

Commission nationale d'examen sur
l'assurance-emploi

●● RÉFORME DE L'ASSURANCE-EMPLOI :
●● DES CORRECTIFS PRESSANTS ET DES PERSPECTIVES D'AVENIR

RAPPORT / NOVEMBRE 2013



COMMISSION NATIONALE D'EXAMEN
SUR L'ASSURANCE-EMPLOI

Membres

Rita Dionne-Marsolais, coprésidente

Gilles Duceppe, coprésident

Michel Bédard, commissaire

Yvon Boudreau, commissaire

Secrétariat de la Commission

Francine Roy, coordonnatrice

France Bibeau, chercheuse documentaliste

Lucette Berger, responsable de la tournée de consultations

Louise Brisson, adjointe administrative

Conception et édition : TRIAMEDIA

Révision linguistique : Isabelle Capmas

Le présent rapport peut être consulté à l'adresse suivante :

<http://www.cneae.gouv.qc.ca/>

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2013

ISBN : 978-2-550-69456-4(Imprimé)

ISBN : 978-2-550-69457-1(PDF)

© Gouvernement du Québec

Montréal, le 27 novembre 2013

Monsieur Alexandre Cloutier
Député de Lac-Saint-Jean
Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes,
à la Francophonie canadienne et à la Gouvernance souverainiste
Ministre responsable de la région du Nord-du-Québec

Madame Agnès Maltais
Députée de Taschereau
Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Ministre du Travail
Ministre responsable de la Condition féminine
Ministre responsable de la région de la Chaudière-Appalaches
Ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale

Monsieur le Ministre,
Madame la Ministre,

Nous avons le plaisir de vous remettre ci-joint le rapport de la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi.

Au terme de travaux de recherche, d'analyse et de consultations publiques effectuées dans toutes les régions du Québec, nous vous soumettons les constats de la Commission et les propositions d'action qui en découlent.

Nous avons cherché à circonscrire les principaux impacts de la réforme de l'assurance-emploi de 2012, au sujet desquels nous vous suggérons des interventions à effectuer auprès du gouvernement fédéral afin que des correctifs soient apportés à brève échéance, du fait que cette réforme affecte de nombreuses personnes, tout comme plusieurs régions.

Nous formulons également des pistes d'action visant à adapter le Régime d'assurance-emploi à l'évolution des marchés du travail au Canada ainsi qu'aux besoins plus spécifiques des travailleurs et des travailleuses, des employeurs et de l'économie du Québec.

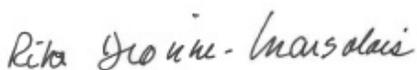
Nous espérons que vous trouverez dans ce rapport les faits, les arguments et les propositions qui permettront au gouvernement du Québec d'engager un dialogue fructueux avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux sur la contribution optimale du Régime d'assurance-emploi au bon fonctionnement du marché du travail et à la protection adéquate des travailleurs et des travailleuses ainsi que des personnes au chômage.

Nous tenons à souligner la collaboration que nous avons obtenue de vos ministères respectifs et des autres organismes du gouvernement du Québec pendant toute la durée de notre mandat.

Nous avons également bénéficié de la coopération du ministère fédéral de l'Emploi et du Développement social, dont les représentants nous ont transmis des données et des informations en réponse aux demandes que nous leur avons formulées.

Nous avons aussi beaucoup apprécié les échanges fructueux que nous avons eus sur les changements apportés au Régime d'assurance-emploi avec les représentants du Comité des premiers ministres de l'Atlantique, qui est chargé d'examiner les impacts de la réforme de l'assurance-emploi à l'échelle des quatre provinces de l'Est du pays.

Nous vous remercions de la confiance que vous nous avez manifestée en nous déléguant ce mandat et nous vous prions d'agrèer, Monsieur le Ministre, Madame la Ministre, l'expression de notre haute considération.



Rita Dionne-Marsolais
Coprésidente



Gilles Duceppe
Coprésident



Michel Bédard
Commissaire



Yvon Boudreau
Commissaire

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	6
1 ÉVOLUTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI AU CANADA	7
1.1 LA MISE EN PLACE DU RÉGIME 1940 - 1970	7
1.2 LA RÉFORME DE 1971 ET SES SUITES	8
1.3 LA RÉFORME DE 1996	9
1.4 LA RÉFORME DE 2012	9
1.5 LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ACTUEL RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI	11
2 ASSURANCE-EMPLOI : CHÔMEURS, SECTEURS ET RÉGIONS	14
2.1 LES PRESTATIONS	14
2.2 LES CARACTÉRISTIQUES DES PRESTATAIRES	14
2.3 L'ADMISSIBILITÉ AU RÉGIME	19
3 ASSURANCE-EMPLOI DANS UN MARCHÉ DU TRAVAIL EN MUTATION	25
3.1 MOINS DE PERSONNES DISPONIBLES AU TRAVAIL	25
3.2 UN MARCHÉ DU TRAVAIL QUI SE TRANSFORME	26
4 IMPACTS DE LA RÉFORME	29
4.1 LES CATÉGORIES	29
4.2 LE CALCUL DU MONTANT DES PRESTATIONS	33
4.3 LES GAINS PERMIS PENDANT LA RÉCEPTION DE PRESTATIONS	33
4.4 LA FIN DU PROJET PILOTE DES 5 SEMAINES SUPPLÉMENTAIRES	36
4.5 LE TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	39
5 AUTRES IMPACTS SIGNALÉS LORS DES AUDIENCES	43
5.1 LA SAISONNALITÉ ET L'ASSURANCE-EMPLOI	43
5.2 LA DIMINUTION DES SERVICES À SERVICE CANADA	49
5.3 L'ADMISSIBILITÉ ET LA DURÉE SELON LE TAUX DE CHÔMAGE RÉGIONAL - NORME VARIABLE D'ADMISSIBILITÉ.	51
5.4 L'ALLONGEMENT DES PRESTATIONS DE MALADIE	53
5.5 LA PERTE D'EMPLOI PENDANT UN CONGÉ DE MATERNITÉ OU UN CONGÉ PARENTAL	55
5.6 LA GOUVERNANCE ET UNE CAISSE INDÉPENDANTE	56
5.7 LE RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE	59
6 RECOMMANDATIONS	62
6.1 LES PRÉMISSSES DE LA COMMISSION	62
6.2 LA PRÉPONDÉRANCE LÉGISLATIVE DU QUÉBEC	62
6.3 LA PARTICIPATION ACTIVE DU QUÉBEC À LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI	63
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	69
CONCLUSION	74

ANNEXE 1 : CE QUE LA RÉFORME A CHANGÉ	75
ANNEXE 2 : LES TYPES DE PRESTATIONS	76
PRESTATIONS DE CHÔMAGE	76
PRESTATIONS DE PÊCHEUR	76
PRESTATIONS SPÉCIALES	76
ANNEXE 3 : L'ÉTALEMENT DES HEURES	78
CAS HYPOTHÉTIQUE D'UNE PERSONNE TRAVAILLANT À 15 \$/HEURE.	78
ANNEXE 4 : EXTRAITS DU GUIDE DE LA DÉTERMINATION DE L'ADMISSIBILITÉ	79
1) RÉMUNÉRATION DE RÉFÉRENCE (ARTICLE 9.4.4)	79
2) TRAVAIL À TEMPS PARTIEL (ARTICLE 10.8.2)	80
3) MODES DE TRANSPORT (ARTICLE 10.10.3)	80
4) NÉCESSITÉ DE VIVRE SÉPARÉMENT DU CONJOINT (ARTICLE 9.6.3)	81
5) NÉGLIGENCE DE PROFITER D'UNE OCCASION D'EMPLOI (ARTICLE 9.2.3)	82
ANNEXE 5 : LES ÉTUDES DEMANDÉES PAR LA COMMISSION	83
ANNEXE 6 : LES MÉMOIRES, AVIS, POSITIONS, COMMENTAIRES ET TÉMOIGNAGES REÇUS	84
ANNEXE 7 : CALENDRIER DES ACTIVITÉS	89
BIBLIOGRAPHIE	92
TABLE DES FIGURES	101

●● AVANT-PROPOS

La Commission nationale d'examen de l'assurance-emploi a été constituée le 20 mars 2013 par le décret 210-2013. Son mandat consistait à :

- Identifier et documenter les impacts de la réforme du régime d'assurance-emploi au Québec sur les travailleurs et certains secteurs économiques (horticulture, tourisme, construction, pêche, culture, enseignement, etc.);
- Documenter les avantages et les problèmes inhérents au régime actuel ainsi que les attentes à son égard;
- Tenir des audiences publiques et consulter la population, des experts et les divers acteurs du marché du travail;
- Établir les paramètres d'un Régime d'assurance-emploi qui concorderait avec les besoins actuels et futurs du marché du travail québécois;
- Proposer des modifications au régime fédéral d'assurance-emploi afin que celui-ci réponde davantage aux besoins actuels et futurs du marché du travail québécois.

Comme on le sait, le gouvernement fédéral a apporté en 2012 des changements au Régime d'assurance-emploi, la plupart desquels sont entrés en vigueur en 2013. Ils seront désignés dans le présent rapport sous le nom de « la réforme de l'assurance-emploi ».

Dans la réalisation de son mandat, la Commission a procédé par étapes :

- 1 Elle a rassemblé le maximum d'informations factuelles sur le Régime d'assurance-emploi et son évolution. À cette fin, la Commission a tenu de nombreuses sessions de travail avec des experts et des personnes-ressources sur le Régime d'assurance-emploi et ses liens avec le marché du travail, l'économie et la situation des personnes actives sur le marché du travail : chercheurs, gestionnaires, ex-premiers ministres et ex-ministres ayant été en fonction dans divers gouvernements, spécialistes travaillant au sein d'organismes d'analyse publics et privés. Elle a également commandé des études à propos de certains points spécifiques sur lesquels elle estimait avoir besoin d'un éclairage additionnel. Ces études se retrouvent sur le site Internet de la Commission (<http://www.cneae.gouv.qc.ca/>).
- 2 Elle a invité plusieurs organismes nationaux et régionaux concernés par l'assurance-emploi à préparer des mémoires ou à lui transmettre des avis. La Commission a ainsi reçu près de 170 mémoires, avis, positions, commentaires et témoignages écrits provenant d'organisations fort diverses : représentants d'employeurs, entreprises locales et multinationales, syndicats, organisations sectorielles, élus municipaux, organismes de développement local ou régional, institutions publiques.
- 3 Elle a tenu, pendant sept (7) semaines, des audiences publiques dans toutes les régions du Québec. La Commission est allée se mettre à l'écoute des personnes et des organisations en région parce que cette réforme affecte de manière fort différente les travailleurs et les entreprises selon les secteurs d'activité, le type d'emploi occupé et la région. Il est important de comprendre ces nuances si l'on veut évaluer à sa juste mesure l'impact de la réforme de l'assurance-emploi. Quelque 300 personnes ont pris part à ces séances publiques.
- 4 Elle a créé un site Internet sur lequel on peut trouver tous les mémoires et avis recueillis.
- 5 Elle a fait réaliser un sondage par une firme spécialisée afin de mieux connaître la perception de la population québécoise à l'égard des divers aspects du Régime d'assurance-emploi et de la récente réforme.

Aux fins du rapport et pour en alléger sa lecture, les vocables suivants seront employés de façon générale :

- La *Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi* sera désignée sous le nom de « la Commission ». Toute autre commission éventuellement citée sera désignée sous son nom complet;
- Les lois canadiennes citées dans ce rapport seront, à de rares exceptions près, nommées d'après leur N° de projet de loi, et non leur titre complet (ex. Loi C-38);
- À moins d'indication contraire, le genre masculin sera utilisé pour se rapporter autant aux femmes qu'aux hommes en désignant un groupe de personnes (ex. « les travailleurs » en lieu et place des « travailleurs et travailleuses »), et cette utilisation n'a aucune intention discriminatoire.

❖ INTRODUCTION

C'est par une loi sur le budget, le projet de loi omnibus C-38¹ de 452 pages qui modifie plus de soixante (60) lois, que le gouvernement fédéral a présenté les principaux éléments de la réforme de l'assurance-emploi. À ce travail législatif se sont ajoutées des modifications au Règlement sur l'assurance-emploi de même qu'à certaines pratiques de gestion du régime.

Ces changements n'ont fait l'objet que de consultations sommaires auprès des comités parlementaires et des représentants des travailleurs et des employeurs touchés par cette réforme. Le gouvernement fédéral a reconnu subséquemment qu'il n'avait pas procédé non plus à une analyse d'impact de cette réforme.

Au Québec et dans certaines autres provinces, divers groupes de citoyens, d'entreprises et d'élus ont exprimé d'importantes appréhensions quant aux effets potentiels des changements apportés au Régime d'assurance-emploi. De nombreuses manifestations ont été tenues dans plusieurs villes et régions.

C'est précisément parce que le gouvernement fédéral n'avait pas réalisé d'étude d'impact détaillée sur les effets escomptés de cette réforme que le gouvernement du Québec a institué la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi. La Commission a cherché à pallier cette lacune même si ses moyens étaient somme toute modestes. En effet, elle ne disposait pas des ressources qu'aurait pu consacrer le gouvernement fédéral à cette indispensable analyse d'impact s'il avait décidé de la réaliser lui-même.

La Commission considère néanmoins que cet exercice était nécessaire. Le regard objectif qui a été porté sur la réforme et sur le Régime d'assurance-emploi lui-même s'imposait. La population du Québec cherchait également à s'exprimer. Dans toutes les régions, la Commission a reçu un excellent accueil. Les citoyens, les travailleurs, les employeurs et les représentants des groupes socio-économiques sont venus, avec sérénité et engagement, témoigner de la réalité de leur emploi et de leur situation de chômage. Ils ont exprimé leurs appréhensions et leurs espoirs à l'égard du Régime d'assurance-emploi qui demeure essentiel au bon fonctionnement du marché du travail et à la protection des travailleurs. Plusieurs travailleurs et chômeurs ont exposé leur situation personnelle au regard du Régime d'assurance-emploi. La Commission a également entendu des points de vue très personnalisés sur le développement d'une région ou d'une communauté.

Le présent rapport rappelle en premier lieu l'évolution du Régime d'assurance-emploi au cours des soixante-dix dernières années ainsi que les principaux changements apportés en 2012. Il décrit par la suite le Régime d'assurance-emploi et les caractéristiques des personnes qui en bénéficient. Il documente en troisième point les éléments de la réforme et ses impacts prévisibles.

Le rapport soulève par après des problèmes d'application du régime qui ne sont pas liés directement à la réforme, mais pour lesquels certains ajustements apparaissent souhaitables ou nécessaires. Enfin, la Commission décrit les enjeux et formule des propositions relativement à la mise en place d'une caisse autonome de l'assurance-emploi et d'une participation plus active du gouvernement du Québec à la gestion du régime.

1. CANADA, Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable, L.C. 2012, ch. 19.

❖ 1 | ÉVOLUTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI AU CANADA

Quatre grandes périodes caractérisent l'évolution du régime d'assurance-chômage, devenu assurance-emploi en 1996, en ce qui a trait au volet soutien du revenu : il s'agit des trente premières années du régime (1940 – 1970), de la grande expansion en 1971, jusqu'à la réforme majeure de 1996 et, enfin, de la réforme de 2012 qui fait l'objet du présent rapport.

Mais, pendant chacune de ces grandes périodes, de multiples ajustements témoignent de la difficulté continue des différents gouvernements à concilier les besoins et les objectifs du régime avec un marché du travail en mutation, avec les crises économiques, les contraintes financières et l'évolution des mentalités, telle la manière dont sont perçues les femmes sur le marché du travail. On pense ici notamment aux préoccupations, dans les premières décennies du régime, entourant l'accès des femmes mariées aux prestations régulières. Plus tard, des règles restrictives ont été imposées aux prestations de maternité. Finalement, le passage des semaines aux heures a pénalisé plus particulièrement les personnes qui travaillent à temps partiel et qui sont majoritairement des femmes.

1.1 LA MISE EN PLACE DU RÉGIME 1940 – 1970

C'est dans la foulée de la grande dépression des années 1930 et des perturbations sociales qu'elle engendrait que le projet d'un régime canadien d'assurance-chômage s'est développé. Donnant suite à la création de l'Organisation internationale du travail en 1919, les pays industrialisés avaient commencé à établir les normes minimales de travail et à mettre en place des programmes de protection sociale.

Après diverses démarches politiques et procédures judiciaires ayant abouti au Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, le gouvernement canadien se vit contraint de demander l'approbation de toutes les provinces avant de procéder à un amendement constitutionnel qui lui permettrait d'instaurer un régime fédéral d'assurance-chômage.

Pressées par le début de la Seconde Guerre mondiale, les dernières provinces récalcitrantes (Alberta, Nouveau-Brunswick et Québec) finirent par céder au gouvernement canadien leurs pouvoirs constitutionnels en cette matière. Le régime d'assurance-chômage a ainsi été créé par une loi du Parlement canadien en 1940. Il fut mis en place en 1941 et ses premières prestations furent versées en 1942.

Le régime a été construit de manière à « offrir à certains groupes précis de travailleurs une assurance contre la perte temporaire de revenu provoquée par le chômage² », tout en respectant, dans ses grandes lignes, les principes d'assurance.

Le régime était obligatoire mais excluait certains secteurs d'activité tels les services professionnels, les services gouvernementaux ainsi que les travailleurs occasionnels et les travailleurs gagnant plus de 2 000 \$ par année. Plus précisément, les emplois à fort taux de roulement ou saisonniers, comme ceux dans l'agriculture, la pêche, la sylviculture, l'enseignement, les emplois au service du gouvernement du Canada et des provinces, etc., étaient exclus du régime. Il en était de même des emplois dont les titulaires risquaient peu d'être licenciés.

Pour avoir droit aux prestations, les personnes assurées devaient être aptes au travail, disponibles et dans l'impossibilité de trouver un emploi convenable. Le régime ne protégeait pas les absences de travail pour cause de maladie, de blessure ou de maternité.

De 1940 à 1955, grâce à la conjoncture économique favorable et aux surplus de la caisse d'assurance-chômage, le régime évolua rapidement. D'année en année, le gouvernement étendit la protection offerte par le régime. Au début des années 1950, la moitié des travailleurs étaient couverts par le régime. Mais la question de l'admissibilité des femmes mariées demeurait.

« Le chômage des femmes mariées avait été une question qui revenait sans cesse au cours des années d'après-guerre. Beaucoup de femmes quittaient la population active au moment de leur mariage. Il s'agissait d'un choix pour certaines d'entre elles, mais, pour d'autres, il s'agissait d'une décision de l'employeur. Le Comité consultatif de l'assurance-chômage avait à plusieurs reprises attiré l'attention sur le montant des prestations versées à des femmes mariées qui ne semblaient guère disponibles pour travailler. En novembre [1950], la Commission fit entrer en vigueur un règlement imposant des conditions supplémentaires aux femmes mariées qui demandaient des prestations.³ » Ce règlement fut cependant de courte durée puisqu'il fut abrogé en 1957, soit sept ans après sa mise en vigueur.

Il en est de même des prestations à l'intention des travailleurs saisonniers. Il est à remarquer en partant que l'idée d'offrir une protection de revenus aux travailleurs saisonniers a toujours porté à controverse. Après leur exclusion au début du régime, des prestations supplémentaires ont été mises en place à leur intention, en 1950, avant d'être remplacées par des prestations saisonnières en 1955.

« Les prestations saisonnières étaient payables entre le 1er janvier et le 15 avril parce qu'on estimait que le chômage était toujours plus élevé à cette période de l'année et que les travailleurs dont les prestations ordinaires étaient épuisées à la fin de l'automne ou au cours des mois d'hiver avaient plus de difficulté à trouver un emploi en cette saison. Selon la nouvelle loi, les assurés pouvaient avoir droit à des prestations saisonnières au même taux que les prestations ordinaires [...] à certaines conditions [...]. C'est ainsi

2. Développement des ressources humaines Canada, *Historique de l'assurance-chômage, 1940-1994*, Ottawa, 1996

3. *Idem*.

qu'une période de prestations ordinaires pouvait être prolongée au cours de l'hiver et passer de 36 à 51 semaines⁴. »

En 1962, le Rapport Gill rapportait les commentaires suivants : « Nous pouvons dire que la prestation saisonnière actuelle a fait l'objet de plus de critiques dans les mémoires que nous avons reçus que n'importe quelle autre caractéristique du régime existant⁵. » Aucun changement ne fut pourtant apporté au Régime d'assurance-emploi en ce qui concerne les travailleurs saisonniers au cours des années 1960.

De 1956 à 1971, environ les deux tiers des travailleurs sont couverts, contre un peu plus de 40 % au début des années 1940.

1.2 LA RÉFORME DE 1971 ET SES SUITES

Plusieurs éléments du régime ont connu des modifications majeures :

- En 1971, la Loi C-229 élargit la couverture du régime pour l'étendre à toutes les personnes qui sont dans une relation employeur-employé. Les fonctionnaires et les enseignants qui, jusque-là, n'étaient pas assurés, le deviennent. Presque tous les travailleurs, à l'exception des travailleurs autonomes, ont maintenant un emploi assurable. De plus, lors de la deuxième lecture du projet de loi, le ministre Bryce Mackasey souligne que les prestations saisonnières prévues par la Loi de 1955 ne seront plus nécessaires puisque les conditions d'accès sont assouplies.
- La réforme de 1971 est aussi reconnue pour l'élargissement de l'admissibilité aux prestations. Dorénavant, pour avoir droit aux prestations, il faut justifier 8 semaines de travail assurables au cours des 52 dernières semaines⁶. Les personnes travaillant à temps partiel doivent avoir cumulé un minimum de gains assurables au cours d'une semaine afin que cette dernière soit considérée assurable⁷. Moyennant des conditions d'admissibilité plus élevées, le régime couvre désormais le chômage résultant de la maladie et de la maternité.
- Avant 1971, le gouvernement fédéral contribuait au régime sous la forme d'un pourcentage fixe du revenu des cotisations (20 %) et prenait à sa charge la totalité des frais d'administration. Conscient d'avoir une certaine influence sur l'activité économique, le gouvernement assume désormais les coûts supplémentaires générés par un taux de chômage élevé, en l'occurrence 4 %⁸.
- Le délai de carence est porté à deux semaines, soit une semaine de plus que le prévoyait la loi de 1955.

- Le taux de remplacement correspond à 66,7 % de tous les gains assurables sauf pour les prestataires qui ont des personnes à charge. Leur taux est fixé à 75 %. Cette dernière mesure se termine en 1975. À partir de ce moment, tous les prestataires ont un taux de remplacement de 66,7 %.
- Les prestations deviennent imposables.
- Le gouvernement met en place les régions économiques de l'assurance-chômage qui sont au nombre de 16. À cette période, les régions économiques sont utilisées pour déterminer la durée de la période de prestations. En 1977, leur nombre augmente à 48 et elles servent aussi dorénavant à déterminer l'admissibilité aux prestations. En 1990, leur nombre passe à 62, puis baisse à 58 en 2000.

De la fin des années 1970 jusqu'à la Loi C-12 de 1996, le régime a connu une suite de modifications qui, de manière générale, en restreignent la portée, notamment :

- 1977 : L'admissibilité selon le taux de chômage des régions de l'assurance-chômage (la norme variable d'admissibilité) de 10 à 14 semaines remplace désormais la norme unique de 8 semaines. Par contre, les indemnités de départ ne sont plus considérées dans le calcul des prestations : « Comme l'indemnité de départ était accumulée au fil des ans, elle devrait être considérée comme une épargne plutôt que comme des gains⁹. »
- 1979 : La Loi C-14 introduit des normes plus exigeantes pour les personnes qui « DEviennent ou REdeviennent Membres de la Population Active » (DEREMPA). Elle fait aussi passer le taux de prestations de 66,7 % à 60 % de la moyenne des gains hebdomadaires assurables.
- Dans les années 1980, diverses modifications réglementaires ont été mises en vigueur autour du traitement des paies de vacances et des sommes versées au moment de la cessation d'emploi¹⁰.
- 1990 : La Loi C-21 met fin aux contributions du gouvernement fédéral. Dorénavant, seuls les travailleurs et les employeurs cotisent au régime, toujours dans le rapport de 5/12 à 7/12 qui est en vigueur depuis 1971. Ce retrait est critiqué par le Sénat qui conclut que, ce faisant, le « gouvernement abandonne sa responsabilité de bâtir un avenir économiquement stable pour les régions du pays¹¹. » De plus, la norme variable d'admissibilité passe de 10-14 semaines à 10-20 semaines et la durée des prestations est réduite pour une majorité des prestataires. La Loi C-21 fait aussi passer les montants servant à des programmes d'emploi de 500 M\$ en 1990 à 1,7 G\$ en 1992, confirmant le

4. *Idem*.

5. *Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage*, Ottawa, 1962 (<http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/gill1962-fra/gill1962-fra.htm>)

6. Avant ce changement, un chômeur devait avoir travaillé 30 semaines d'emploi assurable au cours des 104 dernières semaines.

7. Une semaine assurable comporte l'obligation d'avoir gagné, au cours de la semaine, le minimum entre un cinquième du maximum des gains assurables ou 20 fois le salaire minimum provincial applicable. Les travailleurs gagnant moins que ce minimum dans une semaine ne versent pas de cotisations.

8. Ce pourcentage correspond à la moyenne du taux de chômage des 10 dernières années.

9. Développement des ressources humaines Canada, *Historique de l'assurance-chômage, 1940-1994*, Ottawa, 1996.

10. À partir de septembre 1982, les montants payés pour les vacances sont aussi exclus et, à compter du 31 mars 1985, tous les montants payés ou payables lors d'une cessation d'emploi comptent aux fins des prestations.

11. *Idem* note 9.

transfert de la majeure partie du financement de ces mesures (relevant précédemment des budgets généraux) au Compte d'assurance-chômage.

- 1993 : La Loi C-113 impose l'exclusion totale des prestations aux personnes ayant quitté volontairement leur emploi ou qui ont été congédiées en raison de leur inconduite. De plus, elle réduit les prestations à 57 % des gains assurables comparativement au taux de 60 % qui était en vigueur depuis 1979.
- 1994 : le critère d'admissibilité dans les régions à haut taux de chômage passe de 10 à 12 semaines, la durée des prestations est réduite considérablement selon les mots mêmes du ministère fédéral¹² et le taux de prestation passe à 55 % sauf pour les prestataires à faible revenu ou ayant une famille à charge (60 %).

À elles seules, ces deux dernières réformes généreront des économies pour le gouvernement de plus de 5,5 G\$ par année en 1993-1994¹³.

1.3 LA RÉFORME DE 1996

En 1996, la Loi C-12 introduit des changements majeurs dans le régime d'assurance-chômage qui devient le Régime d'assurance-emploi. Les principaux points sont les suivants :

- L'admissibilité et la durée des prestations sont dorénavant fondées sur les heures de travail plutôt que sur les semaines. Chaque heure de travail est assurée. Les exigences sont augmentées pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, soit 910 heures pour toutes les régions économiques;
- La méthode de calcul de la prestation est modifiée et tient compte des gains moyens des 26 dernières semaines;
- Une pénalité, appelée la règle d'intensité, est introduite pour les prestataires fréquents. Le taux de remplacement (55 %) diminue de 1 point de pourcentage par tranche de 20 semaines de prestations reçues au cours des 5 années précédentes jusqu'à concurrence de 5 points de pourcentage (minimum 50 %). Cette mesure a été abolie en 2000;
- Le 1er juillet 1996, le maximum de la rémunération assurable baisse drastiquement de 845 \$ à 750 \$ par semaine d'emploi. Ce maximum sera gelé jusqu'en 2006.

À compter de 1997, la gestion des programmes d'emploi est graduellement transférée du gouvernement fédéral aux provinces en vertu d'ententes sur le développement du marché du travail. Elles seront dès lors consacrées en majeure partie aux prestataires de l'assurance-emploi ainsi qu'à ceux l'ayant été dans un passé récent.

1.4 LA RÉFORME DE 2012

En 2012, plusieurs changements ont été apportés au Régime d'assurance-emploi.

La Commission s'est penchée sur cinq modifications qui lui sont apparues majeures, à savoir :

- La catégorisation des prestataires incluant une redéfinition de l'emploi convenable, des temps de déplacement acceptables et des démarches raisonnables de recherche d'emploi;
- Le calcul des prestations;
- Les gains permis pendant la réception de prestations;
- La fin du projet pilote des cinq semaines supplémentaires;
- Le traitement des plaintes.

Ces cinq modifications seront analysées en détail au chapitre 4. Les autres changements sont présentés succinctement à l'annexe 1.

1.4.1 LES CATÉGORIES DE PRESTATAIRES, L'EMPLOI CONVENABLE ET LA RECHERCHE D'EMPLOI

Depuis 2013, les prestataires sont divisés en catégories basées essentiellement sur leur utilisation passée de l'assurance-emploi. Les catégories se définissent comme suit :

- **Travailleur de longue date** : personne ayant reçu moins de 36 semaines de prestations régulières au cours de 5 dernières années et qui a cotisé au régime au moins 30 % du maximum pendant 7 des 10 dernières années.
- **Prestataire fréquent** : personne ayant présenté 3 demandes de prestations ou plus au cours des 5 dernières années et qui a reçu des prestations régulières pendant 60 semaines ou plus.
- **Prestataire occasionnel** : personne n'appartenant ni à l'une, ni à l'autre des catégories précitées.

Dorénavant, ces catégories de prestataires détermineront le type d'emploi convenable que les prestataires doivent rechercher et accepter. La définition d'emploi convenable, en vigueur depuis le début du régime, fait maintenant place à une définition élargie qui varie en fonction de la durée de chômage des prestataires et de leur catégorie. Par exemple, la catégorisation contraint les prestataires à accepter un salaire pouvant ne représenter que 70 % de leur salaire antérieur après une durée variable de recherche d'emploi.

La réforme précise aussi le temps de déplacement qu'un prestataire doit être prêt à accepter, pour se rendre au travail, à savoir une heure ou plus, si telle est la situation générale des travailleurs de sa localité.

12. Ressources humaines et Développement social Canada, *Évaluation sommative de l'assurance-emploi; Résumé des connaissances acquises jusqu'ici dans l'évaluation*, juin 2006, p. 9.

13. *Idem*.

Finalement, la réforme précise aussi les démarches d'emploi considérées habituelles et raisonnables. Les démarches comprennent une série d'activités incluant l'inscription à des outils de recherche d'emploi, la participation à des ateliers sur la recherche d'emploi ou des salons de l'emploi ainsi que le réseautage. De plus, le prestataire devra conserver les pièces justificatives pendant six (6) ans.

1.4.2 LE CALCUL DES PRESTATIONS

Depuis 2005 existait un projet pilote qui avait pour but de « vérifier si des prestations correspondant davantage à un revenu d'emploi à temps plein incitent davantage les prestataires dont le régime de travail était sporadique à accepter tout travail disponible¹⁴. » Ce projet pilote modifiait le calcul des prestations en ne tenant compte que des 14 meilleures semaines de rémunération dans les 26 dernières semaines, et ce, dans des régions désignées. La réforme rend permanente cette mesure pour l'ensemble des régions, mais en restreint la portée en la soumettant au taux régional de chômage. Ainsi les 14 semaines deviennent les 14 à 22 meilleures semaines des 52 dernières semaines.

1.4.3 LES GAINS PERMIS PENDANT LA RÉCEPTION DES PRESTATIONS

La Loi prévoit que les prestataires ayant des gains de travail pendant la réception de prestations peuvent conserver le plus élevé de 50 \$ ou 25 % du montant des prestations. Tous les montants gagnés en surplus sont intégralement soustraits des prestations. À partir de 2005, un projet pilote fait passer ces bornes à 75 \$ ou 40 % du montant des prestations dans certaines régions désignées.

Depuis le 5 août 2012 et jusqu'au 1er août 2015, un nouveau projet pilote a pour effet que les montants permis correspondent à 50 % des montants gagnés, et ce, pour toutes les régions du Canada. Les gains dépassant 90 % des gains hebdomadaires sont entièrement déduits des prestations.

À la suite de pressions, le gouvernement du Canada a modifié le régime au début de 2013 pour permettre à certains prestataires de choisir, entre les deux formules, celle qui leur est la plus avantageuse.

1.4.4 LA FIN DU PROJET PILOTE DES 5 SEMAINES SUPPLÉMENTAIRES

Depuis 2004, le gouvernement a reconduit plusieurs fois le projet pilote appelé « projet pilote des 5 semaines supplémentaires » qui permettait aux prestataires de régions désignées – à haut taux de chômage – d'avoir droit à un maximum de cinq semaines de prestations supplémentaires. Ce projet pilote a pris fin en septembre 2012.

1.4.5 LE TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Depuis avril 2013, le Tribunal de la sécurité sociale (TSS) remplace les instances d'appel existantes à savoir les Conseils arbitraux et le Juge-arbitre. Désormais, le chômeur qui désire contester une décision portera sa cause devant un décideur seul au lieu d'une instance tripartite composée de personnes représentant les travailleurs, les employeurs et le gouvernement. Au lieu des rencontres personnelles, ce nouveau tribunal favorisera les communications par Internet, courrier, téléphone ou par visioconférence.

1.4.6 UNE RÉTROSPECTIVE DES COÛTS DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

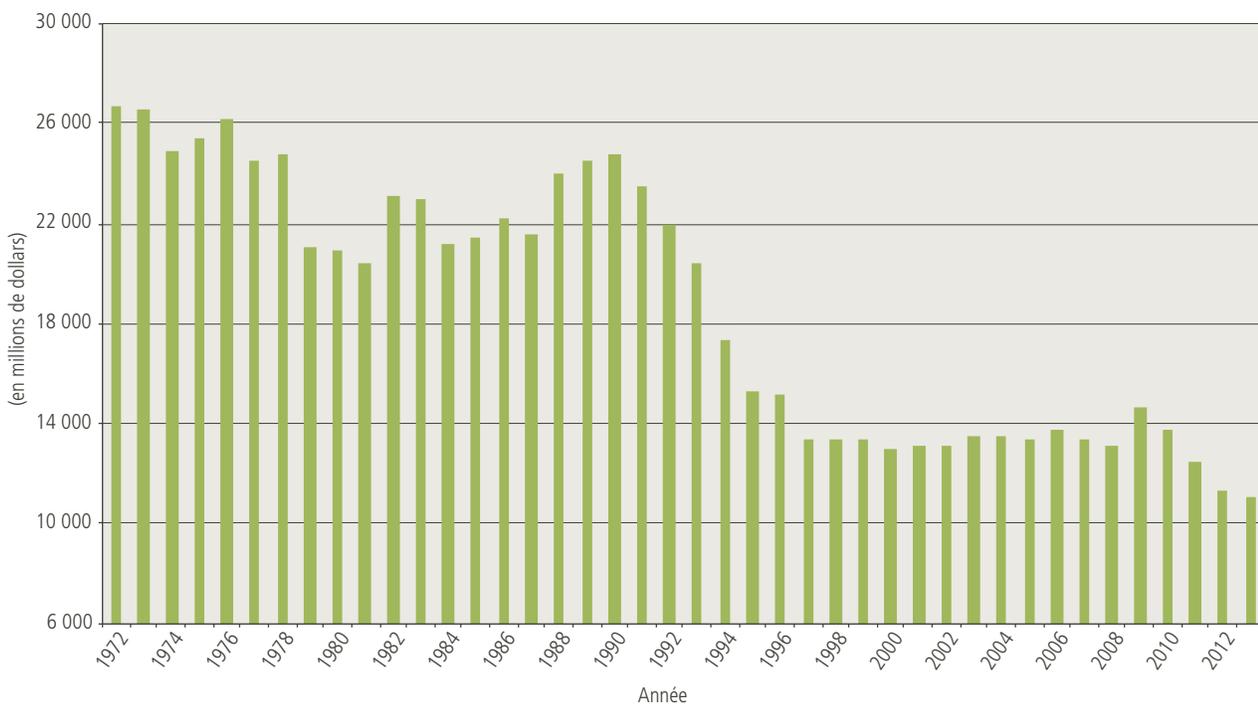
S'il n'est pas aisé d'évaluer l'impact de tous les changements apportés au Régime d'assurance-emploi depuis 1972, il est quand même possible d'en apprécier les grandes tendances. L'analyse se limite ici aux prestations ordinaires, qui constituent la mission première du régime ainsi que sa principale composante. L'évolution des programmes d'emploi est traitée plus loin.

Qu'en est-il donc du coût des prestations ordinaires? La figure qui suit se fonde sur les montants consacrés à ces prestations chaque année depuis 1972, mais en les indexant pour en établir l'équivalent en dollars de 2013. L'indexation de ces coûts annuels se fonde ici sur les rémunérations assurables pour chaque année. En plus, ces coûts annuels ont été normalisés par rapport au taux de chômage de 2013, par une règle de trois.

Les résultats sont frappants : se chiffrant à 11 G\$ en 2013, le coût des prestations ordinaires se situe à un creux historique. Finalement, si on tient compte de l'augmentation de la population assurée et des salaires ainsi que des variations du taux de chômage, les prestations ordinaires coûtent aujourd'hui moins de la moitié de ce qu'elles coûtaient au début des années 1970 ou vers la fin des années 1980. Encore en 1992, les prestations ordinaires valaient presque exactement le double de ce qu'il en est aujourd'hui.

14. Service Canada, *Projet pilote sur les 14 meilleures semaines de rémunération et ses répercussions sur le relevé d'emploi (RE)*, Bibliothèque du Parlement, 2013.

Figure 1 : Coût des prestations ordinaires de l'assurance-emploi au Canada, de 1972 à 2013 (indexés et normalisés au taux de chômage de 7,1 % pour 2013)



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées des *Rapports de l'Actuaire en chef*, des *Rapports de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi* de la Commission de l'assurance-emploi du Canada, de Statistique Canada et des Comptes publics du Canada.

Il est certain que de nombreux facteurs interviennent dans ces tendances, qu'il ne faut pas toutes attribuer aux coupures effectuées au fil du temps dans les conditions du régime. Il y a sans doute aussi des changements structurels du marché du travail qui ont influencé ces tendances.

Il reste cependant que, dans une perspective historique, le Régime d'assurance-emploi se situe aujourd'hui au niveau le moins coûteux qu'on ait constaté depuis 40 ans, en ce qui concerne sa mission primordiale d'offrir un remplacement temporaire de revenu aux personnes sans emploi. C'est sous cet angle qu'une certaine marge apparaît possible pour apporter des redressements souhaitables.

1.5 LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ACTUEL RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

1.5.1 LES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le Régime d'assurance-emploi en vigueur est un régime d'assurance sociale d'importance majeure au Canada. En 2012, 10,7 G\$ ont procuré un remplacement partiel de salaire aux prestataires ayant

perdu leur emploi de façon involontaire, soit pendant leur recherche d'emploi ou pendant qu'ils suivaient un cours de formation agréé.

Des prestations au montant de 4,4 G\$ ont en outre été versées lors d'absences du travail pour raison de maladie ou à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Enfin, le régime a financé à hauteur de 2,1 G\$ des programmes d'emploi pour des prestataires actifs ou récents, ainsi qu'une aide au réemploi pour les chômeurs qui ne sont pas admissibles au régime. La majeure partie de ces derniers montants, près de 2 G\$ en 2012, ont été transférés aux provinces dans le cadre des *Ententes sur le développement du marché du travail*.

S'ajoutent par ailleurs au Régime d'assurance-emploi les réductions de cotisations accordées en contrepartie de la création en 2006 du Régime québécois d'assurance parentale et de l'existence, dans l'ensemble du Canada, de régimes collectifs d'assurance-salaire en cas de maladie.

12. Ressources humaines et Développement social Canada, *Évaluation sommative de l'assurance-emploi; Résumé des connaissances acquises jusqu'ici dans l'évaluation*, juin 2006, p. 9.
13. *Idem*

Figure 2 : Coûts du Régime d'assurance-emploi en 2012, Canada (en M\$)

Coût du Régime d'assurance-emploi en 2012, Canada (en M\$)			
	Coûts directs ¹	Coûts indirects ²	Coûts totaux
Prestations régulières	10 748		10 748
Prestations de pêcheur	269		269
Prestations pour travail partagé	29		29
Prestations spéciales	4 435	1 915	6 350
MPA : total	3 264		4 265
MPA : prestations	3 264		3 264
MPA : réductions du RQAP		1 001	1 001
maladie : total	1 159		2 073
maladie : prestations	1 159		1 159
maladie : réductions pour régimes privés		914	914
compassion	11		11
Remboursements	-224		-224
Sous-total (Partie I)	15 256		17 171
Programmes d'emploi (Partie II)	2 080		2 080
Total : Partie I et Partie II	17 336		19 251
Frais administratifs	1 825		1 825
Créances douteuses	25		25
Pénalités	-59		-59
Intérêts	-21		-21
Dépenses totales	19 107	1 915	21 022

¹ Tels qu'habituellement rapportés.
² Réductions de cotisation
Note : Les réductions de cotisation visent (i) le Régime québécois d'assurance parentale et (ii) les régimes collectifs d'assurance salaire en cas de maladie, en vertu desquels les employeurs et les travailleurs versent un taux de cotisation réduit, le cas échéant.

Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées du *Rapport de l'actuaire en chef pour 2014*.

1.5.2 LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ASSURANCE-EMPLOI¹⁵

1.5.2.1 LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL DEMEURE L'ASSISE DES RÈGLES D'ASSURANCE-EMPLOI

L'admissibilité aux prestations régulières d'assurance-emploi ainsi que le niveau des prestations versées dépendent essentiellement de l'historique d'emploi des personnes en situation de chômage. Le Régime d'assurance-emploi indemnise les chômeurs en fonction du nombre d'heures travaillées. Pour recevoir des prestations régulières, il faut :

- être couvert par le régime en y ayant versé des cotisations;
- avoir perdu son emploi pour des raisons valides selon les critères du régime;
- être admissible en ayant accumulé suffisamment d'heures de travail assurables.

En principe, tous les salariés¹⁶ paient des cotisations et sont couverts par le régime, quel que soit leur statut d'emploi : temps plein, temps partiel ou à contrat. Par contre, les travailleurs autonomes n'ont pas accès à des prestations régulières. Toutefois, ils peuvent volontairement adhérer au régime pour les prestations spéciales même si très peu le jugent intéressant¹⁷.

1.5.2.2 SEULES LES PERSONNES QUI SE RETROUVENT SANS EMPLOI POUR DES RAISONS VALIDES AU SENS DU RÈGLEMENT DE L'ASSURANCE-EMPLOI PEUVENT RECEVOIR DES PRESTATIONS

Pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi, une personne qui a contribué au régime doit avoir connu une cessation d'emploi valide. La cessation d'emploi doit être attribuable à un départ involontaire – par exemple, une mise à pied – ou à un départ volontaire pour un motif valable. Une personne peut quitter volontairement son emploi si, compte tenu de toutes les circonstances, « son départ constitue la seule solution raisonnable dans son cas ».

1.5.2.3 L'ACCÈS, LA DURÉE ET LE TAUX DE PRESTATION

L'accès aux prestations ainsi que la durée des prestations sont aussi déterminés par la région économique¹⁸ de résidence du chômeur.

Depuis 1977, le régime est doté de normes variables d'admissibilité de sorte que le nombre minimal d'heures requises pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi varie en fonction du taux de chômage dans la région de résidence du chômeur.

Cette norme minimale s'étale de 420 à 700 heures; plus le taux de chômage régional est élevé, moins le nombre d'heures requises pour être admissible aux prestations est élevé.

Des critères plus restrictifs s'appliquent aux personnes qui « Deviennent ou REdeviennent Membres de la Population Active » (DEREMPA).

Le nombre minimal de semaines auxquelles les prestataires peuvent avoir droit varie de 14 à 45 en fonction du taux de chômage régional et des heures de travail assurables.

Aussi, depuis avril 2013, le montant des prestations est calculé en fonction des meilleures semaines de rémunération de l'année précédente, le nombre de semaines qui sert au calcul variant de 14 à 22 semaines selon le taux de chômage dans la région de résidence du chômeur.

Le montant des prestations hebdomadaires versées est égal à 55 % de la rémunération hebdomadaire moyenne ainsi calculée. En 2013, le Régime d'assurance-emploi assure le revenu de travail jusqu'à un maximum de 47 400 \$ par année. Les prestations hebdomadaires ne peuvent donc pas excéder 501 \$ par semaine. Ces montants sont ajustés annuellement.

1.5.2.4 LE REVENU INDIVIDUEL DU PRESTATAIRE JOUE UN RÔLE DANS LA FAÇON DONT LES PRESTATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI ET D'AUTRES SOURCES DE REVENUS PEUVENT ÊTRE COMBINÉES

En vertu de la *disposition relative au remboursement des prestations* mise en place en 1979, lorsque le revenu net d'un prestataire dépasse 125 % du maximum de la rémunération assurable, le prestataire doit rembourser, soit 30 % du montant des prestations régulières d'assurance-emploi reçues au cours de cette année, soit tout montant de son revenu net excédant 125 % de la rémunération assurable, selon le montant le plus faible des deux.

1.5.2.5 LES CIRCONSTANCES FINANCIÈRES DU MÉNAGE DU PRESTATAIRE NE SONT RECONNUES QUE DE FAÇON TRÈS LIMITÉE

Les règles du Régime d'assurance-emploi tiennent compte des conditions financières du ménage par l'intermédiaire de la *disposition du supplément familial*, en vertu de laquelle des prestations complémentaires sont offertes aux prestataires faisant partie d'une famille à faible revenu avec enfants. Cette mesure ne touchait que 5,4 % des prestataires de revenu au Canada en 2011-2012.

15. Extrait de Carole VINCENT, *Les expériences des travailleurs en regard du régime d'assurance-emploi au Canada, au Québec et en Ontario. Analyse de la couverture du régime, de l'admissibilité aux prestations et de la fréquence et la saisonnalité du recours aux prestations*, rapport produit à la demande de la Commission.

16. À l'exception du personnel de la Sécurité du Québec.

17. Au 30 juin 1993, 13 296 travailleurs indépendants ont choisi de s'assurer volontairement pour les prestations spéciales, dont 3 301 au Québec – ne s'assurant alors que pour les prestations de maladie et de compassion, puisque le Régime québécois d'assurance parentale couvre déjà l'ensemble des travailleurs aux fins des congés parentaux. Ces assurés ne représentaient que 0,6 % de l'ensemble des travailleurs autonomes au Québec en juin 2013. Le peu d'enthousiasme envers cette protection, démontré tant au Canada qu'au Québec, tient à la fois à son coût élevé et à l'ensemble des conditions peu avantageuses qui sont offertes à ceux qui voudraient en bénéficier.

18. Le règlement de l'assurance-emploi définit des régions économiques pour l'assurance-emploi qui lui sont propres. Loi de l'assurance-emploi, alinéa 29 c).

