Comme les employeurs et les travailleurs versent des cotisations, ils se sentent naturellement propriétaires du régime et de son administration. La machine gouvernementale, cependant, n'est pas connue pour sa «facilité d'accès», et les opinions exprimées lors des audiences ont abondé en ce sens. Au début, il nous a semblé qu'il suffirait d'améliorer la qualité de l'administration et des services offerts pour régler les problèmes de l'assurance-chômage. Mais après un examen plus approfondi des causes de l'insatisfaction exprimée à l'égard de la bureaucratie, il est apparu que les fonctionnaires et les administrateurs n'étaient quelquefois que les boucs émissaires d'un régime trop complexe et trop mal conçu pour susciter autre chose que du mécontentement. En fait, le personnel des Centres d'emploi du Canada fait souvent preuve d'une patience et d'un dévouement impressionnants dans des situations exaspérantes et difficiles.

«Si une personne qui a payé ses primes d'assurance se faisait dire : "Nous avons eu beaucoup de demandes, nous sommes très occupés, nous avons accumulé du retard, j'en suis désolé; normalement, vous devriez recevoir votre argent en quatre semaines, mais, comme nous sommes occupés, cela va en prendre huit", je crois qu'elle congédierait l'employé, le tuerait, le saisirait à la gorge ou s'adresserait à une autre compagnie d'assurance.» (Services sociaux, Comté de Bruce, audiences de London)

Deux problèmes sont à l'origine des difficultés actuelles d'application du régime. Premièrement, les services qui administrent l'assurance-chômage ne sont ni dirigés ni contrôlés par les cotisants. Les employeurs et les travailleurs sont considérés comme des groupes d'intérêts spéciaux, et non pas comme les propriétaires du régime. Deuxièmement, les responsabilités du gouvernement fédéral s'étendent à l'immigration, aux numéros d'assurance sociale, à la création d'emplois, à la formation et aux renseignements sur le marché du travail et débordent donc largement le cadre d'un fonctionnement efficace d'un régime d'assurance-chômage. En regroupant ces autres fonctions avec celle de l'assurance-chômage, on a créé un organisme trop complexe et trop difficile à gérer.

«L'administration de l'assurance-chômage est un écheveau bureaucratique horrible, insondable et paperassier dans lequel travaillent des gratte-papier las, peu intéressés et peu sympathiques qui tirent de vagues instructions d'une montagne de règles, de listes et de procédures imprévisibles. Pour certaines personnes, l'obtention d'une première prestation est un exploit comparable à celui de convaincre l'Albanie de délivrer un visa touristique.» (Benetech Canada Inc., mémoire)

Nous proposons la création d'un nouvel organisme autonome, la Commission de l'assurance-chômage, chargé d'offrir les services d'assurance-chômage et d'emploi. Cette commission devrait être indépendante du gouvernement, car lorsque celui-ci intervient dans le fonctionnement d'un organisme, parce qu'il y est représenté ou qu'il lui verse des contributions, il exerce une influence prépondérante. Les principes de l'assurance-chômage, la structure des prestations et la procédure d'appel devraient être stipulés par la loi, mais celle-ci devrait laisser aux employeurs et aux travailleurs la latitude voulue pour apporter certaines modifications d'un commun accord. Et, ce qui est encore plus important, la nouvelle Commission de l'assurance-chômage devrait, dans le cadre de lignes directrices très générales, avoir le plus de latitude possible dans la gestion de ses affaires.

«Le système est tellement compliqué que l'on entend partout : "Si je ne pose pas la bonne question, je n'aurai pas la bonne réponse".» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

Les réformes que nous proposons d'apporter au Régime d'assurance-chômage permettront d'éliminer une grande partie de la complexité de la loi actuelle que les employeurs et les travailleurs ont dénoncée comme étant incompréhensible aux juristes, et à plus forte raison aux chômeurs et aux employeurs.

«S'agit-il d'une mise en disponibilité temporaire? Oui. Qu'est-ce qu'on lui verse et quand la lui verse-t-on? Il a touché par anticipation la rémunération de deux semaines de vacances. Cette rémunération est-elle assurable? Peut-être. Y a-t-il un jour férié dans la période? Oui. Est-il assurable? Peut-être. Quand? Disons que si les vacances normales tombent pendant une semaine normale, celles-ci comprenant selon la loi le samedi et le dimanche, peu importe, et que ces vacances ont été assurées, elles peuvent servir au calcul d'un complément, pourvu que la mise en disponibilité soit permanente et non temporaire [. . .] On en vient à se demander s'il faut porter un complet rose, un soulier bleu et l'autre rouge et faire face à l'est à 18 h pour avoir droit à de l'assurance-chômage.» (Association canadienne de la paye, audiences de Toronto)

Il est également ressorti des audiences publiques que le processus d'appel était insatisfaisant, moins par les décisions qui sont rendues que par la structure même du processus. Ce dernier se fonde essentiellement sur le principe de l'opposition des parties. Il n'est pas perçu comme étant indépendant du ministère; les règles normales de la preuve n'y sont pas toujours appliquées, et les responsables n'ont souvent pas la formation juridique nécessaire ni une connaissance approfondie du régime. Une réforme du processus d'appel devra comporter la nomination d'un médiateur de l'assurance-chômage plus indépendant, au premier palier, et prévoir une possibilité de recours à une autre instance qui fonctionnerait à la façon d'un tribunal.

La taille même de l'Administration centrale et des bureaux régionaux a été largement critiquée. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est, avec ses quelque 28 000 employés, le troisième organisme fédéral en importance. D'aucuns ont estimé que la taille et le niveau de l'effectif de l'Administration centrale n'étaient pas en rapport avec la nature et la valeur des services offerts. Certains ont laissé entendre qu'il y avait peut-être trop d'employés aux postes bien rémunérés de spécialistes et de cadres. On nous a dit que le traitement des demandes était trop lent et que le système de contrôle des prestations était inadéquat. Bien des témoins ont estimé que l'Administration centrale et les bureaux régionaux regorgeaient de postes de contrôle et de gestion et que le système visait davantage à servir les fonctionnaires que les chômeurs. Il ressort donc de l'ensemble des témoignages reçus qu'il faudrait réduire de façon importante les effectifs de l'Administration centrale et des bureaux régionaux.

«Avant, nous passions 70 % de notre temps à servir les clients et 30 % à servir l'administration centrale et le bureau régional. Maintenant, c'est l'inverse. Nous passons de 70 à 80 % de notre temps à alimenter le système!» (Réunion-débat avec des membres du personnel de la CEIC)

Une attention spéciale a été apportée à la mise en application du régime car tout programme ou service, si bien conçu soit-il, ne vaut que par la qualité des services offerts à sa clientèle. Le régime actuel présente des lacunes tant au niveau de sa structure que de l'exécution. Pour corriger ces problèmes, il faudrait apporter des modifications majeures à la structure, au financement, au cadre juridique (notamment le processus d'appel) et aux méthodes administratives du régime. Nous renvoyons une fois de plus le lecteur à la liste des recommandations où il trouvera ce que nous proposons pour améliorer l'administration, la tenue des dossiers et les systèmes de contrôle de l'assurance-chômage.

Les politiques et les programmes en place ne sont pas sans valeur. Sinon, comment expliquer ce désir généralisé de préserver les caractéristiques essentielles du Régime d'assurance-chômage? Il n'est donc pas question de s'en débarrasser. Il faut plutôt chercher à savoir s'il est possible de l'améliorer.

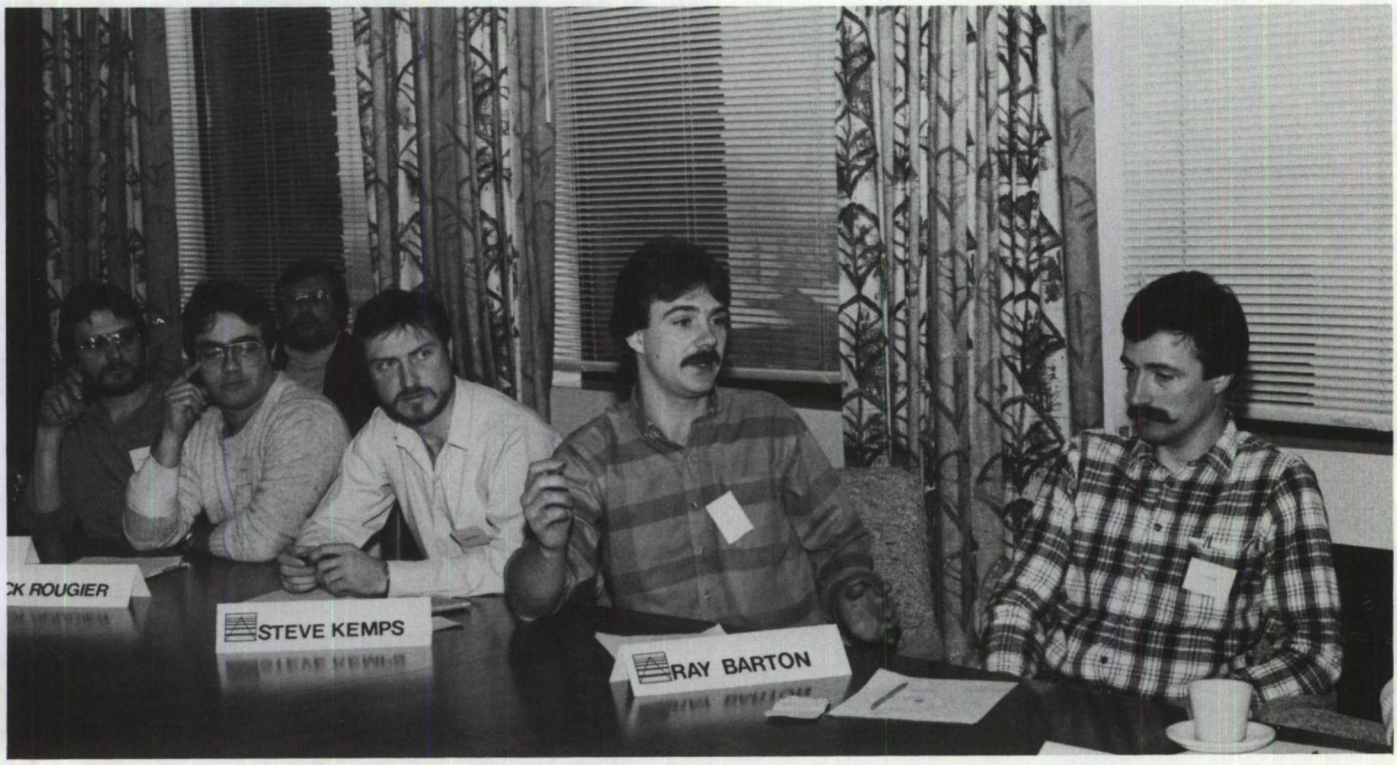
Cette Commission d'enquête a eu un choix difficile à faire. Les personnes et les groupes qui ont participé au processus de consultation ont formulé des opinions variées et, parfois, contradictoires. Les commissaires eux-mêmes ont également exprimé des points de vue différents et donné des interprétations divergentes. Ils se sont entendus sur certains points, sont parvenus à des compromis sur d'autres, et quelquefois ont été d'accord pour reconnaître l'impossibilité de s'accorder – exprimant par écrit leurs opinions divergentes et rédigeant même un rapport distinct.

