

SYNTHÈSE DU RAPPORT

RAPPEL

Le gouvernement du Québec a créé la Commission nationale d'examen de l'assurance-emploi en mars 2013. Son mandat consistait essentiellement à documenter les impacts de la réforme du Régime d'assurance-emploi au Québec, à tenir des audiences publiques dans toutes les régions et à proposer des modifications au régime fédéral d'assurance-emploi afin qu'il réponde davantage aux besoins actuels et futurs du marché du travail québécois.

En 2012, le gouvernement fédéral a apporté plusieurs changements au règlement de l'assurance-emploi et à ses modalités d'application. Les cinq (5) plus importants sont :

1. La création de trois catégories de prestataires qui ont des obligations différentes en matière de recherche d'emploi.
2. Une redéfinition de « l'emploi convenable ». Les prestataires fréquents devront accepter presque tout emploi correspondant à leurs compétences, s'il est à moins d'une heure de déplacement de leur lieu de résidence, même à un salaire pouvant être inférieur de 30 % à celui d'avant.
3. La fin d'un projet pilote prolongeant de cinq (5) semaines la durée des prestations dans les régions à haut taux de chômage.
4. La transformation des mécanismes d'appel : abolition des Conseils arbitraux et des juges-arbitres et leur remplacement par le Tribunal de la sécurité sociale.
5. Des changements dans la prise en compte des gains de travail pendant la période de prestations.

Le gouvernement a mis sur pied la Commission nationale d'examen d'assurance-emploi (ci-après appelée la Commission) parce que le gouvernement fédéral n'a pas fait une véritable d'étude d'impact de cette réforme avant de la mettre en œuvre.

SECTION 1 : LES PRINCIPAUX IMPACTS DE LA RÉFORME DE L'ASSURANCE-EMPLOI

La Commission a cherché à évaluer les impacts des principaux éléments de cette réforme. Cette analyse s'avère complexe du fait que la réforme est entrée en vigueur en janvier 2013 et que certains de ses effets seront mieux mesurables en 2014 et dans les années subséquentes. La Commission a cependant rassemblé suffisamment de constats pour recommander des correctifs pressants.

DISTANCE ENTRE LE LIEU DE RÉSIDENCE ET L'EMPLOI DIT CONVENABLE

Un prestataire d'assurance-emploi ne peut pas refuser « un emploi convenable ». La réforme apporte des précisions à la définition d'emploi convenable. Il s'agit notamment d'un emploi situé à environ une heure de déplacement ou moins du lieu de résidence (ou du temps requis pour se rendre normalement au travail dans la région).

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.

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.

LA CATÉGORISATION DES PRESTATAIRES

La réforme instaure un système de catégorisation des prestataires.

- **Travailleur de longue date** : personne ayant reçu moins de 36 semaines de prestations régulières au cours des 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.

Les prestataires de chacune des catégories ont des obligations particulières en matière de recherche d'emploi. Par exemple, les prestataires dits fréquents doivent, après une période de 6 semaines, accepter un emploi dont le salaire peut ne représenter que 70 % du salaire de leur emploi antérieur. Ce nouvel emploi risque fort de se situer en dehors du domaine de formation ou de qualification du chômeur. Cette disposition touche

entre autres les travailleurs intermittents, particulièrement ceux du domaine culturel et, comme on le verra plus loin, de nombreux travailleurs saisonniers.

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.

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.

LE CALCUL DU TAUX DE PRESTATIONS

Bon nombre de travailleurs ont des semaines de travail de durée variable. Ils connaissent des « petites » et des « grosses » semaines. Avec la réforme, le taux de prestations est établi sur la base des 14 à 22 meilleures semaines de travail au cours des 52 dernières semaines, selon le taux de chômage régional.

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.

LES GAINS DE TRAVAIL PERMIS PENDANT LES PÉRIODES DE PRESTATIONS

À des fins d'incitation au travail, il était permis, pendant la période de prestations, de conserver des revenus de travail jusqu'à 75 \$ par semaine ou 40 % du montant des prestations. Tout gain de travail excédentaire était récupéré à 100 %. Depuis août 2012, tout gain de travail fait l'objet d'une récupération de 50 %. On observe depuis lors dans toutes les provinces une baisse de l'incitation au travail.

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 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 FIN DU PROJET PILOTE DES 5 SEMAINES SUPPLÉMENTAIRES DE PRESTATIONS

En 2004, le gouvernement fédéral a mis en place un projet pilote qui prolongeait de 5 semaines la durée maximale des prestations dans les régions les plus défavorisées (6 régions au Québec). Ces projets ont été reconduits tous les deux ans jusqu'en 2012. Ils ont été abolis avec la réforme.

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.

LES MÉCANISMES D'APPEL

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 pouvait se faire entendre, en première instance, par le Conseil arbitral de l'assurance-emploi, composé d'un assesseur patronal, d'un assesseur issu du milieu syndical et d'un président nommé par le gouvernement.

Cette instance est remplacée, dans la foulée de la réforme, par le Tribunal de la sécurité sociale. Les appels seront reçus par un juge seul.

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.

La Commission recommande de s'assurer du fonctionnement optimal du Tribunal de la sécurité sociale, de régler les délais de décision par les diverses instances d'appel, de voir à ce 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.