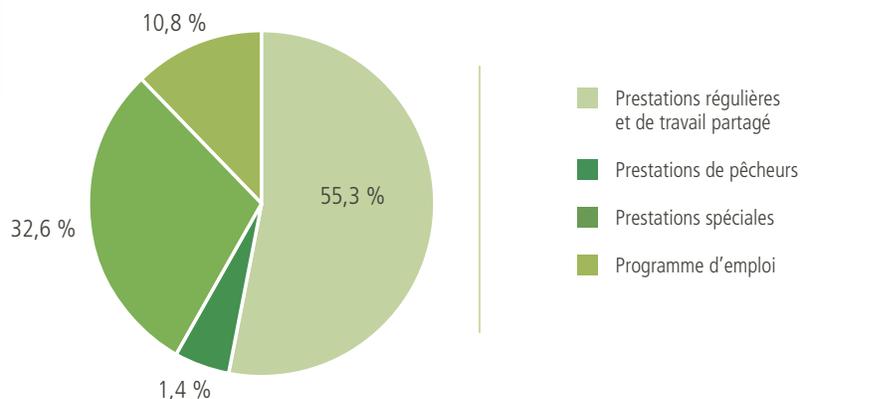
2 | ASSURANCE-EMPLOI : CHÔMEURS, SECTEURS ET RÉGIONS

2.1 LES PRESTATIONS

Le régime actuel de l'assurance-emploi offre plusieurs types de prestations détaillées à l'annexe 2. Au Canada, en 2012, le budget d'intervention du Compte des opérations de l'assurance-emploi se détaille comme suit :

- **les prestations régulières** représentent 55,3 % des sommes destinées aux chômeurs. Ce pourcentage varie quelque peu selon les années en raison des changements dans les taux de chômage;
- **les prestations spéciales**, à savoir les prestations de maladie, de maternité et parentales ainsi que les prestations de compassion représentent 32,6 % du budget;
- **les prestations de pêcheur**, à l'intention des pêcheurs indépendants, représentent 1,4 % du budget;
- **les programmes d'emploi** (Partie II de la Loi) représentent 10,8 % des sommes dont bénéficient les chômeurs.

Figure 3 : Répartition du budget d'intervention du Régime d'assurance-emploi, Canada, 2012.



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées du *Rapport de l'actuaire en chef pour 2014*.

2.2 LES CARACTÉRISTIQUES DES PRESTATAIRES

2.2.1 CATÉGORIES DE PRESTATAIRES

Comme nous l'avons vu précédemment, la réforme définit maintenant trois catégories de prestataires qui sont fonction essentiellement de l'utilisation du régime. Les prestataires québécois recevant des prestations régulières représentaient, dans l'ensemble des prestataires canadiens, en 2011-2012 :

- 30 % des travailleurs de longue date, soit 109 480 personnes;
- 31 % des prestataires occasionnels, soit 226 060 personnes;
- 39 % des prestataires fréquents, soit 124 700 personnes.

Le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012 de la Commission d'assurance-emploi indique que 460 160 personnes au Québec ont fait une demande de *prestations régulières*¹⁹ d'assurance-emploi en 2011-2012. Globalement, ces personnes ont reçu un montant de prestations s'élevant à plus de 3 G\$. La figure 4 répartit les prestataires selon leur catégorie.

19. Cet indicateur mesure le nombre de chômeurs qui ont reçu au moins 1\$ de prestations. Pour la définition des différents types de prestataires, voir le chapitre 1.4.1.

Figure 4 : Prestataires et prestations versées selon la catégorie et le sexe, Québec, 2011-2012

	Nombre de prestataires	%	Montants versés en M\$	%
Nouvelles demandes de prestations régulières	460 160	100 %	3 145	100 %
Hommes	292 520	63,6	2 146	68,3
Femmes	167 640	36,4	998	31,7
Travailleurs de longue date	109 480	24	772	25
Hommes	67 550	23,1 ⁽¹⁾	492,2	63,8
Femmes	41 930	25,0	279,3	36,2
Prestataires fréquents	124 620	27	991	31,5
Hommes	90 180	30,1	757,9	76,5
Femmes	34 440	20,5	233,5	23,6
Prestataires occasionnels	226 060	49	1 382	43,9
Hommes	134 790	46,1	896,3	64,9
Femmes	91 270	54,4	485,3	35,1

Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de compilations spéciales demandées à Service Canada, 2013.

(1) Ce pourcentage indique la proportion d'hommes de cette catégorie par rapport au nombre total d'hommes prestataires (*idem* pour les femmes).

Puisque la nouvelle réforme touche particulièrement la catégorie des prestataires fréquents, l'analyse portera plus spécifiquement sur ces derniers.

2.2.2 PRESTATAIRES FRÉQUENTS DANS LES RÉGIONS DU QUÉBEC

Considérant que les prestataires fréquents sont les plus susceptibles d'être touchés par les nouvelles exigences liées à la catégorisation des prestataires, il est intéressant de constater que 59 % des 124 620 prestataires fréquents du Québec se retrouvent dans trois (3) des douze (12) régions économiques fédérales, à savoir le Centre du Québec, Montréal ainsi que le Bas-Saint-Laurent - Côte-Nord, comme le montre la figure 5.

Figure 5 : Nouvelles demandes de prestations régulières selon la région économique de l'assurance-emploi et la catégorie de prestataires, Québec, 2011-2012

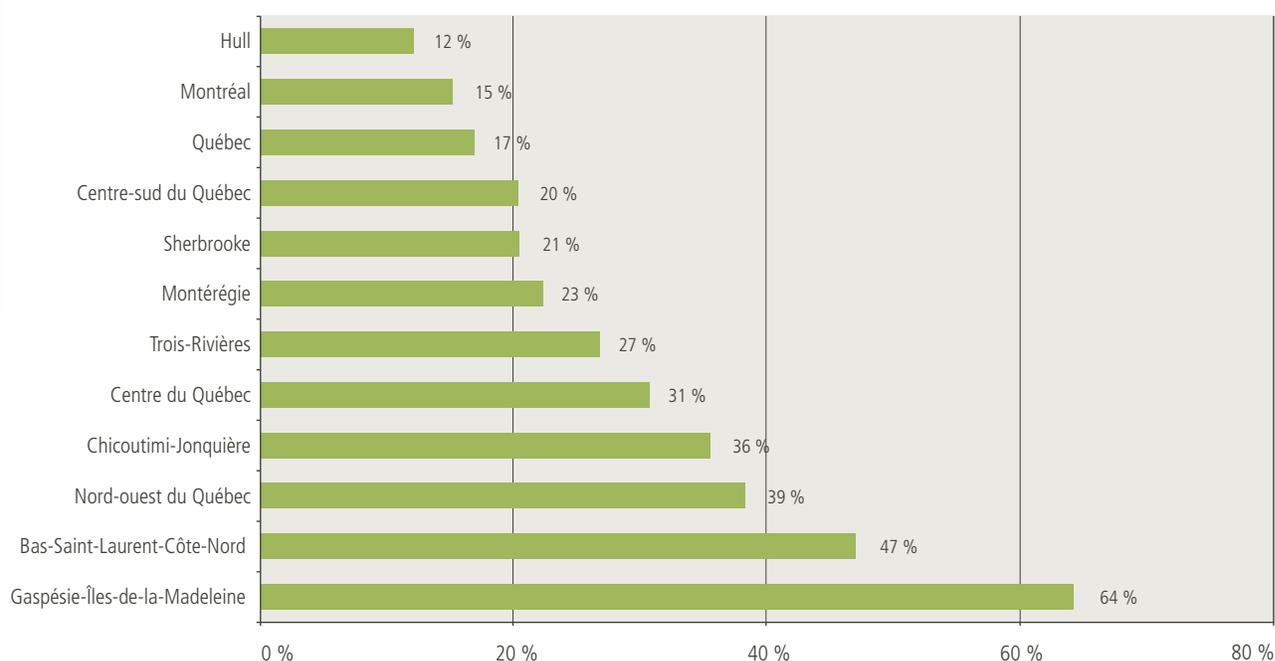
Régions	Travailleurs de longue date	Prestataires occasionnels	Prestataires fréquents
Centre du Québec	18 920	37 890	25 120
Montréal	44 630	88 700	24 420
Bas-Saint-Laurent-Côte-Nord	7 570	19 480	23 990
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	2 070	7 360	17 060
Nord-ouest du Québec	3 280	9 870	8 240
Montréal	8 620	16 340	7 270
Québec	10 760	18 800	6 180
Chicoutimi-Jonquière	1 860	5 330	3 980
Trois-Rivières	2 330	5 150	2 740
Centre-sud du Québec	3 700	5 430	2 350
Sherbrooke	2 490	4 980	1 930
Hull	3 270	6 830	1 420
Total	109 500	226 160	124 620

Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de compilations spéciales demandées à Service Canada, 2013.

Des propos entendus par la Commission témoignent du fait que les prestataires fréquents vivent généralement dans les régions-ressources où il existe peu d'emplois disponibles hors saison. Conséquemment, cet élément de la réforme aurait en soi peu d'impact pour les chômeurs de ces régions. Or, des experts²⁰ ont souligné à la Commission que cet aspect de la réforme, s'il est appliqué strictement, pourrait avoir des impacts sur la déqualification de la main-d'œuvre, particulièrement dans les régions urbaines. En effet, le recours fréquent aux prestations d'assurance-emploi existe aussi dans les régions urbaines : un prestataire fréquent sur quatre, soit 30 600 prestataires, vit dans les régions de Montréal et de Québec.

Le portrait de l'incidence régionale apparaît dans la figure 6. Comme on pouvait s'y attendre, on retrouve dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (64 %) et celle du Bas-Saint-Laurent - Côte-Nord (47 %) les plus grandes proportions de prestataires fréquents en proportion du total des prestataires recevant des prestations régulières.

Figure 6 : Incidence des prestataires fréquents, selon la région économique de l'assurance-emploi, Québec, 2011-2012²¹



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de compilations spéciales demandées à Service Canada, 2013.

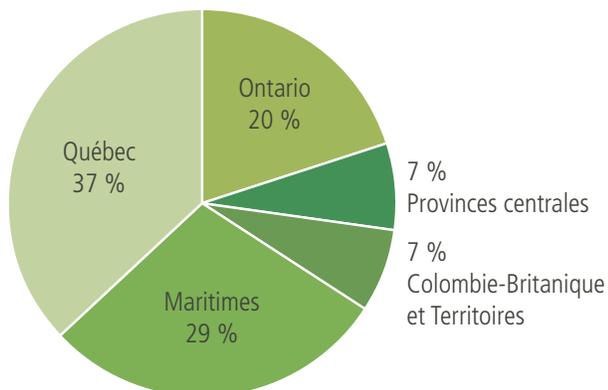
2.2.3 PRESTATAIRES SAISONNIERS ET PRESTATAIRES FRÉQUENTS

La figure 7 montre la répartition des prestataires saisonniers au Canada. Le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012 décrit les prestataires saisonniers comme étant : « des personnes ayant présenté au moins trois demandes au cours des cinq dernières années, et dont deux d'entre elles ont été établies sensiblement au même moment de l'année que leur demande actuelle. » On comprend de ce graphique que le Québec compte la plus large part des saisonniers au Canada. On verra cependant à la figure 9 que les prestataires saisonniers ne sont pas tous des prestataires fréquents, et vice-versa. L'impact de la réforme de 2012 sur les prestataires saisonniers reste donc en partie indéfini.

20. Notamment Jean-Michel COUSINEAU, les Manufacturiers-exportateurs du Québec et les centrales syndicales.

21. Les agglomérations de Hull et de Chicoutimi-Jonquière ont changé de nom et sont devenues respectivement Gatineau et Saguenay.

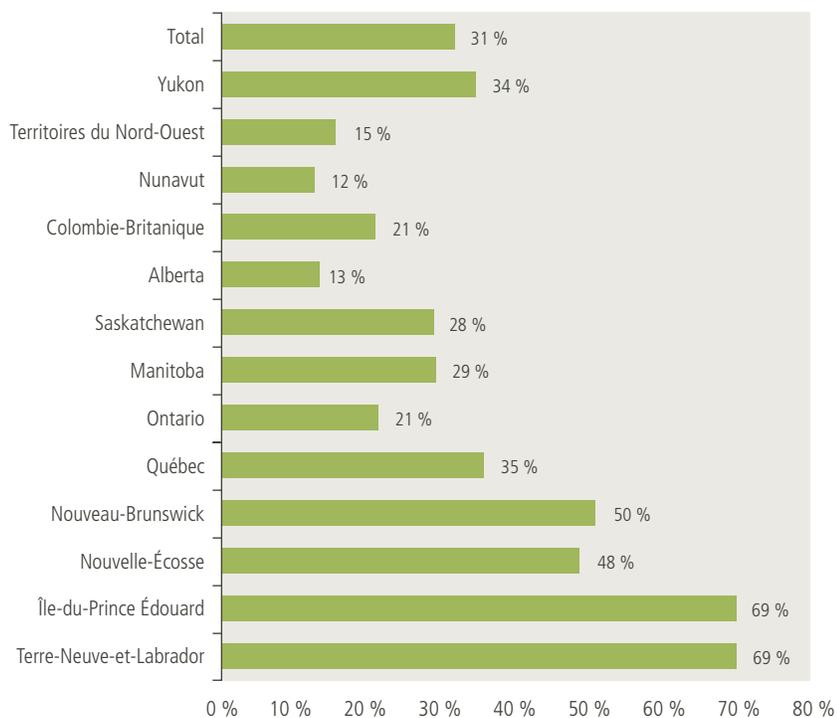
Figure 7 : Répartition des prestataires saisonniers, Canada, 2011-2012



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées du *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012* de la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

En termes de *proportion* selon la province, le portrait est très différent. Au Québec, un peu plus du tiers (35 %) des prestataires sont saisonniers. Dans leur marché du travail respectif, les provinces de l'Atlantique comptent toutes plus de 50 % de prestataires saisonniers. L'impact de la réforme dans ces provinces, de même qu'au Québec, est plus important que dans les autres provinces.

Figure 8 : Proportion de prestataires saisonniers par rapport aux prestataires totaux, 2011-2012



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées du *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012* de la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

La figure 9 montre, cette fois, que les régions urbaines comptent aussi beaucoup de prestataires saisonniers. On constate que Montréal recense le plus grand nombre de prestataires dits saisonniers au Québec, soit 37 710 ou 24 % de l'ensemble des prestataires saisonniers. Ces prestataires peuvent, à titre d'exemple, se retrouver dans l'industrie touristique, de la construction, de l'aménagement paysager et de l'enseignement.

L'intérêt de ce tableau réside surtout dans le constat que les prestataires saisonniers sont loin d'être tous des prestataires fréquents²². À la grandeur du Québec, on dénombre 28 % de prestataires saisonniers de plus que les prestataires fréquents. Ce constat est valable pour toutes les régions à l'exception de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Ces chiffres brisent le mythe du prestataire saisonnier qui est automatiquement un prestataire fréquent.

Figure 9 : Prestataires saisonniers et fréquents selon la région économique de l'assurance-emploi, Québec, 2011-2012

	Saisonniers	Fréquents	Écart (%)
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	16 390	17 060	-3,9
Québec	10 980	6 180	77,7
Trois-Rivières	3 540	2 740	29,2
Centre-sud du Québec	3 980	2 350	69,4
Sherbrooke	2 840	1 930	47,2
Montréal	37 710	24 420	54,4
Centre du Québec	31 800	25 120	26,6
Nord-ouest du Québec	8 620	8 240	4,6
Bas-Saint-Laurent-Côte-Nord	25 820	23 990	7,6
Hull	2 810	1 420	97,9
Chicoutimi-Jonquière	4 740	3 980	19,1
Total	160 100	124 700	28,4

Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de compilations spéciales demandées à Service Canada, 2013

2.2.4 PRESTATAIRES SAISONNIERS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

La saisonnalité est fortement identifiée à des secteurs particuliers. La figure 10 indique, pour le Québec, la proportion des demandes saisonnières d'assurance-emploi selon le secteur d'activité.

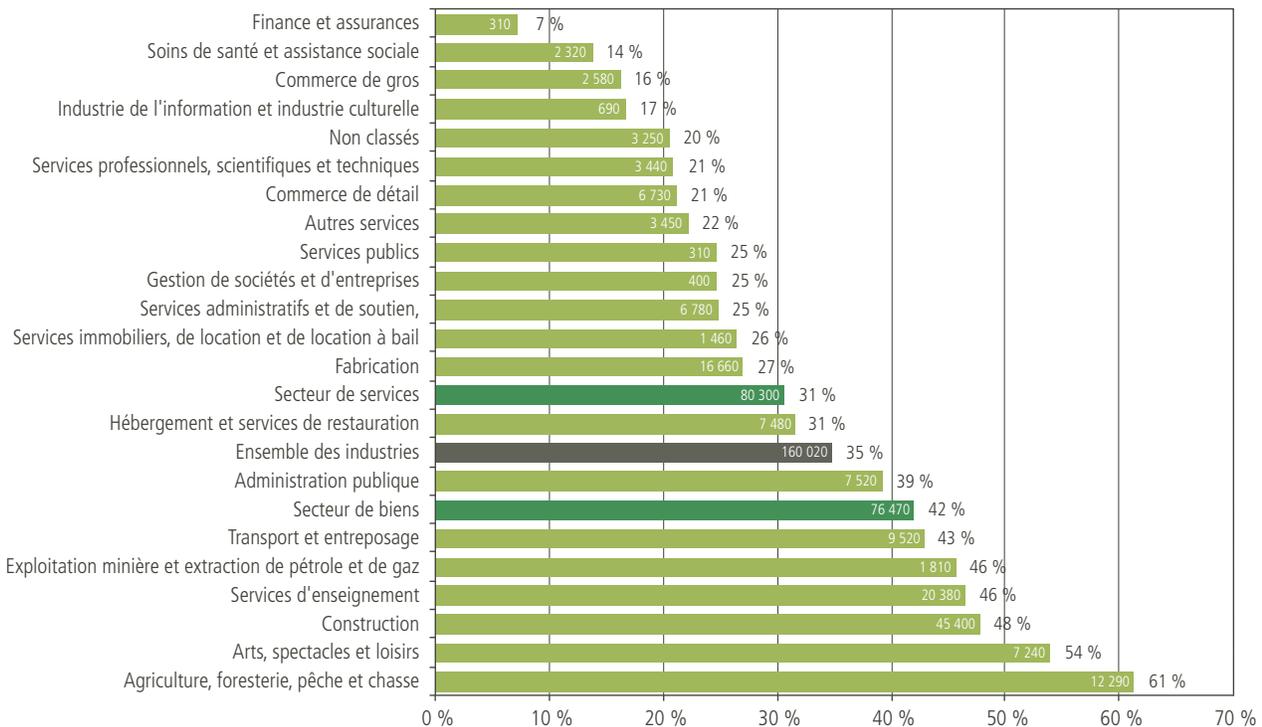
Dans l'ensemble des industries, 35 % des demandes d'assurance-emploi sont des demandes dites saisonnières; le pourcentage est de 42 % dans le secteur des biens et de 31 % dans celui des services. Alors que des proportions élevées de demandes saisonnières sont considérées comme *normales* dans certains secteurs des ressources, telles les pêcheries et la foresterie, il est surprenant de constater la forte proportion de prestataires saisonniers dans certains secteurs de services.

Les secteurs de l'enseignement (46 %) et de l'administration publique (39 %), deux secteurs où la sécurité d'emploi est présumée garantie en sont des exemples. Les mémoires reçus et les rencontres avec des représentants de ces secteurs ont permis à la Commission de réaliser l'instabilité de plusieurs titres d'emploi de ces secteurs.

Les données disponibles ne permettent cependant pas, à ce moment-ci, de conclure à un taux de réclamation élevé dans l'un ou l'autre de ces secteurs. Elles fournissent, tout au plus, un portrait différencié des prestataires pour chacun de ces secteurs.

22. Il faut cependant être prudent dans l'interprétation de ces données puisque les prestataires saisonniers peuvent être fréquents ou non, et les prestataires fréquents peuvent être saisonniers ou non.

Figure 10 : Prestataires saisonniers en nombre et en proportion du total des prestataires selon le secteur d'activité, Québec, 2011-2012



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de compilations spéciales demandées à Service Canada, 2013.

2.3 L'ADMISSIBILITÉ AU RÉGIME

Selon l'Enquête sur la population active, il y a, en *moyenne*, environ 330 000 chômeurs en tout temps au Québec et 1,3 million au Canada²³. Cette statistique occulte cependant le fait que le marché du travail est dynamique et, qu'en réalité, le nombre de personnes connaissant une période de chômage au Québec dans une année est de deux à trois fois plus élevé, soit environ 900 000 personnes en 2012²⁴.

Toutes ces personnes ne font pas appel à l'assurance-emploi, et ce, pour plusieurs raisons. Certaines personnes sont assurées d'un réemploi rapide et considèrent inutile de faire une demande, d'autres n'ont pas cotisé suffisamment (ou pas du tout), ou présument qu'elles ne répondent pas aux critères d'admissibilité du régime. Néanmoins, la Commission constate qu'environ 500 000 demandes d'assurance-emploi ont été traitées au Québec en 2012.

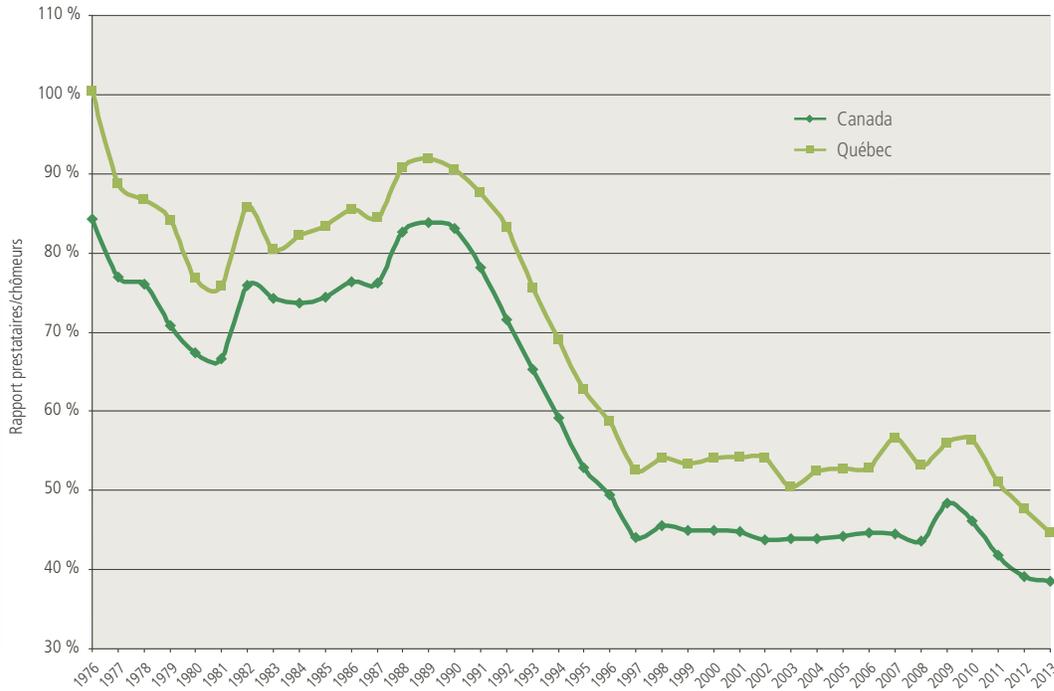
Il existe plusieurs mesures de couverture du régime. La Commission a maintes fois entendu que le *ratio prestataires-chômeurs* avait beaucoup diminué à la suite des multiples réformes des années 1990. Ce ratio consiste à mesurer la proportion de chômeurs (données de l'Enquête sur la population active) qui sont aussi bénéficiaires de l'assurance-emploi (données administratives). Se situant au-dessus de 80 % au Canada au cours des années 1980, ce ratio a diminué de manière importante depuis 1990 pour atteindre 41,3 % en 2011, soit, « le ratio le plus faible depuis le début du siècle²⁵. » Selon les données partielles pour 2013, le ratio pourrait tomber sous 40 % pour l'année en cours.

23. Moyenne des cinq dernières années.

24. Estimations de la Commission.

25. Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*, p. 54.

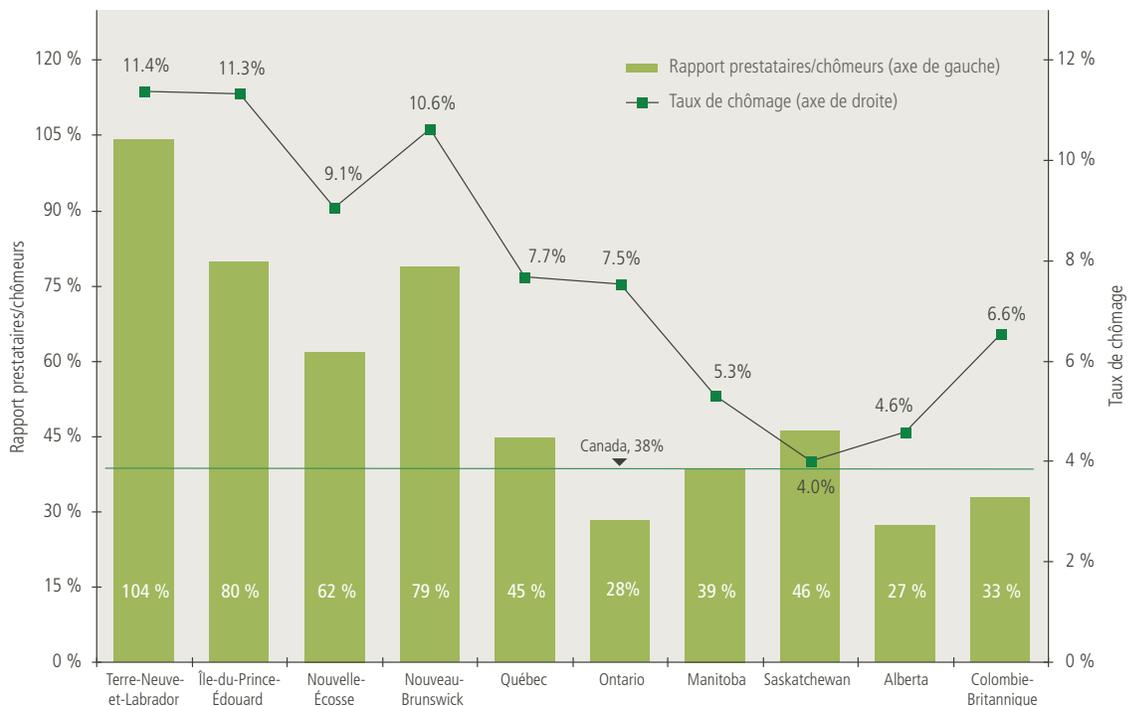
Figure 11 : Proportion des prestataires ordinaires par rapport aux chômeurs, Québec et Canada, de 1976 à 2013 (données désaisonnalisées sur 8 mois en 2013)



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de Statistique Canada, CANSIM 276-0041 et 282-0087.

Ces données occultent cependant le fait que ce ratio est très différent selon les provinces canadiennes, tel qu'illustré à la figure 12.

Figure 12 : Proportion des prestataires ordinaires par rapport aux chômeurs, selon les provinces du Canada, 2013 (données désaisonnalisées sur 8 mois)



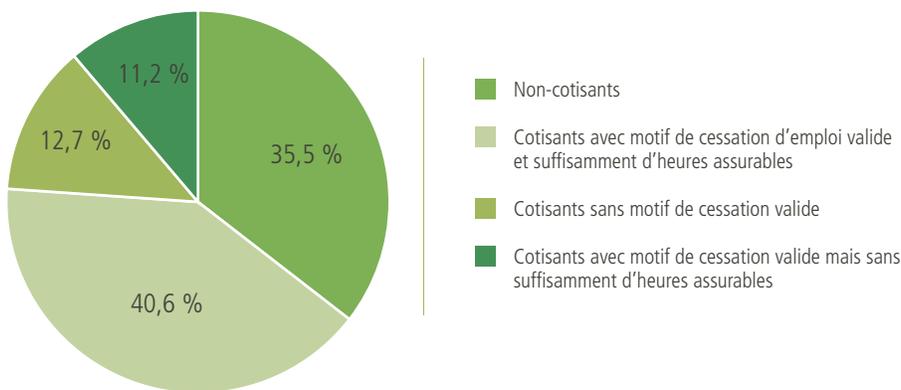
Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de Statistique Canada, CANSIM 276-0041 et 282-0087.

Le ratio prestataires-chômeurs a ses limites. Son principal avantage est toutefois de donner une perspective historique, ce que ne font pas les autres mesures développées au cours des quinze dernières années.

La Commission s'est, entre autres, questionnée sur l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi de certaines clientèles, en particulier, les femmes qui ne reçoivent pas de prestations présentement.

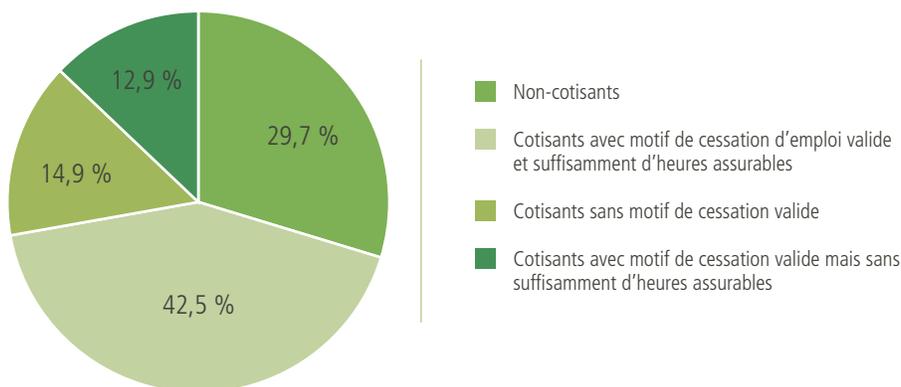
Pour ce faire, il est important de bien comprendre les facteurs expliquant la baisse de couverture. Statistique Canada effectue une enquête annuelle appelée *Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi* qui décompose les facteurs pour lesquels les chômeurs n'ont pas accès aux prestations. La dernière enquête disponible est celle de 2011. Les résultats pour le Canada sont illustrés à la figure 13 et ceux pour le Québec, à la figure 14²⁶.

Figure 13 : Couverture et admissibilité à l'assurance-emploi en 2011, Canada (en pourcentage)



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées du *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*.

Figure 14 : Couverture et admissibilité à l'assurance-emploi en 2011, Québec (en pourcentage)



Source : *Ibid.*

26. Source : Carole Vincent, *Les expériences des travailleurs en regard du régime d'assurance-emploi au Canada, au Québec et en Ontario. Analyse de la couverture du régime, de l'admissibilité aux prestations et de la fréquence et la saisonnalité du recours aux prestations.*

2.3.1 LES PERSONNES QUI NE REÇOIVENT PAS DE PRESTATIONS

2.3.1.1 LES NON-COTISANTS

Le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi rapporte que 29,7 % des chômeurs au Québec et 35,5 % des chômeurs au Canada n'avaient pas cotisé au régime au cours des 12 derniers mois. Les raisons expliquant cette situation sont essentiellement les suivantes :

- soit leur emploi n'était pas assurable, tel le cas des travailleurs autonomes : 2,4 % au Québec, 3,4 % au Canada;
- soit ils n'avaient jamais travaillé : 4,4 % au Québec et 7,1 % au Canada;
- soit ils n'avaient pas travaillé au cours des 12 derniers mois ou ils étaient au chômage depuis plus de 12 mois : 22,9 % au Québec et 25,0 % au Canada.

Toujours selon le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi, la proportion de non-cotisants est « significativement plus élevée qu'avant la récession, 30 % [au Canada] en 2007, et s'explique par la hausse du nombre de chômeurs de longue date, tant en 2010 qu'en 2011, qui est attribuable à la situation difficile du marché du travail qui a perduré dans certaines régions, dans certaines industries et dans certaines professions après la récession de la fin des années 2000²⁷. »

Ce constat pose la question de la part importante des chômeurs, près de 30 % au Québec, qui n'a pas cotisé au cours des 12 derniers mois. Il existe une forte proportion, bien que non chiffrée précisément, de chômeurs qui ne sont ni travailleurs autonomes, ni nouveaux arrivants sur le marché du travail, ni chômeurs de longue date. La Commission croit que le gouvernement fédéral devrait commander et rendre publiques des données plus fines afin de bien comprendre les raisons pour lesquelles une importante partie de ces chômeurs ne sont pas couverts par le régime.

2.3.1.2 LES CHOMEURS SANS CESSATION D'EMPLOI VALIDE

Parmi les 70,3 % de chômeurs qui, au Québec, avaient cotisé au régime au cours des 12 derniers mois, 21,2 % (soit 14,9 % sur 70,3 %) ne détenaient pas de cessation d'emploi valide, ce qui se compare aux 19,7 % au Canada. Jusqu'en 1993, les départs volontaires ou sans motif valable de même que les cas d'inconduite étaient sanctionnés par une exclusion temporaire qui a varié dans le temps jusqu'à 12 semaines. Depuis 1993, les chômeurs sans cessation d'emploi valide sont exclus totalement du régime.

L'addition de ces deux types de chômeurs, les non-cotisants au cours des 12 derniers mois (29,7 %) et les exclus (14,9 %), nous porte à conclure que, dans les conditions actuelles, il serait très peu probable que le ratio prestataires-chômeurs tel que nous l'avons connu dans les années 1980 soit atteignable de nouveau.

2.3.1.3 LA SITUATION DES FEMMES

La figure 15 indique une différence entre les hommes et les femmes. Dans une recherche produite pour la Commission, Carole Vincent note que, « les écarts entre les hommes et les femmes s'expliqueraient en partie par la proportion plus élevée de femmes dont la cessation d'emploi était jugée non valide en vertu des règles du régime. La proportion des femmes qui n'avaient pas un motif de cessation d'emploi jugé valide est 50 % plus élevée que celle des hommes (12 contre 8 %), et cette différence est statistiquement significative²⁸. »

27. Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*, p. 43.

28. Source : Carole VINCENT, *Les expériences des travailleurs en regard du régime d'assurance-emploi au Canada, au Québec et en Ontario. Analyse de la couverture du régime, de l'admissibilité aux prestations et de la fréquence et la saisonnalité du recours aux prestations*, p.12

Figure 15 : Admissibilité aux prestations d'assurance-emploi selon l'âge et le sexe, Canada, 2009-2010

	Pourcentage des cotisants qui satisfont aux règles d'admissibilité	Pourcentage des cotisants qui ne satisfont pas aux règles d'admissibilité	
		Parce qu'ils ont quitté leur emploi pour retourner aux études	Parce qu'ils ont quitté leur emploi pour des raisons jugées non valides
Tous	70 %	9 %	9 %
Selon le sexe			
Femmes	66 %	10 %	12 %
Hommes	72 %	8 %	8 %
Selon l'âge			
Jeunes	29 %	33 %	15 %
25 ans et +	82 %	1 %	8 %

Source : Carole VINCENT, *Les expériences des travailleurs en regard du régime d'assurance-emploi au Canada, au Québec et en Ontario : analyse de la couverture du régime, de l'éligibilité aux prestations et de la fréquence et la saisonnalité du recours aux prestations.*

En 2011-2012, les femmes :

- représentaient 42,5 % du nombre total de chômeurs;
- composaient 36,4 % des prestataires;
- ont reçu 31,7 % des prestations.

L'ensemble de ces constats illustre bien l'importance de faire une analyse différenciée selon le sexe portant particulièrement sur l'impact de ces règlements de l'assurance-emploi sur les femmes.

1 / *La commission recommande que soit réalisée et rendue publique une analyse portant spécifiquement sur les cas d'exclusion sans motif valable qui touchent les femmes et d'apporter les correctifs nécessaires afin de contrer une discrimination à leur égard, si tel est le cas.*

2 / *La Commission recommande que soit réalisée et rendue publique une analyse différenciée, selon le sexe, du fonctionnement du Régime d'assurance-emploi.*

2.3.1.4 LES COTISANTS AVEC MOTIF DE CESSATION VALIDE, MAIS SANS SUFFISAMMENT D'HEURES ASSURABLES

Parmi les 70,3 % des chômeurs qui avaient cotisé au cours des 12 derniers mois, au moment de l'enquête, 18,4 % n'avaient pas cumulé assez d'heures assurables. Selon le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012, « diverses raisons peuvent expliquer le recul du taux d'admissibilité à l'assurance-emploi en 2011, chacune étant étroitement associée aux caractéristiques du marché du travail de la population des chômeurs cette année-là²⁹ ».

Figure 16 : Ratio des taux d'admissibilité à l'assurance-emploi, Canada, 2011

Ratio des taux d'admissibilité à l'assurance-emploi, Canada, 2011	(%)
Taux d'admissibilité (ratio E/CE) ³⁰	78,4
Taux d'admissibilité des personnes qui avaient travaillé à temps plein	88,5
Taux d'admissibilité des personnes qui avaient travaillé à temps partiel	33,4

Source : Commission de l'assurance-emploi, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*, p. 47

La figure 16 est éloquent : la probabilité de toucher des prestations est plus élevée chez les personnes ayant travaillé à temps plein (88,5 %) qu'à temps partiel (33,4 %).

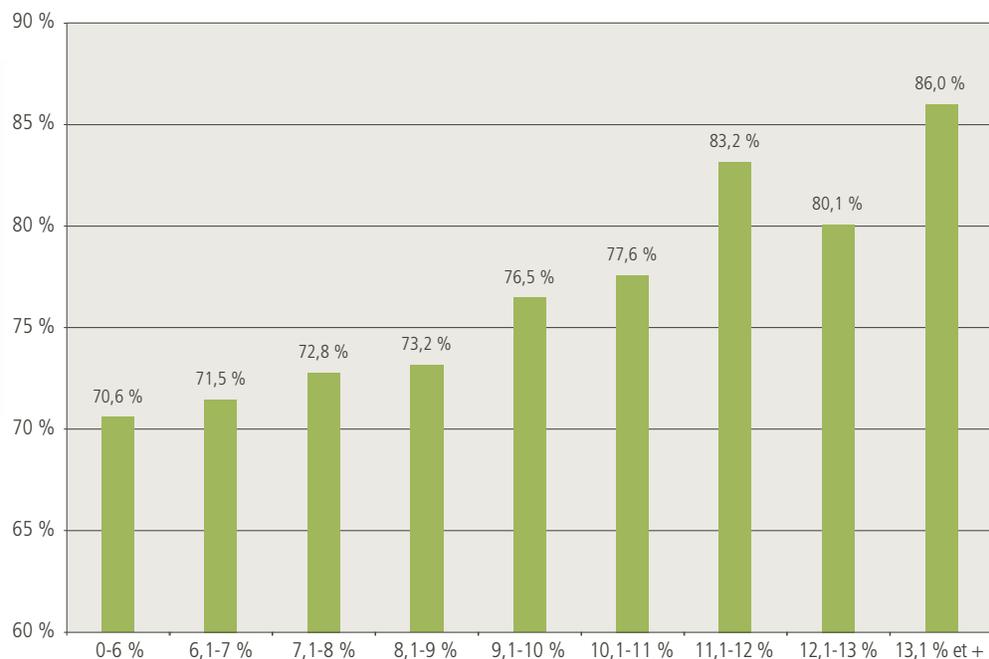
29. Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*, p. 46

30. Le ratio E/CE exprime la proportion de chômeurs admissibles à l'assurance-emploi par rapport à ceux qui ont cotisé au régime d'assurance-emploi au cours des 12 derniers mois. Le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi met en garde le lecteur qu'en raison de la faible la taille des échantillons, les taux d'admissibilité à l'assurance-emploi (ratio E/CE) de certains sous-groupes peuvent varier grandement d'une année à l'autre.

Le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi conclut qu'il est devenu plus difficile de trouver un emploi stable après la récession, du moins dans certaines industries, dans certaines professions ou dans certaines régions³¹. »

Un autre facteur évoqué est la disparité dans les taux de chômage régionaux puisque ces derniers impliquent des critères d'admissibilité différents. En effet, la durée minimale de travail pour être admissible aux prestations varie de 420 à 700 heures³² selon le taux de chômage de la région économique de l'assurance-emploi.

Figure 17 : Proportion des personnes ayant accumulé suffisamment d'heures au cours des 52 dernières semaines d'après leurs relevés d'emplois combinés, selon le taux de chômage régional, Canada, 2011.



Source : Commission de l'assurance-emploi, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*, p. 51

La figure 17 démontre qu'il est plus facile d'être admissible à l'assurance-emploi dans les régions où le taux de chômage est plus élevé, ce qui limite l'accès aux prestations pour des chômeurs vivant dans les régions où le taux de chômage est faible. Cet état de fait interpelle la Commission qui se questionne sur la pertinence d'établir l'admissibilité au régime en fonction du taux de chômage régional.

31. Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques du Québec et des régions – 2006-2056*, édition 2011.

32. Sauf dans le cas de personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active ainsi que pour les prestations spéciales.

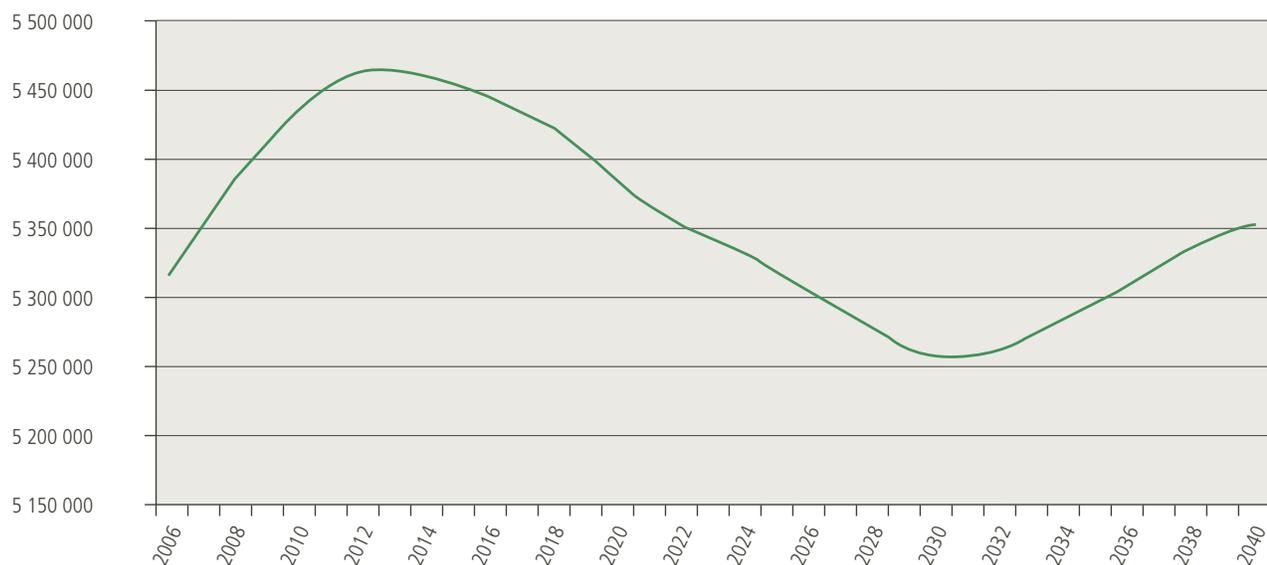
3 | ASSURANCE-EMPLOI DANS UN MARCHÉ DU TRAVAIL EN MUTATION

Le Régime d'assurance-emploi est intimement lié à la structure des emplois et à la vitalité du marché du travail. La Commission a identifié quelques changements structurels du marché du travail amorcés au cours des deux dernières décennies et qui devraient se poursuivre. Ces changements vont assurément influencer l'utilisation du régime, notamment la baisse attendue du taux de chômage, mais ils suscitent aussi des questionnements quant à son adaptation aux nouvelles réalités du marché du travail, particulièrement au sujet de la hausse du travail atypique.

3.1 MOINS DE PERSONNES DISPONIBLES AU TRAVAIL

Sous l'effet des départs massifs à la retraite des baby-boomers, le nombre de personnes en âge de travailler ira en diminuant entre 2014 et 2031, pour remonter quelque peu par la suite³³. Il s'agit d'un changement majeur. Durant cette période, il y aura un plus grand nombre de personnes qui quitteront le marché du travail, principalement pour la retraite, que de travailleurs qui intégreront la main-d'œuvre active.

Figure 18 : Population de 15 à 64 ans au Québec, de 2006 à 2040



Source : Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques du Québec et des régions 2006-2056*, 2011.

La situation du Québec est tout à fait exceptionnelle. En 20 ans, alors que la population en âge de travailler baissera de 3 % au Québec, celle de l'ensemble du Canada augmentera de 7,6 % et même de 12,6 % en Ontario³⁴.

33. *Idem* note 31.

34. Source : Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, 2011.

Le Québec devrait donc assister à une raréfaction de sa main-d'œuvre. Les personnes disponibles au travail seront pleinement mobilisées afin de remplacer les travailleurs vieillissants ainsi que pour occuper les nouveaux emplois. Même si le Québec connaissait une faible croissance économique dans les années à venir, le taux de chômage devrait quant à lui continuer de baisser.

De même, depuis le milieu des années 1970, on constate une baisse progressive du ratio entre le taux de chômage au Québec et celui du Canada sans le Québec. Bien qu'il y ait eu un renversement partiel de tendances de 2010 à 2012, ceci peut s'expliquer par la contre-performance particulière des autres provinces lors de la crise financière de 2008-2009, en particulier de l'Ontario. D'ailleurs, des soubresauts semblables se sont manifestés par le passé, sans influencer la tendance à long terme. À mesure qu'un redressement s'opère dans les autres provinces, on peut penser que la tendance de fond se confirmera.

Nous ne sommes pas encore en situation de plein emploi, loin de là. Mais le phénomène de la raréfaction de la main-d'œuvre, déjà perceptible dans plusieurs secteurs d'activité, pourrait nettement s'accroître dans les prochaines années et se traduire par une concurrence de plus en plus vive entre les secteurs et entre les employeurs pour attirer et retenir la main-d'œuvre, et spécifiquement les employés qualifiés.

3.2 UN MARCHÉ DU TRAVAIL QUI SE TRANSFORME

3.2.1 LA FORMATION : UN ENJEU MAJEUR

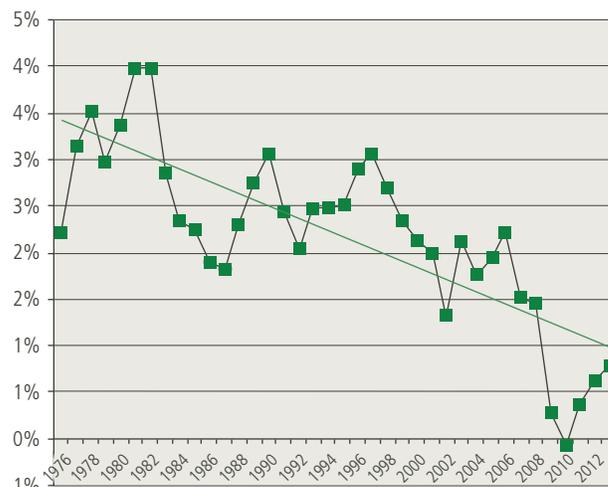
Au-delà de l'aspect « quantitatif », le marché du travail est influencé par les gains importants des Québécois en matière de scolarisation de même que par des changements dans la nature des emplois et dans l'organisation du travail. La scolarisation et la qualification professionnelle ont influencé considérablement le marché du travail au Québec. Les groupes les plus scolarisés sont ceux qui ont bénéficié de la plus forte croissance de l'emploi entre 1990 et 2012. Dans un avenir prévisible, la croissance de l'emploi se fera principalement au bénéfice des personnes les plus qualifiées, selon les prévisions d'Emploi-Québec.