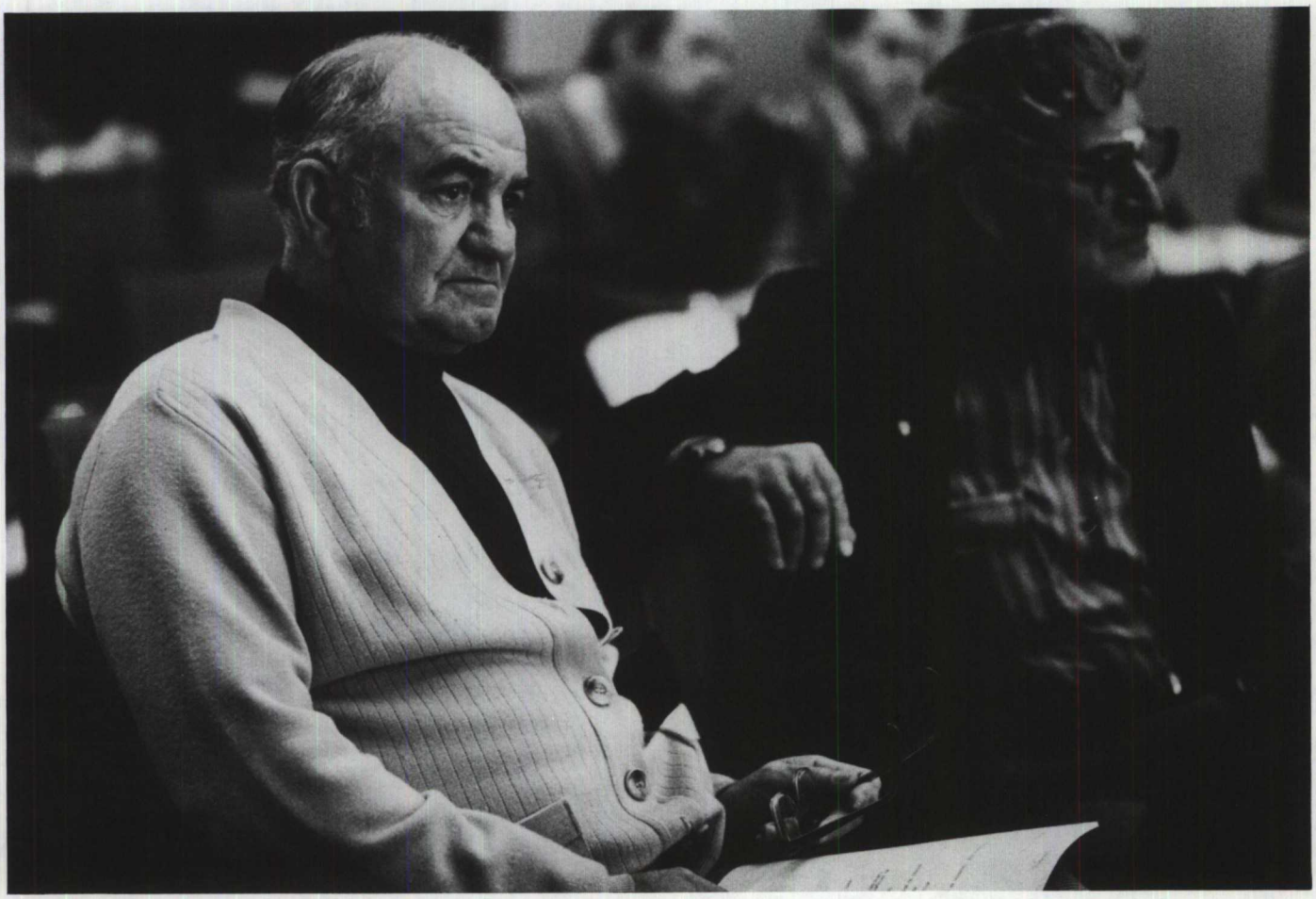
La nécessité d'une réforme est évidente. Le débat qui suivra la publication du présent rapport ne doit pas faire oublier cette réalité. Le Canada ne peut pas continuer à supporter l'injustice et l'inefficacité du régime actuel. Certains bénéficieront des changements proposés, d'autres en souffriront. La réforme devrait être assez complète pour que la perte entraînée par la suppression d'un élément du régime soit compensée par les avantages d'un autre programme ou d'une autre mesure.

Il convient d'insérer quelques-unes des modifications proposées dans un contexte beaucoup plus vaste. Nous avons donné les grandes lignes de ce que devrait être une politique de mise en valeur des ressources humaines, et nous nous sommes efforcés de montrer que l'assurance-chômage constitue un élément – d'importance cruciale, il est vrai – du système de sécurité du revenu dans ce pays. Une réforme en profondeur du Régime d'assurance-chômage n'est possible que si les changements s'opèrent également dans ces deux secteurs plus vastes et qui s'engrènent l'un dans l'autre. Cependant, l'équilibre à établir entre tous ces éléments dépend, dans une large mesure, d'un choix politique.

Les recommandations du présent rapport visent à débarrasser le régime de toutes les variations qui le compliquent et le rendent inéquitable. Il ne devrait y avoir qu'une seule norme d'admissibilité, qu'une seule phase de prestations, et la durée maximale des prestations ordinaires devrait être uniforme. Le système tout entier devrait reposer sur un lien plus étroit entre la rémunération assurable et les prestations. C'est le principe même de l'assurance, et c'est ce que l'équité exige. Tout bien considéré, l'annualisation est la solution idéale.

Coordonner et mettre en application toutes les modifications recommandées sera sans doute une tâche monumentale. Celle-ci exigera engagement total, persévérance, temps, collaboration et volonté de prendre les choses en main. Les objections, les retards, les obstacles et les complications surgiront en grand nombre, et il faudra les surmonter si l'on veut assurer un avenir meilleur aux Canadiens.


CK ROUGIER
STEVE KEMPS
RAY BARTON



La présente liste regroupe toutes les recommandations de la Commission d'enquête, chacune accompagnée d'un résumé des arguments qui leur ont servi de fondement. Les recommandations visent à redonner à l'assurance-chômage sa vocation originale et à l'insérer dans le contexte d'une stratégie de mise en valeur globale des ressources humaines. Pour plus de détails, on est prié de se reporter au texte intégral du rapport.

Chapitre 1 : Ce que les gens nous ont dit

Le chapitre 1 présente un aperçu de ce que les Canadiens nous ont dit lors des audiences publiques sur le chômage et sur le Régime d'assurance-chômage. La grande majorité s'accorde pour dire que l'assurance-chômage est et continuera à être indispensable. En revanche, nous avons été submergés de plaintes et de doléances au sujet du régime. La complexité de la loi et du Règlement a fait l'objet d'une critique quasi universelle, tandis que des prises de position aussi fortes que contradictoires étaient présentées sur la nature et l'objet du régime lui-même. Pour certains, le régime vise un trop grand nombre d'objectifs sociaux à la fois et il faudrait que l'on revienne aux principes de base de l'assurance. D'autres, au contraire, souhaitent le développemement des aspects sociaux du régime. Le processus de consultation a permis de faire porter les débats sur plusieurs questions particulières, dont les objectifs du régime, les injustices, les stimulants, le déséquilibre entre la participation de l'État et celle des cotisants, ainsi que les insuffisances dans la mise en œuvre du régime.

Chapitre 2 : L'emploi et le chômage

Le chapitre 2 présente une vue d'ensemble du chômage, de sa nature et de son étendue, de même que les liens qui existent entre les aspirations qu'ont les gens à l'égard du travail et la croissance de l'emploi. Le chapitre montre que le chômage est un problème d'envergure – qui, tous les ans, touche un Canadien sur quatre désireux de travailler. Le risque de se retrouver au chômage menace davantage les personnes moins instruites (surtout les jeunes), les travailleurs âgés et les travailleurs dont le secteur d'activité, la profession ou la région est en pleine transformation structurelle. L'examen du fonctionnement du Régime d'assurance-chômage lui-même met en évidence trois modes d'utilisation qui donnent à penser que sa conception laisse à désirer. Ces modes d'utilisation concernent spécifiquement les travailleurs qui occupent

des emplois de courte durée, les ouvriers de l'industrie régulièrement mis à pied avec garantie de rappel et les personnes ayant travaillé un an qui arrivent au bout de leurs prestations.

Quels sont les besoins des chômeurs? Ils veulent tout simplement du travail, de l'argent, de nouvelles compétences et un meilleur choix sur le marché du travail. L'assurance-chômage ne saurait, à elle seule, répondre à tous les besoins des sans-travail. À moins qu'une réforme du régime actuel ne soit entreprise dans le cadre d'une vaste stratégie intégrée de mise en valeur des ressources humaines, l'assurance-chômage ne peut guère représenter qu'un geste symbolique, pratiquement condamné à demeurer en deçà de son objectif. La partie II du rapport insiste sur la nécessité d'adopter une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines.

Chapitre 3 : Des emplois

Ce chapitre porte sur la politique du plein emploi, les stratégies de développement de l'emploi et, plus particulièrement, la création d'emplois. On y signale qu'il ne sera possible de répondre à la demande d'emplois que si notre pays connaît une expansion économique et que cette expansion suit le rythme de croissance de la main-d'œuvre. L'expansion économique, pour sa part, suppose des investissements élevés et soutenus. Au cours des dernières années, l'investissement au Canada s'est avéré insuffisant pour accroître la productivité et élargir les possibilités d'emploi au rythme de croissance de la main-d'œuvre. Le chômage ne peut vraiment se résorber qu'en période d'essor économique.

Tous les pays industriels sont en proie aux mêmes difficultés quand il s'agit de combattre le chômage. C'est pourquoi on assiste à une remise en question de plus en plus générale de la politique fiscale et de la politique monétaire traditionnelles. La stabilisation de l'économie à un faible niveau de chômage est une tâche difficile mais essentielle; pour atteindre cet objectif, il faudra trouver de nouvelles solutions à de vieux problèmes. Parmi les solutions mises de l'avant de façon persuasive, signalons le partage des revenus. Cette solution suppose que les travailleurs acceptent qu'une partie de leur rémunération prenne la forme d'une participation aux bénéfices de l'entreprise. Cette méthode, qui a pour effet d'accroître la stabilité de l'emploi, a été adoptée avec succès au Japon et en Corée, et elle gagne du terrain aux États-Unis.

Recommandations

1 Compte tenu du rôle que joue la croissance économique dans la création d'emplois, nous recommandons que les politiques économiques aient pour but d'accélérer, en priorité, la croissance économique. Il faudra se pencher en particulier sur les politiques qui assureront :
— un degré d'investissement élevé et soutenu;
— une augmentation de la productivité qui permettra de maintenir ou d'améliorer la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale.

2 Que le plein emploi demeure l'un des objectifs premiers de la politique fiscale et de la politique monétaire.

3 Que l'on encourage le partage des bénéfices ou des revenus à titre de remplacement d'une partie de la rémunération totale des travailleurs; le traitement des parts de bénéfices ou de revenus par l'assurance-chômage et Revenu Canada devrait encourager l'adoption de telles formules de partage.

La lutte contre le chômage régional se fait actuellement sur deux fronts. Le premier est celui des initiatives d'expansion économique régionale dont le but est d'accroître l'infrastructure de production au moyen de subventions qui cherchent à encourager les industries à s'installer dans une région ou à prendre de l'expansion. Le deuxième est celui des programmes de création d'emplois, qui sont une solution provisoire au chômage régional, s'appuyant sur des projets de courte durée.

La politique d'expansion économique régionale s'est surtout attachée à inciter les grosses entreprises à s'installer dans des régions frappées par un ralentissement économique. Bien souvent, les subventions doivent revêtir un caractère quasi permanent pour compenser le désavantage concurrentiel de ces régions. Les programmes actuels ne semblent pas accorder une aide appréciable au secteur des services et de la petite entreprise, pourtant en expansion. Une autre solution intéressante serait d'investir pour accroître la capacité de production et augmenter le niveau d'emploi en soutenant les organismes de développement économique des collectivités, tels que les conseils économiques communautaires et les sociétés de développement communautaire. Ces organismes ancrés dans la collectivité présentent l'avantage de tirer parti des points forts à l'échelle locale, et les emplois qu'ils créent ont tôt fait de devenir un élément de la structure sociale et locale.

L'expérience britannique et française a démontré que les chômeurs peuvent réussir à créer leurs propres emplois en se lançant dans les affaires. Lorsque des chômeurs proposent un plan d'entreprise valable, le Régime d'assurance-chômage devrait pouvoir encourager leur initiative.