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

LES TRAVAILLEURS SAISONNIERS

On retrouve des emplois saisonniers dans la pêche, l'agriculture, la forêt, le tourisme, les milieux de l'enseignement, la construction, les transports, 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. En 2011-2012, il y a eu 37 700 prestataires dits saisonniers à Montréal et 16 300 dans la région Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine.

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. Ces travailleurs n'ont pas souvent accès à des activités de formation continue.

Plusieurs travailleurs saisonniers ont souvent recours à l'assurance-emploi à titre de soutien du revenu pendant les périodes de chômage¹. Compte tenu de la finalité du Régime d'assurance-emploi, les travailleurs saisonniers qui reçoivent des prestations sont tenus de chercher activement du travail.

Les employeurs tentent, par divers moyens, de prolonger la durée de la saison de travail. Ils revendiquent également la possibilité d'étaler les heures travaillées en heures supplémentaires sur plusieurs semaines, en contrepartie d'une rémunération plus régulière et plus stable pour les travailleurs.

1. Ce ne sont cependant pas tous des « prestataires fréquents ». Il y avait 160 000 prestataires saisonniers au Québec en 2011-2012 et 125 000 prestataires fréquents.

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.

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

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.

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.

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.

SECTION 2 : L'ADAPTATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI AUX BESOINS DE L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC

La Commission, en plus d'analyser l'impact de la réforme de l'assurance-emploi, a étudié diverses possibilités de rendre à moyen terme le régime plus conforme aux besoins de l'économie du Québec et plus adéquat à la protection des personnes qui perdent leur emploi.

POSSIBLE DISCRIMINATION CONTRE LES FEMMES

Selon la Loi de l'assurance-emploi, une personne qui quitte un emploi sans raison jugée valable est exclue du régime. Or, il y a une proportion nettement plus élevée de femmes que d'hommes qui abandonnent leur emploi, vraisemblablement pour des raisons associées aux responsabilités parentales.

Par ailleurs, selon les exigences du Conseil du Trésor fédéral et de Condition féminine Canada, toute proposition de changement législatif ou réglementaire doit faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes, ce qui n'a pas été fait dans le cas de la réforme de l'assurance-emploi.

Enfin, les femmes sont surreprésentées parmi les personnes qui travaillent à temps partiel. Depuis que l'admissibilité au régime a été établie en heures travaillées plutôt qu'en semaines (1996), les personnes qui occupent un emploi à temps partiel ont plus de difficultés à se rendre admissibles à l'assurance-emploi.

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.

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

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.

LE SOUTIEN À LA FORMATION DES CHÔMEURS

Le Régime d'assurance-emploi, en plus de verser des prestations aux chômeurs, doit contribuer 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. Enfin, il est important de consacrer plus de ressources à la formation des immigrants et à la

reconnaissance de leurs compétences. Les budgets consacrés à la formation, exprimés en dollars constants, sont en réduction depuis 1992.

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.

LES RÉGIONS ÉCONOMIQUES DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Le gouvernement fédéral a établi 12 régions économiques au Québec qui diffèrent beaucoup des 17 régions administratives du Québec. Le découpage de ces régions économiques est important parce que le taux de chômage qui y est calculé détermine l'accessibilité et la durée des prestations. Au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, le gouvernement applique un taux implicite de chômage de 25 %, ce qui y facilite l'accès au Régime d'assurance-emploi.

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.

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.

LES ABSENCES POUR CAUSE DE MALADIE OU POUR UN CONGÉ PARENTAL

S'il est admissible au Régime d'assurance-emploi, un travailleur qui doit s'absenter du travail pour cause de maladie peut recevoir des prestations pendant une période maximale de 15 semaines. Cette durée apparaît insuffisante dans les situations de maladies graves, comme un cancer. On observe qu'environ 30 % des prestataires épuisent la totalité des prestations auxquelles ils ont droit dans ces situations.

Par ailleurs, le régime fédéral refuse le plein versement de prestations régulières aux parents québécois, si leur poste de travail a été aboli pendant un congé compensé par le Régime québécois d'assurance parentale.

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

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.

UNE CAISSE AUTONOME D'ASSURANCE-EMPLOI

Depuis 1990, le gouvernement fédéral ne contribue plus au financement du Régime de l'assurance-emploi. De plus, entre 1994 et 2008, le gouvernement fédéral a utilisé 57,2 G\$ provenant des cotisations des employeurs et des salariés à des fins ne relevant pas du Régime d'assurance-emploi.

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.

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.

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.

SECTION 3 : PERSPECTIVES D'AVENIR

La Commission a cherché à dégager certaines perspectives d'avenir. Elle a tenu compte des revendications historiques du gouvernement du Québec et de diverses allégeances

politiques en faveur d'une participation plus active du Québec à la gestion du Régime d'assurance-emploi.

UNE ENTENTE ADMINISTRATIVE DÉLÉGUANT AU QUÉBEC LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Pour pouvoir 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. Le gouvernement du Québec ne pourrait donc pas créer son propre régime sans procéder à un amendement constitutionnel.

Il est cependant possible et souhaitable que le gouvernement du Québec négocie avec le gouvernement fédéral une entente administrative afin que la gestion du Régime d'assurance-emploi lui soit déléguée, ce qui pourrait permettre de l'adapter aux besoins de l'économie du Québec. Pour préparer une telle entente, il apparaît nécessaire de forger un consensus québécois à ce sujet.

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.

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.

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.