Figure 19 : Évolution de la population en âge de travailler, au Québec et ailleurs en Amérique du Nord, entre 2010 et 2030 (en pourcentage)



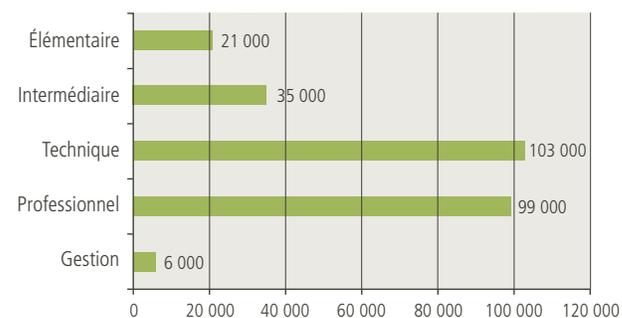
Source : Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et des travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, 2011 et des travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, 2011.

Figure 20 : Écarts du taux de chômage, Québec et Canada (sans le Québec), 1976-2013



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de Statistique Canada.

Figure 21 : Variation du nombre d'emplois selon le niveau de compétence, Québec, de 2011 à 2021



Source : Emploi-Québec, *Le marché du travail au Québec, Perspectives à long terme 2012-2021*

3.2.2 LA HAUSSE DU TRAVAIL ATYPIQUE

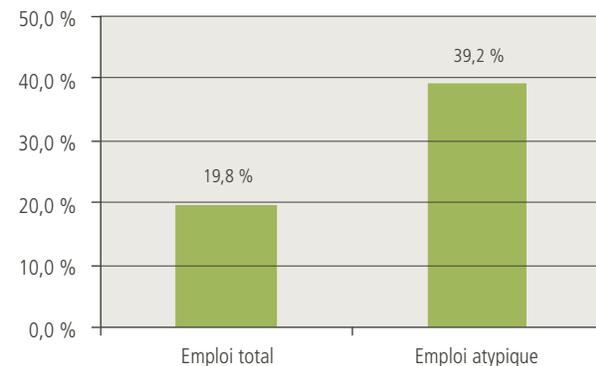
En 2012, 85,2 % des salariés occupent un emploi permanent comparativement à 86,5 % en 1999, mais cette statistique globale cache des transformations dans la structure des emplois.

Au Québec, comme dans la plupart des sociétés industrialisées, le marché du travail évolue vers des formes plus instables d'emplois. Le travail est plus souvent interrompu, entrecoupé de phases de transition plus ou moins longues d'un emploi à un autre. De moins en moins d'entreprises peuvent compter sur des contrats prévisibles et sur une croissance constante. Leur production devient sujette à des fluctuations et les contraint à moduler le nombre de leurs employés. Il en va de même pour les institutions publiques qui ne disposent pas toujours de ressources financières stables et prévisibles. Une partie de leur main-d'œuvre, qui peut être importante, n'a pas de statut de permanent.

L'Institut de la statistique du Québec définit comme un emploi atypique un emploi qui n'est pas « permanent à temps plein ». On parle ici des emplois à temps partiel, permanents ou non, des emplois à terme ou à contrat, du travail autonome, du travail temporaire et saisonnier. Parce que les travailleurs autonomes ne sont pas salariés et ne peuvent recevoir des prestations d'assurance-emploi régulières, ils sont exclus des calculs sur l'emploi atypique.

La figure 22 montre la croissance importante d'emplois salariés de nature « atypique ». Entre 1999 et 2012, la croissance de l'emploi atypique a été deux fois plus grande que celle de l'emploi total. Bien que la part de chacune des catégories d'emploi ne soit pas très élevée, la proportion totale des emplois au Québec qui ne sont pas permanents à temps plein est passée de 36 % en 1999 à 42 % en 2012.

Figure 22 : Croissance de l'emploi total et atypique, Québec, 1999-2012



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées de l'Institut de la Statistique du Québec.

Figure 23 : Emplois atypiques (excluant le travail autonome) en proportion de l'emploi total*, Québec, 1999 et 2012

Année	Temps partiel	À terme ou à contrat	Temporaires	Saisonniers	Emploi total
1999	16,8 %	5,5 %	11,4 %	2,3 %	36,0 %
2012	18,9 %	7,4 %	12,8 %	2,7 %	41,8 %

Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données de l'Institut de la Statistique du Québec, 2013.

* Selon l'Enquête sur la population active, les travailleurs saisonniers s'autodéclarent. Ainsi des travailleurs saisonniers peuvent-ils se retrouver dans d'autres classifications, comme les emplois à terme ou à contrat, ou les emplois temporaires.

Dans un tel contexte, les travailleurs peuvent avoir besoin d'un revenu entre deux périodes d'emploi. Le Régime d'assurance-emploi conserve toute sa pertinence et son importance. Même si la situation de l'emploi s'améliore et que le taux de chômage baisse, le Régime d'assurance-emploi est tout aussi nécessaire. Il devrait d'ailleurs évoluer afin de tenir compte de ces changements structurels.

3.2.3 L'AUGMENTATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

Avec l'accroissement de la scolarité et des qualifications, un nombre grandissant de personnes est en mesure de choisir le type d'emploi qui lui convient le mieux.

L'Institut de la statistique du Québec a cherché à mesurer l'évolution de la qualité de l'emploi à partir d'une dizaine de critères, tels la rémunération, la stabilité, le nombre d'heures de travail, le lien entre l'emploi et la formation reçue, entre autres.

L'Institut constate notamment que :

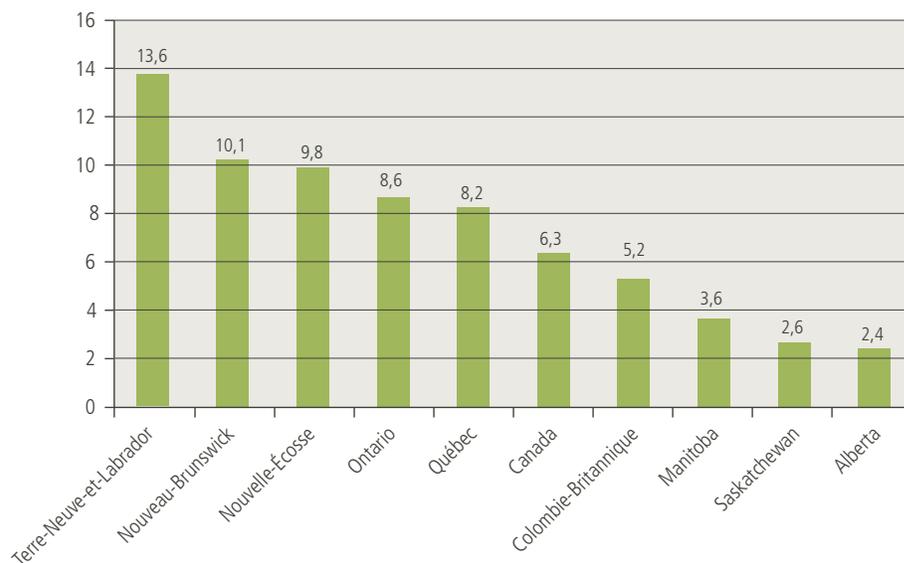
- 30 % des emplois sont de piètre qualité. Ces emplois ont diminué de 6,1 % entre 1997 et 2012, produisant une décroissance annuelle de 0,2 %;
- 37 % des emplois sont de moyenne qualité. Ces emplois ont augmenté de 1,7 % par année entre 1997 et 2012;
- 31,7 % des emplois sont considérés de haute qualité. C'est la catégorie d'emploi qui a connu la plus forte croissance : 2,9 % par année entre 1997 et 2012.

Bien que la qualité de l'emploi soit en croissance, il n'en demeure pas moins que près d'un emploi sur trois est qualifié de « piètre qualité ». En ce qui concerne les tendances, l'Institut note que « les tendances à venir en matière de qualité d'emploi demeurent incertaines. Les besoins qui devraient s'accroître dans les prochaines années pourraient favoriser une meilleure qualité de l'emploi, tout comme le rehaussement des qualifications de la main-d'œuvre. Par ailleurs, la reprise économique, qui semble toujours fragile, et les turbulences observées depuis un certain nombre d'années dans les industries des biens pourraient avoir un effet inverse sur l'évolution générale de la qualité de l'emploi³⁵ ».

3.2.4 LES EMPLOIS VACANTS

Les entreprises canadiennes ont déclaré 216 000 postes vacants pour les trois mois se terminant en juin 2013. Il y avait 6,3 chômeurs pour chaque poste vacant³⁶. Même en admettant que plusieurs postes vacants ne soient pas affichés ou déclarés, il y a tout de même un nombre nettement plus élevé de chômeurs que d'emplois disponibles. Autrement dit, il y a du chômage au Canada parce qu'il n'y a pas suffisamment d'emplois.

Figure 24 : Ratio des chômeurs par poste vacant, moyenne de trois mois se terminant en juin 2013



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données de Statistique Canada, *Postes vacants, moyenne de trois mois se terminant en juin 2013*, Le Quotidien, 17 septembre 2013.

Il faut reconnaître une autre évidence : les chômeurs n'ont pas toujours les compétences pour accéder aux emplois vacants. Il faut déployer tous les efforts pour combler les besoins de main-d'œuvre exprimés par les employeurs, mais il n'existe pas de réponse magique à la question de l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre.

35. Luc CLOUTIER-VILLENEUVE, *Évolution de la qualité de l'emploi au Québec pour différents groupes de travailleurs : Résumé des changements survenus sur le marché du travail depuis la fin des années 1990*, Regards sur le travail, vol.9, numéro spécial, Forum 2012, p. 8.

36. Statistique Canada. *Postes vacants, moyenne de trois mois se terminant en juin 2013*, Le Quotidien, 17 septembre 2013.

4 | IMPACTS DE LA RÉFORME

La présente section porte sur les effets connus ou appréhendés des principaux éléments de la réforme de l'assurance-emploi.

4.1 LES CATÉGORIES

Comme on l'a vu précédemment, l'un des changements majeurs apportés au Règlement sur l'assurance-emploi en 2012 a trait à la création de trois catégories de prestataires :

- Travailleur de longue date,
- Prestataire fréquent,
- Prestataire occasionnel.

À cette catégorisation est associée la notion nouvellement définie d'emploi convenable.

4.1.1 L'EMPLOI CONVENABLE

Dans les divers régimes d'assurance-chômage, on appelle généralement « emploi convenable » l'emploi qu'un prestataire doit être disposé à accepter sous peine de ne plus recevoir de prestations du régime. Historiquement au Canada, on a défini l'emploi convenable par la négative. Avant qu'elle ne soit amendée en 2012, la Loi sur l'assurance-emploi spécifiait qu'un emploi n'était pas convenable si :

- il est inoccupé du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif;
- il se situe à un taux de rémunération inférieur ou à des conditions moins favorables que l'emploi antérieur du prestataire ou aux conditions appliquées à pareil emploi par convention collective ou par les bons employeurs;
- il s'agit d'un emploi d'un genre différent de celui que le prestataire exerçait « dans le cadre de son occupation ordinaire, à un taux de rémunération plus bas ou à des conditions moins favorables que le taux ou les conditions qu'il pourrait raisonnablement s'attendre à obtenir, eu égard aux conditions qui lui étaient habituellement faites dans l'exercice de son occupation ordinaire ou qui lui auraient été faites s'il avait continué à exercer un tel emploi³⁷ ».

À l'exception du premier point, ces dispositions ont été abolies en 2012. Depuis, c'est le Règlement sur l'assurance-emploi qui précise la notion d'emploi convenable, en tenant compte de sept facteurs :

- il est inoccupé du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif;
- les capacités physiques et la santé du prestataire;

- ses obligations familiales;
- ses convictions morales ou croyances religieuses;
- le temps de déplacement vers l'emploi, à savoir une heure ou, si davantage, ce qui est commun dans la région ou le temps que le prestataire y consacrait auparavant;
- le type d'emploi, selon la catégorie du prestataire et le temps écoulé depuis qu'il est au chômage : il s'agit de la même occupation, d'une occupation semblable ou de toute occupation pour laquelle on est ou peut devenir compétent;
- le taux de rémunération offert : 90 % du salaire précédent, 80 % ou 70 %, selon la catégorie du prestataire et le temps écoulé depuis qu'il est en chômage.

Les facteurs identifiés par la réglementation canadienne de l'assurance-emploi, tels la capacité physique, les obligations familiales, les convictions morales, le temps de déplacement, le type d'emploi et le taux de rémunération, sont comparables à bien des égards à ceux que l'on retrouve dans d'autres régimes d'assurance-chômage ailleurs dans le monde. Si ces dispositions réglementaires devaient être maintenues, il serait important que Service Canada en clarifie la portée.

Par exemple :

- Le temps de déplacement pour se rendre au travail, qui est fixé à environ une heure, devrait tenir compte de manière explicite des contraintes associées au déplacement pour certains travailleurs : absence de transport en commun, accès à un véhicule, conditions climatiques, coût effectif du déplacement par rapport au gain d'emploi.
- Le fait d'avoir accepté un emploi dans une région éloignée, comme à Fort McMurray, par exemple, peut-il servir de précédent pour obliger un prestataire à y retourner s'il ne trouve pas d'emploi à une distance raisonnable de chez lui?

Dans une communication transmise à la population du Québec et des provinces de l'Atlantique, Service Canada affirme que les chômeurs « n'ont pas à déménager afin de trouver un emploi. On s'attend à ce que les prestataires cherchent un emploi à une heure de leur domicile. Le temps de déplacement pourrait être plus long selon l'historique des déplacements d'un prestataire et du temps de déplacement moyen dans la collectivité du prestataire. La situation personnelle, notamment l'accès au transport en commun, sera également prise en considération³⁸ ». Les employés de Service Canada n'ont pas été en mesure de confirmer que le prestataire qui a effectué des séjours temporaires de travail à Fort McMurray,

37. CANADA, Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch.23, article 27 (2).

38. Service Canada, *Changements à l'assurance-emploi, les faits*, IN-476-03-13F, mars 2013.

toujours pour garder cet exemple, ne serait pas contraint d'y retourner à défaut de quoi il se verrait exclu du régime sous prétexte qu'il refuse un emploi disponible (voir annexe 4).

Il est important que des réponses claires soient apportées à ces questions parce qu'autrement, Service Canada risque de créer une dynamique qui va aller à l'encontre de l'incitation au travail et de la mobilité. Des travailleurs de l'Est du pays peuvent trouver avantage à aller « faire une run³⁹ » jusqu'à Fort McMurray, mais, lorsqu'ils ont des obligations familiales, ces séjours prolongés à des milliers de kilomètres de chez eux deviennent nettement moins intéressants. Si on devait statuer que le prestataire a refusé un emploi convenable parce que ces allers-retours pourraient être considérés comme une habitude de travail ou, selon les termes de la réglementation, comme « le cadre de son occupation ordinaire », on peut penser que plusieurs travailleurs hésiteraient à créer ce précédent en acceptant un travail en région éloignée. Aussi, pour des impératifs d'incitation au travail, faut-il rassurer les travailleurs concernés.

3 / *La Commission recommande que des précisions soient apportées aux critères de temps de déplacement pour se rendre à son travail afin d'occuper un emploi convenable. Il faut tenir compte explicitement des contraintes auxquelles sont confrontés certains travailleurs en raison notamment de l'absence de transport en commun, des conditions atmosphériques et du coût effectif du transport. Les barèmes appliqués aux fonctionnaires fédéraux pourraient être utilisés.*

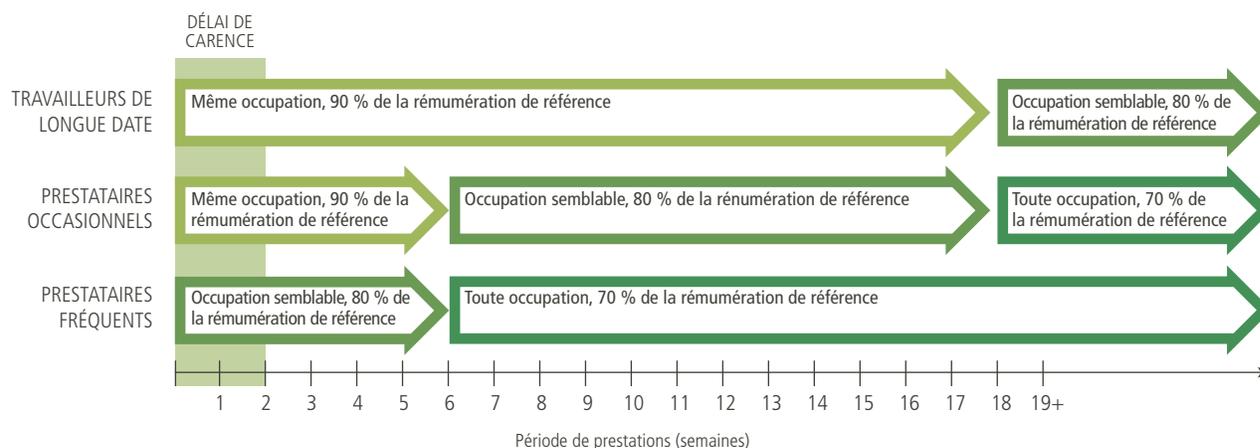
4 / *La Commission recommande que le fait d'avoir accepté un emploi dans une région éloignée de son lieu de résidence ne soit pas considéré pour un travailleur comme un précédent qui l'oblige à y retourner s'il connaît un nouvel épisode de chômage.*

4.1.2 UNE CATÉGORISATION SINGULIÈRE

Là où le Canada se démarque, c'est par l'établissement de catégories de prestataires à qui on impose des conditions différenciées au regard de l'acceptation d'un emploi convenable. Aucun autre pays n'a de disposition comparable.

Comme on le voit à la figure 25, les trois catégories de prestataires ont en effet des obligations différentes relativement à la recherche et à l'acceptation d'un emploi convenable.

Figure 25 : Emploi et rémunération minimale que doit accepter un prestataire



Source : Mouvement Action Chômage Montréal (<http://www.macmtl.qc.ca/>).

Définition « occupation semblable » : consiste en toute occupation qui correspond aux qualifications du prestataire.

39. Expression populaire signifiant aller travailler temporairement loin de son domicile.

Ce changement affecte particulièrement les chômeurs dits fréquents parmi les lesquels on compte bon nombre de personnes occupant des emplois saisonniers ou intermittents, c'est-à-dire des travailleurs dont les périodes d'emploi sont fréquemment suivies d'épisodes de chômage de durées variables. Ces chômeurs se voient ainsi dans l'obligation d'accepter rapidement un emploi en dehors de leur spécialisation, même si le salaire est inférieur de 30 % par rapport à leur emploi précédent.

Les travailleurs et chômeurs fréquents, de même que leurs employeurs, ont été très nombreux à témoigner devant la Commission des effets de stigmatisation que ce changement réglementaire comporte. Ils se sentent dévalorisés dans leur travail et pointés par l'administration du régime et par une partie de l'opinion publique comme étant de probables fraudeurs.

Les représentants des travailleurs et de plusieurs employeurs du secteur culturel, où le travail intermittent est très répandu, ont également exprimé de fortes appréhensions sur les effets de la réforme de l'assurance-emploi. Le Conseil du Québec de la Guilde canadienne des réalisateurs⁴⁰ s'inquiète de la définition très large donnée à l'emploi convenable. Il s'agit de « toute profession pour laquelle un prestataire est qualifié ou pourrait être qualifié après une formation en milieu de travail ». Avec cette définition, poursuit le Conseil, « tous les travailleurs de notre industrie seraient donc dans l'obligation d'étendre leur recherche à d'autres industries. Conséquence : désertion au sein de notre bassin de main-d'œuvre compétente et qualifiée. Or, sans un bassin constant de membres disponibles, le milieu de l'audiovisuel ne pourrait exister ».

Au regard de la qualification, l'Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son (AQTIS) explique les enjeux pour les employés du domaine du cinéma et de la télévision. « Ce sont des travailleurs qui se sont engagés et ont fait des sacrifices pour exercer le métier qui les passionne dans un secteur d'activité artistique exigeant et instable. La moyenne de temps requis (pour être reconnu) dans une fonction est de cinq ans [...] Avec les nouvelles technologies, la valeur du matériel en présence, la complexité des tournages, les effets spéciaux, le 3D, les exigences en santé et sécurité du travail, [on ne peut] s'improviser technicien du jour au lendemain et satisfaire aux exigences grandissantes des productions⁴¹. »

Selon l'AQTIS, l'adoption de la réforme a créé un sentiment de panique bien réel chez les techniciens. Elle explique que, dès qu'un contrat s'achève, les techniciens recherchent activement un nouveau projet et demeurent disponibles pour tout travail dans le domaine. Entre deux contrats, l'assurance-emploi joue un rôle essentiel pour des techniciens qui gagnent environ 25 000 \$ par année.

La catégorisation des prestataires affecte aussi les travailleurs sur liste de rappel qui sont particulièrement nombreux dans le secteur de l'enseignement et dans celui de la fabrication (secteur

manufacturier). Tant les employeurs que les salariés souhaitent un retour à l'emploi pour lequel les travailleurs sont le plus qualifiés.

4.1.3 UNE CATÉGORISATION CONTRE-PRODUCTIVE

Comme on l'a vu, la législation fédérale est unique sur cette question des catégories de prestataires. Ailleurs dans le monde, on observe que le droit aux prestations est acquis après une période de travail variant généralement de 26 à 52 semaines. Partout, les prestataires sont tenus de chercher activement un nouvel emploi, à moins qu'ils ne participent à une activité de formation approuvée par les gestionnaires du régime. La durée de la période de prestation, quant à elle, varie d'un pays à l'autre en fonction de la période de cotisation; les personnes qui ont travaillé plus longtemps ont généralement droit à des périodes de prestation plus longues.

Cette catégorisation des chômeurs introduite dans la réforme canadienne apparaît inappropriée et même inutile aux yeux de la Commission. Cette dernière admet d'emblée que les prestataires doivent chercher du travail et accepter un emploi qu'ils peuvent raisonnablement occuper. La Commission reconnaît également que des mesures de contrôle sont justifiées dans tout programme et service public et que le Régime d'assurance-emploi n'échappe pas à cette nécessité. Elle considère que ces obligations peuvent parfaitement être remplies sans procéder à une catégorisation des prestataires. Il suffit de jeter un regard rétrospectif sur le comportement des chômeurs et sur certains éléments de la jurisprudence relative à la Loi et au Règlement sur l'assurance-emploi pour s'en convaincre.

La période d'admissibilité établie, à savoir la durée moyenne des prestations d'assurance-emploi auxquelles les prestataires ont droit, est de 33 semaines. Or, « depuis 2002-2003, les demandeurs de prestations régulières ont systématiquement utilisé entre 58 % et 62 % de leur période d'admissibilité en moyenne [...] »⁴², soit entre 20 et 22 semaines. Les prestataires se pressent de retourner au travail. Cet empressement est d'autant plus grand que le régime canadien ne rembourse que 55 % du salaire alors que, dans plusieurs pays, le taux de remplacement du revenu est de 60 % allant même jusqu'à 90 % dans certains pays scandinaves.

Au cours des premières semaines de chômage, les prestataires cherchent des emplois dans leur domaine de spécialisation, correspondant approximativement au salaire de l'emploi perdu. Selon la firme d'avocats Monette Barakett, « la jurisprudence a déterminé qu'un délai pouvant aller jusqu'à deux ou trois mois devait être accordé à un prestataire pour trouver un travail semblable à celui qu'il avait eu [...]. Après trois mois d'efforts vains, le prestataire devrait réduire ses attentes⁴³ ».

40. Le Conseil du Québec de la Guilde canadienne des réalisateurs, mémoire déposé à la Commission, juillet 2013.

41. L'Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son, *La réforme de l'assurance-emploi cause un tort considérable à la production télévisuelle et cinématographique québécoise*, juillet 2013.

42. Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi*, 2012.

43. MONETTE BARAKETT, *Les modifications au régime d'assurance-emploi et l'emploi convenable*, août 2013.

La Commission considère qu'il est souhaitable d'accorder un certain temps aux chômeurs afin qu'ils puissent trouver un emploi par lequel ils pourront mettre à profit leurs compétences et leur expérience. Si le Régime d'assurance-emploi exerce une pression indue sur les chômeurs, ces derniers seront, de l'avis de l'économiste Jean-Michel Cousineau, « sous-employés par rapport à leurs qualifications [...]. Il en résultera une perte de productivité pour les entreprises et, au niveau agrégé, pour l'économie⁴⁴. »

De même, M. Simon Prévost, président des Manufacturiers et Exportateurs du Québec⁴⁵, a exprimé une opinion assez voisine : « Le programme d'assurance-emploi [...] participe pleinement à la bonne adéquation entre l'offre et la demande de travail car il donne le temps aux bénéficiaires [ayant] des compétences particulières d'offrir leurs services aux entreprises qui recherchent ces mêmes compétences particulières [...]. Il s'agit d'un programme très important pour l'optimisation du capital humain ». M. Prévost dit craindre que « certains éléments de la réforme amputent le programme d'assurance-emploi de son effet positif sur la valorisation du capital humain. »

Lorsque le marché du travail est moins favorable, les chômeurs réduisent leurs attentes. Les chercheurs Ross Finnie et David Gray⁴⁶ ont examiné, sur une longue période, les sources de revenu de travailleurs canadiens d'âges variables durant les cinq années suivant leur licenciement. Ils ont constaté qu'en général, les travailleurs licenciés acceptent une diminution de leur salaire de l'ordre de 30 % dans l'année qui suit leur réintégration au marché du travail. Il est à noter que cette étude a été réalisée avant la dernière réforme de l'assurance-emploi.

Les chômeurs s'adaptant aux conditions du marché du travail, il n'est donc pas nécessaire de créer des catégories de chômeurs au sein même du Régime d'assurance-emploi pour accélérer le retour à l'emploi. Le faible niveau de remplacement de revenu offert par le régime, le désir d'une immense majorité de travailleurs de retourner rapidement à l'emploi et la dynamique même du marché du travail conditionnent puissamment le comportement des prestataires d'assurance-emploi. La catégorisation des chômeurs n'ajoute rien à ces dynamiques et risque plutôt de nuire à la productivité.

5 | *La Commission recommande que les travailleurs occupant des emplois intermittents ou qui sont sur une liste de rappel, en particulier si l'emploi requiert une expertise, une formation ou une qualification particulière, puissent retourner sans pénalité à cet emploi principal à la reprise des activités. Tout emploi secondaire exercé pendant la période d'inactivité dans l'emploi principal devrait compter aux fins d'établir la durée des prestations, même si le travailleur l'a abandonné de façon volontaire pour reprendre son emploi principal, à la condition cependant que cet emploi permette par lui-même d'établir une période de prestations⁴⁷.*

6 | *La Commission recommande que soient éliminées les catégories de prestataires introduites dans le règlement sur l'assurance-emploi en 2012 et que les dispositions relatives à l'obligation d'accepter un emploi convenable soient appliquées sur la base de la jurisprudence.*

Rappelons que le gouvernement fédéral a spécifié que la mise en place de cette mesure était à coût presque nul.

44. Jean-Michel COUSINEAU, Effets attendus de la réforme et partage des compétences en matière d'assurance-emploi (mémoire déposé à la Commission).

45. Simon PRÉVOST, Remarques des Manufacturiers et exportateurs du Québec sur le régime d'assurance-emploi (avis déposé à la Commission).

46. Ross FINNIE, David GRAY, *Labour-Force Participation of Older Displaced Workers in Canada*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), février 2011.

47. La Commission formule au chapitre 5 une proposition analogue au bénéfice des travailleurs occupant un emploi saisonnier.

4.2 LE CALCUL DU MONTANT DES PRESTATIONS

Le gouvernement fédéral a annoncé dans son Plan d'action économique de 2012 *Emplois, croissance et prospérité à long terme*, une « nouvelle approche nationale permanente visant le calcul des taux de prestations d'assurance-emploi (AE) selon la disponibilité des emplois dans chaque région du pays (meilleures semaines variables)⁴⁸. »

Avec cet élément de la réforme, le gouvernement fédéral conserve l'utilisation des meilleures semaines dans le calcul du taux de prestations, l'applique à toutes les régions économiques, mais en restreint la portée. Dorénavant, le calcul du montant des prestations sera basé sur les 14 à 22 meilleures semaines en matière de gains d'emploi au cours des 52 dernières semaines⁴⁹, ce qui ajoute à la complexité des règles du régime. Le nombre de semaines utilisées dépendant du taux de chômage régional⁵⁰ fait donc en sorte que, pour une même rémunération, le taux de prestation sera différent d'une région à l'autre, et ce, même pour les prestations de maternité, parentales et de maladie.

Ce changement a fait suite à une série de projets pilotes dits « des meilleures 14 semaines » qui ont été en vigueur dans certaines régions de 2005 à 2013. Ces projets pilotes avaient pour but de vérifier si le calcul du taux de prestations hebdomadaires fondé sur les 14 meilleures semaines de rémunération assurable encouragerait les prestataires à accepter tout emploi disponible avant de demander des prestations d'assurance-emploi.

Les réactions à ce changement entendues par la Commission sont les suivantes :

- Dans les régions économiques où le projet pilote n'était pas en vigueur, le changement législatif est accueilli positivement puisqu'il est toujours, soit neutre, soit plus avantageux que la méthode antérieure de calcul pour les prestataires;
- Par contre, dans les régions économiques où le projet pilote était en vigueur, ce changement réduira le taux de prestations d'un nombre indéterminé de prestataires.

4.2.1 LES ÉVALUATIONS DES PROJETS PILOTES DES 14 MEILLEURES SEMAINES

En 2011-2012, le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi indique que 371 370 prestataires, soit 57 % de tous les prestataires dans les régions visées, ont reçu des

prestations hebdomadaires plus élevées en raison du projet pilote⁵¹. La majorité des personnes ayant bénéficié de ces mesures sont des femmes⁵² et des jeunes. Ces personnes ont reçu en moyenne des prestations hebdomadaires plus élevées de 50 \$, soit 350 \$ au lieu de 300 \$.

La Commission estime que la méthode de calcul du montant des prestations dite des « 14 meilleures semaines » répondait à son objectif d'incitation au travail et craint que le changement décidé par le gouvernement fédéral d'allonger cette période pour la majorité des prestataires soit contre-productif.

C'est pourquoi :

7 | *La Commission recommande d'appliquer à toutes les régions économiques la méthode des 14 meilleures semaines au cours des 52 dernières semaines aux fins du calcul du taux de prestation.*

La Commission estime le coût de cette mesure à environ 200 M\$ pour le Québec et à environ 600 M\$ pour le Canada.

4.3 LES GAINS PERMIS PENDANT LA RÉCEPTION DE PRESTATIONS

En août 2012, le gouvernement fédéral a lancé un projet pilote d'une durée de 3 ans, en vertu duquel le Régime d'assurance-emploi récupère 50 % de toute rémunération gagnée en cours de prestation. Ceci abolit l'exemption des gains de travail qui, depuis 2005, était accordée (75 \$ par semaine ou 40 % du montant de la prestation, selon le plus élevé des deux). Tout gain de travail excédentaire était récupéré à 100 %.

La possibilité de pouvoir cumuler, dans certaines limites, des gains de travail et une prestation d'assurance-emploi s'inscrit dans une optique d'incitation au travail.

En janvier 2013, réagissant aux critiques, le gouvernement a cependant permis que les prestataires ayant bénéficié du projet pilote de 2005 (75 \$ ou 40 %) puissent choisir d'en bénéficier jusqu'en 2015⁵³. Comme la Commission l'a appris par la suite, ce choix comportait en outre l'acheminement de déclarations bihebdomadaires par la poste, en plus d'un traitement manuel par Service Canada, avec les délais que cela comporte.

48. Gouvernement du Canada, *Plan d'action économique de 2012*, (<http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>).

49. Dans la loi de 1996, la période qui servait au calcul des prestations était de 26 semaines.

50. Cette mesure ne s'applique pas aux pêcheurs ni aux personnes qui travaillent à leur compte.

51. Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi, 2012*, p. 60

52. 74,5% des femmes dans les régions visées ont bénéficié de cette mesure par rapport à 46,0% des hommes.

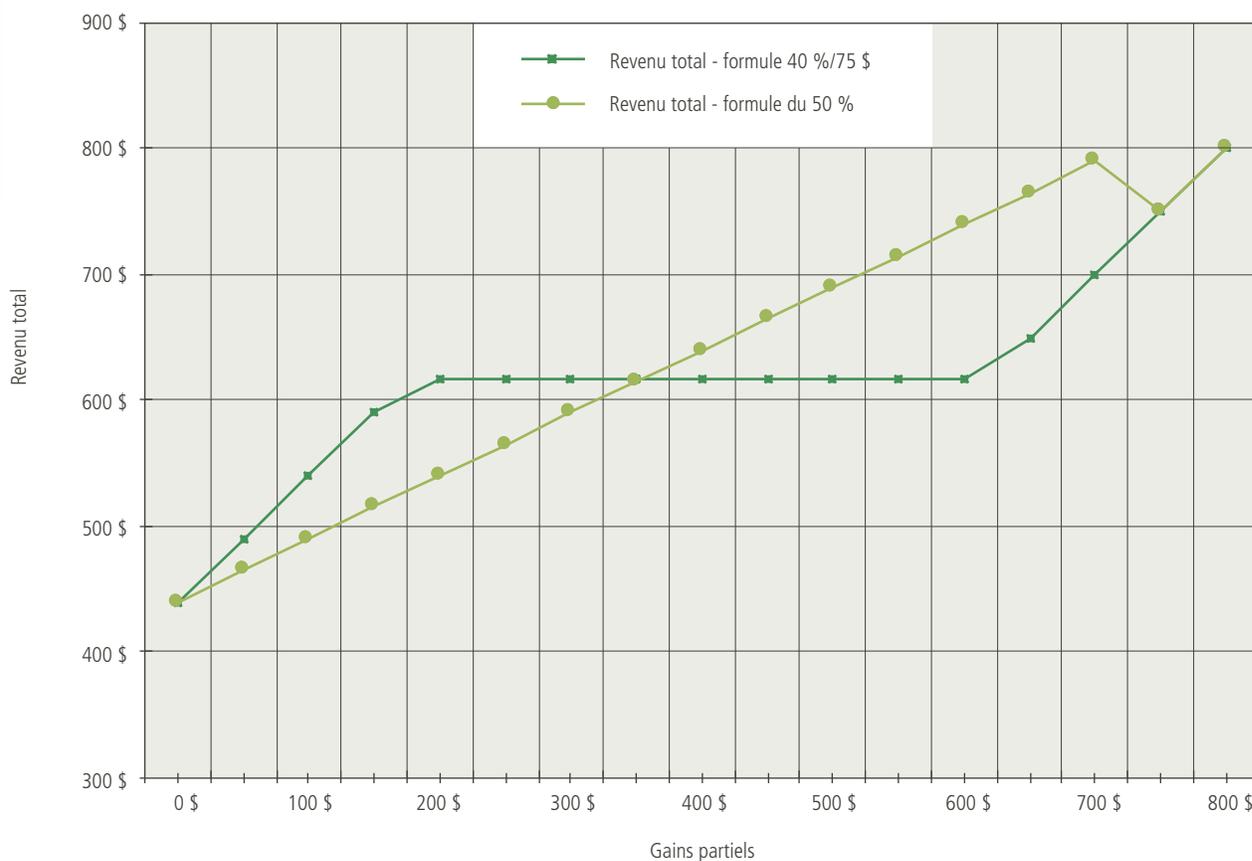
53. *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, Modification du Projet pilote no 18, C.P. 2012-1750, 6 janvier 2013, (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-01-02/html/sor-dors297-fra.html>).

Dans l'ancienne formule, les gains de travail en cours de prestations pouvaient être de trois types :

- i. des gains suffisamment importants pour réduire la prestation à zéro : les semaines de prestations sont alors conservées pour plus tard;
- ii. des gains ne permettant qu'une prestation partielle : celle-ci est alors décomptée des prestations à venir, même dans le cas où le montant n'en serait que très faible;
- iii. des gains moindres que ceux permis par les limites de 40 % ou 75 \$: le prestataire peut alors combiner la totalité de sa prestation avec ses revenus de travail.

La nouvelle formule de 2012 élimine l'exemption de gains faibles (situation iii. ci-dessus) et va plutôt avantager les prestataires ayant des gains relativement importants, bien que partiels, au détriment de ceux qui ne peuvent trouver un emploi que pour une ou deux journées par semaine. La figure 26 l'illustre.

Figure 26 : Revenu total, selon deux projets pilotes(*)
(pour un individu avec un salaire antérieur de 800 \$ par semaine et une prestation de 440 \$ par semaine)



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi.

* Projet pilote n° 1 : formule du 75 \$ ou 40 % du taux de prestation, récupération en sus.

Projet pilote n° 2 : récupération des gains partiels à 50 %, jusqu'à 90 % du salaire antérieur.

On constate que le prestataire n'ayant que de faibles gains partiels était avantagé par la formule de 2005, pourvu que ses gains – si on suppose le même taux de rémunération que celui de son salaire antérieur – ne dépassent pas ceux correspondant à deux jours de travail, soit 44 % de son salaire antérieur. Le prestataire qui travaille 3 jours ou plus est, quant à lui, gagnant sous la formule de 2012. Il lui suffira de travailler 4 jours sur 5 pour que ses revenus totaux atteignent presque son salaire antérieur, toujours au même taux de rémunération que celui de son salaire antérieur, soit 80 % d'effort pour 95 % du salaire!

La nouvelle formule a été mise en œuvre le 5 août 2012, il y a plus d'un an. On peut d'ores et déjà en apprécier les effets. La figure 27 montre que, de 18 % en 1998, la proportion de prestataires ordinaires rapportant des gains au moment de recevoir leurs prestations a diminué à environ 13 % de 2002 à 2005.

De 2006 à 2011, cette proportion a augmenté pour rejoindre le seuil de 18 % atteint précédemment. Dans la seconde moitié de l'année 2012 et au cours des huit premiers mois de 2013, la tendance s'est à nouveau renversée, ce qui laisse présager qu'elle se fixera à moins de 14 % pour l'année 2013. Avec des variations, les mêmes tendances sont observées ailleurs au pays.

Figure 27 : Prestataires avec gains déclarés en proportion du total, Québec, de 1997 à 2013



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données de Statistique Canada, série CANSIM 276-0022 (série désaisonnalisée, prestataires ordinaires de janvier à août pour l'année 2013).

On peut penser que, lors de la récession de 2008-2009, l'afflux de nouveaux prestataires a influencé la tendance à la hausse, mais celle-ci s'est en fait amorcée dès 2006, après la mise en œuvre du projet pilote sur les gains admissibles en décembre 2005. La baisse radicale observée en 2013 est probablement attribuable aux effets dissuasifs du nouveau projet pilote.

Les Rapports annuels de contrôle et d'évaluation ont souligné que les prestataires fréquents étaient ceux qui, d'une part, travaillaient le plus pendant leur période de prestations et qui, d'autre part, tiraient le meilleur parti des règles sur les gains admissibles, tablant sur leur connaissance du régime. Ces prestataires fréquents cherchaient en premier lieu à travailler de pleines semaines, à la fois pour préserver leur droit aux prestations et pour se prémunir contre un prochain épisode de chômage (situation i. ci-dessus). En second lieu, à défaut d'une pleine semaine de travail, ils visaient à limiter leurs gains en fonction des seuils permis, pour maximiser leurs revenus (situation iii. ci-dessus). De toute évidence, ils évitaient les situations qui ne leur auraient valu qu'une prestation partielle (situation ii. ci-dessus).

La Commission a entendu plusieurs témoignages critiquant les nouvelles modalités. D'abord, la règle des 50 % engendre pour les prestataires une perte de revenus, déjà faibles de toute façon, ce qui rend le travail à temps partiel peu attrayant pendant la basse saison – sans oublier le fait que même une prestation réduite diminue d'une pleine semaine le compteur des semaines de prestations d'assurance-emploi. En second lieu, certains employeurs ont indiqué qu'il leur est désormais plus difficile de recruter des travailleurs pour des tâches de courte durée. On cite par exemple des municipalités qui embauchent occasionnellement des ouvriers pour des travaux de voirie, de déneigement ou même comme pompiers.

On peut aussi considérer le traitement que réserve la nouvelle formule du 50 % à un prestataire moyen. Présentement, le salaire assurable moyen des prestataires québécois est d'environ 730 \$ par semaine, ouvrant droit en chiffres ronds à une prestation de 400 \$ par semaine. Supposons que cet individu travaille 6 mois et qu'il est chômeur-prestataire le reste de l'année, sauf durant les 2 semaines du délai de carence : ses revenus annuels seront de 28 580 \$, son impôt total de 4 532 \$ et son revenu net de 24 048 \$ – son taux marginal d'imposition étant de 28,5 %. Si on offre à ce chômeur-prestataire 15 heures de travail, disons à 16 \$/heure, qui lui feraient gagner 240 \$, combien lui restera-t-il? L'assurance-emploi lui soustrayant 50 % ou 120 \$, ses revenus bruts sont ainsi portés à 28 700 \$, son impôt passe à 4 566 \$ et son revenu net sera de 24 134 \$. Son gain net de travail sera de 86 \$, ce qui signifie pour lui l'équivalent d'un taux d'imposition de 62 %⁵⁴ et un salaire net de 5,73 \$/heure.

La Commission estime qu'il est possible d'atténuer, sinon d'éliminer ces effets, en établissant des modalités qui feront en sorte que les bénéficiaires se verront davantage encouragés à se trouver un emploi, même à temps partiel.

En premier lieu :

8 *La Commission recommande que l'on revienne à la règle précédente : un prestataire pourra à nouveau toucher des gains d'un emploi à temps partiel allant jusqu'à 75 \$ ou 40 % de son taux de prestation, sans toucher sa prestation. Comme par le passé, tout montant additionnel sera soustrait de sa prestation.*

La Commission estime le coût de cette mesure à environ 30 M\$ au Québec et à environ 100 M\$ au Canada.

En second lieu :

9 *La Commission recommande, qu'advenant le cas où les gains d'un prestataire dépassent le niveau permis et réduisent ses prestations, que les semaines ainsi versées ne soient soustraites du total payable qu'en proportion du montant effectivement payé.*

La Commission estime que cette recommandation n'a pas d'incidence financière majeure et, qu'en plus, elle contribue à l'incitation au travail.

À titre d'exemple :

Si un prestataire reçoit normalement une prestation de 400 \$ par semaine et qu'il obtient des gains de 300 \$, il verra sa prestation réduite de 140 \$, soit le montant qui dépasse de 40 % de son taux de prestation. Il recevra ainsi une prestation de 260 \$. Puisque cette semaine de prestations ne représente que 65 % d'une pleine semaine, le solde de 35 % lui ouvrira un droit partiel en fin de durée. De la sorte, s'il engrange 10 semaines de travail à ce taux, sa durée de prestations ne sera réduite que de 6,5 semaines, et non de 10 semaines comme c'est le cas actuellement. Advenant qu'il épuise ses prestations, ceci lui vaudra un gain net de 3,5 semaines de prestations. Cette formule serait plus susceptible d'encourager les prestataires à accepter les emplois disponibles.

4.4 LA FIN DU PROJET PILOTE DES 5 SEMAINES SUPPLÉMENTAIRES

4.4.1 LA SITUATION DE 2004 À 2012

En 2004, à la suite de revendications répétées des acteurs socio-économiques des régions les plus défavorisées, le gouvernement fédéral a mis en place un projet pilote qui prolongeait de 5 semaines la durée maximale de prestation dans 25 régions du Canada, dont 6 régions du Québec. Ces projets ont été reconduits tous les deux ans jusqu'en 2012.

54. Dans une veine semblable, l'Institut Fraser a publié un rapport qui critique des taux marginaux d'imposition que les auteurs considèrent trop élevés au Canada, qui atteignent un maximum de 50 %, (<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/economic-costs-of-increased-marginal-tax-rates-in-canada.pdf>).

Au Québec, ce projet pilote a été rendu disponible dans les régions économiques de l'assurance-emploi énumérées ci-après, sachant que ces régions diffèrent des régions administratives déterminées par le gouvernement du Québec :

- Bas-Saint-Laurent-Côte-Nord;
- Centre du Québec qui inclut notamment une partie de la région de l'Estrie, des MRC du Bas-Richelieu, de l'Amiante et du Haut St-François;
- Chicoutimi-Jonquière;
- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine;
- Nord-ouest du Québec qui englobe, en plus de l'Abitibi-Témiscamingue, les sous-régions de la Gatineau, du Pontiac, la MRC d'Antoine-Labelle et le Nunavik;
- Trois-Rivières, incluant une partie de la Mauricie et Bécancour.

Au Québec, 42 500 chômeurs ont eu recours, pendant au moins une semaine, aux prestations offertes par ce projet pilote parce qu'il n'y avait pas suffisamment de travail disponible dans leur région ou dans leurs secteurs d'activités, pour revenir à l'emploi

plus rapidement ou accéder à un nouvel emploi. Globalement, ces chômeurs ont perçu des prestations supplémentaires pour un montant de 80,1 M\$ en 2011-2012⁵⁵. Dans plusieurs cas, ils ont pu éviter, ou au moins nettement limiter, la période séparant la fin des prestations et la reprise du travail, période pendant laquelle ils se retrouvent sans revenu; c'est ce qu'on appelle communément le « trou noir » ou la période « creuse ».

Parmi les changements apportés au Régime d'assurance-emploi en 2012, ce projet pilote n'a pas été reconduit et aucune mesure de transition n'a été prévue pour les prestataires qui en bénéficiaient. La figure 28 ci-dessous donne un aperçu des effets de cette abolition.

En supposant que les personnes travaillent pendant 20 semaines, à raison de 35 heures par semaine, la durée des prestations varie considérablement d'une région à l'autre, selon le taux de chômage à une période donnée. Tous les chômeurs, y compris ceux qui résident dans les régions à haut taux de chômage, se retrouvent sans revenu pendant une période de 4 à 12 semaines entre la fin des prestations et leur retour à l'emploi. Le prolongement de 5 semaines de la période de prestations dans les régions les plus défavorisées sur le plan de l'emploi prend alors une importance particulière.