Recommandation

4 Que l'on établisse une stratégie de développement industriel et régional ayant les caractéristiques suivantes :

— Une proportion importante de l'aide régionale et industrielle devrait être consacrée aux nouvelles et aux petites entreprises, y compris celles qui ne font pas partie du secteur de la fabrication.

— Les initiatives de développement économique des collectivités devraient être financées, au moins en partie, à l'aide des fonds dégagés par l'élimination progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Elles devraient être réalisées dans le plus grand nombre possible de collectivités du Canada tout en permettant un contrôle à l'échelle locale.

— On devrait encourager la réalisation d'initiatives destinées à aider les chômeurs à fonder leurs propres entreprises.

Les programmes de création d'emplois, tantôt modestes, tantôt ambitieux, ont revêtu toutes les formes et ont été conçus, dans la meilleure intention du monde, pour régler un grand nombre de problèmes particuliers. Ils ont toujours été considérés comme des solutions provisoires à des poussées de chômage. Les projets entrepris, toutefois, n'ont pas réussi à résoudre les difficultés économiques des diverses régions ou encore à améliorer les qualifications des travailleurs. Du reste, la priorité accordée à ces mesures par l'administration fédérale a connu des hauts et des bas. Ces initiatives ont souffert d'un manque de coordination entre les divers paliers de gouvernement et ont subi des pressions politiques à l'égard du financement par circonscription. Il importe donc de procéder à une planification à long terme de manière à créer des emplois qui profiteront à l'avenir des collectivités. On devrait procéder à l'évaluation de tous les projets et en publier les résultats.

Recommandation

5 Que l'on élimine les programmes de création d'emplois de courte durée et que les fonds qui y sont présentement consacrés soient réaffectés aux programmes de création d'emplois de longue durée. Ces programmes devraient :

— s'axer sur la création d'emplois ayant une valeur à long terme pour les participants et les collectivités plutôt que d'emplois de courte durée;

— éliminer la répartition des fonds par circonscription;

— réserver une partie des fonds de ces programmes à des évaluations par des spécialistes indépendants afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Les résultats des évaluations devraient être rendus publics.

Aux termes de l'article 38 de la *Loi sur l'assurance-chômage,* des prestations peuvent être accordées aux participants d'un projet de création d'emplois approuvé pendant une période maximale de six semaines après la fin du projet. L'article 38 pose de nombreuses difficultés, mais la principale est que la création d'emplois ne doit pas être une composante du Régime d'assurance-chômage. Les projets de création d'emplois devraient être financés à même les recettes générales et s'adresser à une

population plus vaste que celle des prestataires. Les prestataires en fin de droit, par exemple, ont souvent plus besoin d'aide que ceux qui touchent encore leur assurance-chômage.

Recommandation

6 Que l'on abroge l'article 38 (Création d'emplois) de la *Loi sur l'assurance-chômage.*

Chapitre 4 : La nécessité d'un revenu assuré

Ce chapitre présente un aperçu du régime de sécurité du revenu au Canada et la place qu'y occupe l'assurance-chômage. Les programmes canadiens de sécurité du revenu peuvent être répartis en trois catégories, ou volets. Le premier volet comprend les programmes de soutien du revenu (comme le bien-être social et le Supplément du revenu garanti). Le deuxième volet englobe les programmes de supplément du revenu (comme la Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants et certains programmes provinciaux). Le troisième volet regroupe les programmes d'assurance sociale (tels que le Régime d'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, ainsi que le Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail).

Les programmes de soutien du revenu accordent une aide financière aux personnes et aux familles dont le revenu, de toutes sources, est faible ou inexistant. Les programmes de supplément du revenu consentent une aide financière aux personnes à faible revenu pour atténuer les effets d'une rémunération insuffisante. Les régimes d'assurance sociale visent à compenser dans une certaine mesure un manque à gagner résultant de circonstances particulières, comme le chômage, la maladie ou un accident.

L'assurance-chômage est la pierre angulaire du régime canadien d'assurance sociale. C'était à l'origine, en 1940, un programme destiné à aider les travailleurs à faire la transition entre deux emplois. Au fil des ans, de nouvelles fonctions s'y sont greffées pour faire face à des situations inédites et répondre à de nouveaux besoins, de sorte que le régime a connu une expansion inattendue. C'est ainsi que dans certaines parties du pays, les prestations d'assurance-chômage sont devenues un élément permanent du revenu désormais composé de la rémunération d'un emploi saisonnier ou de courte durée, de prestations de chômage et, dans certains cas, de prestations d'assistance sociale. Il arrive même que les prestations soient supérieures au revenu qu'elles sont censées remplacer en raison des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Ainsi, l'assurance-chômage en est venue à jouer un rôle important comme supplément de revenu.

Or, l'assurance-chômage n'a pas été conçue pour faire fonction de supplément de revenu. En effet, les prestations ne sont pas liées à la justification des ressources, elles sont axées sur la personne plutôt que sur la famille et sont fondées sur la rémunération antérieure plutôt que sur les besoins, les plus gros salariés touchant davantage de prestations que les personnes les plus nécessiteuses. Seulement 11 % des prestations

sont versées à des familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $ tandis que les familles qui gagnent plus de 40 000 $ en perçoivent presque 20 %. Force nous est donc de constater que ce n'est pas là un instrument de choix pour effectuer une redistribution du revenu.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, financées par le Trésor public plutôt que par des cotisations, ont été établies initialement pour accorder une aide supplémentaire dans certaines régions où le taux de chômage était particulièrement élevé. Avec le temps, toutefois, le taux de chômage a augmenté partout au Canada, si bien que depuis 1981, toutes les régions ont bénéficié de prestations de prolongation. Par conséquent, ces prestations ne ressortissent plus à un plan d'adaptation économique destiné aux régions confrontées à des problèmes particulièrement graves; elles sont devenues une sorte de régime temporaire d'aide sociale ou de maintien du revenu dont peuvent bénéficier ceux qui réussissent à travailler pendant au moins dix semaines par année.

Un grand nombre de gens considèrent les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme une composante essentielle de l'économie régionale. Ces prestations, toutefois, visent davantage à corriger les effets du chômage plutôt qu'à s'attaquer à ses causes sous-jacentes. La suppression des prestations de prolongation libérerait quelque 2,8 milliards de dollars qui pourraient être consacrés à éliminer les causes du chômage et à offrir un supplément de rémunération à ceux qui en ont besoin. Ce serait en effet faire preuve d'irresponsabilité que d'envisager de supprimer les prestations de prolongation sans offrir un supplément de rémunération aux travailleurs en proie à des privations et sans prévoir de fonds d'adaptation pour les régions et les collectivités livrées à des forces économiques sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir.

Un régime fédéral de supplément de rémunération ne peut être valable que s'il tient compte des autres régimes de sécurité sociale, du régime fiscal et des initiatives provinciales. Quatre provinces offrent déjà des programmes de supplément du revenu et toutes les provinces désirent profondément aider les familles à faible revenu. Il importerait donc de mettre en place un ensemble ou une série de régimes de supplément du revenu, dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux, adaptés aux besoins particuliers des provinces.

Un régime de supplément de rémunération, destiné à aider les personnes ayant une certaine rémunération, est fondamentalement différent d'un programme de revenu annuel garanti, qui vise à aider les gens qui n'ont aucun revenu. Un tel régime devrait faire en sorte que les prestations augmentent lorsque la rémunération augmente. En outre, ce régime devrait s'accompagner d'un taux de récupération fiscale uniforme et peu élevé pour les personnes qui touchent un supplément. Un régime bien conçu compenserait les effets de la suppression graduelle des prestations de prolongation. Il s'agirait d'une réforme en profondeur de l'un des volets du régime de sécurité du revenu, réforme qui redonnerait à l'assurance-chômage sa vocation d'origine.

Le rôle que joue l'assurance-chômage est de caractère essentiellement transitoire, c'est-à-dire qu'elle a pour fonction de remplacer en partie le revenu pendant une période déterminée en cas d'interruption de la rémunération. Elle joue le rôle d'un garde-fou et non celui d'un filet de sécurité. Les nombreuses fonctions qu'elle a assumées au cours des années, faute de programmes et d'organismes à même de les remplir, ont altéré sa véritable nature et entraîné des injustices flagrantes. L'assurance-chômage doit donc retrouver sa vocation première et il faut prendre d'autres initiatives pour que les familles à faible revenu puissent bénéficier du supplément dont elles ont besoin.

Recommandation

7 Que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soient abolies et remplacées, au cours d'une période de quatre à cinq ans, par un éventail de programmes de mise en valeur des ressources humaines mieux adaptés aux besoins des particuliers et des régions. Ces programmes devraient comprendre :

— un programme de supplément de rémunération;

— des mesures pour favoriser la croissance économique et le développement des collectivités;

— des programmes d'enseignement, d'alphabétisation et de formation de base;

— des politiques et des programmes visant à favoriser une plus grande souplesse du marché du travail.

Recommandations

8 Que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec les provinces en vue d'élaborer des régimes de supplément de rémunération qui viendraient compléter les modifications que l'on propose d'apporter au Régime d'assurance-chômage. Les régimes en question devraient être conçus de façon à permettre que les personnes faisant partie de la population active mais ayant un revenu insuffisant aient droit à un supplément calculé en fonction du revenu total du ménage, plutôt qu'en fonction du revenu individuel. Le taux de récupération fiscale, conjugué au régime d'impôt sur le revenu, devrait être inférieur à 50 %.

9 Que l'assurance-chômage prévoie un revenu temporaire de remplacement en cas de perte d'emploi ou d'arrêt de rémunération.

Le chômage est le résultat soit de la perte d'un emploi ou de l'arrêt temporaire de rémunération. Il est tout aussi logique d'accorder des prestations temporaires de maladie, de maternité ou de parent que d'assurer une protection contre les licenciements temporaires accompagnés d'un avis de rappel. En l'absence d'un régime plus complet capable de protéger les travailleurs et travailleuses dont la rémunération est interrompue pour cause de maladie, de maternité ou de congé parental, il convient que l'assurance-chômage continue à offrir cette protection.

La question des «profils médicaux» qui servent à établir les prestations de maladie a fait l'objet de nombreuses plaintes lors des audiences. Ce n'est pas qu'on les remette en question, mais le secret qui les entoure est intolérable. Une autre difficulté a trait à la non-applica-

tion du délai de carence de deux semaines dans le cas de certaines maladies. Cette pratique est contraire au principe de l'assurance collective où l'assureur et l'assuré partagent les frais des risques couverts.

Avec le temps, les dispositions relatives aux prestations de maternité ont été modifiées de manière à ce que les prestations s'appliquent également au congé parental. En 1984, l'admissibilité aux prestations a été étendue aux parents adoptifs, mais le rôle du père naturel n'a pas encore été reconnu. Il convient de maintenir la disposition relative à un délai de carence de deux semaines et à une période de prestations de quinze semaines. Un régime de prestations à deux volets permettrait au couple de déterminer la durée des prestations de la mère et de décider lequel des deux prendra le congé parental.

La restriction actuelle qui limite à quinze semaines au total, la durée des prestations spéciales, pour congé de maternité, de maladie ou autre raison, est indûment rigoureuse.

Recommandations

10.1 Que le Régime d'assurance-chômage continue d'offrir des prestations de maladie et qu'il continue de prévoir une réduction des cotisations équivalant aux sommes économisées par le Compte d'assurance-chômage grâce au régime privé d'assurance-invalidité, mais que l'on revoie la méthode qui sert à calculer la réduction des cotisations.

10.2 Que les clients puissent consulter les profils médicaux servant à établir les prestations de maladie. Que l'exigence relative à une période d'attente de deux semaines pour les prestations de maladie soit maintenue et respectée.

11.1 Qu'un régime de prestations de maternité et de parent soit mis en place et comprenne deux volets :

— des prestations de maternité offertes pendant la période entourant la naissance d'un enfant;

— des prestations de parent offertes pendant la période qui suit le congé de maternité ou l'adoption d'un enfant.

