aux critères d'admissibilité à l'assurance-emploi. Pour les travailleurs à temps partiel et les travailleurs contractuels ou pigistes, il est de plus en plus ardu de répondre à ces critères. Comme l'a expliqué le CTC dans son mémoire : « Les travailleurs du Canada ont absolument besoin d'un solide filet de sécurité sociale puisque nous sommes de plus en plus nombreux à vivre les réalités de la précarité de l'emploi<sup>16</sup>. » La Good Jobs For All Coalition a également expliqué que le recours croissant aux emplois précaires et temporaires réduit le nombre d'heures travaillées par les personnes et rend difficile l'accès au régime. Par exemple, « [l]es travailleurs du secteur de commerce au détail travaillent en moyenne moins de 26 heures par semaine et il s'agit là de notre groupe professionnel le plus important<sup>17</sup>. » Ces travailleurs ne doivent pas être laissés pour compte, et le gouvernement doit régler la situation au moyen d'une approche globale afin d'établir un filet social efficace pour tous les travailleurs.

Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement envisage des solutions permettant d'élargir la couverture de l'assurance-emploi pour inclure les travailleurs précaires.**

En outre, des témoins ont indiqué que le chômage de longue durée a des répercussions considérables sur la couverture de l'assurance-emploi. Selon M. Paul Thompson, du ministère de l'Emploi et du Développement social, en 2014, 39 % des 1,3 million de Canadiens au chômage n'avaient pas occupé d'emploi depuis

---

<sup>13</sup> Mémoire du MASSE, p. 1.

<sup>14</sup> Mémoire de la FTQ, p. 10.

<sup>15</sup> Mémoire du ISAC, p. 4.

<sup>16</sup> Mémoire du CTC, p. 2.

<sup>17</sup> Mémoire de Good Jobs For All, p. 3.

au moins 12 mois<sup>18</sup>. Cette situation illustre la faiblesse de l'économie canadienne et la nécessité d'investir dans la création d'emplois de manière à ce que les Canadiens n'aient pas à épuiser leurs prestations d'assurance-emploi sans espoir de décrocher un nouvel emploi.

Enfin, Justicia for Migrant Workers a soulevé une question importante, mais qui n'a pas été incluse dans le rapport du Comité : les travailleurs migrants sont tenus de cotiser au régime d'assurance-emploi, mais ne sont pas admissibles aux prestations. Il s'agit d'une profonde injustice : on ne doit pas empêcher des travailleurs de se prévaloir d'un programme auquel ils sont tenus de contribuer.

Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement rétablisse l'accès des travailleurs migrants au régime d'assurance-emploi.**

## **PRESTATIONS SPÉCIALES**

Le régime d'assurance-emploi offre des prestations de maternité, des prestations parentales, des prestations de soignant et des prestations pour enfant gravement malade. L'accès à ces prestations est lui aussi injustement limité, ce qui laisse un trop grand nombre de Canadiens sans soutien à des moments de stress ou de transition. Les libéraux ont promis d'apporter des changements aux prestations parentales, mais aucune des mesures qu'ils proposent ne permet de régler le problème initial, soit celui de l'accès.

Le NPD recommande que **le gouvernement établisse un seuil d'admissibilité universel aux prestations spéciales de 360 heures.**

Le Comité a appris que les 15 semaines de congés de maladie ne sont simplement pas suffisantes lorsqu'une personne est aux prises avec de sérieux problèmes de santé. Dans son rapport, le Comité propose « d'explorer » la possibilité de prolonger les prestations de maladie. Cependant, dans le passé, les libéraux ne parlaient pas de simple exploration lorsqu'ils ont appuyé le projet de loi C-291, lequel visait à faire passer la durée des prestations de maladie à 50 semaines.

Le NPD estime qu'il est temps pour le gouvernement de remplir sa promesse et d'offrir un soutien adéquat aux Canadiens souffrant d'une maladie grave.

Par conséquent, le NPD recommande que **le gouvernement prolonge immédiatement les prestations de maladie, faisant passer la durée de 15 semaines à 50 semaines.**

---

<sup>18</sup> HUMA, Témoignages, 4 mai 2016.

Le Comité a proposé que le gouvernement étudie les prestations spéciales pour déterminer s'il y a lieu qu'elles continuent d'être gérées par le régime d'assurance-emploi. Nous l'exhortons toutefois à la prudence puisque de nombreux Canadiens craignent que des changements à la gestion des prestations mènent à des compressions ou à une détérioration du niveau de service.

**Nous recommandons au gouvernement de saisir l'occasion d'apporter les réformes profondes et nécessaires que réclament les Canadiens et qui feront en sorte de rétablir le régime d'assurance-emploi et de veiller à ce que les Canadiens puissent y avoir recours lorsqu'ils en ont besoin.**

*Respectueusement soumis par le Nouveau Parti démocratique*

*Le 10 juin 2016*