Figure 28 : Durée des prestations après 20 semaines de travail (simulation pour la période du 7 octobre au 3 novembre 2012)

Régions	Taux de chômage du 7 octobre au 3 novembre 2012	Nombre de semaines de prestations pour 20 semaines de travail (700 heures)	Total Emploi + Prestations
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	12,8	28	48
Québec	5,5	14	34
Trois-Rivières	7,7	18	38
Centre-sud du Québec	5,1	14	34
Sherbrooke	7,9	18	38
Montérégie	6,6	16	36
Montréal	8,2	20	40
Centre du Québec	8,2	20	40
Nord-ouest du Québec	9,3	22	42
Bas-Saint-Laurent-Côte-Nord	9,8	22	42
Hull	6,1	16	36
Chicoutimi-Jonquière	7,3	18	38

Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi.

55. Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*.

4.4.2 UNE TRANSITION ÉCONOMIQUE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

C'est la situation économique difficile des travailleurs saisonniers dans certaines régions qui a justifié la mise en place de ce projet pilote des cinq semaines supplémentaires. Or, durant la période allant de 2004 à 2012, l'économie s'est quelque peu redressée dans quelques régions ou sous-régions, tout en demeurant précaire dans la plupart des six régions précitées.

En effet, la crise forestière a frappé durement l'économie des régions où elle sévit toujours. Les quotas de pêche fixés par Pêches et Océans Canada ont été réduits pour plusieurs espèces limitant d'autant les perspectives d'emploi dans la pêche et la transformation des produits marins. Le secteur manufacturier dans son ensemble n'a cessé de perdre des emplois durant cette période.

En dépit de cette conjoncture défavorable, les acteurs économiques ont intensifié leurs efforts afin de stimuler et diversifier l'économie des régions, permettant ainsi d'offrir des emplois plus stables et de plus longue durée. Les régions nordiques ont tiré profit du boom minier et du développement de grands projets hydroélectriques; la Gaspésie a réussi à créer quelque 1 200 emplois dans la filière éolienne. Presque partout, l'activité touristique a connu un certain essor.

De plus, diverses initiatives de jumelage d'entreprises ont vu le jour afin de prolonger la durée d'emploi des travailleurs saisonniers. C'est le cas du Regroupement des employeurs du secteur bioalimentaire de la Gaspésie qui a favorisé des ententes entre une dizaine d'entreprises de transformation de produits marins permettant à plus de 800 employés de travailler dans diverses usines. Ces ententes ont aidé à stabiliser la main-d'œuvre et à procurer des emplois de plus longue durée.

D'autres exemples ont été rapportés à la Commission, notamment de la part des entreprises du secteur touristique qui s'efforcent de maintenir employée une même main-d'œuvre engagée à la fois dans des activités estivales et hivernales.

Les leaders économiques régionaux savent pertinemment que l'activité économique demeure une condition essentielle au développement de leur région et à l'occupation du territoire. Tous souhaitent que la transition vers une économie procurant un grand nombre d'emplois plus stables s'opère plus rapidement. Mais la réalité peut être autre et il faut un certain temps pour diversifier l'économie d'une région. Dans ce contexte, le projet pilote, comme celui mis en place en 2004, représente une mesure d'atténuation d'une situation particulière de chômage, situation que l'on souhaite temporaire. Ce projet ne constitue pas une solution durable, mais dans une phase de transition économique, il s'avère important, voire essentiel.

L'abolition subite de ce projet pilote a des répercussions importantes dans certaines régions et certains secteurs économiques.

Elle a notamment pour effet de :

- priver de revenu quelques milliers de travailleurs pendant plusieurs semaines;
- contraindre certains travailleurs à recourir à l'aide sociale, alourdissant de ce fait la charge financière du gouvernement du Québec;
- perturber l'économie locale dans les régions où une proportion non négligeable de chômeurs subit ce « trou noir ». Les mémoires qu'ont présentés à la Commission des représentants des Îles-de-la-Madeleine, de la Côte-Nord et de la Gaspésie le démontrent clairement;
- susciter une augmentation du taux de roulement des employés pour les employeurs de certains secteurs d'activité où se retrouvent les travailleurs affectés par l'abolition des projets pilotes. Les employeurs craignent fortement que ce phénomène aille en s'amplifiant en 2014 après une deuxième année d'application de cette mesure;
- créer des inquiétudes portant à penser que la fin du projet pilote peut accélérer la dévitalisation de plusieurs communautés rurales selon des représentants de certaines municipalités et de Conférences régionales des élus.

La Commission a également entendu des témoignages à propos de certains effets indésirables du maintien des projets pilotes. Des employeurs ont en effet déploré le manque d'incitation au travail d'employés, une fois qu'ils ont effectué le nombre d'heures requis pour être admissible à l'assurance-emploi, même s'il s'agit d'une minorité d'individus. Ils disent avoir observé un changement de comportement de ces travailleurs en 2013, compte tenu des nouvelles exigences pour être admissible à l'assurance-emploi. Les nouvelles règles incitent en outre les employeurs à chercher plus ardemment des alliances avec d'autres entreprises afin de prolonger les saisons de travail.

Il est clair que les projets pilotes doivent répondre à des problématiques d'emploi très particulières et qu'il est essentiel de préserver l'incitation au travail. Ces projets pilotes doivent s'inscrire dans une vision active et dynamique du développement, vision selon laquelle les employeurs tendent activement à diversifier leurs activités et les travailleurs se préparent à occuper un emploi complémentaire, chez eux ou ailleurs, lorsque la durée de l'emploi saisonnier ou principal peut difficilement être prolongée.

4.4.3 AGIR AVEC PRUDENCE

La Commission, tout comme la presque totalité des personnes et des organismes qu'elle a entendue, reconnaît l'importance de périodes d'emploi les plus longues possible pour le plus grand nombre de personnes disponibles pour l'emploi.

Dans certaines régions, il y a nécessité d'offrir un soutien du revenu sous la forme d'une prolongation de la période de prestation pour les travailleurs. Cette nécessité s'impose en particulier dans les sous-régions plus isolées où les possibilités d'occuper un « emploi complémentaire » s'avèrent nettement plus restreintes.

La Commission ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait d'évaluer à sa juste mesure les effets de la non-reconduction des projets pilotes. Cette mesure a des effets très variables selon les personnes, leur type d'emploi, leur âge, leur lieu de résidence, leurs responsabilités familiales, leur accès à la formation, leur potentiel réel de mobilité, etc. On ne saurait appliquer une mesure universelle à des situations aussi variées. Il est nécessaire d'analyser plus finement les retombées des projets pilotes avant d'y mettre un terme au risque d'appauvrir des travailleurs qui, en toute bonne foi, n'ont aucune autre alternative pour percevoir un revenu de travail pendant ces périodes.

10 *La Commission recommande la réalisation d'une véritable étude d'impact, spécifiquement sur les effets du projet pilote des 5 semaines supplémentaires, au cours des deux prochaines années, dans les régions du Québec et auprès des chômeurs. En attendant la conclusion de cette étude, la Commission recommande de reconduire les projets pilotes dans les régions répondant aux critères du dernier projet pilote.*

La Commission estime le coût de la prolongation du projet pilote des cinq semaines supplémentaires à environ 90 M\$ par année au Québec et à environ 300 M\$ pour le Canada.

4.5 LE TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

4.5.1 LE DISPOSITIF EN VIGUEUR JUSQU'EN 2012

À l'instar de la grande majorité des programmes qui versent des prestations ou des paiements de transfert aux individus, le régime d'assurance-emploi prévoit un mécanisme d'appel des décisions rendues par les employés chargés de son administration.

Avant la réforme de 2012, un prestataire d'assurance-emploi qui était insatisfait d'une décision rendue pouvait faire appel à trois instances :

1. Le Conseil arbitral de l'assurance-emploi, organisme de première instance composé de trois personnes : un assesseur dit patronal, un assesseur issu du milieu syndical et le président nommé par le gouvernement;
2. Un Juge-arbitre, seconde instance d'appel, (20 à 40 juges de la Cour fédérale ou juges retraités des cours supérieures provinciales);
3. La Cour d'appel fédérale, puis la Cour suprême.

Les conseils arbitraux constituaient la clé de voûte du système d'appels. On en comptait 83 au Canada, dont 24 au Québec. Quelque 900 membres siégeaient à temps partiel à ces conseils arbitraux, habituellement deux jours par mois. Situés dans chaque région, ils étaient facilement accessibles et leurs membres connaissaient bien le contexte régional du marché du travail et de l'emploi.

Les conseils arbitraux entendaient de 20 000 à 25 000 appels par année⁵⁶ au Canada dont près du quart recevait une décision favorable au prestataire, à l'encontre de la position originale de la Commission de l'assurance-emploi. Selon les données de la Commission, 99 % des décisions étaient rendues à l'unanimité, ce qui a été confirmé par les témoignages donnés à la Commission lors des audiences publiques. Au cours des cinq dernières années, quelque 2 000 décisions rendues annuellement ont aussi été renvoyées à un Juge-arbitre, dont seulement 500 par la Commission de l'assurance-emploi. Environ 16 % des décisions rendues par un Juge-arbitre ont été favorables aux prestataires en 2011-2012, selon le dernier Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi.

La Commission a reçu plusieurs mémoires, avis et témoignages qui, tous, exprimaient une opinion favorable à l'égard du travail des Conseils arbitraux. Plusieurs représentants patronaux et syndicaux

56. Ces chiffres représentent environ 1 % du total des demandes de prestations formulées chaque année.

ayant siégé au sein de cette instance d'appel, de même que les porte-parole des groupes de défense des chômeurs, ont déploré la disparition d'un mécanisme qui fonctionnait bien, était peu coûteux et qui offrait au prestataire un lieu convivial pour exprimer son point de vue, sans formalisme et sans lui occasionner des dépenses importantes. On en appréciait aussi sa rapidité pour rendre une décision.

4.5.2 LA CRÉATION DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Depuis le 1^{er} avril 2013, le prestataire qui est insatisfait d'une décision de la Commission d'assurance-emploi du Canada doit, en premier lieu, présenter une demande de révision à la même Commission. Par la suite, s'il n'est toujours pas d'accord avec la décision rendue dans son cas, il peut faire appel au Tribunal de la sécurité sociale (TSS)⁵⁷. Ce nouvel organisme constitue depuis cette date l'instance d'appel pour les décisions prises par l'administration de l'assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse. Le Tribunal est composé d'au plus 74 membres nommés par le gouvernement⁵⁸ et qui travaillent à temps plein.

On peut résumer ainsi les nouvelles procédures d'appel :

1. Révision administrative de la décision par la Commission de l'assurance-emploi. La demande de ce réexamen doit se faire dans les 30 jours qui suivent la décision originale de la Commission;
2. Présentation par le prestataire d'un premier appel auprès de la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale, dans les 30 jours suivant la révision administrative. Cet appel du prestataire pourrait être rejeté de façon sommaire, mais l'appelant pourra d'abord soumettre ses observations;
3. Un deuxième appel est possible : nouvelle démarche, cette fois, auprès de la Division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale;
4. Recours, comme par le passé, à la Cour d'appel fédérale puis à la Cour suprême.

Notons que les appels déposés au Tribunal de la sécurité sociale ne sont entendus et décidés que par un seul membre. Ce membre a le choix de rendre ses décisions, soit sur la foi du dossier écrit, soit en tenant une audience téléphonique ou par visioconférence, soit en entendant le prestataire en personne – cette dernière procédure se voulant l'exception. L'illustration à la page suivante présente schématiquement la nouvelle procédure d'appel d'une décision rendue par les fonctionnaires chargés de l'administration du Régime d'assurance-emploi⁵⁹. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la procédure s'est considérablement complexifiée.

4.5.3 L'ÉVALUATION À CE JOUR DU TRIBUNAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Selon les témoignages recueillis par la Commission, l'implantation du Tribunal de la sécurité sociale s'est déroulée avec bien des heurts et des problèmes. De longs délais ont été rapportés, atteignant souvent plusieurs mois avant que des prestataires reçoivent non seulement un avis d'audience, mais même un simple accusé de réception. Fin octobre, des représentants d'organismes voués à la défense des chômeurs attendaient toujours de plaider leur première cause devant ce Tribunal entré en fonction plus de six mois auparavant.

En ce qui a trait aux aspects juridiques du nouveau mécanisme, la Commission a sollicité l'opinion du Barreau du Québec. Le Barreau a soumis son avis, selon lequel « il est permis de remettre en question l'équité procédurale des méthodes introduites par la réforme législative⁶⁰ ». Il s'est prononcé sur l'accessibilité véritable d'un prestataire à un mécanisme crédible d'appel d'une décision qui le concerne. Les points suivants citent le Barreau du Québec ou résument le point de vue qu'il a exprimé.

À l'égard de la *révision administrative* effectuée par la Commission de l'assurance-emploi, le Barreau y voit trois lacunes importantes parmi lesquelles :

1. La Commission de l'assurance-emploi n'a aucune limite de temps pour traiter le dossier. Or, bon nombre des personnes qui voient leurs prestations d'assurance-emploi refusées ou interrompues n'ont pas d'autre source de revenus.
2. Le mécanisme ne prévoit pas la communication préalable au prestataire des faits et des motifs qui sont retenus contre lui et qui sont à l'origine de la décision défavorable, à moins de soumettre une demande d'accès à l'information⁶¹.

Le Barreau soulève six (6) problèmes importants quant au mode de fonctionnement de la première instance d'appel soit celle de la Division générale du Tribunal de la sécurité sociale :

1. **L'obligation de présenter des observations écrites** : ce qui représente un lourd fardeau de travail pour bon nombre de prestataires. Auparavant, le Conseil arbitral acceptait des représentations orales;
2. **Les appelants ne recevront pas de dossier consolidé préalablement à l'audience devant le membre du tribunal** : cette manière de faire exige du prestataire de l'organisation et des ressources techniques qui font défaut à beaucoup des citoyens, surtout lorsqu'ils sont démunis financièrement comme le sont souvent les prestataires qui contestent une décision;

57. Projet de loi C-38, section 6 de la partie 4, Parlement du Canada, 2012, (<http://www.parl.gc.ca/legisinfo/BillDetails.aspx?billId=5514128&Mode=1&View=8&Language=F>).

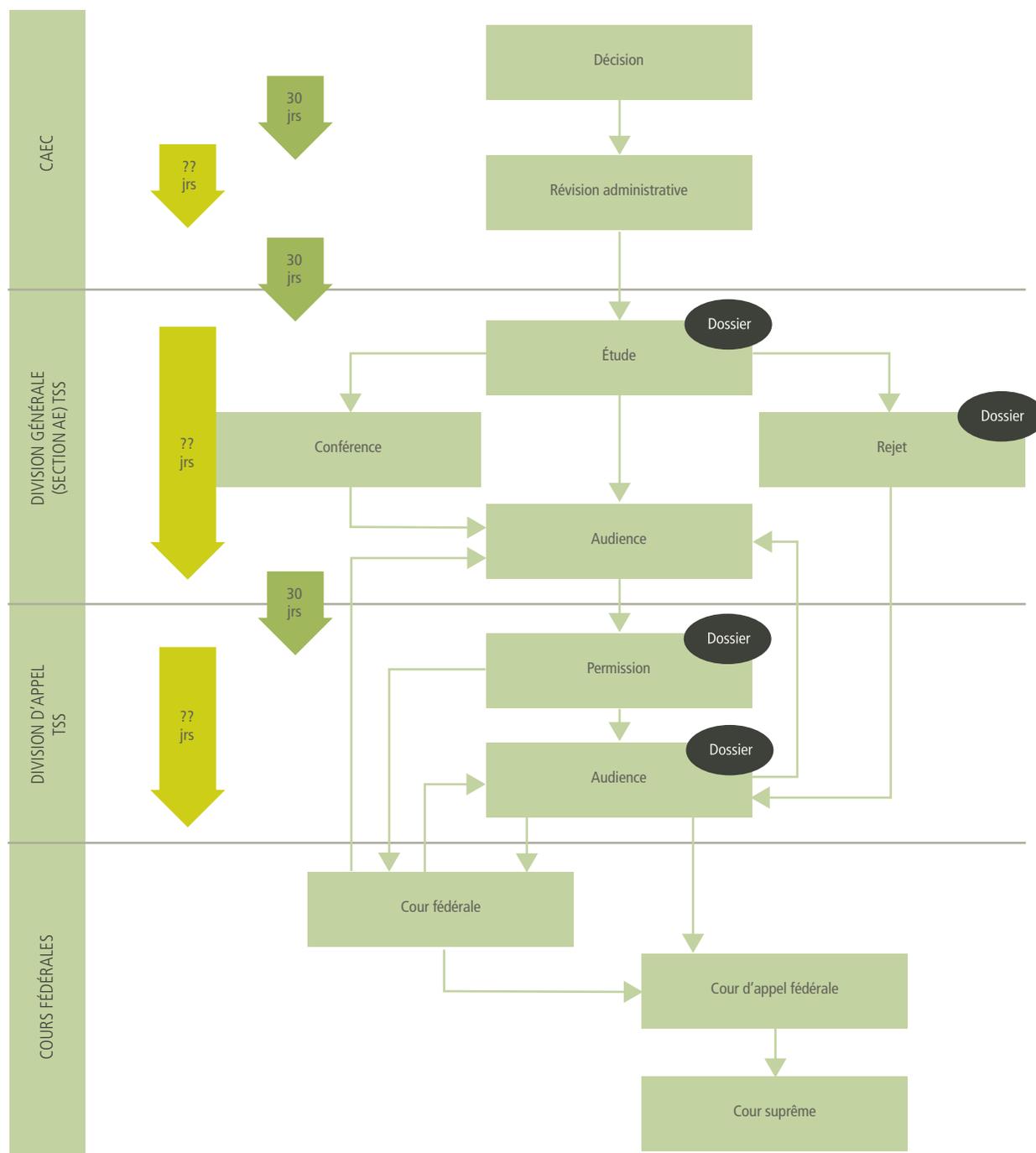
58. Parmi eux, 33 sont affectés à la Section de l'assurance-emploi de la Division générale et 7 à la Division d'appel.

59. Ceci vaut aussi pour le Régime de pension du Canada et de la Sécurité de la vieillesse.

60. Barreau du Québec, *Observations et commentaires du Barreau du Québec sur l'assurance-emploi*, mémoire présenté lors des audiences de la Commission le 10 octobre 2013.

61. Journal Le Devoir, *Assurance-emploi - L'accès à l'information avant l'accès au dossier*, 23 octobre 2013.

Figure 29 : Le nouveau processus d'appel du Régime d'assurance-emploi (présentation schématique)



Source : Barreau du Québec, octobre 2013.

CAEC : Commission de l'assurance-emploi du Canada.

AE : Assurance-emploi.

TSS : Tribunal de la sécurité sociale.

3. **La généralisation des audiences par voie électronique :** visioconférence ou conférence téléphonique. L'expérience démontre que ces techniques alourdissent le déroulement de l'audience, sont loin d'être toujours fiables et s'avèrent dans certains cas totalement inappropriées comme mode d'audition;
4. **L'absence de délai pour rendre une décision :** du fait que la période d'attente précédant l'audience implique une absence totale de revenus, en plus de l'obligation d'assumer les frais afférents à l'appel, les travailleurs risquent de renoncer à leurs droits;
5. **Les membres du Tribunal travaillent seuls et à partir de leur domicile respectif :** cette déterritorialisation du travail des membres rend plus ardue la compréhension des caractéristiques spécifiques – géographique, sociale et économique – du marché du travail local où vit le prestataire;
6. **Le niveau d'indépendance des membres du Tribunal de la sécurité sociale :** la sélection et le renouvellement des mandats des membres de ce tribunal relèvent d'une décision gouvernementale, ce qui peut être perçu comme un manque d'indépendance. Tout comme le Barreau, la Commission s'interroge sur le processus de nomination des membres et son manque d'indépendance apparent⁶².

42

Au sujet de la *deuxième instance d'appel*, soit la Division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale, le Barreau soulève des problèmes comparables à ceux exprimés plus haut : absence de délais pour rendre une décision, lourdeur du processus, absence de recueil des décisions et question de l'indépendance des membres du Tribunal.

La Commission sait gré au Barreau du Québec d'avoir gracieusement préparé cette opinion sur le Tribunal de la sécurité sociale. À la lumière de cet important examen par une instance compétente et de plusieurs témoignages livrés lors des audiences par d'autres experts et représentants d'organismes, la Commission est d'avis que les procédures prévues par le Tribunal de la sécurité sociale posent de sérieux problèmes d'accès au mécanisme d'appel des décisions relatives au Régime d'assurance-emploi.

Par ailleurs, comme on l'a vu précédemment, la Loi sur l'assurance-emploi est d'une grande complexité. Déjà en 1986, la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, présidée par M. Claude Forget, recommandait « que des fonds soient accordés à certains groupements agréés, comme les organismes d'action chômage, pour aider les employeurs et les travailleurs à interjeter appel ». La Commission est d'avis que cette recommandation mérite examen.

La Commission déplore l'abolition des conseils arbitraux parce qu'ils constituaient une instance d'appel facilement accessible aux prestataires d'assurance-emploi, qu'ils avaient développé une grande expertise et qu'ils bénéficiaient d'une réputation d'indépendance.

11 / *À défaut de maintenir les conseils arbitraux, la Commission recommande que la situation de précarité financière d'un grand nombre de chômeurs soit prise en compte dans la mise en place du Tribunal de la sécurité sociale.*

12 / *La Commission recommande de s'assurer du fonctionnement optimal du Tribunal de la sécurité sociale, de régler les délais de décision à prendre par les diverses instances d'appel, de s'assurer que les raisons qui motivent une décision négative soient transmises au prestataire et à son représentant dès l'étape de la révision administrative, que le prestataire ne soit pas obligé de produire une défense détaillée par écrit et qu'il puisse être entendu par l'instance d'appel à une distance raisonnable de son lieu de résidence.*

13 / *La Commission recommande que les décisions du Tribunal de la sécurité sociale soient rendues publiques de façon prompte et accessible.*

62. Journal Le Devoir, Assurance-emploi - Le Tribunal de la sécurité sociale recrute chez les conservateurs, 15 mars 2013.

5 | AUTRES IMPACTS SIGNALÉS LORS DES AUDIENCES

5.1 LA SAISONNALITÉ ET L'ASSURANCE-EMPLOI

5.1.1 LES ACTIVITÉS DE NATURE SAISONNIÈRE

Comme on l'a vu précédemment, il y a une diversité insoupçonnée d'activités de nature saisonnière qui va nettement au-delà de l'exploitation des ressources naturelles, comme la pêche, l'agriculture ou la forêt. On retrouve des emplois saisonniers dans le tourisme, les milieux de l'enseignement, la construction, les transports, dans les services publics (ministères, sociétés d'État et municipalités), la transformation alimentaire, les services communautaires, les loisirs, le divertissement, etc. L'activité saisonnière touche l'ensemble des régions du Québec.

Les activités saisonnières se situent, dans plusieurs cas, en amont d'activités industrielles de grande envergure. Le représentant de la Fédération des coopératives forestières du Québec l'a rappelé avec justesse : « L'industrie de l'aménagement forestier génère un chiffre d'affaires de 150 M\$ par année pour la sylviculture et d'environ 1 G\$ pour la récolte et le transport de bois. Il s'agit cependant de deux segments de l'activité forestière indispensables pour approvisionner l'industrie de la transformation (sciage, panneaux et pâtes et papiers) qui elle, génère un chiffre d'affaires global de 15 G\$ »⁶³

C'est encore plus déterminant pour la production agricole et la pêche commerciale qui génèrent des recettes de 8,5 G\$⁶⁴ et servent d'intrant majeur à une industrie de la transformation alimentaire, le plus important segment du secteur manufacturier au Québec, avec 2 400 entreprises, près de 65 000 employés et des livraisons de 23,8 G\$ en 2012.

La saisonnalité touche aussi des services publics essentiels, notamment le transport scolaire, la lutte contre les incendies de forêt et le déneigement des routes, pour ne désigner que ceux-là.

Les activités saisonnières sont conditionnées par différents impondérables sur lesquels les acteurs de l'industrie n'ont pas prise : les conditions climatiques qui affectent notamment l'agriculture, les travaux forestiers, l'horticulture, et l'aménagement paysager; la disponibilité de la ressource qui dicte la saison de la pêche; les périodes plus intensives de travail, comme c'est le cas lors de la saison des impôts à Revenu Québec; l'arrêt prévu des activités régulières, dans le secteur de l'enseignement par exemple ou la présence de la clientèle à certaines périodes de l'année, comme dans l'industrie touristique.

Enfin, les activités saisonnières peuvent être interrompues pour des raisons qui ne relèvent ni des employeurs, ni des salariés. À certaines périodes de l'année, le risque élevé d'incendie entraîne un arrêt des activités en forêt. D'autres travaux forestiers, agricoles ou en aménagement paysager sont, au contraire, suspendus lorsque les pluies sont trop abondantes ou durent trop longtemps. Certaines réglementations ou décisions gouvernementales conditionnent fortement la durée et l'intensité du travail saisonnier: le calendrier scolaire, les quotas de pêche, le régime forestier, les crédits alloués à la sylviculture, etc.

5.1.2 LA SAISONNALITÉ ET L'EMPLOI

Les emplois de nature saisonnière s'exercent dans un contexte de changements technologiques et économiques profonds. La mécanisation, la concurrence sur les marchés internationaux et les impératifs du respect de l'environnement imposent des conditions nouvelles aux entreprises et changent la nature des emplois. On a besoin d'un nombre nettement moins élevé de travailleurs pour exploiter une mine ou la forêt, mais les emplois sont de plus en plus spécialisés. Bien sûr, il existe des travaux saisonniers qui ne font pas appel à une main-d'œuvre spécialisée, mais une proportion grandissante des emplois saisonniers fait appel à des compétences spécifiques. L'expertise requise pour occuper ces emplois s'acquiert au terme d'activités de formation qui sont coûteuses et peuvent s'échelonner sur plusieurs années.

Les emplois saisonniers sont de durée fort variable. Ils vont de 14 semaines dans plusieurs segments du secteur des pêches et du tourisme à plus de 30 semaines dans celui de l'horticulture et même à plus de 40 semaines dans l'enseignement.

En raison de la nature même de la saisonnalité, l'emploi est interrompu pour des périodes plus ou moins longues de travail. Ces périodes d'interruption ne varient pas beaucoup d'une année à l'autre dans un secteur donné. Elles sont même hautement prévisibles. Les travailleurs saisonniers, dans une forte proportion, ont souvent recours à l'assurance-emploi à titre de soutien du revenu pendant les périodes de chômage.

Compte tenu de la finalité du Régime d'assurance-emploi, les travailleurs saisonniers qui reçoivent des prestations sont tenus de chercher activement du travail. Il y a de fortes probabilités que cet emploi se situe en dehors du secteur d'activités pour lequel le travailleur saisonnier est davantage spécialisé ou formé. Dans certains secteurs, cet « emploi complémentaire » offre une rémunération inférieure au travail saisonnier (certains emplois saisonniers de courte durée sont particulièrement exigeants sur le plan physique et nécessitent de longues heures de travail, ce qui explique leur niveau relativement élevé de rémunération).

63. Fédération québécoise des coopératives forestières. mémoire présenté à la Commission, juillet 2013.

64. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, données produites en 2012.

5.1.3 LA CONCURRENCE POUR LA MAIN-D'ŒUVRE

Avec la raréfaction de la main-d'œuvre, les secteurs sont en concurrence pour attirer des travailleurs. Au sein d'un même secteur, la concurrence entre les entreprises s'accroît elle aussi.

Les entreprises qui ne peuvent offrir que des emplois saisonniers ou temporaires sont désavantagées sur le plan du recrutement ou de la rétention de la main-d'œuvre, surtout la main-d'œuvre qualifiée. En effet, une vaste majorité de travailleurs cherche un emploi le plus stable possible et ils sont davantage attirés par les employeurs qui offrent des postes à plein temps et à longueur d'année. Quelle que soit l'orientation que prendra le Régime d'assurance-emploi, cette concurrence continuera de s'exercer. Elle va même s'accroître avec la diminution du nombre de personnes en âge de travailler.

Dans certains secteurs, des efforts importants sont déployés afin d'allonger la saison d'activités, au sein même de l'entreprise ou du secteur d'une même région ou par des ententes avec des secteurs connexes. Ces efforts visent à procurer un emploi plus régulier, moins précaire, aux travailleurs saisonniers par une diversification des activités de travail. Ils requièrent certains investissements et une réorganisation du travail de la part des employeurs, de même qu'un effort d'adaptation de la part des travailleurs.

Le Regroupement des employeurs du secteur bioalimentaire de la Gaspésie a fait part à la Commission d'une expérience qui a cours depuis 2007. Elle consiste à regrouper neuf (9) entreprises de transformation de produits marins du territoire qui, par entente, font travailler sur une base continue, pendant plus de 22 semaines, quelque 800 employés – alors qu'auparavant, ils ne travaillaient pour la plupart que pour des périodes de 8 à 14 semaines. La Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec, dans un mémoire présenté à la Commission, a fait part également de plusieurs initiatives prises par les entreprises du secteur afin de stabiliser la main-d'œuvre et de raccourcir les périodes de chômage. Des expériences d'alliance entre les entreprises sont également recherchées dans le secteur du tourisme.

Quelques entreprises ayant une activité saisonnière ont fait valoir à la Commission que certains changements apportés par la réforme de l'assurance-emploi pouvaient faciliter leurs efforts de diversification de leurs activités dans la mesure où les salariés sont davantage incités à travailler plus longtemps pour avoir accès aux prestations d'assurance-emploi. Il s'agit, à leurs yeux, d'un élément positif de la réforme. La Commission a aussi entendu des remarques au sujet d'un usage non pertinent du Régime d'assurance-emploi par certains travailleurs et entrepreneurs de la construction, surtout pendant la période estivale.

Plusieurs employeurs offrant des emplois saisonniers ont cependant exprimé de fortes appréhensions sur les effets de la mise en œuvre de cette réforme. En vertu de cette dernière, un grand nombre de

travailleurs occupant un emploi saisonnier sont en effet considérés comme des « prestataires fréquents » sur lesquels Service Canada impose des exigences accrues en matière de recherche active d'emploi. Cela crée, aux yeux des travailleurs concernés et de plusieurs employeurs et intervenants socio-économiques, un climat qui dévalorise les travailleurs et les incite à quitter leur secteur d'emploi.

En ce sens, plusieurs témoignages entendus par la Commission attestent que la réforme va exacerber les problèmes de roulement de main-d'œuvre. Déjà au printemps 2013, les enquêtes menées auprès de plusieurs employeurs du secteur du tourisme, de l'aménagement forestier et de l'horticulture ornementale révèlent qu'un plus grand nombre de travailleurs saisonniers, par rapport aux années antérieures, ne sont pas revenus à l'emploi au début de la saison 2013.

Par exemple :

- Dans le secteur de l'horticulture ornementale, un sondage réalisé au printemps 2013 auprès de 28 entreprises indique qu'en moyenne, 21 % des travailleurs saisonniers ne sont pas revenus à l'emploi en 2013, souvent à des postes clés, ce qui est nettement plus élevé que dans les années antérieures⁶⁵. De même, les problèmes de recrutement se sont nettement accentués. Parmi les employeurs interrogés, 83 % attribuent principalement ces difficultés à la réforme de l'assurance-emploi.
- Dans le secteur du tourisme, un sondage réalisé à la fin juin 2013 dans 19 régions touristiques du Québec et auquel ont répondu 363 entreprises⁶⁶, près d'une entreprise sur deux (48 %) affirme avoir perdu des travailleurs saisonniers qui occupaient des postes clés au sein de leur organisation. Ce taux accru de roulement est attribuable, pour 38 % des employeurs interrogés, aux craintes que la réforme de l'assurance-emploi inspire aux travailleurs concernés (38 %).

L'augmentation du taux de roulement a des conséquences pour les entreprises saisonnières. Le besoin de remplacer un plus grand nombre d'employés d'une année à l'autre et la nécessité de devoir investir pour les former nuisent à la productivité et à la rentabilité des entreprises concernées. Dans les régions où les activités saisonnières accaparent une partie importante des emplois et de l'économie, cela peut accentuer la dévitalisation de certaines communautés, à l'encontre des efforts d'occupation dynamique du territoire.

Des employés et des membres de la direction de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU) ont, eux aussi, exprimé des craintes face à une certaine désertion des employés spécialisés en raison des contraintes imposées aux prestataires fréquents. Il faut de trois à six ans pour former un combattant expert du feu de forêt. Si on ne crée pas des conditions qui favorisent leur retour

65. Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec, mémoire présenté à la Commission, juillet 2013.

66. Association québécoise de l'industrie touristique, *Réforme de l'assurance-emploi : impacts négatifs sur les emplois saisonniers en tourisme*, mémoire présenté à la Commission, juillet 2013.

à l'emploi d'une saison à l'autre, il sera très difficile de maintenir des équipes capables d'effectuer ce travail essentiel à la grandeur du territoire forestier du Québec.

5.1.4 LA PRÉOCCUPATION DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

On pourrait penser que les employeurs qui ne peuvent intéresser des Québécois à occuper les emplois saisonniers pourraient avoir recours aux immigrants à titre de travailleurs temporaires. Si cette solution peut être envisagée à petite échelle, elle ne saurait constituer une solution alternative valable.

L'Union des producteurs agricoles du Québec, qui connaît bien ce programme, signale que ce recours n'est pas économique parce que les travailleurs migrants reçoivent un salaire équivalant à celui qui serait versé à un Québécois et que, de plus, l'employeur doit assumer une partie des frais de transport et d'hébergement de ces travailleurs. Le représentant de l'entreprise Bonduelle Amérique du Nord, qui possède 7 usines de transformation de légumes au Canada, dont 4 au Québec, a témoigné lui aussi des limites du recours aux travailleurs migrants.

Ces travailleurs dépensent l'essentiel de leurs gains de travail dans leur pays d'origine, ce qui est parfaitement légitime. Mais cela contribue peu au développement des communautés. Les représentants des organismes de développement régional, notamment Solidarité rurale du Québec et plusieurs Conférences régionales des élus, rejettent la solution d'un recours important aux travailleurs migrants parce qu'elle contribuerait à amplifier la dévitalisation des régions rurales du fait que ces travailleurs migrants ne font que passer dans leur communauté.

La question de la vitalité et de l'occupation du territoire a été évoquée à maintes occasions lors des audiences publiques de la Commission. Bien que les enjeux de vitalité ne soient pas reliés étroitement aux emplois saisonniers, la place déterminante des activités saisonnières dans l'économie de plusieurs régions incite au rapprochement entre la saisonnalité et l'occupation du territoire.

Le territoire québécois est immeuble. De vastes portions de ce territoire sont inhabitées et difficilement habitables sur une base permanente. Malgré tout, les Québécois ont toujours cherché à repousser les « frontières naturelles » du Québec, notamment par le développement des régions nordiques.

Le concept d'occupation du territoire est assez flou. La Commission considère qu'il doit être compris de façon dynamique. Ce n'est pas le maintien, à tout prix, des populations dans l'espace actuellement habité. Cela étant dit, il est hautement souhaitable que les populations de toutes les régions se stabilisent ou même augmentent.

L'occupation dynamique du territoire doit reposer sur une certaine assise économique. S'il n'y a pas à la base des activités économiques viables, si les écarts de revenus et de développement sont trop

grands, les gens vont choisir d'eux-mêmes d'aller vivre ailleurs. Le sous-emploi a ses limites. C'est pourquoi les régions à haut taux de chômage s'efforcent de diversifier leur économie afin de conserver leur population et de préserver des atouts pour les jeunes et leur famille. L'État doit appuyer ces efforts de diversification.

La mobilité de la main-d'œuvre ne doit cependant pas être perçue négativement. Il est tout à fait légitime de chercher un endroit là où il y a des emplois conformes à ses attentes.

Bien que ce ne soit pas sa fonction principale, l'assurance-emploi pourrait contribuer à une politique d'occupation dynamique du territoire. Elle pourrait notamment tenir compte des initiatives de diversification économique dans les régions et communautés.

5.1.5 LE POSITIONNEMENT DE PRINCIPE DE LA COMMISSION À L'ÉGARD DE LA SAISONNALITÉ

La Commission reconnaît que :

- La saisonnalité est une caractéristique incontournable de plusieurs activités économiques du Québec. Elle fait partie de ses réalités. Elle est inscrite dans la structure économique et industrielle de plusieurs secteurs et de nombreuses régions. Les politiques publiques doivent favoriser la contribution maximale des entreprises œuvrant dans ces secteurs au développement de l'économie et de l'emploi. Le Régime d'assurance-emploi doit participer à cette dynamique.
- La saisonnalité s'inscrit résolument dans une optique de valorisation du travail et de l'emploi. La Commission salue les efforts des entreprises et de leurs partenaires pour prolonger le travail saisonnier et conclure des alliances entre employeurs afin de procurer des emplois de meilleure qualité et de plus longue durée aux travailleurs engagés dans des activités saisonnières. Dans son champ d'application, le Régime d'assurance-emploi doit faciliter ces initiatives de regroupement et de diversification.
- Il faut promouvoir la pleine utilisation des ressources humaines. Il est donc essentiel que les compétences acquises par les travailleurs occupant des emplois saisonniers soient mises à contribution dans le développement des régions et du Québec tout entier. Le Régime d'assurance-emploi devrait favoriser le développement continu de ces compétences et leur affectation à des activités économiques.
- Les travailleurs œuvrant dans les secteurs d'emplois saisonniers doivent poursuivre leur perfectionnement dans leur spécialité et développer des compétences dans des domaines connexes afin d'accroître leur capacité d'adaptation aux changements qui s'opèrent sur le marché du travail. Ces travailleurs doivent participer activement aux efforts de diversification de leur secteur et chercher activement de l'emploi en dehors de la saison régulière de travail.

5.1.6 LES PISTES D'ACTION ET LES PROPOSITIONS

5.1.6.1 LES TRAVAILLEURS SUR LISTE DE RAPPEL

Dans une forte proportion, les travailleurs occupant un emploi de nature saisonnière sont mis à pied à la fin de « la saison » dans la perspective d'un retour au même emploi l'année suivante. Leur employeur compte les « rappeler » à la reprise des activités. Ces travailleurs sont en quelque sorte sur une liste de rappel. Leur situation s'apparente à celle des salariés d'une entreprise qui procède à un licenciement temporaire entre deux contrats ou deux productions. La situation de salariés sur liste de rappel devrait être formalisée par les employeurs dans les avis de cessation d'emploi à la fin de la saison.

S'ils ont recours à l'assurance-emploi, les travailleurs saisonniers, à l'instar des autres chômeurs, doivent accepter des emplois qu'ils peuvent raisonnablement occuper. La finalité du régime demeure la même. Ces travailleurs devraient cependant pouvoir déclarer à leur nouvel employeur qu'ils ont l'intention de retourner à leur emploi saisonnier pour lequel ils sont spécialisés. Cette « franchise » devrait être reconnue par le Régime d'assurance-emploi comme un comportement responsable et acceptable.

Le retour à l'emploi saisonnier, pourvu qu'il permette par lui-même d'établir une période de prestations, ne devrait pas être considéré par Service Canada comme un abandon volontaire d'emploi, à plus forte raison si le travailleur a dû quitter son milieu pour occuper un emploi en dehors de la saison.

Bien sûr, en cherchant plus activement du travail en dehors de la période saisonnière, les travailleurs occupant des emplois saisonniers sont susceptibles de se voir offrir des emplois plus stables et ne plus souhaiter revenir à leur emploi saisonnier. Certaines organisations représentant les travailleurs et les employeurs ont plaidé devant la Commission en faveur d'un statut qui serait accordé aux travailleurs saisonniers selon lequel ces derniers seraient exemptés de l'obligation de se chercher un emploi pendant la « saison morte ». La Commission ne souscrit pas à ce genre de proposition : un prestataire d'assurance-emploi doit être en recherche d'emploi. Dans la mesure où le retour à l'emploi saisonnier ne serait pas considéré comme un abandon volontaire de travail, les employeurs offrant des emplois saisonniers seraient traités sur le même pied que les autres entreprises qui font face également à la concurrence en matière de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre.

Il convient de souligner ici que, dans certains grands secteurs industriels, en particulier dans celui de l'automobile, les travailleurs qui sont en situation de chômage temporaire peuvent recevoir un montant de remplacement de revenu pouvant représenter jusqu'à 95 % de leur salaire. Il s'agit des prestations supplémentaires de chômage constituées de prestations régulières d'assurance-emploi majorées d'une contribution de l'employeur. Évidemment, tous les employeurs ne sont pas en mesure d'offrir une telle compensation

aux travailleurs mis à pied sur une base temporaire. De plus, la date de reprise du travail ne peut pas toujours être précisée. Les prestations supplémentaires de chômage constituent certes un arrangement particulier. On constate tout de même que le Régime d'assurance-emploi peut tenir compte de la situation de certains groupes de travailleurs sur liste de rappel. La Commission suggère à Service Canada de faire part du même esprit d'ouverture à l'égard des travailleurs saisonniers.

La Commission suggère aux employeurs offrant des emplois de nature saisonnière d'inscrire formellement sur les documents de cessation qu'ils entendent rappeler ces employés à la reprise des activités à la saison suivante, si tel est le cas.

14

La Commission recommande que les travailleurs occupant des emplois saisonniers, en particulier ceux qui exigent une expertise, une formation ou une qualification particulière, puissent retourner sans pénalité à cet emploi à la reprise des activités la saison suivante. Tout emploi secondaire exercé pendant la « basse saison » devrait compter aux fins d'établir la durée des prestations, même si le travailleur l'a abandonné de façon volontaire pour reprendre son emploi saisonnier, à la condition cependant que l'emploi saisonnier permette par lui-même d'établir une période de prestations.

5.1.6.2 LA FORMATION OFFERTE AUX TRAVAILLEURS OCCUPANT UN EMPLOI SAISONNIER

Jusqu'ici, les travailleurs qui connaissent des périodes récurrentes de chômage n'ont pas eu accès (ou très peu) à des programmes de formation financés par les services publics d'emploi. Emploi-Québec a choisi d'offrir avant tout de la formation aux chômeurs susceptibles de recouvrer un emploi permanent et de quitter leur situation de chômage pour de longues périodes. Dans la stratégie *Emploi pour tous* adoptée par le gouvernement du Québec en 2013, l'accès à la formation pour les travailleurs saisonniers est désormais possible.

Beaucoup d'emplois de nature saisonnière font appel à des compétences de plus en plus élevées, compétences qui évoluent et doivent être remises à jour périodiquement. Il est donc essentiel que les travailleurs occupant des emplois saisonniers puissent eux aussi avoir l'occasion de rehausser leurs compétences professionnelles.

En vertu d'ententes opérationnelles entre Emploi-Québec et Service Canada, les prestataires d'assurance-emploi qui participent à une activité de formation ne sont pas tenus de chercher de l'emploi, leur activité de formation étant considérée comme une démarche active visant à réintégrer le marché du travail.

Certains représentants d'employeurs, notamment le Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation, ont fait état devant la Commission du manque de motivation de certains chômeurs envers des activités de formation pendant les périodes de chômage. D'autres entreprises sectorielles, dont celles du secteur de l'horticulture ornementale, ont plutôt déploré le manque d'accès à la formation pour les travailleurs dans leur domaine d'activités.

La formation offerte aux travailleurs ayant un emploi saisonnier ne doit cependant pas être « occupationnelle », c'est-à-dire servir avant tout à prolonger la période de chômage. Deux cas de figure se présentent :

- S'il s'agit d'une formation dans le domaine de l'emploi saisonnier, les activités de formation devraient être planifiées avec le concours actif des employeurs et s'inscrire dans une démarche d'amélioration de la situation de l'emploi en termes de durée et de diversité. La formation pourrait évidemment être offerte avant ou après la saison régulière de travail;
- S'il s'agit d'une formation dans un domaine connexe, ce qui peut être hautement pertinent, il est important de prévoir des formations facilitant l'accès aux emplois disponibles dans la région.

L'économiste Michel Cournoyer a proposé, dans un mémoire présenté à la Commission lors de l'audience publique tenue à Laval, qu'un budget spécialement dédié à la formation des chômeurs saisonniers soit dégagé à même le Compte des opérations de l'assurance-emploi. La Commission considère l'idée intéressante, mais elle laisse le soin au gouvernement du Québec de décider des priorités de formation de la main-d'œuvre active.

15 *La Commission recommande de donner aux travailleurs saisonniers un meilleur accès à des activités de formation dans leur domaine de compétence et dans des secteurs connexes.*

5.1.6.3 LE SOUTIEN RECURRENT AUX ORGANISATIONS FACILITANT LE REGROUPEMENT D'EMPLOYEURS

Comme déjà mentionné, certains employeurs cherchent à se regrouper ou à tisser des alliances afin de prolonger la saison d'activités de leurs employés. La Commission encourage fortement ce genre d'initiative qui contribue à valoriser le travail, à améliorer la situation de l'emploi, à réduire les périodes de chômage et à soutenir le développement régional.

Il faut cependant qu'une certaine organisation logistique soit mise en place et soutenue sur une base continue. Ces regroupements devraient être financés conjointement par les services d'emploi, certains ministères sectoriels et les entreprises. Jusqu'ici, la plupart des projets de ce genre n'ont reçu une aide financière qu'à titre d'expérience pilote, pour des périodes limitées.

Le regroupement des employeurs du secteur bioalimentaire de la Gaspésie a reçu en 2012-2013 une aide financière de trois ministères pour un montant total de 127 000\$. Il faut savoir qu'avant la mise en place de ce regroupement, le gouvernement du Québec consacrait un montant de l'ordre de 1,2 M\$ par année à des projets de création d'emplois municipaux afin de combler les semaines manquantes de travail et permettre aux employés de ces usines d'être admissibles à l'assurance-emploi. Ces projets de création d'emplois municipaux n'ont plus cours.

16 *La Commission recommande de faciliter la mise en place et le fonctionnement de regroupements d'employeurs sectoriels ou régionaux à des fins de prolongement des saisons de travail et de stabilisation d'emploi. Pour ce faire, la Commission recommande l'implication financière des ministères sectoriels ou autres partenaires concernés afin d'aider à pérenniser ces regroupements.*

5.1.6.4 L'ÉTALEMENT DES HEURES OU HEURES SUPPLEMENTAIRES CONVERTIES EN CONGES PAYES

De nombreux emplois de nature saisonnière sont sujets aux conditions atmosphériques. La durée de la semaine de travail peut donc varier considérablement. C'est notamment le cas en horticulture, aménagement paysager, forêt, pêche, loisirs à l'extérieur de même que dans certains services publics comme la lutte contre les feux de forêt. Plusieurs employeurs et travailleurs ont exprimé à la Commission le souhait qu'on en tienne compte.