— Que les prestations de parent soient versées à l'un ou l'autre des parents ou aux deux (mais pas en même temps) de manière à ce que la totalité des prestations ne dépasse pas le maximum auquel un parent a droit; que ces prestations soient offertes uniquement à ceux ou celles qui font partie de la population active.

11.2 Que le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifié pour que la limite de 15 semaines applicable à l'ensemble des prestations soit supprimée, de sorte que le droit aux prestations de maladie soit bien distinct du droit aux prestations de maternité ou de parent, et que le demandeur ait droit à des prestations de maternité, de parent et de maladie, n'importe quand pendant qu'il est en chômage.

Des facteurs saisonniers et diverses pratiques industrielles, notamment les mises à pied, expliquent en grande partie les écarts intersectoriels qui existent entre les cotisations et les prestations.

On considère que les industries où l'emploi est stable financent les secteurs moins stables. Certains ont suggéré d'adopter un système de taux particuliers pour réduire, sinon éliminer cet interfinancement. Les recherches ont montré, toutefois, que ce système aurait au total un effet négligeable sur le comportement des entreprises.

Recommandation

12 Que les cotisations d'assurance-chômage ne soient pas fixées selon un barème de mérite et de démérite.

Chapitre 5 : L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée

Ce chapitre précise les lacunes fondamentales relatives au degré d'instruction et de connaissances de la main-d'œuvre et examine le rôle de l'assurance-chômage à cet égard.

Pour qu'ils puissent s'adapter à l'évolution de la demande sur le marché du travail et jouir de perspectives d'avenir, il importe que les travailleurs soient instruits. Or, le système d'éducation et de formation actuel comporte des lacunes fondamentales, qui expliquent le manque de connaissances d'un grand nombre d'entre eux. Les recherches ont démontré que les travailleurs qui ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires sont davantage exposés au chômage. C'est pourquoi il est essentiel d'adopter un plan qui les aide à atteindre au moins l'équivalent du cours secondaire, plutôt que de mettre l'accent sur la formation professionnelle spécialisée, et à acquérir une instruction de base qui rendra possible par la suite la formation et le recyclage.

Pour combler les lacunes actuelles du système scolaire, il est urgent que les éducateurs et les dirigeants interviennent afin de répondre aux véritables besoins de ceux qui ont abandonné leurs études secondaires. On sait que l'éducation secondaire relève des provinces. Mais la nécessité de doter la population active du pays d'une meilleure formation afin qu'elle soit plus en mesure de s'adapter transcende les frontières provinciales.

Un grand nombre de Canadiens adultes sont fonctionnellement analphabètes et ont bien du mal à manipuler les chiffres. Or, l'incapacité de près du tiers de la population adulte canadienne à manier la langue et les chiffres est catastrophique sur le plan humain et économique. L'industrie canadienne reconnaît de plus en plus que l'analphabétisme fonctionnel pose un problème crucial. Si le Canada continue à fermer les yeux sur ce problème et ne déploie pas des efforts concertés et soutenus en vue de le régler, un pourcentage important de travailleurs auront peine à s'intégrer pleinement au monde du travail.

Recommandations

13 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à prendre des mesures pour que le degré d'instruction des Canadiens, au secondaire, augmente progressivement. Ces mesures devraient mettre l'accent sur :

— la souplesse des conditions d'admission aux programmes;

— l'obtention de connaissances de base correspondant à la 12e année ou à un niveau d'instruction équivalent;

— des programmes combinant études et apprentissage;

— l'inclusion de la technologie dans tous les programmes.

14 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à unir leurs efforts aux siens pour éliminer l'analphabétisme fonctionnel chez les adultes.

Si l'on veut se doter d'une main-d'œuvre compétente et polyvalente, il faut au préalable lui donner la possibilité d'acquérir les connaissances et l'apprentissage de base. L'évolution du marché du travail, de même que l'obligation de s'adapter qui en découle pour la main-d'œuvre, nous contraint à mettre davantage l'accent sur la formation de la main-d'œuvre et le recyclage. Les employeurs se sont plaints à de nombreuses reprises lors des audiences publiques qu'ils ne pouvaient trouver de travailleurs compétents; ils ont affirmé qu'ils avaient besoin de travailleurs possédant suffisamment de connaissances générales pour pouvoir s'adapter et acquérir les nouvelles connaissances techniques qui vont de pair avec les changements que subissent les emplois. Le mode de financement des programmes a également fait l'objet de critiques car il constitue une entrave au choix des cours les plus appropriés.

Recommandation

15 Que les programmes de formation et les modalités de financement aux termes de la *Loi nationale sur la formation* soient modifiés pour :

— donner la priorité, dans le cadre du Programme de formation en établissement ou de ce qui en tiendra lieu, aux cours destinés aux analphabètes fonctionnels, à la formation de base nécessaire au perfectionnement professionnel et à l'élévation du degré de scolarité;

— insérer de droit les programmes qui permettent aux analphabètes fonctionnels d'acquérir des connaissances de base dans la formation en cours d'emploi;

— modifier le mécanisme de financement des cours pour rendre la formation en établissement plus pertinente et mieux adaptée au marché du travail.

L'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit le versement de prestations, à même les fonds contribués par l'État, aux prestataires qui s'inscrivent à un cours approuvé. La période de prestations peut être prolongée au besoin. Ces dispositions soulèvent bien des points d'interrogation. En effet, tous les sans-travail devraient avoir la possibilité de se perfectionner, et partant, d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Pour l'approbation des cours, les modalités actuelles n'ont pas pour effet de relever le savoir des analphabètes mais de favoriser ceux qui possèdent déjà des connaissances appréciables, et dans le cas de la

formation en apprentissage, de profiter à ceux qui ont déjà un emploi. Le programme d'apprentissage devrait être retiré au Régime d'assurance-chômage et faire l'objet d'un réexamen par les autorités fédérales et provinciales compétentes. Il n'est pas juste de prolonger les prestations des personnes en formation car c'est violer le principe même de l'assurance. Les stagiaires ne devraient avoir droit aux prestations que lorsqu'ils y sont admissibles, et l'on devrait se limiter à abolir l'exigence de recherche d'un emploi dans le cas des personnes inscrites à un programme de formation approuvé.

Recommandation

16 Que l'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit abrogé et remplacé par de nouvelles dispositions prévoyant que :

— les prestataires qui participent à un programme approuvé de formation (alphabétisation, recyclage ou apprentissage) soient dispensés de l'obligation de chercher un emploi;

— l'on établisse une formule de vérification de ces approbations;

— les allocations pour frais connexes soient exclues du calcul de la rémunération gagnée pendant la période des prestations;

— les autorités fédérales et provinciales concernées revoient le programme d'apprentissage.

Les travailleurs âgés de 15 à 24 ans méritent qu'on s'occupe tout particulièrement d'eux. La génération issue de l'explosion démographique a déjà envahi le marché du travail et causé un taux élevé de chômage chez les jeunes adultes. Bon nombre d'entre eux sont mal préparés à s'intégrer à la population active et ont de la difficulté à faire face aux exigences de la vie adulte.

Recommandation

17 Que le ministre d'État à la Jeunesse envisage l'instauration d'un programme de perspectives pour les jeunes. Que ce programme combinant études, counseling, connaissances pratiques et expérience professionnelle soit offert aux jeunes de 15 à 24 ans qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires ou sont défavorisés à un autre titre, et qui ont du mal à s'intégrer au marché du travail.

Chapitre 6 : De nouvelles formules de travail

Ce chapitre porte sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande souplesse dans le marché de l'emploi et traite de l'évaluation de certains programmes, comme l'aide à la mobilité, de la politique relative aux retraités et des formules de rechange dans l'organisation du travail. Ces modalités ont pour but d'offrir aux travailleurs un meilleur choix et de leur permettre de s'adapter plus facilement au changement.

Les difficultés auxquelles font face certaines branches de l'activité économique et certaines régions impliquent un grand nombre de travailleurs. C'est pourquoi, il y va souvent de l'intérêt de tous de faciliter leur déplacement. Actuellement, on aide au moyen de divers programmes les personnes sans emplois, sous-employées ou menacées

de chômage. Il serait souhaitable de fusionner tous les services d'aide à la mobilité en un seul programme, pour éviter leur chevauchement et la répétition.

La mobilité, toutefois, n'est pas un remède universel aux problèmes du marché du travail. Il importe, notamment, que la politique favorise l'adaptation de la main-d'œuvre. Un programme unique d'aide à la mobilité devrait tenir compte des besoins des travailleurs tout autant que de ceux de l'industrie. Il serait indiqué, par ailleurs, que ses critères d'admissibilité ne soient pas indûment rigoureux et qu'il vienne en aide à ceux qui se déplacent pour suivre des cours de formation.

Recommandations

18.1 Que tous les programmes fédéraux offrant une aide à la mobilité soient fusionnés.

18.2 Que les critères d'admissibilité axés sur le secteur industriel ou la localité soient retranchés du nouveau programme d'aide à la mobilité et que celui-ci accorde aussi une aide financière aux personnes qui se déplacent pour acquérir une formation.

Le bouleversement de l'ordre économique et social nécessite l'assouplissement de l'organisation du travail et des règlements de l'assurance-chômage. Il existe de nombreuses formules de rechange à cet égard, mais on ne connaît pas encore suffisamment quels en sont la portée et les avantages. Le travail partagé et le travail à temps partiel, par exemple, ont une incidence directe sur le revenu d'emploi, et par voie de conséquence, sur le Régime d'assurance-chômage. Le partage du travail consiste à fractionner un seul emploi à temps plein en deux ou plusieurs emplois à temps partiel. Le travail partagé suscite aujourd'hui un intérêt accru car il répond aux besoins et au goût des familles où mari et femme travaillent à l'extérieur et des personnes ayant pris une retraite partielle.

Le travail à temps partiel est une formule qui se répand depuis une dizaine d'années. Le Régime d'assurance-chômage exclut de nombreux travailleurs à temps partiel car, pour être admissible, il faut travailler au moins quinze heures par semaine pour le même employeur. Cette restriction cause des difficultés financières à bien des familles, est injuste et va à contre-courant de l'évolution de l'organisation du travail. La Commission d'enquête Wallace sur le travail à temps partiel ainsi que le Comité Boyer sur le droit à l'égalité en sont arrivés à la même conclusion, à savoir que le minimum de quinze heures par semaine devrait être ramené à huit. On admet en principe que toutes les heures de travail devraient compter mais qu'en pratique la comptabilisation de toutes les heures de tous les travailleurs serait trop lourde sur le plan administratif et entraînerait des frais supplémentaires, en particulier pour les petites entreprises. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada devrait malgré tout envisager d'adopter cette mesure.

Recommandation

19 Que la protection du Régime d'assurance-chômage soit, en principe, étendue à tous les travailleurs à temps partiel et d'abord à ceux qui travaillent au moins huit heures par semaine; que les travailleurs puissent additionner leurs heures de travail en vue de devenir admissibles et que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada étudie la possibilité de tenir compte de toutes les heures de travail, y compris celles qui ont été effectuées pour différents employeurs.

Le travail partagé assuré est un arrangement temporaire qui vise à préserver les emplois en évitant les mises à pied, du moins à court terme. Il ouvre droit à une partie des prestations hebdomadaires d'assurance-chômage, calculées au prorata des heures de travail réduites conformément à une entente officielle. Ces mesures jouissent de l'appui de toutes les parties intéressées.

Recommandation

20 Que l'on maintienne les dispositions du Régime d'assurance-chômage relativement au travail partagé, tout en procédant à un examen interne en vue de rationaliser le programme et de réduire les frais d'administration et de vérification.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le temps consacré à un emploi a diminué de façon considérable, le loisir gagnant du terrain au fur et à mesure que les salaires et les revenus augmentaient en termes réels. Ce goût pour le loisir s'est traduit notamment par le raccourcissement de l'année de travail et l'allongement correspondant aux congés. En revanche, la semaine de travail moyenne est demeurée remarquablement constante. Compte tenu du vieillissement de la population on s'interroge sur la pertinence de la réduction des heures de travail ou l'interdiction des heures supplémentaires dans un texte de loi.

Recommandation

21 Que l'on favorise les horaires flexibles, mais que la durée de la journée, de la semaine ou de l'année de travail soit laissée à la discrétion de chaque entreprise et de chaque industrie, plutôt que fixée par une loi.

L'obligation de prendre sa retraite à 65 ans fait l'objet de contestations aux termes des dispositions sur les droits à l'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à assouplir les exigences relatives à l'âge de la retraite, et l'on a pris ou envisagé de prendre des mesures pour donner plus de souplesse aux régimes de retraite publics et privés. Ce que l'on a pu observer aux États-Unis et au Québec donne toutefois à penser que ces mesures modifieraient peu la décision des travailleurs à ce sujet. Elles permettent, toutefois, d'étendre véritablement l'éventail des choix personnels. Ces modifications ont d'importantes répercussions sur le Régime d'assurance-chômage. Elles modifient le contexte de la «prestation de retraite forfaitaire» correspondant à trois prestations hebdomadaires à l'âge de

65 ans ainsi que le traitement du revenu de pension aux fins de la détermination des prestations d'assurance-chômage pour les personnes de moins de 65 ans qui entreprennent une deuxième carrière tout en touchant une rente. Étant donné que l'assurance-chômage et la sécurité de la vieillesse sont deux composantes d'un même régime de sécurité sociale, il conviendrait de coordonner les modifications concernant l'âge limite.

Recommandation

22 Que la limite d'âge de 65 ans imposée pour l'admissibilité à l'assurance-chômage soit supprimée et que l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse soit modifié en conséquence. Qu'à ce moment-là, les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* relatives au versement de la prestation de retraite forfaitaire soient abrogées.

Chapitre 7 : Un plan de réforme

Ce chapitre présente la réforme du régime de base de l'assurance-chômage qui est proposée, ainsi que les objectifs et la justification de la structure du nouveau régime. Pour bon nombre de gens, le régime actuel est injuste, illogique, incompatible avec les principes de l'assurance sociale et indûment complexe. Le régime n'applique pas de critères uniformes et n'accorde pas les mêmes prestations à des gens qui se trouvent pourtant dans une situation analogue. Il est plus généreux envers ceux qui occupent un emploi de courte durée que pour ceux qui travaillent longtemps, et les prestations sont plus élevées dans certaines régions que dans d'autres. Les normes d'admissibilité sont complexes et les phases de prestations diffèrent. Toutes les heures de travail ne sont pas comptabilisées de la même façon aux fins de la détermination de l'admissibilité aux prestations, et les travailleurs d'une même catégorie professionnelle ayant les mêmes possibilités d'emploi sont traités différemment. La pratique voulant que l'on fonde l'admissibilité sur le taux de chômage local est injuste, parce que ce taux n'est pas un indicateur fidèle des perspectives d'emploi.

La réforme préconisée doit être envisagée dans le vaste contexte des propositions de mise en valeur des ressources humaines, dont il est question dans les recommandations précédentes, et dans le cadre général du régime de sécurité du revenu. Elle repose sur le postulat que le Canada devrait investir davantage dans ses ressources humaines et engager les fonds nécessaires au financement des programmes destinés à cette fin. Dans le cadre d'un plan global de mise en valeur des ressources humaines, le rôle de l'assurance-chômage serait uniquement de remplacer une partie du revenu. Le supplément du revenu et les autres éléments du régime actuel relèveraient de régimes créés expressément à ces fins.

Pour corriger les défauts du régime actuel, la réforme préconisée prendrait appui sur l'«annualisation» – méthode de calcul des prestations fondée sur la rémunération assurable des 52 dernières semaines et le versement de prestations pendant une période maximale de 50

semaines. De plus, un maximum annuel de rémunération assurable serait imposé. Le maximum annuel aurait pour effet de supprimer les inégalités et d'assouplir l'organisation du travail. En outre, la méthode d'acquisition du droit à des prestations serait modifiée, de manière à ce que toutes les heures de travail et tous les revenus gagnés soient inclus dans le calcul des prestations, afin d'inciter davantage le chômeur à accepter un travail à temps plein. Enfin, l'adoption de critères d'admissibilité fondés sur les heures plutôt que sur les semaines permettrait aux travailleurs de comptabiliser toutes leurs heures de travail.

Nous avons convenu qu'une simple modification au régime actuel serait insuffisante pour répondre aux exigences économiques actuelles ou pour assurer l'avenir. Les faiblesses et les injustices du régime actuel ont été soigneusement examinées. Puis, nous avons pesé les avantages et les inconvénients de diverses formules. Nous en sommes arrivés à la conclusion que l'annualisation était la meilleure formule, car elle alliait des critères d'admissibilité souples et une longue période maximale de versement des prestations, sans les injustices, le caractère dissuasif et la complexité administrative du régime actuel.

Recommandations

23 Que soit élaboré et mis en œuvre un nouveau Régime d'assurance-chômage, comportant notamment les caractéristiques suivantes :

— une norme d'admissibilité uniforme correspondant à un total cumulatif de 350 heures de travail;

— des prestations proportionnelles à la moyenne hebdomadaire de la rémunération assurable des 52 semaines précédant la perte d'emploi;

— le versement des prestations durant 50 semaines après un délai de carence de deux semaines;

— des prestations égales à 66,66 % de la rémunération assurable;

— un maximum annuel de rémunération assurable calculé en fonction des périodes de paye de l'employeur;

— un régime d'accumulation de droits.

24 Le nouveau régime devrait être mis en place en quatre étapes :

— Première étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 13 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Deuxième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 26 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Troisième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 39 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

— Quatrième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 52 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

Nous nous sommes particulièrement inquiétés au cours des audiences publiques de la situation des travailleurs âgés en chômage, qui sont trop jeunes pour toucher leur pension mais qui sont jugés trop vieux pour être embauchés. Pour eux, un an de prestations pourrait s'avérer insuffisant si on veut leur permettre de se recycler, comme devront d'ailleurs le faire de plus en plus de travailleurs. Selon la formule de l'annualisation, les salariés qui subissent plusieurs mises en disponibilité de suite après de nombreuses années d'emploi stable au sein d'une même entreprise pourraient avoir besoin d'un supplément de prestations atteignant un certain pourcentage de leur revenu hebdomadaire moyen. Ils pourraient également avoir besoin d'une augmentation ou d'une prolongation de leurs prestations pour entreprendre des cours de formation approuvés et pour se reloger.

Recommandation

25 Que soit mis en place un Compte cumulatif d'emploi selon les modalités suivantes :
— les droits s'accumuleraient à raison de deux semaines par année de travail, jusqu'à un maximum de 25 années;
— le titulaire ne pourrait tirer de prestations sur le compte qu'après une période de 30 ans;
— le compte pourrait être utilisé pour : *a)* accroître les prestations d'assurance-chômage pour qu'elles représentent 66,66 % de la rémunération assurable moyenne des cinq dernières années; *b)* compléter les prestations ou en prolonger la durée dans le cas des titulaires qui suivent des cours de formation, participent à des programmes de recyclage ou ont à changer de ville. La durée des prestations pourrait être portée à 52 semaines.

Chapitre 8 : Améliorations possibles immédiatement

La réorganisation en profondeur du Régime d'assurance-chômage suppose des changements radicaux qu'il faut étudier attentivement et mettre en œuvre graduellement. Ce chapitre porte sur un certain nombre de modifications mineures qui pourraient être apportées rapidement, que ce soit dans le cadre du régime actuel ou d'un régime modifié.

La Commission s'est penchée tout particulièrement sur la question du traitement des pensions. À cet égard, il faut reconnaître que la problématique et la politique de la retraite sont en pleine mutation. La Charte canadienne des droits et libertés pourrait fort bien proscrire la retraite à 65 ans. Le rajustement, selon des calculs actuariels, des prestations versées aux personnes qui désirent prendre une retraite à un âge autre que l'âge «normal» a déjà cours dans les secteurs publics et privés, ou représente une mesure envisagée. En conséquence, prendre sa retraite et recevoir une pension ne seront plus forcément synonymes. Ainsi, la question du traitement du revenu de pension aux fins de l'assurance-chômage s'inscrit désormais dans le cadre d'un problème plus général que devront régler les dirigeants : assouplissement des dispositions concernant la retraite et la pension; nécessité de mieux coordonner tous les aspects connexes de la politique sociale, notamment le régime de la Sécurité de la vieillesse.

La personne qui a pris sa retraite ne fait plus partie de la population active. Elle ne devrait donc plus être protégée par un régime comme

l'assurance-chômage dont la fonction est précisément d'aider les membres actifs de la société. En revanche, le fait de toucher une rente n'implique pas forcément qu'on se retire du marché du travail et ne devrait pas, par conséquent, aboutir à l'exclusion du Régime d'assurance-chômage.

Refuser d'accorder la protection à tous ceux qui touchent une rente c'est en quelque sorte refuser la protection aux nombreux travailleurs qui se trouvent un autre emploi au terme d'une carrière ouvrant droit à pension. Les changements qui sont entrés en vigueur le 5 janvier 1986 obligent cependant les personnes qui touchent une rente après avoir quitté un emploi à verser des cotisations à l'égard de l'emploi subséquent. Or, la pension est traitée comme une rémunération, si bien que lorsqu'elles perdent cet emploi, leurs prestations peuvent s'en trouver négligeables ou inexistantes. Une autre façon de procéder serait de ne pas tenir compte du tout de cette pension. Ainsi, on ne comptabiliserait pas le revenu différé provenant d'un autre emploi, puisque c'est dans cette catégorie que l'on classe en général la pension. Si la disposition relative à l'âge de retraite obligatoire devait être supprimée et qu'il n'était pas tenu compte de la rente, l'assurance-chômage pourrait alors servir à financer la première année de retraite. Le coût risquerait d'en être prohibitif.

Ceux qui reçoivent une pension ne devraient pas être dissuadés de poursuivre une deuxième carrière. C'est pourquoi on recommande de traiter les pensions de deux façons. La première s'applique au titulaire d'une pension qui se trouve en chômage au moment où il commence à recevoir sa pension et la seconde vise le pensionné au chômage après avoir entrepris une deuxième carrière. Comme il faut toute une vie pour constituer un fonds de retraite, il importe d'accorder un préavis de trois ans aux personnes susceptibles d'être touchées avant d'apporter un changement qui pourrait avoir pour effet de réduire le revenu de pension.

Recommandation

26 Que les dispositions actuelles concernant le traitement de la pension soient annulées rétroactivement au 5 janvier 1986. En outre, la nouvelle politique devra être annoncée à l'avance, entrer en vigueur le 1er janvier 1989 et prévoir:

— que la pension touchée au cours d'une période de chômage qui suit immédiatement la mise à la retraite d'une première carrière soit considérée comme une rémunération dans le calcul des prestations d'assurance-chômage pour la période en question;

— que, pour les périodes d'emploi ultérieures, l'assurance-chômage ne tienne compte que de la différence entre le montant de la pension et le montant de la nouvelle rémunération ou du maximum de la rémunération assurable, si ce dernier est inférieur;

— que la pension soit soustraite du revenu assurable pour déterminer le montant des cotisations;

— que du point de vue administratif, les cotisations hebdomadaires soient établies de la même façon qu'elles le sont à l'heure actuelle, et que tout excédent soit remboursé au moment de la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu.

Actuellement, les paiements forfaitaires, dont l'indemnité de départ, l'indemnité de congé payé, les primes et les paiements d'un régime de participation aux bénéfices sont convertis en rémunération hebdomadaire et traités comme un revenu gagné pendant la période de prestations, donc déduits des prestations payables. Cette méthode est considérée inéquitable car la période maximale d'admissibilité aux prestations et le montant de celles-ci s'en trouvent réduits. L'exception la plus importante à cet égard a trait aux fonds en fidéicommis pour les indemnités de congé payé, que l'on trouve surtout dans l'industrie de la construction en Ontario et au Québec. Ces fonds permettent l'accumulation de droits à des prestations de vacances. Les indemnités sont habituellement payées deux fois l'an et les vacances doivent être prises au cours d'une période donnée. Pendant cette période de vacances, les salariés ne devraient pas être considérés comme des chômeurs disponibles pour travailler.