La Loi sur les normes du travail détermine la durée maximale de la semaine de travail (généralement 40 heures). Le travail effectué au-delà de ce maximum doit être payé à taux majoré (généralement 1,5 fois le salaire de base). Cette disposition sur la majoration des heures en dehors de la semaine normale de travail ne s'applique cependant pas à plusieurs catégories de travailleurs, notamment⁶⁷ :

- les étudiants à l'emploi d'une colonie de vacances ou d'un organisme à vocation sociale ou communautaire;
- les cadres d'une entreprise;
- les salariés affectés à la mise en conserve, à l'emballage et à la congélation des fruits et légumes pendant la période des récoltes;
- les salariés d'un établissement de pêche, de transformation ou de mise en conserve du poisson;
- les travailleurs agricoles;
- les personnes dont la fonction exclusive est d'assumer la garde ou de prendre soin d'un enfant, d'un malade, d'une personne handicapée ou d'une personne âgée dans le logement de cette personne.

Il est aussi possible d'étaler les heures de travail sur une base autre qu'hebdomadaire. Depuis quelques années, la Commission des normes du travail n'autorise ce genre d'étalement que pour des périodes de deux semaines. De plus, l'entente conclue entre l'employeur et les salariés à cette fin doit être renouvelée chaque année. Il s'agit d'un modèle conçu pour le milieu industriel qui n'est pas adapté au travail saisonnier ou au travail comportant d'importantes fluctuations dans les heures travaillées.

Afin de tenir compte de la réalité vécue par certaines entreprises devant composer avec les impondérables atmosphériques, deux options peuvent être envisagées :

1. Soustraire les entreprises de certains secteurs à l'obligation des dispositions relatives au paiement des heures supplémentaires. Certains types de travaux saisonniers s'apparentent en effet à ceux qui sont visés par les exemptions citées plus haut. Par exemple, il y a une évidente similitude entre le travail agricole et celui de l'horticulture ornementale;
2. Prévoir un étalement des heures sur une période de 8 à 12 semaines à l'intention des travailleurs saisonniers qui ont l'habitude de faire des heures supplémentaires.

La Commission est d'avis que la réglementation applicable au marché du travail doit tenir compte des conditions particulières dans lesquelles s'exercent certaines activités. Il n'apparaît pas correct d'appliquer un modèle unique à certains contextes de travail tout à fait singuliers. Les aléas atmosphériques conditionnent fortement l'emploi dans certains secteurs d'activités et il est important que le cadre réglementaire soit suffisamment souple pour en tenir compte de manière adéquate et flexible.

La Commission invite le gouvernement du Québec à engager un dialogue ouvert avec les représentants des employeurs et des travailleurs des secteurs d'emploi qui connaissent des fluctuations importantes des heures de travail d'une semaine à l'autre pour des raisons qui échappent à leur contrôle. Ce dialogue permettrait notamment d'examiner les deux options présentées ci-dessus.

Pour les secteurs d'activités qui demeureraient assujettis à l'obligation de rémunérer les heures supplémentaires à taux majoré, la Commission estime que l'étalement des heures représente une option intéressante qui devrait être appliquée avec plus de souplesse qu'actuellement. Il s'agirait de verser de manière différée sous forme de congés payés la rémunération des heures supplémentaires, à taux majoré, ce qui permet de prolonger les périodes de paie et de retarder la présentation d'une demande de prestation à l'assurance-emploi.

Le fait de procurer aux travailleurs une paie régulière pendant la plus grande partie de la saison, malgré la fluctuation des heures travaillées dans une semaine, constitue un mode de répartition des gains d'emploi qui présente des avantages. La Commission suggère donc que le dispositif d'étalement soit appliqué par blocs de 8 à 12 semaines plutôt que sur une période de deux semaines comme l'autorise présentement la Commission des normes du travail⁶⁸.

Dans un contexte où une durée plus longue des prestations de l'assurance-emploi est assortie de conditions contraignantes relativement à l'acceptation d'un « emploi convenable » en dehors de leur spécialité et à un niveau de salaire nettement plus bas, certains travailleurs pourraient trouver avantageux de prolonger leur lien d'emploi. Le versement des heures supplémentaires en congés payés permet d'atteindre cet objectif.

On trouvera à l'annexe 3 une illustration de la situation hypothétique pour un travailleur saisonnier.

Cette façon de faire serait mise en place par les employeurs qui le souhaitent après avoir obtenu l'accord d'au moins 50 % de leurs travailleurs. L'entente serait valide pour deux ans.

67. QUÉBEC, Loi sur les normes du Travail, article 54.

68. La Loi sur les normes du travail ne prescrit pas de périodes précises d'étalement. C'est par décision de la Commission des normes du travail que cette période a été établie à deux semaines dans la plupart des situations. La Loi stipule en effet, à l'article 53 « qu'un employeur peut, avec l'autorisation de la Commission des normes du travail, étaler les heures de travail de ses salariés sur une base autre qu'une base hebdomadaire ».

La Commission recommande que le gouvernement du Québec engage dans les plus brefs délais un dialogue ouvert sur l'application des dispositions relatives au traitement du travail effectué en heures supplémentaires avec les représentants des employeurs et des salariés qui connaissent d'importantes fluctuations dans les heures de travail d'une semaine à l'autre pour des raisons qui échappent au contrôle des employeurs. La Commission suggère que soient étudiées en priorité l'option d'une exclusion de certains employeurs de ces dispositions et celle d'un mécanisme d'étalement des heures sur une période de 8 à 12 semaines.

5.2 LA DIMINUTION DES SERVICES À SERVICE CANADA

5.2.1 LES SERVICES OFFERTS AUX PRESTATAIRES D'ASSURANCE-EMPLOI ET AUX ENTREPRISES

L'administration des programmes de nature sociale requiert la mise en place de services pour les bénéficiaires potentiels. Cette exigence devient encore plus impérieuse lorsque les bénéficiaires vivent des situations d'insécurité comme c'est le cas de nombreuses personnes qui se retrouvent sans emploi.

Qu'en est-il du Régime d'assurance-emploi et des conditions dans lesquelles s'est implantée la réforme de 2012? Sept points méritent d'être soulevés à l'égard de la prestation de Service Canada, chargé notamment de l'administration du régime :

1. La complexité du régime qui s'accroît;
2. Une diminution majeure du personnel;
3. Des délais de traitement qui s'allongent pour des personnes sans revenu;
4. Un manque apparent de formation du personnel chargé d'appliquer la réforme;
5. Une absence d'informations objectives sur la réforme créant un climat d'inquiétude;
6. Des messages politiques amplifiant la confusion;
7. Une pression particulière exercée sur le personnel chargé d'appliquer les mesures de contrôle.

5.2.2 UN RÉGIME D'UNE EXCEPTIONNELLE COMPLEXITÉ

Selon l'OCDE, les paramètres qui régissent l'accès aux prestations d'assurance-emploi font du régime canadien l'un des systèmes les plus compliqués, sinon le plus compliqué au monde.

Dans la plupart des pays, l'admissibilité à l'assurance-emploi repose sur des critères d'âge et de durée de travail. Au Canada, les critères d'admissibilité font appel à 9 catégories différentes d'heures de travail assurables, à 9 taux de chômage et à 58 régions économiques. Les règles relatives à la durée des périodes de prestations, de même que le mode de calcul de ces dernières, reposent également sur de nombreux critères qui sont parfois très difficiles à comprendre.

Les changements apportés au régime en 2012 ajoutent encore à cette complexité. La création de trois catégories de prestataires ayant chacune leurs exigences en matière de recherche d'emploi est unique au monde. Elle ajoute à la charge de travail du personnel devant administrer le régime; ces fonctionnaires ont la responsabilité de s'assurer de la bonne application de ces critères additionnels. La procédure d'appel des décisions relatives à l'assurance-emploi s'est également complexifiée de manière importante, comme on l'a vu au chapitre 4.5.

5.2.3 UNE DIMINUTION MAJEURE DU PERSONNEL

Le gouvernement fédéral a fait connaître ses objectifs de réduction de la taille de la fonction publique. À ce jour, le gouvernement n'a pas fourni de données sur l'application de cette politique par province ou par ministère.

Plusieurs informations rassemblées par la Commission indiquent que les effectifs locaux et régionaux chargés d'administrer ce régime auraient été réduits de l'ordre de 40 % au cours des dernières années. Il s'agit d'une compression majeure pour un régime qui doit répondre aux questions et autres besoins de quelque deux millions de personnes au Canada qui demandent chaque année des prestations d'assurance-emploi, dont plus de 600 000 au Québec. Le régime doit également établir des communications régulières avec des milliers d'employeurs.

Dans la plupart des bureaux locaux de Service Canada, il n'y a que quelques employés qui dirigent les chômeurs vers les systèmes informatiques. Ils ne sont pas en mesure d'informer adéquatement les prestataires sur l'état de leur dossier puisqu'environ 60 % des demandes de prestations sont traitées de façon largement automatisée. Les demandes plus complexes sont traitées dans des unités spécialisées qui doivent juger à distance du contexte du marché du travail des demandeurs. Dans ces unités, les fonctionnaires n'ont plus à leur disposition les informations pertinentes ni les moyens d'intervenir pour apporter une assistance aux prestataires. La relation de Service Canada avec ces derniers et les employeurs est devenue de plus en plus impersonnelle.

5.2.4 DES DÉLAIS DE TRAITEMENT QUI S'ALLONGENT POUR DES PERSONNES SANS REVENU

Sous les effets conjugués des compressions de personnel et de la réorganisation administrative de Service Canada, les délais de traitement des demandes de prestations n'ont cessé d'augmenter.

Lors des audiences publiques, la Commission a entendu que ce délai de traitement se serait allongé de quelques semaines. Cela pose problème parce que les personnes en attente sont sans revenu. De plus, pendant cette période, il est à peu près impossible pour le prestataire de savoir si sa demande est complète, et quand il recevra sa première prestation. Au cas où le prestataire doit fournir des renseignements additionnels, les délais s'allongent encore, et encore plus s'il conteste une décision de Service Canada.

La Commission presse le gouvernement fédéral de réduire le plus rapidement possible les délais de traitement des demandes de prestation.

5.2.5 UN MANQUE DE FORMATION DU PERSONNEL CHARGÉ D'APPLIQUER LA RÉFORME

Le personnel de Service Canada ne semble pas avoir reçu une formation suffisante sur la réforme de 2012 et sur l'interprétation qu'il convient de donner aux nouvelles dispositions du Régime d'assurance-emploi. L'Alliance de la Fonction publique du Canada l'a d'ailleurs déploré publiquement.

Il s'ensuit que les prestataires et les employeurs sont souvent incapables d'obtenir une réponse claire à des questions soulevées par cette réforme. La Commission a entendu plusieurs témoignages illustrant ce manque de préparation du personnel. Des réponses contradictoires sont données à une même question en fonction de l'interlocuteur et, surtout, les questions de fond demeurent sans réponse pendant de longues périodes de temps. Tant les travailleurs que les employeurs ont dénoncé cette situation.

Or, les nouvelles règles concernant l'emploi convenable ou les prestataires fréquents méritent d'être clairement expliquées aux prestataires potentiels. Le Guide de détermination de l'admissibilité à l'assurance-emploi fournit certes quelques explications, mais elles sont sujettes à interprétation et au traitement au cas par cas comme on peut le voir à l'annexe 4. La difficulté d'obtenir une information fiable sur ces questions crée un climat malsain d'incertitude.

5.2.6 UNE ABSENCE D'INFORMATIONS OBJECTIVES SUR LA RÉFORME QUI CRÉE UN CLIMAT D'INQUIÉTUDE

Les gouvernements ont la responsabilité d'informer la population sur les changements de fond qu'ils apportent à leurs politiques ou à leurs programmes. Les consultations de la Commission nous permettent d'affirmer que, dans le cas de la réforme de

l'assurance-emploi, le gouvernement fédéral a manifestement failli à cette exigence.

Très peu d'informations objectives sur cette réforme ont été rendues publiques. Dans plusieurs régions, de nombreux travailleurs et employeurs ont craint des effets qui allaient nettement au-delà des changements apportés au Régime d'assurance-emploi.

Certaines chambres de commerce ont informé la Commission que, durant l'hiver 2012-2013, la réforme a créé un tel climat d'inquiétude que plusieurs chômeurs, redoutant de voir leurs prestations coupées ou la période de prestation réduite, ont limité au strict minimum leurs dépenses de consommation, ce qui a affecté négativement l'économie de la région.

Des employés d'un organisme d'éducation populaire qui travaillent à 14 \$/heure, 10 mois par année, ont choisi d'étaler sur 12 mois leur salaire, pourtant peu élevé, parce qu'ils appréhendaient les effets de la réforme de l'assurance-emploi. On a rapporté à la Commission plusieurs cas de renonciation à des prestations de la part de chômeurs qui y auraient eu droit. Un grand nombre d'employeurs offrant du travail saisonnier ont observé une augmentation significative du taux de roulement de leurs employés, souvent des employés clés, parce que ces travailleurs redoutaient les nouvelles exigences du régime d'assurance-emploi.

La Commission est d'avis que le gouvernement fédéral n'a pas offert à la population, aux employeurs, aux travailleurs et aux chômeurs, l'information qui leur aurait permis d'évaluer la juste portée des changements survenus dans le Régime d'assurance-emploi.

5.2.7 DES MESSAGES POLITIQUES QUI AMPLIFIENT LA CONFUSION

Non seulement l'administration fédérale n'a pas rendu accessible une information adéquate qui aurait permis de comprendre la réforme de l'assurance-emploi, mais les messages des porte-parole politiques ont, soit banalisé les inquiétudes exprimées, soit accrédité les craintes les plus vives.

D'une part, certains élus fédéraux ont déclaré que les changements apportés au régime étaient mineurs, sans grande portée, et qu'ils ne compromettraient pas l'accès aux prestations. La Commission est d'avis que cette banalisation des effets de la réforme était inappropriée.

D'autre part, des parlementaires fédéraux ont fait valoir que le Canada est un pays où les perspectives d'emploi sont excellentes et que les chômeurs n'ont qu'à se déplacer dans les provinces, les régions ou les secteurs en demande d'emploi. Même si la réforme ne vise pas des déplacements massifs de travailleurs d'un bout à l'autre du pays, ces déclarations répétées ont eu des répercussions importantes dans plusieurs régions du Québec et ailleurs, et ont exacerbé les appréhensions de nombreux prestataires de l'assurance-emploi et de leurs employeurs.

5.2.8 UNE PRESSION PARTICULIÈRE EXERCÉE SUR LE PERSONNEL CHARGÉ D'APPLIQUER LES MESURES DE CONTRÔLE

Deux messages clés de représentants du gouvernement ont été véhiculés pour justifier la réforme de l'assurance-emploi :

- Il existerait un véritable paradoxe sur le marché du travail canadien marqué, d'une part, par des milliers de chômeurs et, d'autre part, par des milliers de postes vacants;
- Il y aurait trop de fraudes à l'assurance-emploi et il faudrait conséquemment accentuer les moyens de lutte contre cette fraude.

Dans le Rapport d'évaluation et de contrôle de l'assurance-emploi 2012, le gouvernement fédéral rapporte avoir détecté en 2011-2012, un « trop payé » de 295 M\$ justifié par toutes sortes de raisons. Il estime que, de ce montant, 110 M\$ étaient attribuables à la fraude. Il faut savoir que cette année-là, le régime a versé des prestations d'un montant de 16,1 G\$. Cela signifie donc que le ratio trop-payé/prestations est de 1,832 % et que le trop-payé ne représenterait que 0,683 % des coûts du régime. La somme n'est pas anodine, mais nous sommes très loin d'un système de fraudes répandu.

À l'assurance-emploi, comme dans tout programme, il y a un faible pourcentage d'abus et de fraude. Les administrateurs de ces régimes ont la responsabilité de lutter contre l'utilisation incorrecte des fonds publics consacrés à ces programmes. La Commission ne condamne aucunement les services de vérification de Service Canada, mais elle déplore les messages publics associant une grande proportion de prestataires, en particulier les prestataires fréquents, à un risque élevé de fraude. Il est tout à fait inconvenant de se livrer à ce genre d'association.

Dans la foulée de la réforme, des pressions nettement accrues sont exercées sur les prestataires et leurs employeurs afin de réduire les coûts du régime. On assiste de plus en plus à des décisions avec effets rétroactifs. Certains employeurs, dont les pratiques d'embauche étaient connues par Service Canada, se sont vu imposer des sanctions s'appliquant aux cinq dernières années. C'est notamment le cas de Fruits de mer de l'Est du Québec dont les salariés ont été intimés de rembourser les prestations reçues au cours des 5 dernières années. L'entreprise et les salariés font appel de cette décision.

18 / *La Commission recommande que cessent les réclamations rétroactives dans les cas où les gestes reprochés étaient connus de Service Canada.*

Ces nouvelles mesures de contrôle ont des conséquences que dénoncent plusieurs entreprises. Ces dernières reçoivent plus de visites et de curriculum vitae de nombreux chômeurs qui doivent démontrer plus concrètement leurs démarches de recherche d'emploi. Peu de ces chômeurs ont la compétence pour occuper l'emploi qu'ils sollicitent, mais ils le font simplement pour se conformer aux exigences de Service Canada.

Une entreprise de construction, ayant des bureaux au Québec et en Ontario, a déclaré à la Commission avoir reçu depuis six mois plus de 150 curriculum vitae alors qu'auparavant elle n'en recevait qu'une dizaine par année. Plusieurs organismes à but non lucratif sont confrontés aux mêmes difficultés. Ces employeurs déplorent le gaspillage de temps et de ressources qu'ils doivent consacrer à l'analyse de ces demandes d'emploi. C'est tout à fait improductif, selon eux. Certaines entreprises, pour contrer le fardeau de ces démarches jugées inutiles, affichent clairement qu'elles n'ont aucun emploi vacant.

5.3 L'ADMISSIBILITÉ ET LA DURÉE SELON LE TAUX DE CHÔMAGE RÉGIONAL - NORME VARIABLE D'ADMISSIBILITÉ.

5.3.1 L'ADMISSIBILITÉ

La réforme de 2012 n'a pas apporté de modifications aux règles d'admissibilité au Régime d'assurance-emploi, mais depuis quelques années, cette question fait l'objet d'importants débats au Québec et au Canada et il en fut abondamment question lors des audiences de la Commission.

Le Canada est le seul pays de l'OCDE où l'accès aux prestations dépend de la région de résidence du chômeur. Il existe 58 régions économiques de l'assurance-emploi, dont 12 au Québec. Le taux de chômage de chacune de ces régions détermine à la fois l'admissibilité au régime, la durée maximale de la période de prestation et, depuis avril 2013, le taux de prestations. Cette norme, appelée « norme variable d'admissibilité », est entrée en vigueur le 4 décembre 1977.

Plusieurs intervenants ont plaidé devant la Commission en faveur de l'adoption d'un critère unique d'admissibilité aux prestations. Au cours des dernières années, diverses voix se sont fait entendre dans le même sens. Le Mowat Centre for Policy Innovation, par exemple, juge que le régime actuel d'assurance-emploi distribue inéquitablement des bénéfices différents aux prestataires de régions différentes, et ce, sans justification suffisante et de manière inconsistante avec l'économie moderne.

Plusieurs raisons objectives militent en faveur d'une telle norme. En toute équité, les personnes qui cotisent au régime devraient avoir une certitude raisonnable de toucher des prestations lorsqu'elles perdent leur emploi, et ce, peu importe leur lieu de résidence. La perte d'un emploi est indépendante de la volonté du travailleur et du taux de chômage régional. Depuis 1993, les départs volontaires sans causes valables sont d'ailleurs sanctionnés d'une exclusion totale du régime d'assurance-emploi.

Une norme unique d'admissibilité, en termes de présence effective au travail, apparaît idéale pour résoudre bien des problèmes. Plusieurs organismes ont même proposé que ce seuil minimal soit établi à 350 heures.

La Commission préférerait maintenir le seuil minimal actuel (420 heures), mais souhaiterait qu'il soit appliqué à l'ensemble des régions sans égard au taux de chômage régional. Après analyse, on constate que l'application universelle d'un seuil de 420 heures comme critère d'admissibilité à l'assurance-emploi représenterait des coûts importants. En se basant sur les données fournies par le Directeur parlementaire du budget, une telle norme unique (à 420 heures) pourrait occasionner des dépenses additionnelles de l'ordre de 500 M\$ par année pour le Québec et de 1,6 G\$ à l'échelle canadienne.

Il faut souligner que, dans la presque totalité des pays qui appliquent un seuil unique donnant droit à des prestations d'assurance-chômage, l'exigence de travail assurable est beaucoup plus élevée que 420 heures. Elle se situe plutôt entre 26 et 52 semaines. S'il fallait appliquer un critère de 26 semaines de travail au Canada, ce qui correspondrait à environ 900 heures, des milliers de chômeurs de plusieurs régions seraient exclus du régime.

La Commission est d'accord avec le principe d'une norme universelle d'admissibilité au Régime d'assurance-emploi. Cependant, elle ne dispose pas de toutes les informations qui lui permettraient d'évaluer les effets réels de l'application d'une telle norme, ni de statuer quel devrait être ce critère d'accès au régime. Elle souhaite, par ailleurs, que des évaluations plus poussées soient réalisées au cours des prochaines années afin d'en arriver à une norme universelle d'accessibilité.

5.3.2 LE TRAITEMENT DU TRAVAIL À TEMPS PARTIEL

On sait que les femmes sont surreprésentées parmi les travailleurs occupant un emploi à temps partiel et/ou temporaire. Dans le régime actuel, les chômeurs qui ont plus difficilement accès aux prestations sont majoritairement des femmes, notamment, parce qu'elles sont proportionnellement plus nombreuses à travailler à temps partiel. Manifestement, il y a là une forme de discrimination systémique qui affecte les travailleuses.

Si une personne qui travaille à temps partiel est mise à pied, elle risque fort de se retrouver sans prestations. Il apparaîtrait équitable que ce chômeur reçoive une prestation en proportion de son revenu

de travail antérieur et pour un nombre de semaines qui tiendrait compte de la durée de la période de travail.

Comme on l'a vu au chapitre 1, lorsque le gouvernement a exprimé l'admissibilité au régime en termes d'heures travaillées plutôt qu'en semaines assurables, il a tenu compte de la situation de nombreux travailleurs saisonniers, mais les personnes qui travaillent à temps partiel ont été nettement désavantagées. Le travail intensif qui caractérise plusieurs types d'emplois saisonniers permet souvent de cumuler de nombreuses heures en 12 ou 14 semaines. Mais l'employé à temps partiel doit travailler un nombre nettement plus élevé de semaines pour répondre aux exigences actuelles d'accès à l'assurance-emploi.

La Commission a reçu plusieurs mémoires et témoignages à cet égard. Elle estime important de rétablir l'équité envers les travailleurs à temps partiel et de mettre fin à une forme de discrimination envers eux.

La Commission estime que cette proposition n'augmenterait que marginalement les dépenses de l'assurance-emploi.

19 *La Commission recommande qu'une personne qui a effectué un travail assurable à raison d'au moins 15 heures par semaine pendant 20 semaines soit admissible aux prestations d'assurance-emploi, sans égard au taux de chômage de sa région de résidence. Elle suggère que ce critère s'ajoute aux conditions actuelles d'admissibilité au régime basée sur le nombre d'heures travaillées.*

5.3.3 LA DURÉE DES PRESTATIONS

Tout comme l'admissibilité, la période de prestations est déterminée par la durée du travail précédant la demande de prestations de même que par le lieu de résidence du chômeur. La Commission a étudié la question de la durée des prestations et considère qu'il est raisonnable de concevoir qu'elle soit liée aux conditions du marché du travail. Il est vraisemblable que la possibilité de retourner rapidement au travail soit plus élevée lorsque les conditions d'emploi sont plus favorables. Actuellement, l'indicateur retenu pour faire varier la durée de la période de prestation est le taux de chômage régional. Bien que ce critère apparaisse pertinent, il comporte certaines lacunes, notamment sa grande variabilité. Il y aurait lieu d'étudier la possibilité de recourir à un indicateur plus stable, notamment le taux d'emploi, lequel n'est pas sujet à des fluctuations mensuelles aussi grandes.

5.3.4 LES RÉGIONS ÉCONOMIQUES

Comme nous l'avons vu précédemment, le Régime d'assurance-emploi a établi des régions économiques qui lui sont propres. La superposition de ces régions avec celles des régions administratives du Québec crée une grande confusion. De plus, les régions économiques de l'assurance-emploi englobent parfois des territoires très hétérogènes où les conditions du marché du travail peuvent varier considérablement. La Commission estime que l'utilisation des régions administratives du Québec serait mieux adaptée à la réalité du marché du travail régional et serait en cohérence avec toutes les autres instances du marché du travail qui sont elles-mêmes décentralisées selon les régions québécoises, notamment les conseils régionaux des partenaires du marché du travail.

20 | *La Commission recommande d'envisager l'utilisation des régions administratives du Québec plutôt que des régions économiques fédérales pour la détermination de l'admissibilité et de la durée des prestations d'assurance-emploi.*

5.3.5 LES NATIONS AUTOCHTONES

Lorsque le gouvernement fédéral a ajouté le critère du taux de chômage régional dans la détermination de l'accessibilité et de la durée des prestations, il s'est heurté à la difficulté de déterminer le taux de chômage dans les régions peu peuplées.

Le taux de chômage au Canada est effectivement déterminé par l'analyse de l'Enquête sur la population active, un sondage réalisé mensuellement auprès d'un nombre représentatif de personnes et de ménages canadiens. Pour assurer la fiabilité de l'enquête, il faut nécessairement un nombre minimal de personnes interrogées.

Or, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, il s'avérait impossible à l'époque d'obtenir des données fiables permettant d'évaluer le taux de chômage de ces régions. Le gouvernement fédéral leur a donc fixé arbitrairement un taux de chômage de 25 % pour les besoins d'application de certaines dispositions du Régime d'assurance-chômage. Ce taux est encore en vigueur aujourd'hui, même si Statistique Canada a raffiné depuis lors son enquête et dévoile chaque mois un taux de chômage trimestriel pour ces régions⁶⁹.

Tout en reconnaissant le caractère arbitraire de ce taux de chômage attribué à ces deux territoires, la Commission admet aussi qu'il peut

tout de même tenir compte de la réalité des peuples autochtones. Il faut savoir que l'Enquête sur la population active ne couvre pas les réserves autochtones. Ces derniers ont connu les « emplois assurables » de manière nettement plus tardive que les autres Canadiens, ayant donné préséance à leurs activités traditionnelles, ce qui correspondait et correspond encore, à certains égards, à la fois aux ressources de leur territoire respectif, à leur culture et aux faibles perspectives d'emplois rémunérés dans leur communauté. Selon les données du recensement de 2011 de Statistique Canada, le taux de chômage des Autochtones vivant dans les réserves était de 25,1 % tandis que celui des Autochtones hors réserve s'établissait à 13,0 %⁷⁰.

Encore aujourd'hui, les Autochtones habitant les réserves, incluant les Inuits et les Cris, vivent une situation comparable à celle des Autochtones du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest⁷¹ et du Nunavut sur le plan de l'emploi rémunéré, donc de l'emploi assurable. Ils ont beaucoup plus de difficulté à cumuler le nombre d'heures suffisant pour être admissible à l'assurance-emploi et il leur faut davantage de temps pour retrouver un nouvel emploi s'ils sont mis à pied. Le gouvernement fédéral devrait reconnaître cette situation de fait qui caractérise la presque totalité des communautés autochtones du pays. En toute équité, les Autochtones du Québec devraient être traités dans le Régime d'assurance-emploi de manière comparable aux résidents du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

21 | *La Commission recommande d'appliquer, parmi les critères servant à déterminer l'admissibilité et la durée des périodes de prestations d'assurance-emploi, un taux de chômage implicite de 25 % à toutes les communautés autochtones du Canada.*

5.4 L'ALLONGEMENT DES PRESTATIONS DE MALADIE

Plusieurs témoignages présentés à la Commission ont abordé le volet des prestations de maladie du Régime d'assurance-emploi, déplorant le fait que cette protection ne soit offerte que pour les maladies de courte durée (15 semaines). Dans le cas de maladies graves et qui se prolongent, cette protection est nettement insuffisante. Elle intervient après le délai de carence de deux semaines, pour tout assuré obligé de s'absenter de son travail en raison de maladie ou d'accident. Il faut avoir travaillé 600 heures pour y avoir droit. Précisons que ce sont les régimes provinciaux de santé et de sécurité au travail qui compensent les maladies ou accidents liés à l'emploi.

69. Statistique Canada, *Enquête sur la population active, septembre 2013*, 11 octobre 2013 : au troisième trimestre de 2013, le taux de chômage s'est établi à 4,4 % au Yukon, à 8,4 % dans les Territoires du Nord-Ouest et à 14,2 % au Nunavut.

70. Statistique Canada, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*.

71. Cela est encore plus pertinent pour les Inuits qui partagent une partie du même territoire. En effet, la région « Inuit Nunangat » inclut les communautés situées dans les quatre régions inuites : Nunatsiavut (la côte nord du Labrador), Nunavik (Nord du Québec), le territoire du Nunavut et la région inuvialuite des Territoires du Nord-Ouest.

Bon nombre d'employeurs ont pris en charge une protection de maladie qui va au-delà de la protection de base offerte par le Régime d'assurance-emploi. On ne dispose pas de statistiques précises quant au nombre de régimes collectifs au Québec. Tout au plus sait-on que, pour l'ensemble du Canada, les employés couverts par de tels régimes ont représenté 52 % du total des rémunérations assurables en 2012. Quant aux prestations de maladie du Régime d'assurance-emploi, elles sont versées pour une période moyenne de 8,7 semaines au Québec et de 9,4 semaines au Canada. À l'échelle canadienne, 31 % des bénéficiaires épuisent leur droit aux prestations, leur incapacité se prolongeant au-delà de 17 semaines.

Ces régimes d'employeurs augmentent la protection du Régime d'assurance-emploi, en contrepartie d'une réduction, assez modeste par ailleurs, de leur taux de cotisation. Non seulement offrent-ils pour la plupart un taux de prestation et un maximum assuré plus élevés, mais aussi un délai de carence plus court, sinon nul. En outre, la protection offerte par ces régimes collectifs s'étend souvent sur une période de 26, 39 ou 52 semaines et même, dans le cas des secteurs public et parapublic du Québec, jusqu'à 104 semaines.

La Commission prend note de l'ensemble de ces faits. On sait que le Régime des rentes du Québec pourvoit aux situations d'invalidité de longue durée, mais que cette protection ne prend effet qu'après un délai de carence de 26 semaines. Autre élément à apporter au dossier : la possibilité pour une province de se retirer du volet maladie du Régime d'assurance-emploi, possibilité inscrite dans la Loi depuis 1971 et dont le Québec s'est déjà prévalu en 2006 dans le cas des congés parentaux.

La Commission a commandé une étude pour établir, au moins de façon préliminaire, ce qu'il pourrait en coûter d'offrir une protection de maladie plus complète. La figure 30 présente les principaux résultats de cette étude.

Figure 30 : Variance des coûts de prestations de maladie de l'assurance-emploi au Québec selon la durée maximale des prestations et le délai de carence (en %)

Durée maximale des prestations (semaines)				
Délai de carence	15	26	39	52
1 semaine	17,7 % – 18,5 %	47,8 % - 53,2 %	68,9 % - 76,3 %	86,5 % - 91,5 %
2 semaines	0 %	26,9 % - 35,4 %	46,4 % - 56,0 %	63,9 % - 71,2 %

Source : Mercer Canada, *Étude sur les coûts de bonifications du volet des prestations de maladie de l'assurance-emploi au Québec*.

Figure 31 : Variance des coûts de prestations de maladie de l'assurance-emploi au Québec selon la durée maximale des prestations et le délai de carence (en M\$)

Durée maximale des prestations (semaines)				
Délai de carence	15	26	39	52
1 semaine	55 – 58 M\$	149 – 167 M\$	216 – 239 M\$	271 – 286 M\$
2 semaines	n/a	84 – 111 M\$	145 – 175 M\$	200 – 223 M\$

Source : *Ibid.*

La réduction du délai de carence de deux à une semaine aurait un coût approximatif de 55 M\$, sans prolongation de durée. L'augmentation de la période de protection pourrait coûter de 80 à 220 M\$ au Québec, selon qu'on envisagerait une durée maximum de 26, 39 ou 52 semaines tout en maintenant un délai de carence de deux semaines. La Commission considère que le plus urgent, à ce moment-ci, pourrait être d'offrir une protection prolongée, plutôt que la réduction du délai de carence.

Le Québec possède l'expertise et l'organisation lui permettant de gérer cette protection, au vu du précédent créé par le Régime québécois d'assurance parentale. Constatant qu'il existe une lacune de protection en cas de maladie prolongée :

22 / *La Commission recommande au gouvernement d'effectuer une étude des besoins de protection en cas de maladie, en particulier en cas de maladie prolongée.*

Cette étude devrait considérer la possibilité pour le Québec d'instaurer son propre régime en se retirant du Régime fédéral d'assurance-emploi. On devrait y tenir compte des protections offertes par l'ensemble des régimes existants, RRQ, CSST, assurance automobile, régimes d'employeurs et régime d'assurance-emploi fédéral, pour ne mentionner que les plus importantes. L'ensemble de ces protections est-il adéquat? Sont-elles bien arimées les unes aux autres, y a-t-il des trous de protection, des intégrations déficientes? Enfin, combien en coûterait-il pour les améliorer?

5.5 LA PERTE D'EMPLOI PENDANT UN CONGÉ DE MATERNITÉ OU UN CONGÉ PARENTAL

Dans le cadre du Régime d'assurance-emploi, certains types de prestation sont mutuellement exclusifs.

Il arrive qu'une personne perde son emploi pendant son congé de maternité ou le congé parental qui suit, parce que l'entreprise a réduit ses activités ou a fermé. Toute sa période de congé sera dès lors considérée comme des semaines de chômage, c'est-à-dire soustraite de la période d'admissibilité à l'assurance-emploi. Lorsque le congé parental sera terminé, cette personne n'aura pas droit à des prestations, ou alors pour une période réduite, si l'avis de cessation d'emploi est survenu quelques mois avant l'expiration de ce congé.

Rappelons que les travailleurs qui reçoivent des indemnités de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) ou d'une assurance-salaire d'une entreprise privée pour cause d'accident ou de maladie deviennent admissibles à l'assurance-emploi après leur période d'indemnisation.

Le traitement qui est administré par l'assurance-emploi apparaît injustifié. En premier lieu, la personne dont l'exemple vient d'être donné ne peut pas être à la recherche d'emploi pendant son congé parental, étant pleinement occupée par ses responsabilités parentales. C'est la raison même d'un tel congé. En deuxième lieu, cette personne avait souscrit à deux régimes différents d'assurance : l'un pouvant la faire bénéficier le cas échéant d'un congé parental et un autre la protégeant contre un risque de chômage.

Ce double régime est particulièrement évident au Québec depuis l'instauration du régime d'assurance parentale. La Commission ne voit pas pourquoi le fait de bénéficier d'un régime élimine les bénéfices essentiels d'un autre. C'est comme si le fait de toucher une indemnité pour des dommages survenus à notre résidence privée empêchait de recevoir dans la même période une compensation pour une avarie sur notre voiture.

C'est à l'expiration de son congé parental que la personne peut se mettre résolument à la recherche d'un emploi. C'est à compter de ce moment que les prestations d'assurance-emploi sont utiles, voire nécessaires dans bien des cas.

23 / *La Commission recommande un changement au règlement sur l'assurance-emploi afin que les personnes qui ont reçu un avis de cessation d'emploi pendant un congé de maternité ou un congé parental puissent effectuer une demande de prestations régulières au terme de leur congé et que cette demande soit traitée sans comptabiliser la période de congé de maternité ou de congé parental.*

5.6 LA GOUVERNANCE ET UNE CAISSE INDÉPENDANTE

5.6.1 L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Le financement du Régime d'assurance-emploi, qui est entré en vigueur en 1941, a beaucoup évolué au fil du temps. En fait, on peut identifier les étapes suivantes :

- de 1941 à 1971, création et gestion du Fonds d'assurance-chômage, alimenté par des cotisations égales des employeurs et des salariés, de même que par une contribution financière du gouvernement fédéral;
- de 1972 à 1990, création et gestion du Compte de l'assurance-chômage, prévoyant un financement tripartite, comparable à certains égards à celui de l'époque précédente;
- de 1990 à aujourd'hui, le Compte de l'assurance-chômage, devenu le Compte de l'assurance-emploi, puis le Compte des opérations de l'assurance-emploi, est financé uniquement par les cotisations des employeurs et des employés; le gouvernement fédéral a cessé de contribuer au financement du régime en 1990; depuis 1996, il utilise les excédents dégagés par ce Compte pour réduire ses déficits budgétaires.

De sa création jusqu'en 1990, le Régime d'assurance-emploi, quoique financé principalement par les cotisations des employeurs et des salariés, a bénéficié d'un soutien financier constant du gouvernement fédéral. Ce dernier considérait que ses politiques macroéconomiques pouvaient avoir des répercussions sur l'emploi⁷² et qu'il devait en assumer en partie les conséquences, notamment en contribuant au Régime d'assurance-emploi. Bien que la forme de la contribution fédérale ait pu varier durant cette période de près de 50 ans, elle a toujours représenté environ 20 % du financement du régime, en sus des frais d'administration assumés également par le gouvernement fédéral jusqu'en 1971, ces frais étant imputés par la suite au Compte d'assurance-chômage puis de l'assurance-emploi.

À compter de 1972, l'administration fédérale a agi à titre de réassureur⁷³, en prenant à sa charge la partie des coûts excédentaires des prestations de chômage qui étaient attribuables à un taux de chômage supérieur à 4 %. De 1972 à 1990, le gouvernement fédéral, par ses interventions au moment de cycles économiques moins favorables ou dans des cas de récession, assumait une partie des dépenses plus élevées occasionnées par ces situations.

5.6.2 LE COMPTE DE L'ASSURANCE-EMPLOI DANS LE PÉRIMÈTRE COMPTABLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Jusqu'en 1986, le Compte de l'assurance-chômage a été exploité comme une caisse relativement indépendante, c'est-à-dire comme un « compte non consolidé distinct » dans la comptabilité de l'administration fédérale. Il est devenu un compte consolidé à compter de 1986, c'est-à-dire inscrit dans le périmètre comptable du gouvernement fédéral, comme le suggérait le Vérificateur général du Canada depuis 1983. Concrètement, l'excédent ou le déficit annuel du compte de l'assurance-chômage est alors reporté au solde budgétaire du gouvernement. Cela a été lourd de conséquences.

Dès lors, l'état de surplus ou de déficit du Compte de l'assurance-emploi influence le portrait global des finances publiques fédérales. À compter de 1994, le régime d'assurance-chômage a commencé à accumuler des surplus. Cette année-là, les cotisations ont été supérieures de 2,3 G\$ aux dépenses du régime. Ce surplus annuel est passé à 5 G\$ en 1996 et jusqu'à 7,9 G\$ en 2000. À ce rythme, le régime avait accumulé un excédent cumulé de 57,2 G\$ au 31 décembre 2008 alors que, de l'avis de l'Institut canadien des actuaires et de l'Actuaire en chef de la Commission d'assurance-emploi, une réserve de 15 G\$ aurait été suffisante pour assurer la viabilité à long terme du régime et pour lui permettre de faire face à une éventuelle récession.

Le gouvernement fédéral bénéficiait donc, dès le milieu des années 1990, des excédents annuels dégagés par les opérations du Compte d'assurance-emploi, par l'effet de la consolidation de ce Compte au sein des comptes généraux du gouvernement. Concrètement, les surplus du Compte ont permis de réduire le déficit du budget fédéral chaque année, de 1994 à 2008 et de diminuer sa dette nette. Le Compte de l'assurance-emploi existait toujours et son surplus apparaissait dans les états financiers du régime, mais en réalité il était dissout dans un ensemble beaucoup plus grand, en l'occurrence le cadre financier global de l'administration fédérale.

En juillet 2010, le Compte de l'assurance-emploi et ses surplus ont été effacés par la Loi d'exécution du Budget⁷⁴, avec effet rétroactif au 31 décembre 2008, en le remplaçant par le Compte des opérations de l'assurance-emploi. Ce Compte continuera d'opérer comme le précédent, ses surplus ou déficits étant immédiatement transférés au budget fédéral. L'application rétroactive de ladite Loi a eu pour effet de placer le nouveau Compte des opérations sans aucune réserve financière, les surplus ayant été totalement récupérés par le gouvernement.

72. C'est notamment le cas de la politique monétaire, de certaines politiques de commerce international (tarifs douaniers, quotas d'importation), ou d'interventions fédérales dans certains secteurs ou d'absence d'interventions dans d'autres secteurs.

73. Terme utilisé par l'Institut canadien des actuaires.

74. CANADA, Loi sur l'emploi et la croissance économique, L.C. 2010, ch. 12.

Or, les conséquences de la crise financière de 2008-2009 se faisaient lourdement sentir : diminution persistante des entrées de fonds au Régime d'assurance-emploi et augmentation des dépenses compte tenu de la persévérance de taux élevés de chômage. Le régime a donc encaissé rétroactivement un déficit de 4,855 G\$ en 2009, auquel s'ajoute le déficit courant de 3,073 G\$ en 2010, puis celui de 1,230 G\$ en 2011. Le Régime d'assurance-emploi a donc été placé artificiellement dans un état de précarité et le gouvernement fédéral a décrété des augmentations des taux de cotisation en 2011, 2012 et 2013.

5.6.3 L'APPROPRIATION DU SURPLUS DE 57 MILLIARDS DE DOLLARS : UN DÉTOURNEMENT DE FONDS SANS PRÉCÉDENT

Ainsi, de 1994 à 2008, le gouvernement fédéral a utilisé 57,2 G\$ provenant des cotisations des employeurs et des salariés à ses propres fins pour diminuer sa dette⁷⁵. Il s'agit d'un véritable détournement de fonds. Ces surplus, qui n'auraient jamais dû atteindre une telle ampleur, auraient pu servir soit à bonifier le régime, soit à réduire les cotisations des employeurs et des employés après avoir constitué une réserve de stabilisation de l'ordre de 15 G\$. On ne connaît pas de précédents d'une telle situation où une taxe prélevée à des fins bien précises ait été détournée de ses objectifs et pour un montant d'une telle envergure.

Cette appropriation apparaît d'autant plus injustifiée que les cotisations au Régime d'assurance-emploi sont réputées être des taxes régressives. En proportion de leurs gains de travail, ces taxes touchent plus lourdement les travailleurs à faible revenu que les hauts salariés. Les PME, elles aussi, supportent une charge proportionnellement plus élevée que les grandes entreprises, compte tenu du plafonnement de la rémunération assurable à 47 400 \$ et de la présence d'une proportion plus forte de hauts salariés dans les grandes entreprises.

Les gouvernements provinciaux et les municipalités, à titre d'employeurs qui cotisent au régime, ont involontairement contribué à alimenter le surplus du Compte de l'assurance-emploi. On estime que, pour la période 1996-2008, le gouvernement du Québec ainsi que les organismes qui en dépendent ont payé des cotisations excédentaires pour un montant de l'ordre de 1,3 G\$. Les municipalités du Québec y ont ajouté un montant d'environ 215 M\$. On estime en outre à 1,2 G\$ la perte occasionnée au fisc québécois par les réductions d'impôt découlant des cotisations excédentaires imposées à l'ensemble des contribuables, individus autant que sociétés, pour un total québécois d'environ 2,715 G\$. L'ensemble des gouvernements des provinces a ainsi été mis à contribution pour environ 5,7 G\$, les municipalités du Canada pour environ 1,3 G\$, en plus d'une contribution fiscale additionnelle de près de 5 G\$. La « contribution » totale des provinces et

municipalités au déficit fédéral se situe donc, pour le seul Régime d'assurance-emploi, à environ 12 G\$.

Le gouvernement du Québec et ses municipalités, et vraisemblablement l'ensemble des provinces et des municipalités au Canada, auraient bien eu besoin de cet argent pour gérer leurs propres dettes et engagements, plutôt que de contribuer à la diminution de la dette fédérale. On parle ici de contributions excédentaires de l'ordre de 12 G\$. Le gouvernement du Canada, pour sa part, n'avait contribué en rien au surplus cumulatif de 57 G\$ puisque ses contributions au Régime d'assurance-emploi à titre d'employeur s'effacent dans l'exercice de consolidation comptable.

Cette appropriation illégitime des surplus de l'assurance-emploi fut unanimement dénoncée par les participants aux audiences de la Commission et par tous les experts rencontrés. Tous les experts et organismes qui se sont prononcés sur cette question ont reconnu la nécessité d'éviter qu'un tel détournement de fonds ou d'objectifs puisse se reproduire.

5.6.4 UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE FÉDÉRALE AU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Beaucoup d'experts reconnaissent la pertinence du financement d'une large part du Régime d'assurance-emploi par les cotisations des employeurs et des salariés. Plusieurs de ceux rencontrés par la Commission ont, en outre, exprimé l'avis qu'il serait souhaitable que le gouvernement fédéral y participe financièrement. Les raisons qui justifiaient un apport financier constant ou conjoncturel du gouvernement fédéral au Régime d'assurance-emploi avant 1990 sont toujours valables. Le Conseil du patronat du Québec y voit même un moyen de ramener à égalité les cotisations des employeurs et des travailleurs – plutôt que d'avoir une contribution des employeurs qui est 1,4 fois celle des salariés. Deux options réalistes s'offrent alors :

5.6.4.1 LA CRÉATION D'UNE RÉSERVE DE STABILISATION

Plusieurs experts et intervenants aux audiences de la Commission ont plaidé en faveur d'une contribution fédérale pour un montant de l'ordre de 15 G\$ au Compte des opérations de l'assurance-emploi. Ainsi, le régime disposerait d'une assise financière solide qui lui permettrait de verser des prestations à un plus grand nombre de chômeurs en cas de récession, et même de corriger certaines lacunes actuelles du régime sans avoir à augmenter le taux des cotisations. Plusieurs intervenants ont fait valoir qu'une telle contribution du gouvernement fédéral constituerait une faible compensation par rapport au surplus de 57,2 G\$ qui a été détourné à d'autres fins que ceux prévus au régime. La Commission partage totalement cet avis.

75. Cette législation a été contestée devant la Cour supérieure du Québec en avril 2011 par la CSN et la FTQ, l'estimant anticonstitutionnelle. Les deux centrales syndicales ont été déboutées par cette Cour sur motif d'irrecevabilité, mais la Cour d'appel du Québec a renvoyé la cause à la Cour supérieure afin qu'elle soit traitée sur le fond, c'est à dire sur l'appropriation des surplus à d'autres fins que celles prévues au Régime d'assurance-emploi. L'affaire est toujours pendante, ayant par la suite été portée devant la Cour suprême par le gouvernement fédéral.

5.6.4.2 LE GOUVERNEMENT FEDERAL POURRAIT AGIR COMME RÉASSUREUR

Ce faisant, le régime s'autofinancerait par les cotisations des employeurs et des salariés en période de croissance économique. Le gouvernement canadien interviendrait financièrement lorsque le chômage augmente. Il s'agirait d'une intervention conjoncturelle planifiée d'avance qui éviterait au régime des secousses cycliques l'obligeant à hausser les taxes sur la masse salariale au plus mauvais moment.

Le professeur Jean-Michel Cousineau⁷⁶, économiste de l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal, et la sénatrice Diane Bellemare⁷⁷, parmi d'autres, ont formulé des propositions à cet égard. Selon celles-ci, on reviendrait, à quelques nuances près, à la situation qui prévalait au Canada entre 1972 et 1990. Certains pays, notamment les États-Unis, prévoient de tels mécanismes d'intervention financière dans leur régime d'assurance-chômage dans des situations de basse conjoncture économique.

24

La Commission recommande que le gouvernement fédéral participe de nouveau au financement partiel du Régime d'assurance-emploi, soit en constituant graduellement une réserve de stabilisation de l'ordre de 15 G\$, soit en agissant comme réassureur, c'est-à-dire en prenant à sa charge les dépenses supplémentaires résultant d'une augmentation du taux de chômage au-delà d'un seuil prédéterminé.

5.6.5 POUR UNE CAISSE INDÉPENDANTE DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Il y a unanimité au Québec en faveur de la constitution d'une caisse de l'assurance-emploi qui soit pleinement autonome. On entend par là une caisse :

- qui ne pourrait servir qu'à offrir des prestations et d'autres bénéfices prévus par la Loi sur l'assurance-emploi de même qu'à sa gestion administrative;
- qui serait située en dehors du périmètre comptable du gouvernement;
- qui serait gouvernée par un conseil d'administration constitué d'une majorité de représentants des employeurs et des travailleurs.

Ce genre d'organisation n'a rien d'exceptionnel.

De 1941 à 1972, le Régime d'assurance-emploi était géré de manière indépendante des autres activités du gouvernement fédéral par la Commission de l'assurance-chômage, un organisme tripartite composé de représentants des parties patronale et syndicale et présidé par un représentant du gouvernement. Tel que relaté par l'Institut canadien des actuaires, « la Commission est demeurée un organe distinct jusqu'en 1972, mais en 1977, elle a été confiée au ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, le sous-ministre dudit ministère en devenant automatiquement le président. Cette étape a été déterminante dans l'érosion de l'indépendance de la Commission⁷⁸ ». Depuis, le gouvernement fédéral exerce un plein contrôle sur le Régime d'assurance-emploi, sur ses orientations, ses ressources financières et sa gestion administrative.

On peut également prendre exemple de l'indépendance appliquée au Régime des rentes du Québec (RRQ) et à son équivalent canadien, le Régime de pensions du Canada. Les cotisations des employeurs et des travailleurs au RRQ sont versées au régime, mais sont confiées à la Régie des rentes du Québec, un organisme dont le conseil d'administration est constitué de 15 membres, dont 13 n'ont aucun lien d'emploi avec le gouvernement. Les fonds se situent à l'extérieur du périmètre comptable du gouvernement et ne peuvent servir qu'à verser des rentes aux retraités, aux personnes souffrant d'invalidité et à d'autres bénéficiaires clairement identifiés dans la loi, les conjoints survivants par exemple. Le Régime de Pensions du Canada est lui aussi géré de façon indépendante.

Le concept de caisse indépendante n'exclut pas pour autant une responsabilité du gouvernement qui doit être clairement assumée. Ce dernier demeurerait responsable de la Loi sur l'assurance-emploi, de sa réglementation et de sa bonne marche. Il établirait les modalités devant guider l'établissement des taux de cotisation. Il nommerait le dirigeant principal de l'organisation, après consultation des membres du conseil d'administration. Il veillerait enfin à la reddition de comptes.

La Commission a sollicité l'avis de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques⁷⁹, au sujet d'un modèle de gouvernance qui serait applicable au Régime d'assurance-emploi.

Le mémoire présenté à la Commission par le directeur général de l'Institut, M. Michel Nadeau, exprime l'avis suivant en conclusion : « Pour que les Québécois et les Canadiens retrouvent confiance dans ce régime et qu'on puisse atténuer le cynisme croissant de la population envers cette mesure, il faut utiliser une gouvernance exemplaire dans la gestion de cette mesure :

76. Jean-Michel COUSINEAU, *Effets attendus de la réforme et partage des compétences en matière d'assurance-emploi*.

77. Diane BELLEMARE, *Créer et partager la prospérité*, Presse de l'Université du Québec, octobre 2013.

78. Institut canadien des actuaires, *Un regard en arrière et un pas en avant : Le point de vue des actuaires concernant l'avenir du système d'assurance-emploi*, novembre 2007.

79. Document de réflexion présenté par l'Institut sur la gouvernance des organisations privées et publiques (IGOPP) à la Commission le 2 octobre 2013.

1. La création d'une structure légale chargée de la gestion des fonds recueillis par les agences de revenu fédérale et provinciales;
2. La formulation d'une mission claire décrivant la finalité de l'organisme et de la destination des fonds perçus;
3. Un processus défini pour l'établissement des taux de cotisation des employés et des employeurs ainsi que le degré de tolérance aux variations positives ou négatives de la caisse;
4. Un conseil d'administration de gens légitimes et crédibles qui s'assureraient de la saine gestion des fonds;
5. Une représentation équilibrée au conseil de personnes crédibles désignées par les employeurs, les employés et des personnes indépendantes de ces deux groupes. Les employés permanents d'associations tant patronales que syndicales ne devraient pas faire partie des conseils, car ces organismes doivent parfois s'impliquer dans les débats autour de la tarification du Régime d'assurance-emploi.»

La Commission partage largement cette vision et elle est d'avis que ces conditions sont parfaitement applicables à la mise en place d'une caisse de l'assurance-emploi véritablement autonome. Elle ne souscrit cependant pas entièrement à l'opinion de l'Institut sur le mode de désignation des membres du conseil d'administration de la caisse autonome. La Commission est plutôt d'avis que ce conseil devrait être composé à parts égales de représentants des employeurs, des travailleurs et de la société civile. Ces derniers devraient être nommés par le gouvernement après consultation des représentants des employeurs et des travailleurs qui siègent au conseil. D'ailleurs, cet usage consistant à consulter les représentants patronaux et syndicaux avant de procéder à de telles nominations a cours au Québec depuis plusieurs années.

La Commission cite aussi à l'appui de sa recommandation le consensus unanime recueilli au Canada auprès d'experts et de représentants patronaux et syndicaux au Canada lors de consultations tenues à ce sujet par le Ministère fédéral des Finances en 2003⁸⁰. Le conseil d'administration de la caisse devrait aussi avoir un pouvoir de recommandation sur l'évolution du Régime d'assurance-emploi.

25

La Commission recommande qu'une véritable caisse autonome soit constituée aux fins du Régime d'assurance-emploi, c'est-à-dire une caisse qui ne servirait qu'aux seules fins du régime et qui serait située en dehors du périmètre comptable du gouvernement.

26

La Commission recommande que cette caisse autonome soit gérée par un conseil d'administration constitué à parts égales de représentants des travailleurs, des employeurs et de la société civile. En outre, ce conseil aurait un pouvoir de recommandations sur l'évolution du Régime d'assurance-emploi.

5.7 LE RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

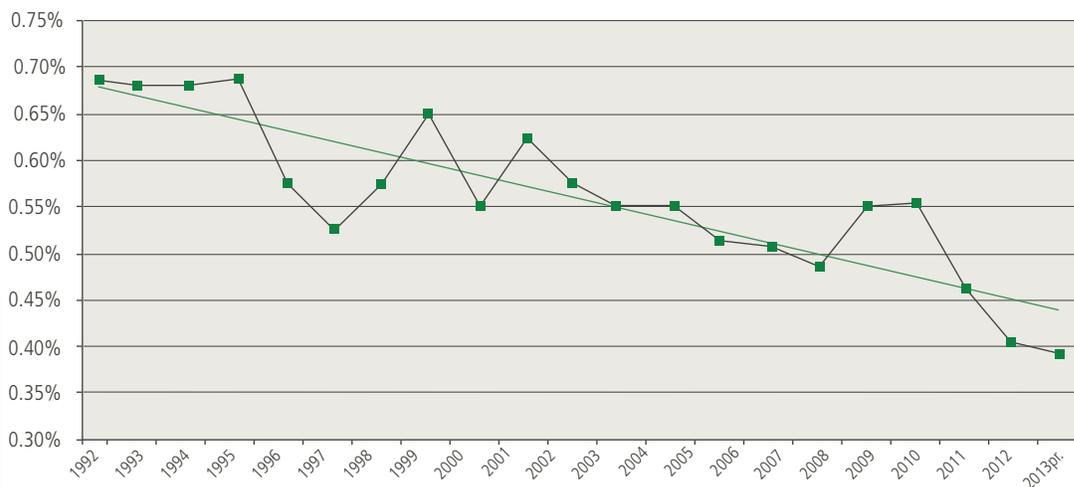
En 2012⁸¹, un montant de 2,08 G\$ a été prélevé à même le Compte des opérations de l'assurance-emploi afin d'offrir des services d'accompagnement et de formation des chômeurs.

La Loi sur l'assurance-emploi permet depuis 1996 d'affecter aux mesures dites « prestations d'emploi et mesures de soutien » un montant représentant 0,8 % de la rémunération assurable. Or, depuis l'année 1999, le gouvernement fédéral a plafonné à environ 2 G\$ – sauf en 2009 et 2010, lors de la crise financière – le montant alloué à ces mesures pour l'ensemble du Canada, de sorte qu'en 2012, cette somme ne représente que 0,4 % de la rémunération assurable. Une rétrospective des montants alloués à ces mesures permet même de voir que, depuis le sommet atteint en 1992, leur importance relative s'est constamment amenuisée.

80. Ministère des Finances Canada, *Consultations sur l'établissement des taux de cotisation à l'AE*, février 2003 (http://fin.gc.ca/consultresp/Summaries/eiratessum_1-fra.asp).

81. Commission de l'assurance-emploi, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*.

Figure 32 : Rapport entre les montants investis dans les mesures d'employabilité sous le Régime d'assurance-emploi et la rémunération assurable globale



Source : Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, données tirées des rapports de l'actuaire en chef, diverses années..

La presque totalité des budgets affectés à l'accompagnement et à la formation de la main-d'œuvre est transférée aux gouvernements provinciaux en vertu des ententes sur le développement du marché du travail conclues, pour la plupart, à la fin des années 1990⁸². Pour le Québec, cette part des fonds de l'assurance-emploi qu'il gère désormais représente environ 65 % des ressources financières allouées aux programmes d'emploi pour l'ensemble des personnes à la recherche d'un emploi et des personnes en emploi.

Certains chercheurs et représentants d'organismes ont fait valoir à la Commission que les dépenses de formation des chômeurs ne devraient pas être financées à même le Compte des opérations de l'assurance-emploi parce qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une dépense reliée à la finalité première du régime, soit l'indemnisation des chômeurs contre un risque de chômage.

La Commission considère cependant comme pertinent le fait que le Régime d'assurance-emploi, en plus de verser des prestations aux chômeurs, contribue à lutter contre l'une des causes importantes du chômage : le manque de formation et de qualification de nombreux chômeurs. Il faut aussi aider ces derniers à suivre l'évolution technologique qui modifie leur environnement de travail. Des ressources additionnelles sont également requises pour la formation des immigrants et la reconnaissance de leurs compétences. Dans la mesure où ces fonds sont consacrés à aider ceux qui contribuent au régime, il s'agit d'une utilisation appropriée du Compte des opérations de l'assurance-emploi. On peut facilement établir un parallèle avec les régimes de santé et de sécurité du travail dont les ressources financières ne servent pas uniquement à la compensation et à la réparation, mais aussi à la prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles.

Le Conseil du patronat du Québec, dans ses commentaires transmis à la Commission, croit que « le Régime d'assurance-emploi pourrait être mieux utilisé [...] par l'attribution de fonds à des mesures actives au sein du régime (en matière de formation continue et d'aide à la recherche d'emploi, par exemple) ». La Commission partage cet avis dans la mesure où cela ne compromettra pas la mission de remplacement du revenu que constituent les prestations d'assurance-emploi.

Selon les informations fournies par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Emploi-Québec a consacré, en 2012-2013, un montant de 295,2 M\$ à des services proprement dits de formation, qui pour la plupart, sont de courte durée, au bénéfice de 29 000 individus. Cela représente 34,3 % de ses dépenses d'intervention. La majorité des activités d'Emploi-Québec concerne des services d'aide à l'emploi, c'est-à-dire des conseils ou des activités d'accompagnement des chômeurs dans leurs démarches de recherche d'emploi, ce qui correspond aux attentes d'une grande majorité de travailleurs qui perdent leur emploi. L'accompagnement dans les démarches de recherche d'emploi pour les personnes aptes au travail est d'ailleurs reconnu par plusieurs évaluations, comme étant les interventions les plus efficaces des services publics d'emploi.

Les activités de formation demeurent tout de même hautement pertinentes, notamment pour de nombreux travailleurs qui ont besoin d'une mise à jour de leurs compétences ou qui doivent se réorienter sur le plan professionnel parce que leur secteur d'activités présente de faibles perspectives d'avenir. On ne saurait nier non plus les besoins de formation de base et d'alphabétisation de bon nombre de personnes actives sur le marché du travail.

82. En 1997 au Québec.

Avec plus de ressources, Emploi-Québec pourrait répondre aux besoins de formation d'un plus grand nombre de chômeurs. Il faut reconnaître que les choix actuels d'Emploi-Québec sont influencés par deux impératifs. En premier lieu, il doit desservir prioritairement les personnes qui sont devenues admissibles à l'assurance-emploi au cours des trois ou cinq dernières années puisque les deux tiers des fonds proviennent du Compte des opérations de l'assurance-emploi et doivent être destinés à la clientèle de ce régime. En deuxième lieu, l'obligation qui lui est faite en vertu de l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail, de générer des économies au profit de l'assurance-emploi incite Emploi-Québec à privilégier des formations de courte durée offerte à des personnes qui peuvent rapidement retourner en emploi.

La Commission plaide en faveur d'une augmentation des crédits alloués à l'accompagnement et à la formation des prestataires d'assurance-emploi, crédits provenant du Compte des opérations de l'assurance-emploi. Bien sûr, ces activités ne doivent pas être offertes systématiquement à tous les prestataires. Elles doivent viser à améliorer, à court et à moyen terme, la situation de certaines catégories de chômeurs sur le marché du travail.

Dans le cadre de la loi actuelle, le gouvernement fédéral devrait augmenter graduellement les ressources dédiées à l'accompagnement et à la formation de la main-d'œuvre. Ces nouvelles ressources devraient évidemment être justifiées par les ministres responsables du marché du travail, en prenant notamment appui sur l'évaluation des programmes et des mesures et sur une expression claire des besoins de relèvement des compétences.

La Commission est consciente que tout effort accru en matière de formation a pour effet d'augmenter les dépenses du régime. Elle privilégie nettement l'accroissement de ces budgets par rapport à la réduction des cotisations dans les prochaines années. Le Régime d'assurance-emploi doit jouer un rôle plus actif et un investissement accru en matière de formation apparaît nettement plus bénéfique à l'économie québécoise et canadienne qu'un allègement marginal du taux de cotisation à l'assurance-emploi. Il est important de s'assurer qu'une majoration des ressources consacrées à l'accompagnement et à la formation n'ait pas pour conséquence, par un simple effet de vases communicants, de réduire le niveau ou la durée des prestations d'assurance-emploi, d'où l'importance de ne pas réduire les taux de cotisation en même temps que l'on augmente les investissements en formation.

La Commission a reçu plusieurs suggestions relativement aux activités de formation additionnelles qu'il faudrait envisager et aux groupes de chômeurs qui devraient en bénéficier de manière prioritaire. La Commission estime qu'il appartient au gouvernement du Québec de convenir, avec les partenaires du marché du travail, de ces priorités.

27 / *La Commission recommande une augmentation graduelle du budget du Compte des opérations de l'assurance-emploi consacré aux mesures d'accompagnement et de formation des personnes admissibles au régime.*

6 | RECOMMANDATIONS

6.1 LES PRÉMISSSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne le Régime d'assurance-emploi, la Commission tient compte du fait que son rapport s'adresse au gouvernement du Québec qui n'est pas le gestionnaire du régime. Le rapport est principalement destiné à fournir au gouvernement du Québec des faits et des arguments qui devraient l'aider à défendre auprès de l'administration fédérale des propositions d'amélioration du Régime d'assurance-emploi.

À la lumière des avis, observations et témoignages recueillis, la Commission a établi des constats et évalué certains impacts dus aux changements apportés au Régime d'assurance-emploi en 2012. Elle formule à cet égard des propositions visant à modifier à court terme certains éléments de cette réforme récente ou à en atténuer les conséquences négatives sur certaines catégories de chômeurs, d'entreprises et de communautés.

La Commission présente également des propositions qui portent à plus long terme, notamment en ce qui a trait à la gouvernance du régime, à sa gestion et à son adaptation à des contextes très variés du marché du travail dans les diverses régions du Canada.

6.1.1 LE TRAVAIL VALORISÉ

Le travail demeure le moyen privilégié d'épanouissement professionnel et même de valorisation personnelle. Le travail et l'activité économique constituent aussi des voies privilégiées d'enrichissement personnel et collectif.

Le Régime d'assurance-emploi doit s'inscrire dans cette dynamique de la valorisation du travail. La finalité du régime est de venir en aide aux personnes qui perdent leur emploi et qui déploient des efforts pour revenir au travail. Dans tous les pays qui ont un tel régime, des règles de réciprocité s'appliquent : les chômeurs reçoivent des prestations, mais ils sont tenus de chercher activement du travail.

Le Régime d'assurance-emploi doit aussi prendre acte d'un marché du travail axé de plus en plus sur les compétences. Il devrait favoriser le retour à l'emploi des chômeurs dans des fonctions compatibles avec leur qualification et faciliter le relèvement constant des compétences de la main-d'œuvre.

6.2 LA PRÉPONDÉRANCE LÉGISLATIVE DU QUÉBEC

Le gouvernement fédéral exerce, par certaines législations et surtout par son pouvoir de dépenser, certaines influences sur le fonctionnement du marché du travail au Québec et dans les provinces. Mais, le Québec a développé au fil des ans une législation très élaborée qui encadre le marché du travail, le développement des compétences, la protection des travailleurs et l'environnement dans lequel opèrent les entreprises et les autres employeurs.

C'est ainsi que dans les faits, la législation québécoise est exclusive ou nettement prépondérante au regard des conditions de travail (Loi sur les normes du travail), des relations de travail (Code du travail), de la santé et de la sécurité du travail (CSST, y compris les retraits préventifs) et de la réglementation affectant la plupart des aspects du marché du travail : la langue de travail, l'exercice des professions, la qualification professionnelle, l'apprentissage, les conditions d'accès à certains métiers, l'équité salariale, les décrets de convention collective, les licenciements collectifs.

En ces matières, le Québec détient les pouvoirs de légiférer pour toutes les entreprises qui relèvent de sa juridiction, lesquelles regroupent plus de 90 % de la main-d'œuvre en emploi⁸³. Le Québec a également légiféré sur les régimes publics et complémentaires de retraite de même que sur les congés parentaux.

Le gouvernement du Québec exerce en outre des compétences exclusives en matière d'éducation en vertu de pouvoirs constitutionnels clairement établis. Puisque la formation ne cesse pas à la sortie de l'école et qu'elle continue pour ainsi dire tout au long de la vie, le gouvernement du Québec a historiquement associé à l'éducation, la formation professionnelle et la formation continue des adultes. Bref, la presque totalité du champ législatif propre au domaine du marché du travail relève de la compétence constitutionnelle des provinces. L'assurance-emploi représente donc une exception.

En fait, la compétence en matière d'assurance-emploi aurait dû relever des provinces selon l'Acte constitutionnel de 1867 (l'Acte de l'Amérique du Nord britannique). C'est pourquoi le gouvernement fédéral a dû recourir à un amendement constitutionnel, après avoir obtenu l'approbation de chacune des provinces, avant de pouvoir mettre en place un régime « fédéral » d'assurance-emploi en 1940.

83. Les entreprises québécoises assujetties au *Code canadien du travail* œuvrent dans les secteurs suivants : les télécommunications, la radiodiffusion, le camionnage, la marine marchande, les chemins de fer et les autres moyens de transport d'une province à l'autre ou d'un pays à l'autre, l'aviation, les banques, l'énergie nucléaire, les activités connexes à la navigation maritime et à la marine marchande (activités portuaires, opérations de débarquement, etc.).

Le constitutionnaliste Henri Brun explique qu'il y a eu un transfert effectif de compétences des provinces vers le gouvernement fédéral, dans le contexte particulier de crise sociale et économique en temps de guerre.

6.3 LA PARTICIPATION ACTIVE DU QUÉBEC À LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

6.3.1 LES REVENDICATIONS HISTORIQUES DES GOUVERNEMENTS AU QUÉBEC

De longue date, le gouvernement du Québec, sous les diverses allégeances politiques, a exprimé une position constante en faveur du plein contrôle des outils de formation et de développement de la main-d'œuvre.

Pour le Québec, ces activités constituent le prolongement de l'éducation qui relève de la compétence constitutionnelle exclusive des provinces. Depuis les années 1960, tous les gouvernements ont dénoncé les empiètements du gouvernement fédéral en matière de formation. L'administration fédérale a, de son côté, toujours considéré que ses interventions dans ce domaine étaient étroitement associées à ses responsabilités en matière d'assurance-emploi et de développement économique.

Dès 1971, à la Conférence de Victoria, M. Claude Castonguay, ministre des Affaires sociales, revendiquait, au nom du gouvernement du Québec⁸⁴, une responsabilité prioritaire des provinces dans la conception de la politique sociale, y compris le domaine de la main-d'œuvre. La position québécoise de 1971 reconnaissait que « le Parlement du Canada peut légiférer relativement à certaines matières [...] dont l'assurance-chômage » et les pensions de vieillesse, notamment. On spécifiait cependant que, dans ces domaines, « aucun projet de loi ne peut être présenté à la Chambre des communes s'il n'a, au préalable, été soumis pour avis à chacun des gouvernements des provinces ».

En 1980, le gouvernement du Québec a mis sur pied la Commission d'étude sur la formation des adultes présidée par Mme Michèle Jean. Le rapport de cette commission, publié en 1982⁸⁵, prend fermement position en faveur « du rapatriement au Québec de tous les fonds et programmes fédéraux de formation professionnelle et formation liée à l'emploi ». Cette Commission ne revendique pas de pouvoirs particuliers à l'égard du Régime d'assurance-chômage. Elle recommande cependant « qu'un adulte chômeur

puisse décider de consacrer une période de temps à sa formation sans perdre le droit à ses prestations pour autant, que cette période n'exède pas un an en période continue ou discontinue ».

En 1990, M. André Bourbeau, ministre québécois de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, a favorisé le dégagement d'un fort consensus des partenaires patronaux, syndicaux et coopératifs relativement au rapatriement au Québec de tous les outils et budgets fédéraux destinés à l'adaptation et à la formation de la main-d'œuvre. Le consensus portait également sur le fait que le gouvernement du Québec assurerait l'administration du Régime d'assurance-emploi, afin « qu'il n'y ait qu'un seul réseau de main-d'œuvre au Québec⁸⁶ ». Le Régime d'assurance-emploi, dans le cadre de ces revendications québécoises, demeurait cependant de responsabilité fédérale.

En 1997, le gouvernement du Québec, dirigé par M. Lucien Bouchard, a conclu avec le gouvernement fédéral de M. Jean Chrétien l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du Québec, qui reprenait les attentes exprimées dans le consensus de 1990 : transfert au Québec de la part des crédits de l'assurance-emploi servant à financer les mesures actives de développement et de formation de la main-d'œuvre. Le gouvernement fédéral a cependant refusé de confier au Québec l'administration du régime. Il a aussi conservé la gestion de certains programmes de main-d'œuvre à l'intention des jeunes, des travailleurs âgés et des personnes handicapées.

On observe une remarquable continuité dans les gestes posés et les positions adoptées par les gouvernements successifs au sujet d'une pleine autorité du gouvernement du Québec sur les questions relatives au développement, à la formation et à l'adaptation de la main-d'œuvre.

6.3.2 LES POSITIONS ADOPTÉES PAR LES PARTIS POLITIQUES

Plusieurs partis politiques québécois ont pris position sur les politiques de main-d'œuvre et certains se sont prononcés clairement sur le Régime d'assurance-emploi.

En 1980, la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec a publié ce qui est communément appelé « le livre beige de M. Claude Ryan ». Le document se prononce nettement pour un plein contrôle des provinces sur les outils de développement de la main-d'œuvre de même que sur « le transfert aux provinces de la compétence en matière d'assurance-chômage; les provinces pouvant éventuellement adopter leur propre régime⁸⁷ ».

84. Document sur la proposition constitutionnelle du Québec en matière de sécurité du revenu déposé par le ministre des Affaires intergouvernementales à la Conférence constitutionnelle de Victoria les 14, 15 et 16 juin 1971.

85. Commission d'étude sur la formation des adultes, *Apprendre : une action volontaire et responsable*, énoncé d'une politique globale de l'éducation des adultes dans une perspective d'éducation permanente, 1982.

86. Les éléments de ce consensus ont été intégrés dans *L'Énoncé de politique sur le développement de la main-d'œuvre, Partenaires pour un Québec compétent et compétitif*, 1991.

87. Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, 1980, p. 97.

En 1991, le Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec dénombre, dans un document appelé plus tard le Rapport Allaire⁸⁸, 22 champs de compétence qui devraient relever de la compétence exclusive des provinces. Parmi ceux-ci se trouvent la main-d'œuvre et la formation de même que l'assurance-chômage. En 2007, l'Action démocratique du Québec, qui formait alors l'opposition officielle à l'Assemblée nationale, a proposé dans son programme électoral, « le rapatriement complet de la gestion de l'assurance-emploi au Québec ».

Le programme du Parti Québécois de 2012 précise qu'un gouvernement de ce parti « réclamera le rapatriement de l'assurance-emploi au Québec, un outil indispensable pour accélérer l'adéquation entre les besoins de main-d'œuvre spécialisée des entreprises et la recherche d'un emploi enrichissant et durable pour les travailleurs ».

Option nationale se prononce également en faveur de la reprise du « contrôle de la caisse d'assurance-emploi ». Enfin, Québec solidaire, dans ses engagements électoraux de 2012, ne prend pas directement position sur l'assurance-emploi, mais le parti « veut construire le pays du Québec ».

Comme on le voit, les partis politiques s'inscrivent dans la mouvance d'une compétence exclusive du Québec en matière de main-d'œuvre. De plus, ils expriment presque tous le souhait de voir le Régime d'assurance-emploi passer sous la responsabilité du Québec.

6.3.3 L'ENJEU CONSTITUTIONNEL

Comme on l'a vu précédemment, pour créer un programme fédéral d'assurance-chômage, le gouvernement canadien a dû procéder en 1940 à un amendement constitutionnel après avoir consulté les provinces et obtenu leur accord.

Comme le souligne le constitutionnaliste Henri Brun⁸⁹, le pouvoir de légiférer en matière d'assurance-chômage appartient au Parlement fédéral. Il s'agit d'une compétence exclusive. « Une telle compétence ne pourrait être transférée aux provinces, ou au Québec en particulier, sans un amendement constitutionnel » qui aurait obtenu préalablement l'accord de 7 provinces représentant plus de 50 % de la population canadienne. Son collègue Benoît Pelletier⁹⁰ exprime la même opinion.

Selon ces deux experts, on ne peut parler, au sens strict du terme, d'un rapatriement du Régime d'assurance-emploi au Québec. Si le Québec voulait créer son propre régime, il se buterait à un véritable obstacle constitutionnel.

Compte tenu de ce contexte, la Commission suggère au gouvernement du Québec d'explorer une autre voie, soit celle de la recherche active d'une entente administrative.

Certaines associations patronales et quelques experts ont rappelé que le Québec reçoit du Régime d'assurance-emploi des bénéficiaires qui dépassent présentement d'environ un milliard de dollars par année le montant de ses cotisations⁹¹. Si le Québec constituait son propre régime, il devrait assumer ce coût avant d'envisager toute bonification apportée au régime. En raison de cet enjeu financier, certaines associations patronales, notamment la Fédération des chambres de commerce du Québec et le Conseil du patronat, se sont dites opposées au rapatriement au Québec du Régime d'assurance-emploi.

Les deux constitutionnalistes précités soulignent qu'il est possible de convenir avec le gouvernement fédéral d'une entente administrative. Selon Henri Brun, le Parlement fédéral pourrait confier au gouvernement du Québec une partie de son pouvoir en matière d'assurance-emploi. Les responsabilités « administratives » confiées au Québec devraient par ailleurs « s'exercer conformément aux normes fédérales qui, au-delà de cette entente, demeureraient applicables au Québec ». M. Benoît Pelletier ajoute « qu'en vertu d'une entente Ottawa-Québec, le gouvernement du Québec pourrait bénéficier d'un financement adéquat de la part du fédéral pour assumer lesdites responsabilités ». Les deux constitutionnalistes conviennent que le gouvernement fédéral pourrait mettre fin en tout temps à une telle entente administrative.

6.3.4 L'HYPOTHÈSE D'UNE ENTENTE ADMINISTRATIVE

Si un amendement constitutionnel n'est pas à portée de vue, l'option d'une entente dite administrative présente-t-elle un intérêt pour le Québec?

Il convient de se demander d'abord quels objectifs poursuivrait le Québec en voulant exercer davantage d'influence sur l'évolution du Régime d'assurance-emploi et sur sa gestion. La Commission suggère au gouvernement de poursuivre les trois objectifs suivants dans ses démarches visant une participation plus active du Québec à ce régime :

- Maximiser l'efficacité des outils, programmes et budgets destinés à la main-d'œuvre en faisant en sorte qu'il n'y ait, sur le territoire du Québec, qu'une seule administration chargée de gérer ces dispositifs et ressources;
- Permettre au Québec de moduler certains paramètres du Régime d'assurance-emploi afin qu'il réponde mieux à certaines spécificités de l'économie du Québec, notamment la saisonnalité ou la réalité particulière de certaines régions;
- Renforcer la complémentarité d'action du Régime d'assurance-emploi avec certaines politiques québécoises, notamment celles en matière de formation, de développement régional et de sécurité du revenu.

88. Parti Libéral du Québec, *Le Québec libre de ses choix*, rapport du comité constitutionnel, mars 1991.

89. Henri BRUN, *Possibilité pour le Québec de mettre en place son régime d'assurance-chômage grâce à un accord administratif*, avis déposé à la Commission, mai 2013.

90. Benoît PELLETIER, *Opinion relative à la possibilité pour le Québec d'intervenir en matière d'assurance-emploi*, avis déposé à la Commission, mai 2013.

91. Voir chapitre 6.3.5.

La Commission est d'avis qu'il est possible de négocier une entente avec le gouvernement fédéral qui permettrait au Québec d'atteindre ces objectifs, sans que cela remette en cause l'existence d'un régime pancanadien d'assurance-emploi, et ce, dans l'esprit du fédéralisme coopératif, selon les termes de la Cour suprême tels que rapportés par le constitutionnaliste Benoît Pelletier.

On peut concevoir que certains ajustements ou modulations du régime soient difficiles à implanter à l'échelle canadienne. Il apparaît possible d'accorder ce pouvoir de modulation au gouvernement du Québec afin qu'il l'applique aux régions et aux catégories de chômeurs ou de travailleurs de son choix tout en préservant l'intégrité du Régime d'assurance-emploi. Il n'y a rien d'incompatible dans cette conception plus souple, plus « adaptable » du régime.

Il est vrai que le gouvernement fédéral peut mettre fin à une entente administrative conclue avec le Québec. Mais il l'a rarement fait dans le passé. On peut citer plusieurs ententes qui demeurent en vigueur, souvent depuis de nombreuses années.

C'est notamment le cas de :

- L'entente Cullen-Couture de 1978 sur l'immigration;
- L'entente sur la gestion de la TPS par le Québec de 1992, entente bonifiée en 2012;
- L'entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail, conclue en 1997;
- L'entente Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale de 2005.

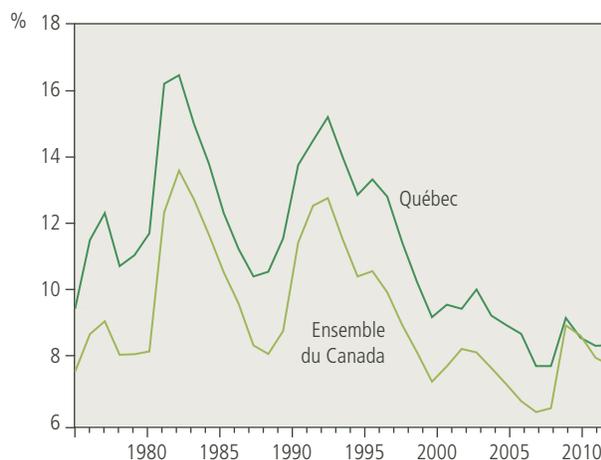
Si le Québec peut dégager un consensus à l'égard d'une délégation administrative qui lui permettrait d'adapter le Régime d'assurance-emploi canadien à certaines particularités de son économie, il pourrait prendre appui sur de nombreux précédents d'ententes administratives qui se sont avérées avantageuses et qui continuent de prévaloir.

28 *La Commission recommande au gouvernement du Québec de négocier une entente administrative avec le gouvernement fédéral lui déléguant la gestion du Régime d'assurance-emploi, et lui permettant d'adapter le régime aux besoins particuliers des travailleurs, des employeurs et de l'économie du Québec, tout en maintenant le régime pancanadien d'assurance-emploi.*

6.3.5 L'EFFET DE PÉRÉQUATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Puisque le taux de cotisation au Régime d'assurance-emploi est le même à travers le Canada et que les taux de chômage varient d'une province à l'autre, le régime comporte un effet de redistribution qui va des provinces à bas taux de chômage vers les provinces où le chômage est plus élevé. Historiquement, le Québec a connu des niveaux de chômage plus élevés que ceux du Canada. La figure 33, préparée par le professeur Pierre Fortin et présentant l'évolution du rapport chômage/emploi entre 1976 et 2012, l'illustre bien.

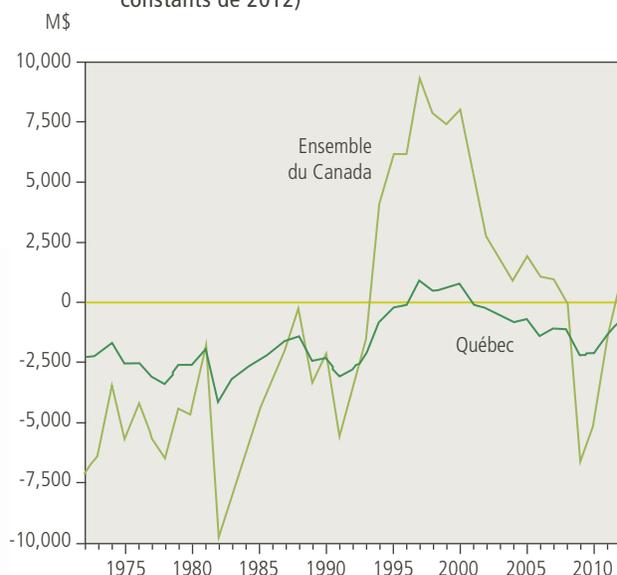
Figure 33 : Évolution du ratio chômeurs/emploi (C/E) au Québec et dans l'ensemble du Canada, de 1976 à 2012 (en pourcentage)



Source : Pierre FORTIN, *Les coûts du Régime d'assurance-emploi fédéral et d'un régime québécois semblable, mais autonome : une analyse historique comparative*, étude préparée pour la Commission, 2013.

Compte tenu de la dynamique du financement du régime, le montant des prestations d'assurance-emploi reçues par les Québécois a été supérieur au montant des cotisations des employeurs et des salariés du Québec. Ce solde net au profit du Québec est évidemment influencé par l'état de surplus ou de déficit du Compte des opérations de l'assurance-emploi. Par exemple, en 2000, lorsque le régime a enregistré un surplus de près de 8 G\$, le Québec a contribué au financement de ce surplus par des cotisations excédentaires. Par contre, en 2010, le Québec a accru son gain net parce que le régime a fait un déficit de près de 5 G\$. La figure 34 illustre ces fluctuations annuelles.

Figure 34 : Évolution du solde du Compte de l'assurance-emploi (cotisations perçues moins prestations versées et autres dépenses), Québec et ensemble du Canada, de 1972 à 2012 (en millions de dollars constants de 2012)



Source : *ibid.* figure 33.

Pour comparer adéquatement les coûts du Régime d'assurance-emploi canadien à ceux d'une éventuelle expérience d'un régime québécois autonome, il faut effectuer les calculs dans un contexte où le régime serait en équilibre financier, c'est-à-dire où les taux de cotisation qu'il faut imposer aux employeurs et aux salariés correspondent aux dépenses totales du régime chaque année. Ainsi, il serait possible d'évaluer, au regard des bénéfices reçus, ce que coûterait un régime qui serait financé entièrement par les employeurs et les employés du Québec.

La Commission a demandé au professeur Pierre Fortin d'effectuer cette analyse sur une base historique. M. Fortin a examiné « les prélèvements fiscaux qui devraient être effectués sur la masse *cotisable* totale des Québécois afin de financer les prestations versées aux assurés et les frais d'administration⁹² ». Il a décidé d'asseoir ses chiffres sur les taux de cotisation imposés dans un contexte où le compte aurait été en équilibre chaque année, pour la période de 1972 à 2012. De plus, afin d'établir des comparaisons valides pendant toute cette période, M. Fortin a exclu les prestations de maternité, parentales et d'adoption, puisque le Québec a mis en place en 2006 le Régime québécois d'assurance parentale qui était financé jusque-là par le Compte des opérations de l'assurance-emploi.

Cette analyse permet de conclure que « la participation du Québec au Régime d'assurance-chômage fédéral – Régime d'assurance-emploi – lui a toujours donné accès à un taux de cotisation d'équilibre plus faible que ce qu'il aurait dû supporter dans un régime de même nature administré de façon autonome ». En 2012, cela représente une différence d'un milliard de dollars au bénéfice des employeurs et des salariés du Québec.

Ce gain net était nettement plus élevé en 1982 et il tend à diminuer comme l'illustre la figure 35. Cette tendance est principalement attribuable à la diminution de l'écart du taux de chômage entre le Québec et le Canada. Le professeur Fortin rappelle qu'entre la période 1976-1980 et la période 2008-2012, la baisse du chômage a été légère dans l'ensemble du pays (0,4 unité de pourcentage), mais importante au Québec (2,6 unités).

Figure 35 : Évolution de l'excédent du taux de cotisation d'équilibre d'un régime d'assurance-emploi québécois autonome (excluant les assurances parentales) sur celui du régime fédéral en vigueur, de 1972 à 2012 (en unités de pourcentage)



Source : *ibid.* figure 33.

Qu'en sera-t-il à l'avenir? La tendance à la baisse du gain net du Québec pour sa participation au Régime d'assurance-emploi se poursuivra-t-elle? M. Fortin reconnaît qu'il n'y a pas de réponse claire à cette question. Il identifie au moins quatre facteurs qui sont susceptibles d'influencer les tendances :

1. L'effet de la réforme de 2012 de l'assurance-emploi : elle pourrait toucher plus sévèrement le Québec puisque la proportion de prestataires fréquents, qui sont directement visés par la réforme, y est plus élevée que dans l'ensemble du Canada;
2. L'évolution des taux de chômage respectifs du Québec et du Canada : les prévisions suggèrent que le chômage devrait effectivement diminuer au Québec d'ici 2020. Il devrait aussi baisser au Canada. Mais il n'y a pas de consensus chez les

92. Pierre FORTIN, *Les coûts du Régime d'assurance-emploi fédéral et d'un régime québécois semblable, mais autonome : une analyse historique comparative*, étude préparée pour la Commission, novembre 2013.

prévisionnistes sur l'importance absolue et comparative de la réduction du taux de chômage au Québec et au Canada dans un avenir immédiat;

3. Le poids relatif des jeunes dans la population active : les jeunes ayant historiquement un taux de chômage plus élevé que les autres membres de la population active, une diminution de leur poids relatif influence le taux de chômage directement et par substitution. Mais il ne semble pas se dessiner de différence marquée dans le poids démographique des jeunes entre le Québec et le Canada d'ici 2020;
4. Les conséquences de la conjoncture économique mondiale et locale : la crise économique de 2008-2009 et la reprise hésitante qui a suivi sont assez singulières. Il est difficile de prévoir quand la reprise nord-américaine va se consolider et comment le Québec et le reste du Canada seront touchés d'ici 2020 par ce climat d'instabilité.

6.3.6 D'AUTRES CONSIDÉRATIONS DE NATURE FINANCIÈRE

Actuellement, le Régime d'assurance-emploi est financé exclusivement par les cotisations des employeurs et des salariés. Ces prélèvements fiscaux servant à financer des programmes sociaux obligatoires sont généralement appelés cotisations sociales. Cela comprend, outre le Régime d'assurance-emploi, le Régime des rentes du Québec et le Régime québécois d'assurance parentale. Il faut aussi y ajouter les cotisations des employeurs au Régime de la santé et de la sécurité du travail. En Amérique du Nord, on a tendance à associer ces cotisations sociales aux taxes sur la masse salariale qui, strictement parlant, comprennent, dans le cas du Québec, les versements pour le Fonds des services de santé et pour le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre⁹³.

Les associations patronales qui ont exprimé leurs points de vue à ce sujet à la Commission ont souligné la grande sensibilité de la compétitivité des entreprises aux ponctions exercées pour les cotisations sociales et les taxes sur la masse salariale. Elles ont rappelé que ces prélèvements sont plus élevés au Québec que dans les autres provinces canadiennes. Le professeur Robert Gagné confirme cette assertion⁹⁴. Il observe que les taux de prélèvement sur les cotisations sociales et les taxes sur la masse salariale comptent pour 12 % des recettes fiscales perçues des entreprises par les administrations publiques au Québec, comparativement à 9,1 % au Canada. De nouvelles pressions sont susceptibles de s'exercer sur ce champ fiscal, notamment afin d'assurer un plus haut niveau d'épargne en prévision de la retraite, ce qui pourrait aussi avoir des conséquences sur la compétitivité.

Le professeur Gagné demeure cependant d'avis que « le Québec et le Canada gagneraient à s'inspirer davantage des pays scandinaves en offrant une meilleure protection sociale à l'ensemble des travailleurs, syndiqués ou non ». Cela serait de nature à « favoriser l'ouverture face aux changements organisationnels » qui sont nécessaires à une augmentation de la productivité.

Les syndicats, les associations représentant les chômeurs, plusieurs groupes sociaux et les partis politiques fédéraux de l'opposition⁹⁵ ont revendiqué des améliorations importantes à apporter au Régime d'assurance-emploi.

Dans l'hypothèse de la conclusion d'une entente administrative, on peut présumer que les transferts financiers du gouvernement fédéral permettraient au Québec d'offrir des services équivalents à ceux d'aujourd'hui. On peut penser également que certains bénéficiaires du régime pourraient être octroyés de manière différente au Québec sans nécessairement augmenter les coûts globaux.

Mais, si le Québec souhaite améliorer la couverture du Régime d'assurance-emploi, hausser les prestations ou prolonger la durée de celles-ci, il y aurait un coût additionnel qu'il serait seul à assumer. Quatre hypothèses pourraient alors être envisagées :

- Le gouvernement du Québec maintient le même niveau de cotisation à l'assurance-emploi que celui qui est en vigueur ailleurs au Canada et il finance les bonifications souhaitées par ses autres revenus;
- Les bonifications sont financées par une majoration des cotisations des employeurs et des employés, creusant l'écart qui existe déjà avec les autres régions du Canada en matière de taxation sur la masse salariale;
- Le Québec perçoit des revenus additionnels en haussant le maximum de la rémunération assurable au-delà du plafond actuel de 47 400 \$;
- Les coûts additionnels sont assumés par une hausse graduelle de la cotisation des salariés seulement afin qu'elle atteigne la parité avec celle des employeurs.

À l'égard de ces choix, il y a évidemment matière à débattre au sein de la société québécoise.

6.3.7 UNE VISION À MOYEN TERME

Les pourparlers conduisant à la conclusion d'une entente Canada-Québec sont généralement très longs. Il a fallu plus de huit ans de débats avant de conclure l'entente sur la main-d'œuvre et le même nombre d'années pour aboutir à l'entente sur le Régime québécois d'assurance parentale. Dans les deux cas, le gouvernement du

93. Cette association des cotisations sociales aux taxes sur la masse salariale provient probablement d'une traduction globale du terme américain « Payroll taxes ».

94. Robert GAGNÉ, *Productivité et prospérité, bilan 2012*, HEC, graphique 28.

95. Notamment le NPD et le Bloc Québécois. Le Parti libéral du Canada a également présenté un mémoire lors des audiences de Rimouski, mais il n'a pas suggéré d'importantes bonifications du Régime d'assurance-emploi.

Québec avait forgé un consensus sur sa position de négociation avant d'engager les discussions avec le gouvernement canadien. Il y avait unanimité de tous les partenaires intéressés et des divers partis politiques présents à l'Assemblée nationale. Cette cohésion des forces vives du Québec a eu un effet déterminant pour infléchir la position négative de départ du gouvernement fédéral et pour permettre au Québec d'atteindre les objectifs désirés.

Même si la question d'une éventuelle entente administrative sur l'assurance-emploi n'est pas nouvelle en soi, elle n'a pas fait l'objet de beaucoup de débats au Québec. La plupart des organismes et personnes rencontrées par la Commission y ont manifesté de l'intérêt, mais il faudrait pousser plus loin l'exercice de sensibilisation et de ralliement autour de cette idée.

La Commission juge en effet essentiel que le gouvernement du Québec précise notamment :

1. les objectifs qu'il poursuit par une éventuelle entente⁹⁶;
2. les problèmes qu'il souhaite résoudre ou atténuer;
3. les outils qu'il se propose d'obtenir afin de pouvoir adapter le Régime d'assurance-emploi à ses spécificités;
4. les complémentarités qu'il entend renforcer entre le régime et certaines politiques et programmes québécois;
5. les normes pancanadiennes du régime qu'il est disposé à accepter;
6. le mode de gouvernance et de gestion d'une éventuelle entente administrative;
7. les enjeux financiers, le cas échéant.

Ces clarifications apparaissent essentielles. Les Québécois doivent connaître les tenants et aboutissants d'une entente administrative sur l'assurance-emploi. Ils doivent être en mesure de comprendre ce qu'une entente de ce type serait susceptible de changer pour eux, pour leur région et pour l'économie. C'est sur cette vision relativement détaillée qu'il apparaît possible de forger un consensus québécois, ce qui constitue un préalable indispensable à tous pour parler avec le gouvernement fédéral.

Il est important de rappeler qu'avant de conclure l'entente sur le marché du travail, le gouvernement du Québec avait fait adopter une loi pour créer la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre⁹⁷ qui se voulait la structure partenariale réceptrice des responsabilités rapatriées d'Ottawa. De même, le gouvernement a défini avec beaucoup de précision le régime d'assurance-parentale qu'il envisageait de mettre en place s'il pouvait conclure une entente avec le gouvernement fédéral.