Recommandations

27.1 Que les indemnités de départ, les indemnités de congés payés et les paiements forfaitaires soient convertis en montants hebdomadaires selon la formule utilisée à l'heure actuelle. Ces sommes devraient uniquement retarder le versement des prestations, et non en réduire le montant. En outre, elles devraient être considérées comme une rémunération assurable.

27.2 Que les bénéficiaires qui reçoivent des paiements à même un fonds en fidéicommis pour les indemnités de congés payés soient déclarés inadmissibles pour la période au cours de laquelle ils reçoivent l'indemnité en question. Ainsi, les prestations d'assurance-chômage seraient retardées, mais non réduites.

En vertu du régime actuel, si un prestataire gagne plus de 25 % du montant de ses prestations, chaque dollar gagné en plus donne lieu à une réduction correspondante de ses prestations. Il n'y a donc aucun avantage financier à travailler une fois atteint le niveau d'exemption. Il faudrait prévoir un mécanisme pour éviter que les prestations ajoutées à la nouvelle rémunération ne dépassent le montant de la rémunération assurable du travailleur.

Recommandation

28.1 Que le montant de la rémunération gagnée pendant la période de prestations serve à réduire le montant des prestations selon un taux égal au taux de remplacement, c'est-à-dire que si le taux de remplacement s'établit à 66,66 %, le taux de réduction sera lui aussi de 66,66 %.

À l'heure actuelle, seuls sont assurés les emplois d'au moins 15 heures par semaine ou dont le salaire hebdomadaire est d'au moins 99 $. Les travailleurs à temps partiel qui occupent plus d'un emploi sont considérés comme étant en chômage et admissibles aux prestations s'ils perdent un de leurs emplois, à la condition que cet emploi soit assurable. Le salaire provenant de l'emploi conservé a valeur de rémunération gagnée pendant la période de prestations et, par conséquent, ces prestataires sont traités plus durement que les employés à plein temps qui touchent la même rémunération assurable totale.

Recommandation

28.2 Que les prestations des travailleurs exerçant plus d'un emploi soient calculées en fonction du montant total de la rémunération assurable provenant de tous les emplois. Toute rémunération touchée au cours de la période de prestations devrait être prise en compte dans le calcul du montant des prestations.

Une disposition particulièrement controversée de la loi actuelle rend inadmissibles aux prestations les travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'un conflit de travail. Cette disposition se fonde sur le fait que la grève est un acte volontaire et que le versement de prestations aux grévistes violerait le principe de neutralité puisque l'assurance-chômage prendrait ainsi un caractère de fonds de grève. D'après les règles actuelles, un conflit de travail est réputé être en cours jusqu'à ce que 85 % des travailleurs aient repris le travail, même si une convention a été ratifiée. Or, une fois que la convention collective a été signée, ces travailleurs ne sont plus en grève.

Recommandations

29.1 Qu'un conflit de travail soit considéré comme terminé à la date de signature de la convention collective sauf si la date de retour au travail est précisée dans une entente ou un protocole complémentaire.

29.2 Que les travailleurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage, si un lock-out est décrété pendant la durée d'application d'une convention collective.

Par ailleurs, les employés sont jugés non admissibles aux prestations s'ils font l'objet d'un lock-out, même s'ils ne sont pas en chômage de leur propre gré.

À l'heure actuelle, certains travailleurs qui participent indirectement à une grève ne sont pas admissibles aux prestations. Cette règle va à l'encontre du principe de l'arrêt volontaire du travail et de la neutralité. Le simple fait de contribuer à une caisse de soutien des grévistes (fonds de grève) peut entraîner l'exclusion du bénéfice des prestations. Par conséquent, les membres d'une section locale faisant partie d'un même syndicat sont exclus même s'ils n'ont pas participé à la décision de faire la grève. Or, les ouvriers de la même usine qui appartiennent à une unité de négociation et qui n'est pas une section locale du syndicat en grève ne sont pas frappés d'exclusion. Cette distinction peut être à la fois injuste et illogique. Mais il est important de savoir que, dans certains cas, les travailleurs qui sont indirectement impliqués dans un conflit collectif peuvent en bénéficier substantiellement dans un délai assez court. Si on peut en faire la preuve ils devraient être non admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Dans ce cas, ils devraient jouir du droit d'appel et le fardeau de la preuve devrait incomber à la Commission.

Recommandation

29.3 Que les travailleurs qui sont involontairement mêlés à un conflit, y compris ceux qui appartiennent à une autre section locale du même syndicat, ne soient pas déclarés inadmissibles aux prestations. Toutefois, si ceux-ci sont susceptibles d'en bénéficier prochainement et de façon appréciable, qu'ils n'aient plus droit à l'assurance-chômage mais conservent celui d'interjeter appel de la décision.

Dans le régime actuel, les travailleurs qui participent à un conflit collectif et qui trouvent un autre emploi ne sont pas admissibles aux prestations s'ils perdent cet autre emploi. Cette disposition ne tient pas compte du fait que le licenciement n'a rien à voir avec le conflit collectif original. La pratique n'est donc pas justifiée, à moins que la Commission puisse démontrer que le licenciement visait uniquement à justifier la demande de prestations.

Recommandation

29.4 Si un travailleur perd ses droits à cause d'un conflit de travail, puis trouve un autre emploi et est ensuite licencié, qu'il soit admissible aux prestations en raison de son deuxième emploi. Tout travailleur qui reçoit une rémunération pendant la période de prestations et la perd à cause d'un conflit de travail devrait avoir droit aux prestations en vertu de la première demande présentée.

Les demandes de prestations de maladie, de maternité et de parent sont refusées en tout temps durant un conflit collectif. Or, ces demandes sont indépendantes du conflit et auraient été présentées de toute façon. Cependant, le versement de prestations de maladie doit être assujetti à des conditions rigoureuses pour éviter tout abus.

Recommandation

29.5 Que les prestations de maternité, de maladie et d'adoption soient versées pendant un conflit de travail. Quant aux prestations de maladie, qu'elles ne soient versées que si le prestataire est hospitalisé.

Selon les principes de l'assurance, les personnes qui quittent volontairement leur emploi ne devraient pas être admissibles aux prestations. Pour appliquer ces principes, il faudrait que l'employeur dénonce ceux qui ont volontairement quitté leur travail. Mais comme l'employeur n'est nullement pénalisé s'il déclare qu'il s'agit d'un licenciement, rien ne l'incite à dire la vérité. Il peut même être amené à se faire le complice de l'employé et déclarer un licenciement plutôt qu'un départ volontaire. L'imposition d'une pénalité plus sévère ne ferait qu'accroître l'incitation à la collusion.

Il y a lieu, toutefois, de préciser et de faire connaître les conditions permettant à un employé de quitter son travail sans encourir de pénalité. Le «motif valable» est mal compris par les prestataires. Il importe également de revoir les règles concernant l'application de l'«ordre

d'ancienneté inverse» dans le cas de licenciements collectifs, lorsque des travailleurs âgés acceptent par entente d'être les premiers licenciés. Dans ce cas, il ne faudrait pas imposer de pénalité.

Recommandation

30 Que l'on maintienne la pénalité actuelle (à savoir l'abolition des prestations pendant une période pouvant durer six semaines) en cas de départ volontaire. Il faudrait préciser ce qu'on entend en l'occurrence par «motif valable». L'application de l'«ordre d'ancienneté inversé» dans les cas de licenciements collectifs devrait constituer un motif valable.

Les exigences de recherche d'emploi et de disponibilité pour travailler revêtent une importance primordiale car elles permettent de déterminer si le prestataire est un chômeur ou un désœuvré. L'application de ces dispositions devrait cependant se faire de façon humaine, raisonnable et intelligente; les personnes qui cherchent à lancer une entreprise ne devraient pas être exclues du bénéfice des prestations, pour cause de non-disponibilité.

Recommandation

31 Que la recherche d'un emploi et la disponibilité continuent d'être des éléments essentiels du Régime d'assurance-chômage.

— Que les critères qui servent à établir ce qui constitue un emploi convenable soient rendus plus explicites pour les clients.
— Que l'on procède régulièrement à une mise à jour de la liste d'emplois que les prestataires sont tenus de chercher en fonction de ceux qui sont disponibles dans la localité.
— Que les exigences relatives à la recherche d'un emploi et à la disponibilité ne s'appliquent pas dans les cas de maladie, de maternité et de licenciement temporaire avec garantie de rappel, et dans le cas des personnes qui exercent des fonctions de juré, qui participent à des programmes de formation approuvés ou à des projets approuvés de mise sur pied d'une petite entreprise.

Chapitre 9 : Le travailleur autonome : un cas spécial

Ce chapitre examine la question du travailleur indépendant et traite du cas des prestations versées aux pêcheurs.

Il serait pratiquement impossible d'assurer une protection à toutes les catégories de travailleurs indépendants. Dans le cas où un particulier est en mesure de provoquer la situation qui lui permettrait de recevoir des prestations, et ceci est vrai du travailleur indépendant, le risque moral présenté est incompatible avec les principes de l'assurance-chômage. En revanche, le conjoint à qui le travailleur indépendant verse un salaire pour son travail devrait être admissible à l'assurance-chômage, sauf dans les provinces où le conjoint est considéré comme un partenaire en vertu du droit familial.

Recommandation

32 Que les conjoints des travailleurs indépendants aient droit à l'assurance-chômage dans les provinces où les lois régissant la propriété familiale ne les considèrent pas comme des associés et où leur salaire est imposable.

Les pêcheurs indépendants ont obtenu la protection du Régime d'assurance-chômage grâce à une modification spéciale de la loi en 1956. L'objectif était d'offrir une forme de soutien du revenu aux pêcheurs indépendants, notamment sur la côte Atlantique, ainsi qu'aux nombreuses collectivités côtières dont la survie dépend de la pêche. Mais ces prestations spéciales de pêcheur créent des problèmes attribuables à la nature même du régime, à sa complexité administrative, à son inaptitude à satisfaire les besoins des pêcheurs et aux difficultés qu'ils imposent aux usines de traitement qui n'ont pas suffisamment de poisson vers la fin de la saison de pêche. L'assurance-chômage s'est avérée inapte à répondre aux besoins des pêcheurs qui, en raison des caprices de la nature ou de la politique de l'État, ont pourtant fort besoin d'un supplément de revenu.

Recommandation

33 Que la partie V du règlement visant les pêcheurs soit modifiée et qu'un délai maximum de cinq ans soit fixé pour l'élimination des prestations destinées aux pêcheurs indépendants.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, aucun nouveau pêcheur n'ait droit aux prestations spéciales de pêcheur. Les bénéficiaires actuels pourraient choisir de recevoir, durant la morte-saison, un montant hebdomadaire calculé d'après la moyenne des prestations auxquelles ils ont eu droit au cours des cinq années précédentes, plutôt que d'après le barème actuel des prestations.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces concernées conçoivent et mettent en œuvre un régime de supplément du revenu pour tous les travailleurs, en fonction de leurs besoins, et que les ressources disponibles équivalent au montant des prestations spéciales de pêcheur actuellement versées.

Chapitre 10 : La réforme des services

Ce chapitre présente diverses propositions destinées à améliorer l'administration du régime. Celles-ci comprennent des modifications fondamentales à la structure de l'organisation et d'autres changements qui pourraient être adoptés même sans la restructuration en profondeur. Bien qu'elle soit en principe indépendante, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est un organisme fédéral soumis aux lignes directrices du Conseil du Trésor et à la politique de la Commission de la fonction publique relative au personnel. Les deux commissaires, qui représentent les employeurs et les employés, exercent une influence minimale. Ceux qui assument la plus grande partie des frais au moyen de leurs cotisations n'ont qu'un rôle négligeable à jouer dans la gestion du régime, conçue davantage pour répondre aux besoins de l'intérieur qu'à ceux des prestations. En bref, la Commission manque d'autonomie et de pouvoir.