À l'égard d'un projet d'entente Ottawa-Québec sur l'assurance-emploi, le gouvernement québécois se doit de dégager la

position la plus consensuelle sur les adaptations souhaitées au Régime d'assurance-emploi. Cette vision partagée nécessitera des compromis afin d'en arriver à un point d'équilibre entre les améliorations souhaitées au régime – dans le cadre des pouvoirs que détiendrait le Québec – et le coût de ces bonifications.

La Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait d'élaborer cette proposition globale d'entente administrative. Et, surtout, elle ne détient pas le mandat de procéder à un exercice de concertation, encore moins de négociation, avec les grands partenaires socio-économiques qui pourrait conduire au consensus recherché au Québec. C'est une responsabilité qui, d'après la Commission, incombe au gouvernement.

29 *La Commission recommande au gouvernement du Québec de préparer un document de consultation sur le contenu souhaité d'une entente administrative à conclure avec le gouvernement fédéral sur la gestion du Régime d'assurance-emploi, document qui ferait notamment état des objectifs poursuivis, des adaptations envisagées du régime pour tenir compte des spécificités du Québec et des complémentarités recherchées avec les programmes québécois.*

30 *La Commission recommande que le gouvernement du Québec informe la population sur ce projet d'entente administrative et qu'il entreprenne des consultations avec les acteurs socio-économiques afin de convenir d'une proposition équilibrée, conciliant les améliorations souhaitées au régime et le coût de ces modifications, et de dégager un consensus sur un projet de délégation au gouvernement du Québec de la gestion du Régime d'assurance-emploi.*

96. Certains objectifs sont proposés au chapitre 6.3.4.

97. Remplacée ultérieurement par Emploi-Québec.

❖❖ SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS LIÉES À LA RÉFORME

- 3 | La Commission recommande que des précisions soient apportées aux critères de temps de déplacement pour se rendre à son travail afin d'occuper un emploi convenable. Il faut tenir compte explicitement des contraintes auxquelles sont confrontés certains travailleurs en raison notamment de l'absence de transport en commun, des conditions atmosphériques et du coût effectif du transport. Les barèmes appliqués aux fonctionnaires fédéraux pourraient être utilisés.
- 4 | La Commission recommande que le fait d'avoir accepté un emploi dans une région éloignée de son lieu de résidence ne soit pas considéré pour un travailleur comme un précédent qui l'oblige à y retourner s'il connaît un nouvel épisode de chômage.
- 5 | La Commission recommande que les travailleurs occupant des emplois intermittents ou qui sont sur une liste de rappel, en particulier si l'emploi requiert une expertise, une formation ou une qualification particulière, puissent retourner sans pénalité à cet emploi principal à la reprise des activités. Tout emploi secondaire exercé pendant la période d'inactivité dans l'emploi principal devrait compter aux fins d'établir la durée des prestations, même si le travailleur l'a abandonné de façon volontaire pour reprendre son emploi principal, à la condition cependant que cet emploi permette par lui-même d'établir une période de prestations.
- 6 | La Commission recommande que soient éliminées les catégories de prestataires introduites dans le règlement sur l'assurance-emploi en 2012 et que les dispositions relatives à l'obligation d'accepter un emploi convenable soient appliquées sur la base de la jurisprudence.
- 7 | La Commission recommande d'appliquer à toutes les régions économiques la méthode des 14 meilleures semaines au cours des 52 dernières semaines aux fins du calcul du taux de prestation.
- 8 | La Commission recommande que l'on revienne à la règle précédente : un prestataire pourra à nouveau toucher des gains d'un emploi à temps partiel allant jusqu'à 75 \$ ou 40 % de son taux de prestation, sans toucher sa prestation. Comme par le passé, tout montant additionnel sera soustrait de sa prestation.
- 9 | La Commission recommande, qu'advenant le cas où les gains d'un prestataire dépassent le niveau permis et réduisent ses prestations, que les semaines ainsi versées ne soient soustraites du total payable qu'en proportion du montant effectivement payé.

RECOMMANDATIONS LIÉES À LA RÉFORME

- 10** | La Commission recommande la réalisation d'une véritable étude d'impact, spécifiquement sur les effets du projet pilote des 5 semaines supplémentaires, au cours des deux prochaines années, dans les régions du Québec et auprès des chômeurs. En attendant la conclusion de cette étude, la Commission recommande de reconduire les projets pilotes dans les régions répondant aux critères du dernier projet pilote.
- 11** | À défaut de maintenir les conseils arbitraux, la Commission recommande que la situation de précarité financière d'un grand nombre de chômeurs soit prise en compte dans la mise en place du Tribunal de la sécurité sociale.
- 12** | La Commission recommande de s'assurer du fonctionnement optimal du Tribunal de la sécurité sociale, de réglementer les délais de décision à prendre par les diverses instances d'appel, de s'assurer que les raisons qui motivent une décision négative soient transmises au prestataire et à son représentant dès l'étape de la révision administrative, que le prestataire ne soit pas obligé de produire une défense détaillée par écrit et qu'il puisse être entendu par l'instance d'appel à une distance raisonnable de son lieu de résidence.
- 13** | La Commission recommande que les décisions du Tribunal de la sécurité sociale soient rendues publiques de façon prompte et accessible.
- 14** | La Commission recommande que les travailleurs occupant des emplois saisonniers, en particulier ceux qui exigent une expertise, une formation ou une qualification particulière, puissent retourner sans pénalité à cet emploi à la reprise des activités la saison suivante. Tout emploi secondaire exercé pendant la « basse saison » devrait compter aux fins d'établir la durée des prestations, même si le travailleur l'a abandonné de façon volontaire pour reprendre son emploi saisonnier, à la condition cependant que l'emploi saisonnier permette par lui-même d'établir une période de prestations.
- 18** | La Commission recommande que cessent les réclamations rétroactives dans les cas où les gestes reprochés étaient connus de Service Canada.

RECOMMANDATIONS NON LIÉES À LA RÉFORME

- 1 | La Commission recommande que soit réalisée et rendue publique une analyse portant spécifiquement sur les cas d'exclusion sans motif valable qui touchent les femmes et d'apporter les correctifs nécessaires afin de contrer une discrimination à leur égard, si tel est le cas.

- 2 | La Commission recommande que soit réalisée et rendue publique une analyse différenciée, selon le sexe, du fonctionnement du Régime d'assurance-emploi

- 19 | La Commission recommande qu'une personne qui a effectué un travail assurable à raison d'au moins 15 heures par semaine pendant 20 semaines soit admissible aux prestations d'assurance-emploi, sans égard au taux de chômage de sa région de résidence. Elle suggère que ce critère s'ajoute aux conditions actuelles d'admissibilité au régime basée sur le nombre d'heures travaillées.

- 20 | La Commission recommande d'envisager l'utilisation des régions administratives du Québec plutôt que des régions économiques fédérales pour la détermination de l'admissibilité et de la durée des prestations d'assurance-emploi.

- 21 | La Commission recommande d'appliquer, parmi les critères servant à déterminer l'admissibilité et la durée des périodes de prestations d'assurance-emploi, un taux de chômage implicite de 25 % à toutes les communautés autochtones du Canada.

- 22 | La Commission recommande au gouvernement d'effectuer une étude des besoins de protection en cas de maladie, en particulier en cas de maladie prolongée.

- 23 | La Commission recommande un changement au règlement sur l'assurance-emploi afin que les personnes qui ont reçu un avis de cessation d'emploi pendant un congé de maternité ou un congé parental puissent effectuer une demande de prestations régulières au terme de leur congé et que cette demande soit traitée sans comptabiliser la période de congé de maternité ou de congé parental.

RECOMMANDATIONS NON LIÉES À LA RÉFORME

- 24** | La Commission recommande que le gouvernement fédéral participe de nouveau au financement partiel du Régime d'assurance-emploi, soit en constituant graduellement une réserve de stabilisation de l'ordre de 15 G\$, soit en agissant comme réassureur, c'est-à-dire en prenant à sa charge les dépenses supplémentaires résultant d'une augmentation du taux de chômage au-delà d'un seuil prédéterminé.
- 25** | La Commission recommande qu'une véritable caisse autonome soit constituée aux fins du Régime d'assurance-emploi, c'est-à-dire une caisse qui ne servirait qu'aux seules fins du régime et qui serait située en dehors du périmètre comptable du gouvernement.
- 26** | La Commission recommande que cette caisse autonome soit gérée par un conseil d'administration constitué à parts égales de représentants des travailleurs, des employeurs et de la société civile. En outre, ce conseil aurait un pouvoir de recommandations sur l'évolution du Régime d'assurance-emploi.
- 27** | La Commission recommande une augmentation graduelle du budget du Compte des opérations de l'assurance-emploi consacré aux mesures d'accompagnement et de formation des personnes admissibles au régime.

RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

- 15** | La Commission recommande de donner aux travailleurs saisonniers un meilleur accès à des activités de formation dans leur domaine de compétence et dans des secteurs connexes.
- 16** | La Commission recommande de faciliter la mise en place et le fonctionnement de regroupements d'employeurs sectoriels ou régionaux à des fins de prolongement des saisons de travail et de stabilisation d'emploi. Pour ce faire, la Commission recommande l'implication financière des ministères sectoriels ou autres partenaires concernés afin d'aider à pérenniser ces regroupements.
- 17** | La Commission recommande que le gouvernement du Québec engage dans les plus brefs délais un dialogue ouvert sur l'application des dispositions relatives au traitement du travail effectué en heures supplémentaires avec les représentants des employeurs et des salariés qui connaissent d'importantes fluctuations dans les heures de travail d'une semaine à l'autre pour des raisons qui échappent au contrôle des employeurs. La Commission suggère que soient étudiées en priorité l'option d'une exclusion de certains employeurs de ces dispositions et celle d'un mécanisme d'étalement des heures sur une période de 8 à 12 semaines.
- 28** | La Commission recommande au gouvernement du Québec de négocier une entente administrative avec le gouvernement fédéral lui déléguant la gestion du Régime d'assurance-emploi, et lui permettant d'adapter le régime aux besoins particuliers des travailleurs, des employeurs et de l'économie du Québec, tout en maintenant le régime pancanadien d'assurance-emploi.
- 29** | La Commission recommande au gouvernement du Québec de préparer un document de consultation sur le contenu souhaité d'une entente administrative à conclure avec le gouvernement fédéral sur la gestion du Régime d'assurance-emploi, document qui ferait notamment état des objectifs poursuivis, des adaptations envisagées du régime pour tenir compte des spécificités du Québec et des complémentarités recherchées avec les programmes québécois.
- 30** | La Commission recommande que le gouvernement du Québec informe la population sur ce projet d'entente administrative et qu'il entreprenne des consultations avec les acteurs socio-économiques afin de convenir d'une proposition équilibrée, conciliant les améliorations souhaitées au régime et le coût de ces modifications, et de dégager un consensus sur un projet de délégation au gouvernement du Québec de la gestion du Régime d'assurance-emploi.

CONCLUSION

Il est assez fréquent qu'un gouvernement, après avoir adopté une réforme, y apporte des ajustements ou des modifications plus ou moins importantes, soit parce que les objectifs n'ont pas été atteints de manière satisfaisante, soit parce qu'au contraire, la réforme a eu des conséquences imprévues ou indésirables. Il est même exceptionnel qu'une réforme soit mise en œuvre sur la base de l'ensemble des paramètres ou des hypothèses de départ.

Au terme d'une première année d'application, les changements apportés au Régime d'assurance-emploi n'échappent pas à ce besoin d'examen a posteriori sur les impacts qui sont déjà perceptibles ou qui peuvent maintenant être anticipés avec plus de circonspection.

Tout au long de ses travaux, la Commission a eu le souci de cerner les impacts de la réforme de l'assurance-emploi dans la perspective d'une réévaluation prochaine par le gouvernement fédéral. Elle espère avoir apporté suffisamment de faits, d'appréhensions fondées et d'arguments rationnels pour permettre aux représentants du gouvernement du Québec d'engager avec leurs homologues des autres provinces et du gouvernement fédéral des pourparlers constructifs visant à apporter rapidement des changements de fond à cette réforme.

Il est cependant essentiel d'aller au-delà de la réforme de 2012. Au fil des ans, le Régime d'assurance-emploi n'a pas évolué au rythme des changements qui se sont opérés sur le marché du travail. Il a conservé une rigidité règlementaire et administrative qui l'empêche de s'adapter à toute la diversité des situations d'emploi au Canada. C'est pourquoi la Commission a examiné certains paramètres clés du régime, qui ne sont pas spécifiquement touchés par la réforme de 2012, et s'est demandé comment ils pourraient être changés au profit d'une réponse plus adéquate aux besoins de l'économie du Québec et de la protection des personnes qui perdent leur emploi.

Enfin, la Commission suggère au gouvernement du Québec de s'engager dans un dialogue avec ses partenaires socio-économiques afin de dégager un consensus sur une formule qui lui permettrait de participer plus activement à la gestion du Régime d'assurance-emploi. Il s'agit d'un travail de plus longue haleine susceptible d'ouvrir de plus larges perspectives.

•• ANNEXE 1 : CE QUE LA RÉFORME A CHANGÉ

En 2012, dix (10) changements ont été apportés au Régime d'assurance-emploi et un projet pilote a été aboli. Voici, de manière succincte, ces changements, tels que présentés dans un document de recherche de la Bibliothèque du Parlement⁹⁸ :

- **Modification au financement de l'assurance-emploi (C-45)**, qui dissout l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC);
- **Appariement entre les emplois disponibles et les prestataires d'assurance-emploi** : le gouvernement a mis en place un système électronique, Alerte-Emploi, qui informera quotidiennement les prestataires des d'emplois disponibles dans leur région et ailleurs; le gouvernement a par le fait même annoncé qu'il renforçait les liens entre ce système et le programme des travailleurs étrangers;
- **Création d'une nouvelle prestation qui sera versée aux parents d'enfants grandement malades (C-44)** : cette prestation spéciale nécessitera 600 heures de travail dans la période de référence et sera d'une durée maximale de 35 semaines;
- **Personnes non autorisées à demeurer au Canada et recouvrement des trop-perçus** : cette modification au règlement de l'assurance-emploi vise à refuser le paiement de prestations spéciales aux personnes qui ne peuvent plus résider au Canada;
- **Crédit à l'embauche pour les petites entreprises** : cette mesure prévoit le remboursement, jusqu'à concurrence de 1 000 \$, pour des hausses de cotisations dues à une augmentation du taux de cotisation, à des hausses de salaire ou à l'embauche de nouveaux employés. Cette mesure est valide pour les entreprises ayant versé moins de 10 000 \$ en cotisation en 2011;
- **Changement au règlement sur l'assurance-emploi (pêche)** : ces prestataires, souvent travailleurs indépendants, ont dorénavant droit aux prestations spéciales, tout comme les autres travailleurs indépendants qui le désirent.

•• ANNEXE 2 : LES TYPES DE PRESTATIONS

Il y a trois grands types de prestations sous le Régime d'assurance-emploi : prestations de chômage, de pêcheur et prestations spéciales.

PRESTATIONS DE CHÔMAGE

On y inclut les prestations dites régulières et celles du travail partagé.

Le travail partagé est un arrangement temporaire qui permet à un employeur de garder toute sa main-d'œuvre en emploi, mais à un horaire réduit, avec des prestations d'assurance-emploi pour combler les jours non travaillés.

Cet arrangement est surtout utilisé en période de récession (295 M\$ en 2009-2010, mais seulement 33,5 M\$ en 2011-2012), et n'est permis qu'aux employeurs opérant tout au long de l'année et faisant face à un ralentissement temporaire.

PRESTATIONS DE PÊCHEUR

On entend ici celles versées aux pêcheurs indépendants.

Ces prestations existent depuis 1957. Les salariés qui œuvrent dans la pêche sont traités comme tout autre salarié. Les pêcheurs indépendants, eux, ont accès à l'assurance-emploi si, dans les 31 dernières semaines, leurs gains liés à la pêche sont de 2 500 \$ à 4 200 \$, selon le taux de chômage régional.

Ces seuils n'ont pas été modifiés depuis 1997. Leur taux de prestation est établi sur leurs gains totaux au cours des 31 dernières semaines, divisés par un nombre qui va de 14 à 22 selon le taux de chômage régional. Il y a deux saisons de prestations pour la pêche : pour les pêcheurs d'hiver, du 1er avril au 15 décembre; et pour les pêcheurs d'été, du 1er octobre au 15 juin suivant. Pour chacune de ces saisons, les prestations de pêcheurs sont payables pendant 26 semaines, sans égard au taux de chômage. En 2011-2012, le Québec n'a compté que pour 6 % du total des demandes de prestations pour pêcheurs.

Enfin, c'est depuis le 1er janvier 1997 que les prestations de pêcheur sont fondées sur les gains et non sur les semaines travaillées. Ce traitement particulier a été justifié par le fait que, pour ces travailleurs indépendants, heures ou semaines étaient difficiles à vérifier. En 2011-2012, 259 M\$ ont été versés au Canada en prestations de pêcheur, mais seulement 13 M\$ au Québec qui se trouve au 6^e rang après la Colombie-Britannique.

PRESTATIONS SPÉCIALES

Ces prestations concernent :

- i. Maladie
- ii. MPA (prestations de maternité, parentales et d'adoption)
- iii. Soignant (prestations de compassion et pour les parents d'enfant gravement malade).

L'accès à ces prestations exige 600 heures de travail. La Loi sur l'assurance-emploi prévoit que toute province peut se retirer d'un ou l'autre volet des prestations spéciales et bénéficier alors d'une réduction de cotisations. Seul le Québec l'a fait, pour les prestations MPA en 2006.

- Dans le cas de maladie, les prestations sont payables pendant au plus 15 semaines. Il est à noter que, pour quelqu'un qui a déjà établi son droit aux prestations régulières ou de pêcheur, il n'est pas nécessaire d'avoir 600 heures de travail pour accéder à ces prestations de maladie. Les prestations de maladie de l'assurance-emploi ont coûté 1,117 G\$ en 2011-2012.

Depuis 1973, les employeurs, qui ont un régime privé d'assurance-salaire fournissant des prestations de maladie à peu près équivalentes à celles du Régime d'assurance-emploi bénéficient d'une réduction de leur taux de cotisation, réduction qu'ils doivent partager avec leurs employés. Le gouvernement du Québec et ses agences se sont prévalus de ce retrait

dès 1973. Environ 40 % des travailleurs assurés au Canada bénéficient ainsi de régimes privés d'assurance-salaire et le coût de telles réductions de cotisation s'est chiffré à 882 M\$ en 2011. Les personnes couvertes par un régime d'employeur peuvent quand même recevoir des prestations de maladie de l'assurance-emploi si elles épuisent celles de leur régime privé.

- Pour les prestations MPA, la durée est de 15 semaines pour la maternité et de 35 semaines pour les prestations parentales et d'adoption, pour le père ou la mère. Le coût des prestations MPA en 2011-2012 a été de 3,2 G\$, toutes hors Québec. La valeur des réductions de cotisation au Québec a atteint environ un milliard de dollars en 2013.
- Les prestations de soignant sont payables pendant au plus 6 semaines. Elles n'ont coûté que 6 M\$ en 2011-2012. On peut combiner les divers types de prestations spéciales jusqu'à un maximum de 71 semaines.

On ajoute à ce qui précède les dispositions visant le remboursement des prestations, selon le calcul effectué par l'Agence de revenu du Canada lorsqu'un contribuable soumet sa déclaration annuelle de revenus. Ces remboursements se sont chiffrés à 210,2 M\$ en 2010, dont 47,5 M\$ au Québec (22,6 %). Cette disposition existe depuis 1979, a été rendue plus sévère en 1996 – s'appliquant à un seuil plus bas ainsi qu'aux prestations spéciales – avant d'être adoucie en 2000.

Aujourd'hui, cette disposition touche ceux qui ont reçu au moins une semaine de prestations régulières ou de pêcheur au cours des 10 dernières années, lorsque leur revenu net dépasse 125 % du maximum assurable pour l'année. En 2010, les prestataires dont le revenu net était supérieur à 54 000 \$ ont dû rembourser 30 % des prestations reçues ou 30 % de leur revenu net au-dessus de ce seuil, selon le montant le moins élevé.

Le remboursement des cotisations vise ceux qui ont cotisé sur des gains de moins de 2 000 \$ au cours d'une année. Ce seuil n'a pas été indexé depuis 1996. En 2010, 610 000 individus ont reçu un remboursement moyen de 16,40 \$, le coût total de ces remboursements étant de 10 M\$.

❖ ANNEXE 3 : L'ÉTALEMENT DES HEURES

CAS HYPOTHÉTIQUE D'UNE PERSONNE TRAVAILLANT À 15 \$/HEURE.

Le cas hypothétique présenté ici concerne particulièrement les travailleurs saisonniers qui ont l'habitude de faire des heures supplémentaires.

Période	Heures travaillées	Salaire fixe Base : 40h/semaine	Salaire sans étalement
Semaine 1	30	600 \$	450 \$
Semaine 2	40	600 \$	600 \$
Semaine 3	60	600 \$	1 050 \$
Semaine 4	70	600 \$	1 275 \$
Semaine 5	40	600 \$	600 \$
Semaine 6	20	600 \$	300 \$
Semaine 7	60	600 \$	1 050 \$
Semaine 8	60	600 \$	1 050 \$
Semaine 9	65	600 \$	1 162,50 \$
Semaine 10	30	600 \$	450,00 \$
Total	475 heures	6 000 \$	7 987,50 \$
Solde des heures supplémentaires	75 heures		
Salaire perçu		6 000 \$	7 987,50 \$
Salaire différé	(75 h x 22,50 \$)	1687,50 \$	
Rémunération nette		7 687,50 \$	7 987,50 \$

Concrètement, cela signifie que, pendant cette période de 10 semaines, le travailleur recevait une paie correspondant au salaire de base de 40 heures par semaine (si telle est la durée de la semaine normale de travail dans l'entreprise). On sait que, dans certaines semaines, il ne pourra travailler que 20 heures à cause du mauvais temps. Par contre, il est susceptible de fournir un effort de travail de 60 heures et même plus durant les semaines plus favorables.

Dans ce cas hypothétique, la semaine de travail étant de 40 heures, la personne a en banque un montant de 1 687 \$, ce qui équivaut à 2,8 semaines supplémentaires de paie (congrés payés). S'il réalise 2 cycles de 10 heures dans les mêmes conditions, il peut recevoir 5,6 semaines de paie normale et donc faire valoir à l'assurance-emploi autant de semaines supplémentaires de travail à 40 heures par semaine.

Dans cet exemple, il y a un écart de 300 \$ dans la rémunération globale sur la période de 10 semaines. D'autres scénarios produiraient évidemment des résultats différents. Dans la mesure où les travailleurs amélioreraient nettement leur situation au regard du Régime d'assurance-emploi, cette légère perte pourrait être largement compensée. Il leur appartiendrait de décider collectivement de la formule qui leur procure le plus d'avantages.

Les heures supplémentaires seraient calculées par blocs de 8 à 12 heures. Il n'est pas certain que chaque bloc présenterait le même portrait en termes d'heures supplémentaires. De plus, il ne faudrait pas imposer à l'employeur une garantie d'heures travaillées.

•• ANNEXE 4 : EXTRAITS DU GUIDE DE LA DÉTERMINATION DE L'ADMISSIBILITÉ

Le Guide de la détermination de l'admissibilité est disponible sur le site Internet de Service Canada à l'adresse suivante : (http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/table_des_matières.shtml).

1) RÉMUNÉRATION DE RÉFÉRENCE (ARTICLE 9.4.4)

9.4.4 Rémunération de référence

(http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/9_4_0.shtml#a9_4_4)

La mesure dans laquelle la rémunération offerte au prestataire est convenable varie selon la catégorie du prestataire et le nombre de semaines qui se sont écoulées au cours de sa période de prestations.

Comme c'est le cas des cinq autres critères, le caractère convenable de cette « rémunération offerte » constitue un critère distinct qu'il faut évaluer de manière indépendante des autres critères.

Pour autant que s'offre une possibilité d'emploi au cours de la période de prestations, quel que soit le type de travail en cause (puisque'il s'agit d'un critère distinct), il convient d'évaluer le caractère convenable de la rémunération offerte pour cette possibilité d'emploi en comparant celle-ci à la « rémunération de référence » du prestataire. On détermine la rémunération de référence en s'appuyant sur l'emploi qu'a occupé le prestataire durant le plus grand nombre d'heures pendant sa période de référence. Pour les fins de cette évaluation n'est pris en compte aucun autre emploi au cours de la période de référence.

Exemple :

Au cours de sa période de référence, le prestataire a détenu trois emplois différents, soit comptable, enseignant suppléant et barman. Au cours de sa période de référence, l'emploi qu'il a occupé durant le plus grand nombre d'heures fut celui de comptable. Par conséquent, s'il y a une possibilité d'emploi au cours de la période de prestations, quel que soit le genre de travail associé à cette possibilité, on évalue la mesure dans laquelle la « rémunération offerte » pour cette possibilité d'emploi est convenable en la comparant à la rémunération qu'il touchait de son emploi antérieur, à titre de comptable.

2) TRAVAIL À TEMPS PARTIEL (ARTICLE 10.8.2)

Ancien texte en 2012 :

10.7.1 Antécédents à temps partiel

(http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/10_7_0.shtml#a10_7_1)

[...] Lorsqu'un assuré a des antécédents à temps partiel, il ne sera pas déclaré inadmissible même s'il n'est pas disposé à accepter un emploi à temps plein. Pourvu qu'il reste disponible dans la mesure qu'il l'était du temps qu'il occupait un emploi, la notion de délai raisonnable sera envisagée; on s'inspirera des principes déjà exposés pour en fixer la durée. Une fois ce délai écoulé, le prestataire sera déclaré inadmissible s'il ne veut toujours pas agrandir son champ de disponibilité.[...]

Nouveau texte :

10.8.2 Heures de travail : un critère fixe

(http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/10_8_0.shtml#a10_8_2)

[...] Par conséquent, nonobstant les antécédents de travail au cours de la période d'admissibilité, les prestataires ne peuvent pas limiter leur volonté de travailler durant certaines heures de travail. Au contraire, ils sont obligés, dès le début de leur période de prestations, d'être disponibles pour toutes les heures de travail qui sont offertes sur le marché du travail, y compris les heures à temps plein, les heures à temps partiel, les soirs, les nuits et les quarts, ainsi que le travail qui pourrait comporter des heures incommodes ou de longues heures, ou encore des heures supplémentaires, et ils doivent chercher ces heures de travail et les accepter. Si un prestataire ne satisfait pas à ces exigences, il pourrait être déclaré inadmissible au bénéfice des prestations pour non-disponibilité.

3) MODES DE TRANSPORT (ARTICLE 10.10.3)

10.10.3 Modes de transport

(http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/10_10_0.shtml#a10_10_3)

Les prestataires doivent utiliser les moyens de transport qui sont couramment utilisés dans le secteur où ils résident et payer les frais connexes. Ces moyens de transport peuvent comprendre la marche, l'autobus, la voiture, le train, le métro ou le covoiturage, ainsi qu'une combinaison de ceux-ci; la durée du trajet peut comprendre le temps consacré à attendre qu'arrive l'un d'eux. Toutefois, les prestataires ne sont pas tenus de marcher plusieurs kilomètres la nuit ni de faire de l'autostop.

4) NÉCESSITÉ DE VIVRE SÉPARÉMENT DU CONJOINT (ARTICLE 9.6.3)

9.6.3 Nécessité de vivre séparément du conjoint

(http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/9_6_0.shtml#a9_6_3)

[...] Dans certains secteurs, comme ceux de la construction, de l'exploitation minière, de la foresterie, de l'expédition, ou d'autres secteurs spécialisés ou types d'emploi temporaire ou saisonnier, un prestataire peut être tenu de vivre loin de ses proches ou à l'extérieur de sa ville de résidence pour de longues périodes. Les prestataires qui choisissent de travailler dans ces secteurs doivent généralement accepter de vivre loin de leur famille pendant de longues périodes, pour autant que l'on ne les empêche pas d'aller voir leur famille à intervalles réguliers.

Dans ce genre de situations, plutôt que d'être volontairement sans emploi, les prestataires doivent chercher et accepter toute occasion d'emploi convenable dans le secteur où ils ont accumulé leurs heures d'emploi assurables, pour autant qu'on ne les empêche pas d'aller voir leur famille régulièrement. Par exemple, un ingénieur minier vivant normalement loin de sa famille dans le cadre de son emploi situé en Saskatchewan est mis à pied. Compte tenu de la nature de la profession qu'il a choisi d'exercer, et plutôt que de retourner sur-le-champ dans la région où il habite afin de se trouver un emploi convenable, ce prestataire doit être disposé à chercher et à accepter toute occasion d'emploi se trouvant en Saskatchewan, ainsi que dans la région où il habite, pour autant que les six critères en matière d'emploi convenable soient remplis.

Si un emploi convenable n'est pas immédiatement disponible en Saskatchewan et que le prestataire retourne dans la région où il habite, le prestataire doit être disposé à retourner travailler en Saskatchewan si on le rappelle, ou à travailler dans d'autres régions, pour autant que les six critères permettant de déterminer si un emploi est convenable soient remplis et que le prestataire peut aller visiter sa famille régulièrement. À défaut de chercher et d'accepter un tel emploi, le prestataire risque de faire l'objet d'une exclusion pour avoir refusé un emploi ou d'une inadmissibilité en raison d'une non disponibilité.

5) NÉGLIGENCE DE PROFITER D'UNE OCCASION D'EMPLOI (ARTICLE 9.2.3)

9.2.3 Négligence de profiter d'une occasion d'emploi

(http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/9_2_0.shtml#a9_2_3)

[...] Les travailleurs saisonniers qui cherchent du travail pendant la saison morte peuvent exprimer leur intention de retourner à leur travail habituel lorsque les activités reprendront³. En fait, certains employeurs pourraient rechercher de l'aide occasionnelle et trouver idéal d'embaucher des travailleurs saisonniers pendant la saison morte. Il revient à l'employeur de décider s'il embauchera une personne ou non.

Les prestataires ne sont pas nécessairement considérés comme étant indisponibles au travail lorsqu'ils sont honnêtes et mentionnent lors de l'entrevue un état de femme enceinte, un manque d'expérience, une déficience physique, un déménagement prévu dans une autre région ou l'intention de retourner à un travail saisonnier. Toutefois, bien qu'ils soient libres de divulguer ces renseignements, ils ne doivent pas les présenter de manière à décourager l'employeur éventuel de leur faire une offre d'emploi.

On ne considère pas toujours qu'il y a refus d'emploi si le prestataire informe l'employeur qu'il n'est disponible au travail que pour une période limitée soit pour une des raisons mentionnées ci-dessus soit parce qu'ils attendent qu'un meilleur emploi devienne disponible. Dans certains cas, l'employeur pourrait exiger que les nouveaux employés restent en emploi pendant une période raisonnable, ne serait-ce que pour justifier les dépenses de formation ou pour toute autre raison. Le fait qu'une personne agisse de façon honnête en divulguant ses intentions ne sera pas automatiquement retenu contre elle. Dans ces cas, le prestataire ne sera pas automatiquement exclu du bénéfice des prestations au seul motif qu'il a honnêtement déclaré à l'employeur éventuel son intention de retourner à son travail saisonnier. Avant qu'une exclusion du bénéfice des prestations ne soit imposée, toutes les particularités du dossier doivent être évaluées. [...]

•• ANNEXE 5 : LES ÉTUDES DEMANDÉES PAR LA COMMISSION

- *Données sur l'emploi du Québec et de l'Ontario, 1999-2012*. Institut de la statistique du Québec, juillet 2013.
- *Les modifications au régime d'assurance-emploi et l'emploi convenable*, opinion juridique concernant certaines modifications au régime fédéral d'assurance-emploi, Monette Barakett Avocats S.E.N.C., 16 août 2013.
- Suivi de l'opinion juridique transmise le 16 août 2013, Monette Barakett, Avocats S.E.N.C., octobre 2013, 4 octobre 2013.
- *Les expériences des travailleurs en regard du régime d'A-E au Canada, au Québec et en Ontario : analyse de la couverture du régime, de l'éligibilité aux prestations et de la fréquence et la saisonnalité du recours aux prestations*, rapport préparé pour la Commission par Carole Vincent, Ph.D., consultante en études économiques et sociales, septembre 2013.
- Sondage auprès de la population québécoise réalisé du 17 septembre au 13 octobre 2013, Sondage Léger Inc.
- *Étude sur les coûts de bonification du volet des prestations de maladie de l'assurance-emploi au Québec*, Mercer Canada.
- *Les coûts du Régime d'assurance-emploi fédéral et d'un régime québécois semblable, mais autonome : une analyse historique comparative*, Pierre Fortin, Département des sciences économiques, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, novembre 2013.

❖ ANNEXE 6 : LES MÉMOIRES, AVIS, POSITIONS, COMMENTAIRES ET TÉMOIGNAGES REÇUS

Tous les documents reçus par écrit et listés ci-dessous peuvent être consultés sur le site Internet de la Commission à l'adresse suivante : www.cneae.gouv.qc.ca.

MEMOIRES ET AVIS (133)

- Action-chômage Haute-Côte-Nord
- Action-chômage Kamouraska Inc.
- Action-chômage Québec
- Agence de la Santé et des Services sociaux des Laurentides – Direction de la santé publique
- Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son (AQTIS)
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
- Association des commissions scolaires anglophones du Québec
- Association des paysagistes professionnels du Québec
- Association des pêcheurs propriétaires des Îles-de-la-Madeleine
- Association des producteurs de tourbe horticole du Québec (Créneau tourbe et agroenvironnement)
- Association des professionnels du chauffage
- Association des propriétaires d'autobus du Québec
- Association du Parti libéral du Canada de la circonscription de Rimouski
- Association du Parti libéral du Québec de la circonscription de Rimouski
- Association québécoise de l'Industrie touristique
- Association québécoise des Centres de la Petite Enfance
- ATR du Bas-Saint-Laurent
- ATR Côte-Nord (*Tourisme Côte-Nord/Duplessis et Tourisme Côte-Nord Manicouagan*)
- Barreau du Québec
- Bellavance, André, député du Bloc Québécois dans Richmond-Arthabaska
- Bellemare, Diane, sénatrice
- Bloc Québécois
- Bloc Québécois de Gatineau
- Brun, Henri, constitutionnaliste
- Carrefour d'aide aux non syndiqué-es Inc.
- Caucus des députés québécois du NPD
- Chambre de commerce de la MRC de Rivière-du-Loup
- Chambre de commerce de la MRC Rocher-Percé
- Chambre de commerce et d'industrie du Haut-Saint-Maurice
- Chantier de l'économie sociale
- Chantier de la saisonnalité
- Claveau, Jean-Marie, député du Parti Québécois dans Dubuc
- Coalition montréalaise contre la réforme de l'assurance-emploi
- Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre
- Coalition montréalaise contre la réforme de l'assurance-emploi
- Coalition régionale de Lanaudière contre la réforme de l'assurance-emploi
- Collectif des entreprises sylvicoles de la Gaspésie
- Comité Chômage du Haut-Richelieu et du Suroît
- Comité sectoriel de la main-d'œuvre en aménagement forestier (CSMOAF)
- ConcertAction Femmes Estrie (mémoire et avis)
- Conseil de la Première Nation des Innus Essipit
- Conseil de la Souveraineté du Québec
- Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation (CTAC)
- Conseil des Atikamekw de Manawan
- Conseil du Québec de la Guilde canadienne des réalisateurs
- Conseil national des chômeurs et chômeuses (CNC)
- Conseil québécois des ressources humaines en culture (CQRHC)
- Cournoyer, Michel, économiste
- Cousineau, Jean-Michel, économiste
- Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue

Conférence régionale des élus de la Chaudière-Appalaches

Conférence régionale des élus de la Baie-James

Conférence régionale des élus de la Côte-Nord

Conférence régionale des élus de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine

Conférence régionale des élus(es) Lanaudière

Conférence régionale des éluEs du Bas-Saint-Laurent

Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean

CSN – Conseil central Côte-Nord

CSN – Conseil central du Bas-Saint-Laurent

CSN – Conseil central du Cœur-du-Québec

CSN – Conseil central Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

CSQ – Coordination régionale Mauricie

Dionne-Labelle, Pierre, député du NPD dans Rivière-Nord

Fédération canadienne des entreprises indépendantes / PME du Québec (FCEI)

Fédération de l'UPA de la Gaspésie-Les Îles

Fédération des chambres de commerce du Québec

Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ)

Fédération des femmes du Québec (FFQ) conjointement avec le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT), Action travail des femmes, Au bas de l'Échelle, le Réseau des tables des groupes de femmes et la Table des groupes de femmes de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

Fédération des organismes de gestion en commun du Bas-Saint-Laurent

Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec

Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF)

Fédération québécoise des municipalités (FQM)

FTQ – Conseil régional du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Chapais

Gaudreault, Sabin, et Pierre-Olivier Cloutier-Boily

Génération d'idées

Groupe Lafontaine

Impératif français

Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)

Institut économique de Montréal

Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques

Inter-CDC de la Mauricie

Intersyndical (CSD – CSN – CSQ – FTQ)

Intersyndical de l'Outaouais

Intersyndical de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine

Intersyndical des Laurentides

Intersyndical du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Lapointe, Claude, président du syndicat de l'UPA de la rivière Noire

L'ASTUSE du Saguenay

Laurentides Économique

Mont Saint-Sauveur International

Morel, Sylvie, économiste

Mouvement Action Chômage Lac-Saint-Jean

Mouvement Action Chômage de Trois-Rivières

Mouvement Action Chômage des Chenaux

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE)

MRC de la Matapédia conjointement avec la Table Matapédienne contre la réforme de l'assurance-emploi

MRC de la Matawinie

MRC du Golfe-du-Saint-Laurent conjointement avec le CLD de la Basse-Côte-Nord

Patry, Claude, député du Bloc Québécois dans Jonquière-Alma

Pelletier, Benoît, constitutionnaliste

RECIF 02 – Table de concertation des groupes de femmes Saguenay-Lac-Saint-Jean

Regroupement de Défense des Droits sociaux du district de Drummond (RDDS)

Regroupement d'Éducation populaire de l'Abitibi-Témiscamingue

Regroupement des employeurs du secteur bio-alimentaire de la Gaspésie.

Regroupement des groupes de femmes de la région de la Capitale-Nationale

Regroupement des sans-emplois de l'Abitibi-Témiscamingue

Regroupement des producteurs multimédias

Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité

Regroupement régional des gestionnaires de Zecs du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Réseau des Carrefours Jeunesse-Emploi du Québec (RCJÉQ)

Réseau des Conférences régionales des élus du Québec

Réseau des groupes de femmes de Chaudière-Appalaches

SeniorEmplois Inc.

Services Hébert Ramonage Inc. (Les)

SFPQ national

SFPQ région Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau-Charlevoix-Haute-Côte-Nord

Signature Bois Laurentides

Solidarité rurale du Québec

Soucy, André

Syndicat des chargées et chargés de cours de l'Université de Sherbrooke (SCCCUS)

Syndicat des chargées et chargés de cours de l'Université Laval (SCCCUL)

Syndicat des enseignantes et enseignants du Cégep de Rimouski

Table de concertation de Laval en condition féminine (TCLCF)

Table de concertation des groupes de femmes de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

Table de concertation du mouvement des femmes de la Mauricie (TCMFM)

Table régionale de concertation des aînés Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Estrie (TROVEP)

Toone, Philip, député du NPD dans Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, conjointement avec le Regroupement des pêcheurs du Sud de la Gaspésie et l'Association des capitaines-proprétaires de la Gaspésie

Union des municipalités du Québec (UMQ)

Université de Montréal

Union des Producteurs Agricoles (UPA)

Zoo de Granby

POSITIONS ET COMMENTAIRES (10)

Agglomération des Îles-de-la-Madeleine

Conseil du Patronat du Québec

CSQ – Syndicat de l'enseignement de la Haute-Côte-Nord

Fédération des chambres de commerce du Québec

Faucher, Francine, citoyenne

Manufacturiers et Exportateurs du Québec

Québec Solidaire

Regroupement forestier du Haut-Yamaska Inc.

Table de concertation sur la pauvreté aux Îles-de-la-Madeleine

Villeneuve, Caroline, citoyenne

TEMOIGNAGES ECRITS (26)

Action Dignité Lanaudière (Lorraine Roy)

Aménagement Passion Paysage (Manon Lavoie)

Anctil, Micheline, mairesse de Forestville et préfète de la MRC Haute-Côte-Nord

Association des Travailleuses et Travailleurs accidentés du Matawin (Hélène Mathieu)

Centre étape (Annie Laliberté)

Centre sylvicole de Forestville Inc. (Dany Paquet)

Chamberland, Marie-Josée, citoyenne

Corporation de développement communautaire (CDC) de Nicolet-Yamaska (Isabelle Brunelle)

CSN – Conseil central Québec Chaudière-Appalaches (Ann Gingras, Yves Fortin, Richard Gauvin)

Doré-Lefebvre, Rosane, députée du NPD dans Alfred-Pellan

Dusseault, Pierre-Luc, député du NPD dans Sherbrooke
Force D (Valérie Lévesque)
Jardins de Babylone Inc. (Les) (Véronique Pépin)
Juneau, Laurent, citoyen
Moore, Christine, députée du NPD dans Abitibi-Témiscamingue
NMP Golf Construction Inc. (Francine T. Mainville)
Or-Pair Expertise et Savoir-Faire (Josée Gauthier)
Paysages Durables Inc. (Les) (Josée Bouchard-Gosselin)
Pôle d'économie sociale d'Abitibi-Témiscamingue (Mario Tardif)
Pro-gestion Estrie (Nicole Bergeron, Josée Leclerc, Claire Richard)
Réseau des organisateurs de spectacles de l'Est du Québec
(ROSEQ) (Solange Morissette)
Réseau muséal et patrimonial Saguenay–Lac-Saint-Jean
(Andrée-Anne Simard et Cathleen Vickers)
Serres coopératives de Guyenne (Diane Lebreux)
S.O.S. Grosse (Marie-Hélène Tremblay-Gignac)
Tourisme Saguenay–Lac-Saint-Jean (Julie Dubord et Maxime
St-Laurent)
Tremblay, Jonathan, député du NPD dans Montmorency–
Charlevoix–Haute-Côte-Nord

AUTRES TMOIGNAGES (87)

Action populaire des Moulins (Johanne St-Denis)
Action-chômage Saint-Hyacinthe (Yvon Boulay)
Association du Parti Québécois de la région de l'Outaouais
(Jean-François Primeau)
Au bas de l'Échelle (Carole Henry)
Aubin, Robert, député du NPD dans Trois-Rivières
Bonduelle Amérique du Nord Inc. (Jean-François Payen)
Bouillon, Alain, citoyen
Boulerice, Alexandre, député du NPD dans Rosemont–La Petite-
Patrie
Brault, Sébastien, citoyen
Caron, Guy, député du NPD dans Rimouski–Neigette–
Témiscouata–Les Basques
Carrefour Jeunesse-Emploi des Îles (Nicolas Arseneau, Nancy
Arseneault, Nathalie Bourgeois, Brenda Deraspe, Julie Jomphe et
Johanne Vigneault)

Centre de Santé et de services sociaux (CSSS) Roger Percé
(Sylvain Nadeau)
Centre de tri de Grande-Rivière (Diane Lebouthillier)
Céré, Éric, citoyen
Châles, Jean-Raymond, restaurateur
Charron, Michel, pour l'AQTIS
Clarke, Rose-Elmonde, mairesse de la municipalité de Grosse-Île
Clavet, Michel, citoyen
Commission scolaire de la Baie-James (Lynn Laporte-Joli et
Roméo Tessier)
Commission scolaire des Hauts-Bois de l'Outaouais
(Diane Nault)
Conférence régionale des élus de l'Estrie (Marie-Hélène Wolfe et
Jacques Demers)
Conférence régionale des élus des Îles-de-la-Madeleine
(Claude Richard)
Conseil de la culture du Bas-Saint-Laurent (Ginette Lepage)
Conseil québécois des ressources humaines en tourisme
(Lise Gauthier)
Conseil régional des partenaires du marché du travail
(Karl Lavoie)
Corporation de développement communautaire du
Haut-Saint-Laurent (Isabelle Corbeil)
CSD – région des Îles-de-la-Madeleine (Geneviève Roussy)
CSN – Conseil régional de l'Estrie (Anne Gilbert, Denis Beaudin
et Steeve McKay)
Culture Lanaudière (Ghislaine Bourcier)
Cyr, Manon, mairesse de Chibougamau
Deschênes, Denis, citoyen
Desrochers, Mario, citoyen
Diffusion communautaire des Îles (Charles-Eugène Cyr)
Doumdouya, Mamma, citoyenne
Droits Devant Érable (Marie-Josée Lapointe)
Dubois, Éric, citoyen militant des droits sociaux
Dumouchel, Denis, citoyen
Dupont, Michel, citoyen
Embellissement des deux Rives–Teronet Paysagiste
(Mehdi El-Gaied)

- Fédération des syndicats des enseignants
(Nancy Bérubé et Martine Cliche)
- Forgues, Jacques, citoyen chauffeur d'autobus scolaire
- Fortin, Jean-François, député du Bloc Québécois dans
Haute-Gaspésie—La Mitis—Matane—Matapédia
- FTQ Construction (Serge Dupuis)
- FTQ régional (Steve Poulin et Richard Saint-Onge)
- Girard, Arlette, préfète de la MRC de la Manicouagan
- Intersyndical Haute-Vallée-du-Saint-Laurent (Fernande Lévesque)
- Intersyndical Montérégie (Fernande Lévesque)
- Isabel, Frédéric, citoyen
- Jardin Scullion (Brian Scullion)
- Jean, Gilles, citoyen
- Lacerte, Line, citoyenne
- Lambert, Kathleen, citoyenne
- Lanciault, Jacques, citoyen
- Lapointe, Jean-François, député du NPD dans
Montmagny—L'Islet—Kamouraska—Rivière-du-Loup
- Lavolette, Marc, citoyen
- Légaré, Luc, citoyen
- Mallette, Daniel, citoyen
- Mouvement des chômeurs et chômeuses de l'Estrie
(Denis Poudrier)
- Nutrite St-Élie (Michel Grégoire)
- Parc de la Pointe-Taillon (Gaétane Lefebvre)
- Pilote, Sonia, citoyenne travailleuse en gestion de camping
- Polson-Hunter, Linda, citoyenne
- Rainville, Claude, citoyen
- Rajotte, Christian, citoyen
- Raymond, Jacqueline, citoyenne
- Regroupement des organisations communautaires
(Geneviève Giguère)
- Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la
Gaspésie (Onil Cloutier)
- Regroupement des pétoncliers et des palangriers uniques
madelinots (Pierre Chevrier)
- Richer, Isabelle, citoyenne
- Regroupement de Défense des Droits sociaux du district de
Drummond (Nathalie Roy)
- SFPQ – région du Bas-Saint-Laurent (Hélène Chouinard)
- SFPQ – région des Laurentides (Sylvain Gendron)
- Simard, Louis, notaire
- Solidarité Populaire de l'Estrie (Alain Roy)
- St-Onge, André, citoyen
- St-Onge, Richard, citoyen
- Sylvain, Janine, citoyenne
- Syndicat des chargées et chargés de cours de l'Université du
Québec à Montréal (Gaëlle Breton)
- Syndicat des métallos 8895 – chantier Barrette-Chapais
(Stéphane Girard)
- Syndicat des métallos 8644 – chantier Chibougamau
(Pierre Leblond)
- Thibodeau, Pierre, préfet de la MRC de la Matanie
- Tourisme Îles-de-la-Madeleine (Sébastien Cummings)
- Travailleurs de la foresterie de la scierie Résolu (Louise Arsenault)
- Tremblay, Sylvain, maire de Saint-Siméon
- Trudel, Marcel, citoyen travailleur de la SOPFEU
- UPA – Saguenay–Lac-Saint-Jean
(Paul-Eugène Grenon et Denis Tremblay)
- Vallières, Dorilla, citoyenne

•• ANNEXE 7 : CALENDRIER DES ACTIVITÉS

DU 8 AU 26 AVRIL 2013 : PLANIFICATION

- Organisation logistique de la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi
- Tenue d'une conférence de presse pour faire connaître au public le mandat et le mode de fonctionnement de la Commission
- Planification des travaux
- Détermination des ressources requises en fonction du budget disponible

D'AVRIL A AOUT 2013 : DIFFUSION DE L'INFORMATION ET PREPARATION DES CONSULTATIONS PUBLIQUES

- Développement d'un site Internet pour diffuser l'information
- Invitation à déposer un mémoire à la Commission
- Préparation des consultations publiques

D'AVRIL A SEPTEMBRE 2013 : RENCONTRES

Action Travail Femmes

Alliance québécoise des techniciens de l'image et du son

AMYOT, Nancy, Commission de l'assurance-emploi du Canada

ANDREW, Judith, commissaire représentant les employeurs, Commission de l'assurance-emploi du Canada

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

Association des commissions scolaires anglophones du Québec

Association des producteurs de films et de télévision du Québec

Barreau du Québec

BEJI, Kamel, économiste et professeur au Département des relations industrielles de l'Université Laval

BOUCHARD, Lucien, ex-premier ministre du Québec

BOURBEAU, André, ex-ministre de la Main-d'œuvre, ex-ministre de la Sécurité du revenu, ex-ministre de la Formation professionnelle, ex-ministre du Travail et ex-ministre des Finances du Québec.

Centrale des syndicats démocratiques

Centrale des syndicats du Québec

Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)

Chambre de commerce de Québec

Chambre de commerce des Îles-de-la-Madeleine

Chambre de commerce du Montréal métropolitain

Comité des premiers ministres de l'Atlantique sur les changements apportés au Régime d'assurance-emploi

Commission de la construction du Québec

Commission des normes du travail

Confédération des syndicats nationaux

Conférence régionale des élus de la Baie-James

Conférence régionale des élus de la Côte-Nord

Conférence régionale des élus de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine

Conférence régionale des élus du Bas-Saint-Laurent

Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Conseil de gestion de l'assurance parentale du Québec

Conseil de l'industrie forestière du Québec

Conseil du Patronat du Québec

Conseil municipal de l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine

Conseil municipal de Gaspé

Conseil national des chômeurs et chômeuses

CORRIVEAU, Stéphan, étudiant à la maîtrise en droit à l'UQAM

COUSINEAU, Jean-Michel, économiste et professeur titulaire en économie à l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal

DONNELLY, Mary-Lou, commissaire représentant les travailleurs et les travailleuses, Commission de l'assurance-emploi du Canada.

ÉLIE, Bernard, économiste et professeur associé au Département des sciences économiques de l'UQAM

Emploi-Québec – région de la Gaspésie

Fédération canadienne des entreprises indépendantes

Fédération des chambres de commerce du Québec

Fédération des commissions scolaires du Québec

Fédération des Travailleurs et Travailleuses du Québec

Fédération québécoise des coopératives forestières

FORTIN, Bernard, économiste et professeur titulaire au Département d'économie de l'Université Laval

FORTIN, Pierre, économiste et professeur émérite de sciences économiques à l'UQAM, directeur du comité scientifique du Programme de recherche sur les interactions sociales et le bien-être de l'Institut canadien de recherches avancées et membre du Conseil national de la statistique et de la Société royale du Canada

Génération d'idées

GODBOUT, Luc, économiste, professeur titulaire et directeur du Département de fiscalité à l'Université de Sherbrooke

HAREL, Louise, ex-ministre de l'Emploi et de la Solidarité et ex-ministre de la Sécurité du Revenu du Québec

Horticomptences

Institut de recherche en économie contemporaine

Institut Économique de Montréal

JOHNSON, Pierre-Marc, ex-premier ministre du Québec

LANDRY, Bernard, ex-premier ministre du Québec

Manufacturiers et Exportateurs du Québec

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec (6 rencontres)

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec

Ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire du Québec

Ministère du Travail du Québec

MOREL, Sylvie, économiste et professeure titulaire au Département des relations industrielles de l'Université Laval

OUELLET, Jean-Guy, avocat spécialisé en droit administratif – assurance-emploi, en droit constitutionnel et en droits de la personne

PAQUETTE, Pierre, économiste et professeur d'économie au Cégep Maisonneuve

PARIZEAU, Jacques, ex-premier ministre du Québec

Pêcherie Marinard Ltée (la direction et le syndicat)

PELLAGE Stéphane, professeur, Département de sciences économiques (ESG) à l'UQAM

ROSE-LYSÉE, Ruth, économiste et ex-professeure d'économie à l'UQAM

Service Canada – région du Québec

Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Table de concertation sur l'assurance-emploi de la Gaspésie

TREMBLAY, Diane-Gabrielle, économiste spécialiste en gestion des ressources humaines, en économie et en sociologie du travail et professeure à TELUQ

Tribunal de la sécurité sociale

Union des producteurs agricoles

VAN AUDENRODE, Marc, économiste et professeur associé à l'Université de Sherbrooke

VAN SCHENDEL, Vincent, agent de développement au Service aux collectivités à l'UQAM

VINCENT, Carole, consultante en études économique et sociales

Participation de Gilles Duceppe et de Michel Bédard aux colloques :

Économie autrement : « Assurance-emploi : analyse économique de la réforme et perspectives d'avenir »

Département des sciences juridiques – UQAM : « Réforme de l'assurance-chômage et politique d'emploi : contrainte, compétition, mobilité »

D'AOÛT A OCTOBRE 2013 : CONSULTATIONS PUBLIQUES

26 août	Gaspésie (Gaspé)
27 août	Îles-de-la-Madeleine (Cap-aux-Meules)
28 août	Bas-Saint-Laurent (Rimouski)
3 septembre	Côte-Nord (Baie-Comeau)
4 septembre	Saguenay-Lac-Saint-Jean (Alma)
9 septembre	Outaouais (Gatineau)
10 septembre	Laurentides (Saint-Jérôme)
11 septembre	Lanaudière (Joliette)
17 septembre	Abitibi-Témiscamingue (Rouyn-Noranda)
18 septembre	Nord-du-Québec (Chibougamau)
23 septembre	Centre-du-Québec (Drummondville)
24 septembre	Mauricie (Trois-Rivières)
25 septembre	Montérégie (Saint-Hyacinthe)
26 septembre	Vallée-du-Haut-Saint-Laurent (Salaberry-de-Valleyfield)
30 septembre	Laval
1er octobre	Montréal
2 octobre	Montréal
7 octobre	Etrie (Sherbrooke)
8 octobre	Chaudière-Appalaches (Saint-Georges de Beauce)
9 octobre	Capitale-Nationale (Québec)
10 octobre	Capitale-Nationale (Québec)

OCTOBRE ET NOVEMBRE 2013 : PRÉPARATION DU RAPPORT

27 NOVEMBRE 2013 : DÉPÔT DU RAPPORT

BIBLIOGRAPHIE

ACTION DÉMOCRATIQUE DU QUÉBEC. *Un plan A pour le Québec.* Programme électoral, novembre 2007.

ACTUAIRE EN CHEF DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI. *Rapports de l'actuaire en chef*, années diverses de 2001 à 2014, Ottawa.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC.

- Motion du 8 juin 2012. Accessible en ligne : (<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3912se&Section=sujets&Requete=Nil!6788>).
- Motion du 13 novembre 2012. Accessible en ligne : (http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/40-1/journal-debats/20121113/71115.html#_Toc340668464).

BELLEMARE, Diane. *Créer et partager la prospérité, sortir l'économie canadienne de l'impasse*, Les Presses de l'Université du Québec, 2013.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA.

- *Déclaration d'ouverture au Comité des Comptes publics : Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada* — Il faut plus de clarté et de transparence pour démontrer que l'établissement des taux de cotisation est conforme à la Loi sur l'assurance-emploi, Rapport de la vérificatrice générale du Canada, Chapitre 8, Ottawa, 19 mars 2002. Accessible en ligne : (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/osh_20020319_f_23339.html).
- *Autres observations de vérification : L'excédent du Compte d'assurance-emploi - Non-respect de l'esprit de la Loi sur l'assurance-emploi*, Ottawa, novembre 2004. Accessible en ligne : (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200411_08_f_14912.html#ch8hd3b).
- *Chapitre 9 — Les paiements de l'assurance-emploi versés en trop — Ressources humaines et Développement des compétences Canada*, Ottawa, 30 avril 2013. Accessible en ligne : (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201304_09_f_38194.html).

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. *La sécurité sociale et la primauté du droit*, Étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, Conférence internationale du Travail, 100e session, 2011, Genève, Suisse. Accessible en ligne : (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152681.pdf).

CAMPEAU, Georges. *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : l'histoire du régime canadien et de son détournement*, Les Éditions du Boréal 2001.

CANADA. BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT. *L'assurance-emploi : dix changements apportés en 2012-2013.* André Léonard, Division des affaires sociales, Service d'information et de recherche parlementaires. Publication n° 2013-03-F, 23 janvier 2013. Accessible en ligne : (<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2013-03-f.htm>).

CANADA. COMMISSIONS D'ENQUÊTE. *Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage*, Ottawa, novembre 1962. Accessible en ligne : (<http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/gill1962-fra/gill1962-fra.htm>).

CARON, Jean-François. *L'assurance-emploi, les raisons de la colère*, Les Éditions de la Francophonie, 2013.

CHANTIER SUR LA SAISONNALITÉ

- Études du Chantier. Accessible en ligne : (<http://saisonnalite.com/etudes-du-chantier.php>).
- Recommandations faisant suite au 1er colloque sur la saisonnalité (nov. 2012) et aux travaux du Chantier sur la saisonnalité (2010-2012), *Pour un développement durable de l'emploi*, janvier 2013. Accessible en ligne : (<http://saisonnalite.com/1er-colloque.php>).
- *Les Actes du colloque sur la Saisonnalité.* Accessible en ligne : (<http://saisonnalite.com/1er-colloque.php>).

CLOUTIER-VILLENEUVE, Luc. *Évolution de la qualité de l'emploi au Québec pour différents groupes de travailleurs : résumé des changements survenus sur le marché du travail depuis la fin des années 1990*, Regards sur le travail, Vol. 9, numéro spécial, Forum 2012.

COMITÉ CONSULTATIF FEMMES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE. *La réforme de l'assurance-emploi du Projet de loi C-38 : une réforme qui aggrave les effets discriminatoires du régime existant à l'égard des travailleuses*, février 2013. Accessible en ligne : (http://www.cc-femmes.qc.ca/AVIS_CCF_AE_8FEV2013_VF.pdf).

COMITÉ SECTORIEL DE MAIN-D'ŒUVRE EN AMÉNAGEMENT FORESTIER. *Sondage auprès des entreprises en aménagement forestier sur l'impact des modifications au Régime d'assurance-emploi*, juin 2013. Accessible en ligne : (http://www.csmoaf.com/pdf/saisonalite/Rapport_impact%20_reforme.pdf).

COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA. *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012*. Accessible en ligne : (<http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2012/index.shtml>).

CONCERTATION FEMMES ESTRIE. *Femmes et pauvreté en Estrie*, Avis à l'Alliance estrienne pour la solidarité et l'inclusion sociale et ses partenaires, mars 2012. Accessible en ligne : (http://cneae.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/concertation_avis.pdf&langue).

CONSEIL DE GESTION DE L'ASSURANCE-PARENTALE.

- *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'assurance parentale*, 2011. Accessible en ligne : (http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_44159&process=Original&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz).
- *Rapport annuel 2012*. Accessible en ligne : (http://www.cgap.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/CGAP_rag2012.pdf&langue=fr).

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC.

- *Discours du Trône 2013 – Le Conseil du patronat du Québec propose différentes pistes au gouvernement fédéral pour favoriser la prospérité de l'ensemble des Québécois et des Canadiens*, Communiqué de presse, 24 juillet 2013. Accessible en ligne : (<https://www.cpq.qc.ca/page/1267-discours-du-Trone-2013>).
- *Pour une réforme de l'assurance-emploi qui tient compte de la réalité de certains employeurs*, Info CPQ, janvier 2013. Accessible en ligne : (<http://www.cpq.qc.ca/assets/files/bulletins/2013/Bulletin0113.pdf>).
- *Bulletin de la prospérité du Québec 2013*, Service de la recherche du Conseil du patronat du Québec, septembre 2013. Accessible en ligne : (<http://www.cpq.qc.ca/publications/Bulletin-de-la-prosperte-du-Quebec>).
- *Les changements récents au Régime d'assurance-emploi* (12 décembre 2012), Lettre à Mme Diane Finley. Accessible en ligne : (<http://www.cpq.qc.ca/assets/files/memoires/2012/lettre12-12-12.pdf>).
- *Consultation sur l'établissement des taux de cotisation d'assurance-emploi – Commentaires du Conseil du Patronat du Québec*, novembre 2011. Accessible en ligne : (<http://www.cpq.qc.ca/assets/files/memoires/2011/memoire1111b.pdf>).
- *Étude auprès des dirigeants d'entreprises sur les facteurs déterminants de la prospérité*, sondage Léger Marketing, décembre 2010. Accessible en ligne : (<http://www.cpq.qc.ca/assets/files/sondages/2011/sondage0111.pdf>).

CONSEIL NATIONAL DES CHÔMEURS ET CHÔMEUSES. *Le Rapatriement au Québec de l'assurance-emploi : le temps d'agir*. Accessible en ligne : (<http://www.lecnc.com/wp-content/uploads/2012/04/RapatriementAssuranceEmploi.pdf>).

CONVENTION (N° 168) SUR LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LA PROTECTION CONTRE LE CHÔMAGE.

Organisation internationale du travail, 1988. Accessible en ligne : (http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO).

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Historique de l'assurance-chômage* (jusqu'en 1994), archives Web. Accessible en ligne : (http://web.archive.org/web/20030610174917/http://hrdc.gc.ca/ae-ei/hist/historique_de_lassurance-chomage.shtml).

EMPLOI-QUÉBEC.

- *Emploi saisonnier et perspectives du marché du travail québécois*, Présentation au Colloque sur la saisonnalité : *Pour un développement durable de l'emploi*, André Grenier, économiste, Direction de l'analyse et de l'information sur le marché du travail, 8 novembre 2012. Accessible en ligne : (http://saisonnalite.com/library/pdf/ppt-videos/_PP_A_Grenier.pdf).
- *Le marché du travail au Québec, perspectives à long terme 2012-2021*, Direction de l'analyse et de l'information sur le marché du travail, juin 2012. Accessible en ligne : (http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=91228)
- *Les chiffres clefs de l'emploi*, édition 2013. Accessible en ligne : (<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2240282>).

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE. *Les changements à l'AE : le point de vue des PME, Les PME de l'Atlantique se prononcent sur l'assurance-emploi*, mémoire, juin 2013. Accessible en ligne : (<http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/atl1014f.pdf>).

FÉDÉRATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC. *Les pénuries de main-d'œuvre : Constats et recommandations*, Rapport sur la tenue des rendez-vous des gens d'affaires de diverses régions du Québec sur la pénurie ou les besoins de main-d'œuvre, septembre 2010. Accessible en ligne : (http://www.fccq.ca/pdf/presse/communiques/2010/cahier_RAPPORT_synthese_RV_FCCQ-vf.pdf).

FÉDÉRATION INTERDISCIPLINAIRE DE L'HORTICULTURE ORNEMENTALE DU QUÉBEC (FHOQ) et HORTICOMPÉTENCES.

- *Questions relatives à la main-d'œuvre dans l'industrie horticole : rapport final*, George Morris Centre, Guelph, Ontario, janvier 2010. Accessible en ligne : (<http://www.fhoq.qc.ca/medias/D1.3.1B.pdf>).
- *Loi C-38 – Changements au Régime d'assurance-emploi : l'industrie de l'horticulture ornementale demande la suspension immédiate de la réforme*, communiqué de presse, 11 février 2013. Accessible en ligne : (<http://www.fhoq.qc.ca/medias/FHOQ%20-Assurance-emploi-suspension.pdf>).
- *Résultats du sondage sur l'assurance-emploi et du Colloque sur la saisonnalité*, Bulletin n° 33, décembre 2012. Accessible en ligne : (http://horticompetences.ca/wp-content/uploads/2012/09/Bulletin_Horti_Dec2012_SPECIAL_Sondage.pdf).
- *Impacts des modifications au Régime d'assurance-emploi : les entreprises du Québec sont inquiètes*, Bulletin n° 37, septembre 2013. Accessible en ligne : (http://horticompetences.ca/wp-content/uploads/2013/02/Bulletin_Horti_Sept2013.qxd_.pdf).
- *Verbatim du sondage auprès des entreprises de l'horticulture gouvernementale sur l'impact des modifications au Régime d'assurance-emploi*, novembre 2012.
- *El Industry Survey – Result summary*, octobre 2012.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES FORESTIÈRES (FQCF). *Une réforme de l'assurance-emploi douteuse*, Blogue FQCF, 27 mai 2013. Accessible en ligne : (<http://www.lemondeforestier.ca/blog/une-reforme-de-lassurance-emploi-douteuse/>).

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS (FQM).

- *Impact sur les services municipaux et de sécurité incendie de la réforme de l'assurance emploi*, Résolution AGA-2012-09 29/11. Accessible en ligne : (http://www.fqm.ca/documents/AGA-2012-09-29_11_Matane_impact_r%C3%A9forme_AE.pdf).
- *Problématique de l'assurance-emploi dans les régions du Québec*, Résolution AGA-2012-09-29/12. Accessible en ligne : (http://www.fqm.ca/documents/AGA-2012-09-29_12_Saint-Sim%C3%A9on_AE_r%C3%A9gions.pdf).
- *Réforme de l'assurance-emploi - Les élus des régions pressent le fédéral de corriger le tir*, 5 décembre 2012. Accessible en ligne : (<http://www.fqm.ca/index.php/medias-et-publications/item/1038-r%C3%A9forme-de-l%E2%80%99assurance-emploi-les-%C3%A9lus-des-r%C3%A9gions-pressent-le-f%C3%A9d%C3%A9ral-de-corriger-le-tir.html>).
- *Assurance-emploi : la FQM plaide pour des modifications rapides*, 9 octobre 2013. Accessible en ligne : (<http://www.fqm.ca/index.php/medias-et-publications/item/1200-assurance-emploi-la-fqm-plaide-pour-des-modifications-rapides.html>).

FINANCES CANADA. *Consultations sur l'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi*, Ottawa, février 2003. Accessible en ligne : (<http://www.collectionscanada.gc.ca/archivesweb/index-f.html>).

FINNIE, Ross, et David GRAY. *Labour-Force Participation of Older Displaced Workers in Canada*, IRPP Study, février 2011. Accessible en ligne : (http://www.carp.ca/o/pdf/irpp_study_no15.pdf).

FINNIE, Ross, et Ian IRVINE. *Effet redistributif de l'assurance-emploi de 2007 à 2009*, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Direction de l'évaluation, janvier 2013.

GAGNE, Robert. *Productivité et prospérité au Québec, bilan 2012*, HEC, Montréal, 2012. Accessible en ligne : (http://cpp.hec.ca/cms/assets/documents/recherches_publiees/PP_2012_01_BILAN_2012.pdf).

GASSE, Yvon. *Étude sur les habitudes sociologiques et la culture du marché du travail de la main-d'œuvre régionale en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine*, Université de Laval, avril 2011. Accessible en ligne : (http://www4.fsa.ulaval.ca/files/content/sites/fsa/files/sections/La_recherche/chaires_recherche/Entreprenariat_innovation/recherches_publications/rapportFSA06FINAL150611.pdf).

GAZETTE DU CANADA. Règlements modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi.

- *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, Projet pilote no.18, C.P. 2012-811, 19 juin 2012. Accessible en ligne : (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2012/2012-07-04/html/sor-dors128-fra.html>).
- *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, Modification du Projet pilote no 18, C.P. 2012-1750, 6 janvier 2013. Accessible en ligne : (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-01-02/html/sor-dors297-fra.html>).
- *Cumul des prestations et des gains partiels*, six (6) règlements adoptés de 2005 à 2013.
- *Emploi convenable*, C.P. 2012-1611, 29 novembre 2012). Accessible en ligne : (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2012/2012-12-19/html/sor-dors261-fra.html>).
- *Projets pilotes prolongeant la durée des prestations de 5 semaines*, cinq (5) règlements adoptés de 2004 à 2010
- *Projet pilote de l'assurance-emploi sur les 14 meilleures semaines*, plusieurs règlements mis en vigueur de novembre 2005 à 2012. *Règlement instituant la règle des meilleures semaines variables*, C.P. 2013-286, 7 mars 2013. Accessible en ligne : (<http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-03-27/html/sor-dors45-fra.html>).

GRADY Patrick, et Costa KAPSALIS. *L'approche adoptée par les pays nordiques à l'endroit de l'emploi saisonnier : comparaison avec le Canada*, septembre 2002. Accessible en ligne : (<http://www.global-economics.ca/nordic.unemp.fr.pdf>).

INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES. *Un regard en arrière et un pas en avant : le point de vue des actuaires concernant l'avenir du système d'assurance-emploi*, rapport, novembre 2007. Accessible en ligne : (<http://www.cia-ica.ca/docs/default-source/2007/207111f.pdf?sfvrsn=2>).

INSTITUT FRASER. *The Economic Costs of Increased Marginal Tax Rates in Canada*, Robert P. Murphy, Jason Clemens et Niels Veldhuis, octobre 2013. Accessible en ligne : (<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/economic-costs-of-increased-marginal-tax-rates-in-canada.pdf>).

ISSALYS, Pierre. *Les sanctions administratives de l'assurance-emploi : entre solidarité, assurance et répression*, Les Cahiers de droit, Université Laval. Accessible en ligne : (<http://www.erudit.org/revue/cd/2009/v50/n3-4/039343ar.html>).

KAPSALIS, Costa.

- *Les impacts financiers de la réception de prestations d'assurance-emploi*, Data Probe Economic Consulting Inc., 6 février 2010, Ottawa.
- *L'assurance-emploi et les difficultés financières entraînées par le chômage*, Data Probe Economic Consulting Inc., 5 janvier 2011, Ottawa.
- *Estimations du taux de remplacement de l'assurance-emploi* (avec Pierre Tourigny), Data Probe Economic Consulting Inc., 2 décembre 2011, Ottawa.

MOWAT CENTRE FOR POLICY INNOVATION. *Making It Work: The Final Recommendations of the Mowat Centre El Task Force*. Accessible en ligne : (<http://www.mowateitaskforce.ca/>).

OCDE. *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, 9 janvier 2012. Accessible en ligne : (http://www.oecd-ilibrary.org/fr/social-issues-migration-health/eligibility-criteria-for-unemployment-benefits_5k9h43kgkvr4-en).

OPTION NATIONALE. *La plateforme*. Mars 2012.

<http://www.optionnationale.org/liste/media/plateforme/Plateforme-ON-20130303.pdf>

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. *Rapport sur la sécurité sociale dans le monde 2010-2011 : assurer une couverture sociale en temps de crise et au-delà*, en anglais : *Income support to the unemployed*, Genève, 2010. Accessible en ligne : (<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=15466>).

PALLAGE, Stéphane, et Christian ZIMMERMANN. *Unemployment Accounts: A Better Way to Protect the Unemployed*, Cascade Policy Institute, août 2010. Accessible en ligne : (http://caspolicy.org/wp-content/uploads/2010/08/UI_Reform_Report.pdf).

PARLEMENT DU CANADA. *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du Régime d'assurance-emploi*, Rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi, février 2005. Accessible en ligne : (<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=38&Ses=1&DocId=1574626&File=0&Language=F>

PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC. *Le Québec libre de ses choix*, Rapport du comité constitutionnel, mars 1991.

PARTI QUÉBÉCOIS. *L'avenir du Québec est entre vos mains*. Programme électoral. 2012. http://mon.pq.org/documents/monpq_516f6a49d4ec3.pdf

PROULX, Marc-Urbain. *Territoires et développement, la richesse du Québec*, Les Presses de l'université Laval, chapitre 15, 2011.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE.

• *Rapport annuel de gestion 2012-2013*. Accessible en ligne : (http://www.mess.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_rapport_annuel_2012-2013.pdf&langue=fr).

• *Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite. Des enjeux pour tous, un effort de chacun*, Rapport de la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, 2011. Accessible en ligne : (http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_rapport_commission_nationale.pdf).

QUÉBEC SOLIDAIRE. *Plateforme électorale de Québec solidaire*. Avril 2012. <http://www.quebecsolidaire.net/wp-content/uploads/2012/03/Plateforme-FINALE-web.pdf>

RECEVEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Comptes publics du Canada*, diverses années, Ottawa. Accessible en ligne : (<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-fra.html>)

REGROUPEMENT DES EMPLOYEURS DU SECTEUR BIO-ALIMENTAIRE 2011. *Projet d'appariement de main-d'œuvre, transformation de produits marins*. Présentation Colloque sur la saisonnalité. Accessible en ligne : (http://saisonnalite.com/library/pdf/ppt-videos/_PP_Shannon.pdf).

RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA.

• *Remboursement des cotisations de l'assurance-emploi : analyse des tendances de 1997 à 2010*, Direction de l'évaluation, mars 2013.

• *Extended Duration of EI Regular Benefits: Second Evaluation Study Update*, Strategic Policy and Research Branch, février 2013.

• *Analysis of the use of the Extension of Employment Insurance Regular Benefits for Long-Tenured Workers (EELTW)*, Strategic Policy and Research, janvier 2013.

• *EI and Non-standard Workers: Part-Time, Short-Time, Short-Term and Seasonal Workers*, Strategic Policy and Research, mars 2013.

• *Employment Insurance (EI) And Key Socio-Economic Groups, Prepared For The 2012 Monitoring And Assessment Report*, Strategic Policy and Research, avril 2013.

• *Roe-Based Measures of EI Eligibility*, Strategic Policy and Research, 2013.

• *Évaluation du projet pilote de l'AE relatif aux semaines réduites, 1998-2001*, Politique stratégique et recherche, septembre 2001.

Accessible en ligne : (http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/rhdcc-hrsdc/RH64-44-2001-fra.pdf).

- *Païements d'assurance-emploi et système du SRG (BD/MSPS), préparé pour le rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2008*, Politique stratégique et recherche, avril 2009.
- *An Evaluation Overview of Seasonal Employment: Update* – Strategic Evaluation, Strategic Policy and Research, 2009.
- *Un profil des travailleurs saisonniers en 2011 : un complément à un profil des travailleurs temporaires*, Analyse du marché du travail, Politique économique, Politique stratégique et recherche, octobre 2012.
- *The Impact of Employment Insurance (EI) Regional Boundary Revisions on Mobility in New Brunswick: Evidence from Longitudinal Administrative Databank (LAD)*, Evaluation Directorate, septembre 2010.
- *Regional Out-Migration and Commuting Patterns of Employment Insurance (EI) Claimants*, Draft 3 – Evaluation Directorate, décembre 2012.
- *Commuting and Mobility Patterns of Employment Insurance (EI) Recipients and Non-Recipients*, Prepared for the 2011 Monitoring and Assessment Report, Draft 2 – Strategic Evaluation, Strategic Policy and Research, mars 2013.
- *Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014*.
Accessible en ligne : (http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications/rpp/2013_2014/index.shtml).
- *Historique de l'assurance-chômage 1940-1994*, Ottawa, 1996.

SAGE RESEARCH CORPORATION. *Focus Groups for Evaluation Study on Geographic mobility*, Synthesis Report. janvier 2011.

SERVICE CANADA.

- *L'assurance-emploi dans un contexte de travail saisonnier*, 1er novembre 2011.
- *Assurance-emploi - Guide de détermination de l'admissibilité*, Ottawa, 2013. Accessible en ligne : (http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/table_des_matières.shtml).
- *Projet pilote sur les 14 meilleures semaines de rémunération et ses répercussions sur le relevé d'emploi (RE)*, 2013. Accessible en ligne : (<http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/employeurs/renseignements14semaines.shtml>).
- *Changements à l'assurance-emploi, les faits*, IN-476-03-13F, mars 2013

STATISTIQUE CANADA.

- *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*.
- *Postes vacants, moyenne de trois mois se terminant en juin 2013*, Le Quotidien, 17 septembre 2013.
- *La dynamique du chômage chez les jeunes Canadiens, de 1977 à 2012*, Ottawa, juin 2013.
Accessible en ligne : (<http://www.statcan.gc.ca/pub/11-626-x/11-626-x2013024-fra.pdf>).
- *Mobilité interprovinciale et gains*, André Bernard, Ross Finnie et Benoît St-Jean.
Accessible en ligne : (<http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2008110/article/10711-fra.htm>).

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE (SCFP).

- *Le SCFP invite la population à participer aux manifestations du 27 avril contre les changements à l'assurance-emploi*, 19 avril 2013.
Accessible en ligne : (<http://scfp.ca/assurance-emploi/le-scfp-invite-la-population-a>).
- *Assurance-emploi : profil de l'utilisation par région*, mars 2013.
Accessible en ligne : (<http://scfp.ca/assurance-emploi/assurance-emploi-profil-de-l'utilisation>).

TREMBLAY, Diane-Gabrielle. *Flexibilité, sécurité d'emploi et flexicurité. Les enjeux et défis*, Presses de l'Université du Québec, 2008.

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES.

- *Assurance emploi : une réforme à ajuster*, Pierre Lemieux, Éditorial de La Terre de chez nous, Semaine du 6 au 12 juin 2012. Accessible en ligne : (http://www.upa.qc.ca/Nouvelle_publication/Assurance-emploi__une_reforme_a_ajuster_970284.html).
- *Assurance emploi : il faut changer de cap*, Marcel Groleau, Éditorial La Terre de chez nous, Semaine du 20 au 26 mars 2013. Accessible en ligne : (http://www.upa.qc.ca/Nouvelle_publication/Assurance-emploi__il_faut_changer_de_cap_496559.html).

COLLOQUES

COLLOQUE SUR LA RÉFORME DE L'ASSURANCE-EMPLOI : « Assurance-emploi : analyse économique de la réforme et perspectives d'avenir », Économie autrement, 26 avril 2013. Accessible en ligne : (<http://www.economieautrement.org/spip.php?article225>).

Présentations :

- *Théorie économique, politiques publiques et dynamiques de l'emploi : de quelques fondements et effets de la réforme*, Sylvie Morel, professeure titulaire, économiste, Département des Relations industrielles, Université Laval.
- *Les femmes et la réforme de l'assurance-emploi*, Ruth Rose-Lysée, professeure associée, sciences économiques et Institut de recherche et d'études féministes, UQAM.
- *Points de repère sur la précarité et l'instabilité de l'emploi*, Diane-Gabrielle Tremblay, Ph. D. professeure, TÉLUQ-UQAM, directrice ARUC sur la gestion des âges et des temps sociaux, Chaire de recherche du Canada sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir.
- *La réforme de l'assurance-emploi ou la précarisation de la main-d'œuvre immigrante*, Kamel Béji, Département des relations industrielles, Université Laval.
- *Les manœuvres du gouvernement conservateur, un programme annoncé !*, Bernard Élie, professeur associé, Département des sciences économiques, UQAM.
- *L'assurance emploi et l'habitation du territoire*, Vincent Van Schendel, coordonnateur et agent de développement service collectivités, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS).

COLLOQUE XV^e JOURNÉE DE DROIT SOCIAL ET DU TRAVAIL, 3 mai 2013, Département des sciences juridiques, UQAM. Accessible en ligne : (<http://juris.uqam.ca/component/content/article/36-jdst/271-compte-rendu-xve-journee-de-droit-social-et-du-travail.html>)

Présentations :

- *La justice administrative dans l'État providence : le sens de l'histoire*, Pierre Issalys, avocat, professeur de droit, Université Laval.
- *Contre l'impact cumulé des contre-réformes depuis 1990*, Jean-Guy Ouellette, avocat, spécialiste en assurance-emploi.
- *La réforme de l'assurance-emploi et le nouveau Tribunal de la sécurité sociale*, Stéphan Corriveau, étudiant, maîtrise en droit, UQAM.
- *La réforme de l'assurance-emploi : de la plomberie au design contemporain*, Lucie Lamarche, avocate, professeure de droit, Université d'Ottawa.
- *Réflexions sur l'architecture des programmes de travail temporaire*, Dalia Gesualdi-Fecteau, avocate, professeure de droit, UQAM.
- *Discipline, contrainte et contrôle : Quelles perspectives pour les droits des travailleurs et des travailleuses?* Hans Marotte, avocat, Mouvement action chômage Montréal.
- *Assurance-emploi et stratégie de bas salaires : une vue d'ensemble*, Sylvain Schetagne, économiste, Congrès du travail du Canada.
- *Synthèse de la XV^e Journée de droit social et du travail, 2013*, Katherine Lippel, professeure de droit de l'Université d'Ottawa.

ARTICLES DE JOURNAUX ET COMMUNIQUÉS DE PRESSE

- 30 juillet 2013 *En arrêt de travail à cause d'un cancer du sein - L'assurance-emploi l'estime «guérie» après 15 semaines de prestations...*, Prévost Henri, L'Écho du Nord, Saint-Jérôme, Québec. Accessible en ligne : (<http://www.lechodunord.ca/2013/07/30/lassurance-emploi-lestime--guerie--apres-15-semaines-de-prestations>).
- 25 juillet 2013 *L'emploi et l'économie au cœur des priorités des premiers ministres des provinces et des territoires*, Conseil de la Fédération. Accessible en ligne : (<http://www.conseildelafederation.ca/fr/dernieres-nouvelles/14-2013/331-l-emploi-et-l-economie-au-coeur-des-priorites-des-premiers-ministres-des-provinces-et-des-territoires>).
- 26 juin 2013 *Le gouvernement Harper annonce des changements à l'assurance-emploi pour les personnes incarcérées*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?nid=753519>).
- 13 juin 2013 *Assurance-emploi - La révision obligatoire se fera à l'aveugle : Les plaignants n'auront accès à leur dossier qu'au moment de l'appel*, Guillaume Bourgault-Côté, Le Devoir. Accessible en ligne : (<http://www.ledevoir.com/politique/canada/380360/la-revision-obligatoire-se-fera-a-l-aveugle>).
- 5 Juin 2013 *La double vie des travailleurs saisonniers*, Mélissa Guillemette, Jobboom. Accessible en ligne : (<http://www.jobboom.com/carriere/la-double-vie-des-travailleurs-saisonniers/>).
- 7 avril 2013 *Entrée en vigueur de la nouvelle méthode de calcul des taux de prestations d'assurance-emploi*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?nid=730609>).
- 1er avril 2013 *L'honorable Diane Finley annonce le lancement du nouveau Tribunal de la sécurité sociale*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?nid=729359>).
- 28 février 2013 *Modifications à l'assurance-emploi - « Le Québec est déterminé à poursuivre la lutte »*, Agnès Maltais, Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ministre du Travail et ministre responsable de la Condition féminine. Accessible en ligne : (<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Fevrier2013/28/c9283.html>).
- 16 janvier 2013 *Déclaration par l'honorable Diane Finley, en réponse aux déclarations de ministres du gouvernement du Québec*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?nid=715389>).
- 16 janvier 2013 *Finley nie avoir procédé à une réforme de l'assurance-emploi*, Ici Radio-Canada.ca. Accessible en ligne : (<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2013/01/16/001-assurance-emploi-finley-cloutier.shtml>).
- 14 janvier 2013 *Réforme de l'assurance-emploi : Les ministres Cloutier et Maltais demandent au gouvernement fédéral de jouer à livre ouvert, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes*. Accessible en ligne : (http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiqués/2013/2013-01-14.html).
- 19 décembre 2012 *Modification au règlement de l'assurance-emploi : « Ottawa va encore à l'encontre des intérêts des régions du Québec »*, Agnès Maltais, Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Sociale, ministre du Travail et ministre responsable de la Condition féminine, 19 décembre 2012. Accessible en ligne : (<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Decembre2012/19/c2476.html>).
- 13 novembre 2012 *Modification à l'assurance-emploi, Le Québec fait front uni contre Ottawa*, Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Sociale, ministre du Travail et ministre responsable de la Condition féminine. Accessible en ligne : (<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Novembre2012/13/c7713.html>).
- 10 octobre 2012 *Assurance-emploi : la ministre Finley admet le problème, mais offre une solution tordue*, Manon Cornellier, L'Actualité. Accessible en ligne : (<http://www.lactualite.com/opinions/le-blogue-de-manon-cornellier/economie/assurance-emploi-ottawa-admet-le-probleme-a-moitie/>).
- 5 août 2012 *Le gouvernement du Canada annonce un nouveau projet pilote national intitulé Travail pendant une période de prestations de l'assurance-emploi*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://news.gc.ca/web/article-fra.do?nid=688829>).

- 27 juillet 2012 *Les premiers ministres prennent en charge l'avenir économique du Canada*, Conseil de la Fédération. Accessible en ligne : (<http://www.conseildelafederation.ca/fr/dernieres-nouvelles/20-2012/230-les-premiers-ministres-prennent-en-charge-l-avenir-economique-du-canada>).
- 27 juin 2012 *Service Canada modernise les fonctions administratives*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?nid=682759>).
- 24 mai 2012 *Jumeler les Canadiens et les Canadiennes aux emplois disponibles*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?nid=676379>).
- 30 avril 2012 *Le gouvernement du Canada améliore le programme d'assurance-emploi pour mieux soutenir les Canadiens et tenir compte des conditions du marché du travail local*, Cabinet de la ministre Finley. Accessible en ligne : (<http://nouvelles.gc.ca/web/article-fra.do?nid=672039>).
- 24 août 2011 *Action travail des femmes appuie la cause de Norah Krahl*, Action Travail des femmes. Accessible en ligne : (<http://www.atfquebec.ca/atf/2011/08/action-travail-des-femmes-appuie-la-cause-de-norah-krahl.html>).
- 17 août 2011 *Inadmissible à l'assurance-emploi, une mère s'adresse aux tribunaux*, Vincent Larouche, La Presse. Accessible en ligne : (<http://www.lapresse.ca/actualites/201108/16/01-4426489-inadmissible-a-l-assurance-emploi-une-mere-sadresse-aux-tribunaux.php>)

TABLE DES FIGURES

FIGURE 1 :	COÛT DES PRESTATIONS ORDINAIRES DE L'ASSURANCE-EMPLOI AU CANADA, DE 1972 À 2013 (INDEXÉS ET NORMALISÉS AU TAUX DE CHÔMAGE DE 7,1 % POUR 2013)	11
FIGURE 2 :	COÛTS DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI EN 2012, CANADA (EN M\$)	12
FIGURE 3 :	RÉPARTITION DU BUDGET D'INTERVENTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI, CANADA, 2012.	14
FIGURE 4 :	PRESTATAIRES ET PRESTATIONS VERSÉES SELON LA CATÉGORIE ET LE SEXE, QUÉBEC, 2011-2012	15
FIGURE 5 :	NOUVELLES DEMANDES DE PRESTATIONS RÉGULIÈRES SELON LA RÉGION ÉCONOMIQUE DE L'ASSURANCE-EMPLOI ET LA CATÉGORIE DE PRESTATAIRES, QUÉBEC, 2011-2012	15
FIGURE 6 :	INCIDENCE DES PRESTATAIRES FRÉQUENTS, SELON LA RÉGION ÉCONOMIQUE DE L'ASSURANCE-EMPLOI, QUÉBEC, 2011-2012	16
FIGURE 7 :	RÉPARTITION DES PRESTATAIRES SAISONNIERS, CANADA, 2011-2012	17
FIGURE 8 :	PROPORTION DE PRESTATAIRES SAISONNIERS PAR RAPPORT AUX PRESTATAIRES TOTAUX, 2011-2012	17
FIGURE 9 :	PRESTATAIRES SAISONNIERS ET FRÉQUENTS SELON LA RÉGION ÉCONOMIQUE DE L'ASSURANCE-EMPLOI, QUÉBEC, 2011-2012	18
FIGURE 10 :	PRESTATAIRES SAISONNIERS EN NOMBRE ET EN PROPORTION DU TOTAL DES PRESTATAIRES SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ, QUÉBEC, 2011-2012	19
FIGURE 11 :	PROPORTION DES PRESTATAIRES ORDINAIRES PAR RAPPORT AUX CHÔMEURS, QUÉBEC ET CANADA, DE 1976 À 2013 (DONNÉES DÉSAISONNALISÉES SUR 8 MOIS EN 2013)	20
FIGURE 12 :	PROPORTION DES PRESTATAIRES ORDINAIRES PAR RAPPORT AUX CHÔMEURS, SELON LES PROVINCES DU CANADA, 2013 (DONNÉES DÉSAISONNALISÉES SUR 8 MOIS)	20
FIGURE 13 :	COUVERTURE ET ADMISSIBILITÉ À L'ASSURANCE-EMPLOI EN 2011, CANADA (EN POURCENTAGE)	21
FIGURE 14 :	COUVERTURE ET ADMISSIBILITÉ À L'ASSURANCE-EMPLOI EN 2011, QUÉBEC (EN POURCENTAGE)	21
FIGURE 15 :	ADMISSIBILITÉ AUX PRESTATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI SELON L'ÂGE ET LE SEXE, CANADA, 2009-2010	23
FIGURE 16 :	RATIO DES TAUX D'ADMISSIBILITÉ À L'ASSURANCE-EMPLOI, CANADA, 2011	23
FIGURE 17 :	PROPORTION DES PERSONNES AYANT ACCUMULÉ SUFFISAMMENT D'HEURES AU COURS DES 52 DERNIÈRES SEMAINES D'APRÈS LEURS RELEVÉS D'EMPLOIS COMBINÉS, SELON LE TAUX DE CHÔMAGE RÉGIONAL, CANADA, 2011.	24
FIGURE 18 :	POPULATION DE 15 À 64 ANS AU QUÉBEC, DE 2006 À 2040	25
FIGURE 19 :	ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER, AU QUÉBEC ET AILLEURS EN AMÉRIQUE DU NORD, ENTRE 2010 ET 2030 (EN POURCENTAGE)	26
FIGURE 20 :	ÉCARTS DU TAUX DE CHÔMAGE, QUÉBEC ET CANADA (SANS LE QUÉBEC), 1976-2013	26
FIGURE 21 :	VARIATION DU NOMBRE D'EMPLOIS SELON LE NIVEAU DE COMPÉTENCE, QUÉBEC, DE 2011 À 2021	26
FIGURE 22 :	CROISSANCE DE L'EMPLOI TOTAL ET ATYPIQUE, QUÉBEC, 1999-2012	27

FIGURE 23 :	EMPLOIS ATYPIQUES (EXCLUANT LE TRAVAIL AUTONOME) EN PROPORTION DE L'EMPLOI TOTAL, QUÉBEC, 1999 ET 2012	27
FIGURE 24 :	RATIO DES CHÔMEURS PAR POSTE VACANT, MOYENNE DE TROIS MOIS SE TERMINANT EN JUIN 2013	28
FIGURE 25 :	EMPLOI ET RÉMUNÉRATION MINIMALE QUE DOIT ACCEPTER UN PRESTATAIRE	30
FIGURE 26 :	REVENU TOTAL, SELON DEUX PROJETS PILOTES(*) (POUR UN INDIVIDU AVEC UN SALAIRE ANTÉRIEUR DE 800 \$ PAR SEMAINE ET UNE PRESTATION DE 440 \$ PAR SEMAINE)	34
FIGURE 27 :	PRESTATAIRES AVEC GAINS DÉCLARÉS EN PROPORTION DU TOTAL, QUÉBEC, DE 1997 À 2013	35
FIGURE 28 :	DURÉE DES PRESTATIONS APRÈS 20 SEMAINES DE TRAVAIL (SIMULATION POUR LA PÉRIODE DU 7 OCTOBRE AU 3 NOVEMBRE 2012)	37
FIGURE 29 :	LE NOUVEAU PROCESSUS D'APPEL DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI (PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE)	41
FIGURE 30 :	VARIANCE DES COÛTS DE PRESTATIONS DE MALADIE DE L'ASSURANCE-EMPLOI AU QUÉBEC SELON LA DURÉE MAXIMALE DES PRESTATIONS ET LE DÉLAI DE CARENCE (EN %)	54
FIGURE 31 :	VARIANCE DES COÛTS DE PRESTATIONS DE MALADIE DE L'ASSURANCE-EMPLOI AU QUÉBEC SELON LA DURÉE MAXIMALE DES PRESTATIONS ET LE DÉLAI DE CARENCE (EN M\$)	54
FIGURE 32 :	RAPPORT ENTRE LES MONTANTS INVESTIS DANS LES MESURES D'EMPLOYABILITÉ SOUS LE RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA RÉMUNÉRATION ASSURABLE GLOBALE.	60
FIGURE 33 :	ÉVOLUTION DU RATIO CHÔMEURS/EMPLOI (C/E) AU QUÉBEC ET DANS L'ENSEMBLE DU CANADA DE 1976 À 2012 (EN POURCENTAGE)	65
FIGURE 34 :	ÉVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE DE L'ASSURANCE-EMPLOI (COTISATIONS PERÇUES MOINS PRESTATIONS VERSÉES ET AUTRES DÉPENSES), QUÉBEC ET ENSEMBLE DU CANADA, DE 1972 À 2012 (EN MILLIONS DE DOLLARS CONSTANTS DE 2012)	66
FIGURE 35 :	ÉVOLUTION DE L'EXCÉDENT DU TAUX DE COTISATION D'ÉQUILIBRE D'UN RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI QUÉBÉCOIS AUTONOME (EXCLUANT LES ASSURANCES PARENTALES) SUR CELUI DU RÉGIME FÉDÉRAL EN VIGUEUR, DE 1972 À 2012 (EN UNITÉS DE POURCENTAGE)	66

*Commission nationale
d'examen sur
l'assurance-emploi*

Québec 