Recommandation

34 Que la prestation des services d'assurance-chômage et d'emploi soit confiée à un nouvel organisme indépendant, la Commission de l'assurance-chômage.

Dans tout le rapport, nous avons insisté sur la nécessité de mettre au point un plan global de mise en valeur des ressources humaines. Un ministère de l'Emploi et de l'Immigration revitalisé serait investi d'un vaste mandat à l'égard de cette stratégie. Mais que tous les programmes actuels et toutes les fonctions de mise en valeur des ressources humaines relèvent ou non de ce ministère, la coordination des initiatives sera essentielle.

Recommandation

35 Que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration soit réaménagé et chargé de mettre en valeur les ressources humaines.

La nouvelle Commission devrait être administrée de façon autonome par rapport au gouvernement, tout en étant régie par une loi révisée sur l'assurance-chômage qui limiterait ses pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est des aspects fondamentaux du régime et du processus d'appel. Elle pourrait se passer des crédits parlementaires, puisque nous proposons qu'elle soit financée entièrement au moyen des cotisations.

Recommandation

36 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit une société d'État mère établie en vertu de la partie II de l'annexe C de la *Loi sur l'administration financière.*

Pour s'assurer que cette commission sera indépendante, il faudra nommer un conseil de direction qui représente davantage les employeurs et les employés. Ce conseil devra défendre les intérêts des employeurs et des employés qui financeront le régime.

Recommandation

37 Que le conseil d'administration de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit composé de 13 à 21 membres, dont la majorité proviendrait, en nombre égal, des milieux patronaux et syndicaux :

— Que les membres soient nommés par décret du conseil au terme de consultations avec les groupes intéressés, pour une période de trois ans, et que le tiers soit remplacé ou nommé à nouveau chaque année.

— Que le choix du président et du directeur administratif soit confié au conseil d'administration.

Il est essentiel que l'administration du régime réponde vraiment aux besoins et aux préoccupations des employeurs et des employés, et qu'elle se mette davantage à la portée des prestataires.

Recommandation

38 Que la loi créant la Commission de l'assurance-chômage habilite pleinement cette dernière à administrer le régime et à dispenser les services.

On se doit de conclure que l'accès du public au Régime d'assurance-chômage n'occupe pas une place très élevée dans l'échelle des priorités, si l'on se reporte aux nombreuses critiques qui ont été formulées au sujet du peu d'information que les employeurs et les prestataires reçoivent sur les divers aspects du régime. Le public se sent considérablement frustré car il lui est difficile d'obtenir des réponses aux questions qu'il se pose et il lui est même difficile de communiquer avec le personnel, que ce soit en personne ou au téléphone.

Recommandation

39 Que la Commission de l'assurance-chômage renseigne davantage le public, les employeurs et les travailleurs sur le régime en général, sur les exigences de la loi et du règlement et sur la procédure d'appel, ainsi que sur les droits et obligations des prestataires et des appelants.

Les règles régissant l'administration du régime se trouvent tantôt dans la loi ou dans le règlement, tantôt dans les directives administratives ou dans les décisions des juges. Les changements proposés ont pour but de donner à la nouvelle Commission le pouvoir de déterminer les règles à adopter aux fins de la mise en œuvre du régime. Les règles actuelles doivent être examinées et évaluées avec soin. La date limite de présentation des demandes, par exemple, n'est pas sans importance puisqu'elle peut entraîner la perte de prestations. On ne sait pas très bien quelle est la signification de l'expression «motif valable de retard» ni comment une demande peut être antidatée. La preuve d'admissibilité aux prestations est à la charge du prestataire plutôt que de la Commission. De même, les règles et procédures régissant les appels obligent le prestataire à fournir des preuves, mais on ne lui explique pas quelle est la nature de la preuve exigée ni le sens de «motif valable».

Les prestataires devraient être tenus de démontrer seulement qu'ils satisfont aux exigences générales d'admissibilité. Si leur demande de prestations est rejetée, c'est la Commission qui devrait justifier sa décision. En outre, celle-ci devrait aider le prestataire, dans la mesure du possible, à préparer son exposé à l'appui de sa demande.

Recommandation

40 Que l'on revoie toutes les règles ayant trait à la prestation des services, et plus particulièrement celles concernant le délai de présentation des demandes, le fardeau de la preuve et les normes à respecter. Les chômeurs devraient recevoir de l'aide au moment de remplir leur demande.

Le texte législatif établissant le nouveau Régime d'assurance-chômage et créant une commission autonome devrait se caractériser par la simplicité et la clarté, comme le demandent les clients, tout en offrant la souplesse voulue pour tenir compte de l'évolution des besoins des chômeurs et de la conjoncture économique. Il devrait énoncer la vocation du régime et le mandat de la Commission sans chercher à parer à toutes les éventualités. Le rôle et la nature du Régime d'assurance-chômage, de même que les principaux éléments de la structure des prestations, devraient être précisés, mais il conviendrait que les règles particulières d'application soient laissées à la discrétion de la Commission.

Recommandation

41 Que la nouvelle loi sur l'assurance-chômage définisse clairement les objectifs, la nature et la portée du Régime d'assurance-chômage, et qu'elle traite expressément :

— des principes sur lesquels on se fonde pour calculer les taux de cotisation et le montant des prestations;

— des principes qui sous-tendent la définition du chômage aux termes de la loi (y compris ce qu'on entend par interruption de rémunération);

— de ce qu'on entend par chômage volontaire et chômage involontaire de même que par disponibilité (pour travailler);

— des principes qui déterminent ce qui doit faire partie de la rémunération assurable;

— des droits et obligations des prestataires, y compris le droit d'appel.

La *Loi sur l'assurance-chômage* est complexe et difficile à comprendre, même pour des juristes, si bien que les clients et les employeurs ne s'y retrouvent pas. Le processus réglementaire lui-même est un véritable casse-tête en raison des innombrables modifications qui y ont été apportées. Il serait raisonnable d'exiger que les modifications au règlement et à la politique qui touchent directement les clients soient dûment annoncées.

Recommandation

42 Que la nouvelle loi, en confiant à la Commission de l'assurance-chômage le pouvoir de faire des règlements, en précise la procédure et l'échéancier afin de limiter la fréquence des modifications, et qu'un avis concernant tout projet de modification à ces règlements soit communiqué aux médias bien avant la date de son entrée en vigueur.

Traditionnellement, le système judiciaire canadien prévoit une procédure d'appel pour l'examen du fond et des faits au premier palier et pour l'étude de la procédure et de l'interprétation au second palier. Le processus d'appel de l'assurance-chômage est plus complexe. Il comprend un examen interne et prévoit plusieurs paliers d'examen de la procédure. Mais les problèmes ne s'arrêtent pas là. Les conseils arbitraux, par exemple, ne sont pas considérés par les prestataires comme des commissions d'appel objectives dans la mesure où ils ne sont pas perçus comme indépendants de la Commission, qu'ils ne suivent pas

de règles uniformes en matière de preuve et que leurs présidents n'ont pas la formation juridique nécessaire ni une connaissance suffisante du régime. Au demeurant, la procédure d'examen interne est jugée inadéquate étant donné que la personne chargée de cet examen fait partie de la structure hiérarchique de l'organisation.

Recommandations

43.1 Que le conseil arbitral et le juge soient remplacés par un médiateur de l'assurance-chômage et une commission d'appel.

— Les responsabilités, l'indépendance et les pouvoirs du médiateur de l'assurance-chômage devraient être définis dans la loi; le médiateur présenterait chaque année un rapport sur les problèmes posés par la mise en application de la loi et l'interprétation des règlements, et formulerait des recommandations à ce sujet.

— Une commission d'appel devrait être créée pour entendre tous les appels de première instance et examiner le fondement de chaque demande. Cette commission devrait être présidée par un avocat d'expérience jugé admissible à la magistrature et comprendre en outre deux adjoints représentant l'un, les employeurs, l'autre, les travailleurs. Elle devrait fonctionner à la façon d'un tribunal, appliquer le principe de l'opposition des parties et respecter les règles de la preuve.

— L'examen d'arbitrage devrait être clairement séparé du traitement des demandes et de la vérification des prestations.

43.2 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. Groupements et appelants devraient pouvoir prendre facilement connaissance de la décision des juges afin de bien préparer leur requête.

La loi actuelle confère à la Commission des pouvoirs considérables. Celle-ci est habilitée, par exemple, à non seulement imposer une pénalité administrative à une personne ou une entreprise, mais elle peut en même temps intenter des poursuites pénales contre cette même personne ou entreprise. Elle jouit du pouvoir de perquisition et de saisie, et n'est pas tenu par la loi de donner aux clients un préavis suffisant pour leur permettre d'examiner les preuves documentaires rassemblées par la partie plaignante.

Recommandation

44.1 Que la loi définisse les pouvoirs d'exécution de la Commission de telle manière qu'ils soient rigoureusement conformes aux garanties prescrites par la Charte canadienne des droits et libertés, et indispensables à l'accomplissement des fonctions essentielles du régime.

Étant donné que l'assurance-chômage est un régime obligatoire financé par un prélèvement sur la masse salariale, l'intérêt public exige que la commission autonome soit responsable sur le plan financier et que certaines règles à cet égard figurent expressément dans la loi.

Recommandation

44.2 Que les règles habituelles concernant l'obligation de rendre compte au Parlement s'appliquent à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage. La loi devrait indiquer :

— l'étendue de l'activité de la Commission;

— l'étendue de son pouvoir d'emprunter pour éponger un déficit du Compte d'assurance-chômage;

— les modalités de placement de l'excédent dans des titres d'État;

— les droits et autres avantages accumulés par les employés actuels;

— la manière dont la Commission peut fixer les taux de cotisation et modifier certains aspects de la grille des prestations.

L'assurance-chômage, en tant que régime d'assurance sociale, est essentiellement une répartition du risque de pertes financières découlant du chômage, et il convient qu'elle soit financée par les cotisations de ceux qui partagent ce risque. À titre d'assurance contre les pertes de revenus salariaux, elle ne peut garantir le droit aux prestations qu'à ceux qui sont assurés. Il s'ensuit que le coût des prestations et les frais administratifs connexes ne devraient pas être payés au moyen des deniers publics mais entièrement par ceux qui sont admissibles au bénéfice des prestations.

Recommandation

45 Que le nouveau régime d'assurance-chômage soit entièrement financé par les cotisations. L'exécution des programmes de mise en valeur des ressources humaines, de supplément du revenu et d'autres programmes ayant trait au marché du travail devraient être séparée de l'assurance-chômage et financée par l'État.

La répartition des cotisations entre les employeurs et les employés rappelle aux deux parties que le régime d'assurance, bien qu'il soit indispensable, comporte un coût et que chacune des parties doit en assumer sa part. Une répartition à parts égales mettrait en évidence le fait que les employeurs et les employés sont au même titre responsables de la détermination des orientations administratives du régime.

Recommandation

46.1 Que les cotisations d'assurance-chômage des employeurs et des travailleurs soient progressivement égalisées.

Une taxe fédérale sur le chiffre d'affaires ou à la valeur ajoutée aurait des répercussions sur les modes de répartition des cotisations car elle permettrait de calculer les cotisations des employeurs selon le total de la valeur ajoutée plutôt que le total des salaires assurables.

Recommandation

46.2 Que le calcul des cotisations patronales d'assurance-chômage soit révisé si une taxe à la valeur ajoutée est adoptée.

Aux fins de la fixation des taux de cotisation, il faut tenir compte du fait que la majoration subite des cotisations en période où le chômage est à la hausse, de même que le relèvement des taux pendant les premières années de reprise économique, a pour effet de déstabiliser la demande. Le taux des cotisations est fondé actuellement sur une moyenne mobile de trois ans. Mais les cycles économiques sont irréguliers et les formules prescrites par la loi sont rarement en harmonie avec la réalité.

Recommandation

47 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit habilitée à modifier les prestations et les cotisations selon les paramètres fixés par la nouvelle loi.

La séparation de la Commission de l'assurance-chômage du ministère actuel de l'Emploi et de l'Immigration soulève la question de la responsabilité des services d'emploi. On s'entend pour dire que les services offerts aux chômeurs devraient relever d'un même bureau. Ce bureau fournirait de l'information sur les demandes de prestations et offrirait des services d'évaluation et de consultation. Il semble raisonnable d'intégrer l'établissement des listes d'offres d'emploi et les présentations à ces autres services. Ces services devraient être accessibles à tous les chômeurs et pas uniquement aux prestataires.

Recommandation

48 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage continue d'assumer la responsabilité des services d'emploi (les services de placement, d'évaluation et de consultation) offerts à tous les chômeurs, y compris ceux qui ne reçoivent pas de prestations d'assurance-chômage. Que l'on évalue les services de placement et qu'on entreprenne de les réaménager, de les réorienter ou de les supprimer.

La réorganisation des services publics perturbe les clients et le personnel. Bien que la séparation de la Commission et du Ministère représente un changement fondamental et indispensable, il importe de réduire au minimum les effets de dispersion et les problèmes possibles de manque de communication ou de double emploi.

Recommandation

49 Que le personnel de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage et celui du ministère fédéral chargé de mettre en œuvre les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines partagent les mêmes locaux, dans le réseau actuel des centres d'emploi du Canada.

La Commission est un organisme immense qui compte 28 000 employés. Le nombre et la classification des employés, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux, ne sont pas justifiés par la nature et la valeur des services fournis. Il semble qu'une réduction considérable du nombre d'employés serait réalisable.

Recommandation

50 Que l'on procède à une réduction sensible du personnel à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Le relevé d'emploi fourni par l'employeur est la source des renseignements nécessaires aux fins de la détermination du taux des prestations et de la période de versement applicable. Les erreurs commises sur le relevé sont la principale cause des trop-payés et des moins-payés de prestations ainsi que des retards dans le traitement des demandes.

Recommandation

51 Que la Commission de l'assurance-chômage étudie la possibilité de remplacer l'actuel système de relevés d'emploi par un système simplifié de relevés de rémunération sur demande ou par un système d'états périodiques de rémunération.

Un système global de dépistage automatisé contrôle actuellement l'ampleur et les causes des paiements inexacts. Ce système est destiné à déterminer la probabilité de fraude plutôt qu'à relever des cas particuliers. L'évaluation du rendement est fondée sur le nombre de cas, et non sur la valeur monétaire ou l'importance des cas. L'accès à l'information sur les clients que détiennent les autres ministères et organismes de l'État est limité.

Recommandations

52 Que l'on établisse des systèmes de vérification des prestations permettant de comparer les données sur les prestataires avec des dossiers afférents. La *Loi sur l'assurance-chômage* devrait permettre de récupérer le trop-perçu des prestations en les déduisant des sommes que l'État doit aux prestataires (les remboursements d'impôt, par exemple).

53 Que la Commission de l'assurance-chômage améliore ses services d'enquête et prête davantage attention à la fraude systématique. L'évaluation du rendement dans ce domaine devrait être fondée non seulement sur le nombre de cas, mais aussi sur leur valeur monétaire.

Conclusion

Les modifications proposées au Régime d'assurance-chômage, les recommandations relatives au supplément de revenu et les autres programmes préconisés dans notre rapport concernant les ressources économiques et humaines sont des mesures qui soulèveront la controverse. Il faudra du courage pour les adopter et du temps avant qu'on puisse les mettre en application. Les commissaires sont extrêmement conscients des effets que pourront avoir ces changements sur les personnes et les régions. Il faut prévoir du temps pour en évaluer toutes les conséquences, pour suivre l'évolution de la situation et pour adopter les modifications qui conviennent.

Mais il y a d'autres raisons qui expliquent pourquoi il faut du temps. Certaines des principales recommandations sont étroitement imbriquées. La suppression par étapes des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et des prestations spéciales de pêcheur que nous proposons suppose l'adoption d'un régime de supplément de rémunération. Ces propositions et les autres initiatives qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de mise en valeur des ressources humaines nécessitent la consultation des gouvernements provinciaux et la conclusion d'accords fédéraux-provinciaux.

La nouvelle commission autonome proposée et la nouvelle Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada réorganisée ne seront pas établies du jour au lendemain, non seulement en raison des changements à apporter mais également parce qu'il faudra permettre aux personnes touchées de s'adapter à ces changements. C'est pourquoi nous demandons instamment de prévoir une période de transition de quatre à cinq ans pour l'entrée en vigueur progressive des modifications lorsqu'on estimera qu'il faut du temps pour s'y adapter.

Résumé de l'opinion divergente de madame Guylaine Saucier

Il faudrait conserver la règle suivant laquelle un conflit collectif est réputé terminé, pour les fins de l'assurance-chômage, lorsque 85 % des employés sont retournés au travail. Le travailleur qui ne participe pas directement à une grève, mais qui est licencié en raison de celle-ci, devrait avoir droit au bénéfice des prestations d'assurance-chômage pourvu que a) le prestataire ne soit pas employé par le même employeur que les grévistes et b) le prestataire ne cotise pas au même fonds de grève que ces derniers.

Résumé de l'opinion divergente de madame Frances Soboda et de monsieur Jack Munro

Nous avons la ferme conviction que le régime est foncièrement bon et qu'il suffirait de l'améliorer et de le renforcer pour qu'il atteigne les objectifs fixés, d'une façon plus simple et plus équitable.

Nous nous dissocions fondamentalement des autres membres de la Commission sur les points suivants :

— Nous ne croyons pas qu'il soit justifié de sabrer dans le régime.
— Nous ne pouvons appuyer les réductions massives des prestations versées aux travailleurs ayant le plus besoin de la sécurité économique que procure l'assurance-chômage, ceux qui sont dans l'impossibilité de conserver un emploi à plein temps à longueur d'année.
— Nous croyons que l'élimination envisagée des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional débouche sur la faillite économique des régions les plus défavorisées du Canada.
— Nous croyons que c'est commettre une erreur grave que de dissocier les cotisations et les prestations d'assurance-chômage, d'une part, et le taux de chômage, d'autre part.

Le Régime d'assurance-chômage a été assujetti à toute une série de compressions financières et de mesures restrictives dans la dernière décennie. Les partisans de ces méthodes ont eu beau jeu à cette époque. Mais il est temps maintenant de revenir à l'essentiel et de s'attacher de nouveau à répondre aux besoins des gens que le régime est censé aider.

Les commissaires font les recommandations suivantes :

— Que soit conservé le lien actuel entre la durée de la période de prestations et le taux de chômage local (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional);
— Que toutes les catégories des prestataires soient assujetties à la norme d'admissibilité minimale de dix semaines, y compris les personnes qui demandent des prestations de maladie, de maternité ou de parent;
— Que la durée maximale de la période de prestations soit portée de 50 à 71 semaines;

— Que le délai de carence de deux semaines soit conservé dans le cas des prestations ordinaires, réduit à une semaine pour les prestations de maladie et complètement supprimé pour les prestations de maternité et de parent;
— Que le versement des prestations débute dans la semaine qui suit la présentation de la demande de prestations;
— Que le niveau de la rémunération assurable soit fixé chaque année à 125 % des taux de rémunération, calculés selon la moyenne mobile de huit ans;
— Que le taux des prestations soit porté à 66,66 % de la rémunération assurable;
— Que le revenu de pension, les indemnités de départ et de congés payés soient exclus du calcul de la rémunération aux fins de l'assurance-chômage;
— Que soient éliminées les dispositions actuelles qui excluent les personnes de plus de 65 ans de la protection du régime;
— Que la durée des prestations de maternité soit de 17 semaines, que le délai de carence de deux semaines soit supprimé et que la durée des prestations d'adoption et de parent soit fixée à 24 semaines;
— Que les travailleurs à temps partiel soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage s'ils travaillent régulièrement au moins six heures par semaine;
— Que le refus d'accorder des prestations à des travailleurs mêlés à une grève soit maintenu uniquement dans le cas des travailleurs qui participent activement à celle-ci, à l'exclusion de ceux qui refusent de franchir les piquets de grève;
— Que les travailleurs lock-outés par un employeur soient admissibles aux prestations;
— Que les dispositions réglementaires en matière d'assurance-chômage, les procédures et l'administration du régime soient simplifiées pour que les chômeurs puissent obtenir plus facilement et plus rapidement les prestations auxquelles ils ont droit;
— Si les recommandations précédentes sont adoptées, que la formule de financement tripartite soit conservée, en assurant la parité entre les cotisations versées par les employeurs et celles versées par les employés.

Résumé de l'opinion divergente de monsieur Roy F. Bennett

L'annualisation

Il y a lieu de différer l'adoption de la formule d'annualisation jusqu'à la mise en place, en accord avec les provinces, de programmes de supplément du revenu appropriés. Entre-temps, il faut maintenir le Régime d'assurance-chômage actuel, mais en y apportant quelques modifications ayant pour but d'éliminer progressivement, sur une certaine période de temps, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et de leur substituer des programmes de formation plus développés, des initiatives de création d'emplois de longue durée et d'autres programmes conçus pour faciliter et encourager la participation des travailleurs.

Les travailleurs à temps partiel

Étant donné que les étudiants, les retraités et les travailleurs qui bénéficient déjà d'un emploi à plein temps constituent une forte proportion des travailleurs à temps partiel, il y aurait lieu de ne pas leur offrir l'assurance-chômage s'ils effectuent moins de 15 heures de travail par semaine tant qu'une analyse plus approfondie n'aura pas établi que la majorité désire vraiment cette protection.

Le Compte cumulatif d'emploi

Étant donné la complexité du Compte cumulatif d'emploi que l'on propose et ses incidences sur le plan administratif, il semblerait préférable de fonder l'admissibilité à ces prestations strictement sur l'âge (sous réserve d'avoir fait partie de la population active pendant un minimum de temps), pourvu qu'une telle façon de procéder ne soit pas en contradiction avec la Charte canadienne des droits et libertés.

Le revenu de pension

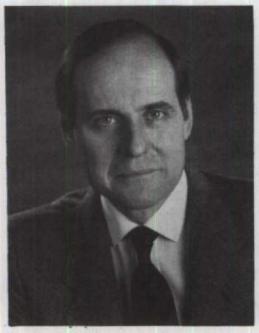
Les modifications que l'on propose au traitement des pensions, comme toutes les modifications comportant des incidences importantes, ne devraient entrer en vigueur qu'un an après la publication des règlements y afférents.

Les conflits de travail

Un conflit de travail est considéré comme terminé lorsque : a) une convention collective est signée; et b) lorsque l'unité ou le service dont faisait partie le travailleur lors du déclenchement de la grève reprend le travail ou cesse d'exister.

Le travailleur qui est mêlé involontairement à une grève, mais qui est mis en disponibilité par suite de cette grève, devrait avoir droit aux prestations d'assurance-chômage à condition que : a) le prestataire ne soit pas employé par le même employeur que les grévistes; ou b) que le prestataire ne cotise pas au même fonds de grève.

Lorsqu'un travailleur est déclaré inadmissible aux prestations en raison d'un conflit de travail et prend un autre emploi dont il est ensuite licencié, il devrait être admissible aux prestations d'assurance-chômage en fonction de ce deuxième emploi seulement lorsque la grève prend fin au même moment où il est licencié de son deuxième emploi ou bien lorsqu'il a occupé ce deuxième emploi pendant au moins dix semaines.



Claude Forget, président
M. Forget est conseiller économique, associé de l'entreprise SÉCOR de Montréal et vice-président de l'Institut C.D. Howe. Il a enseigné l'économique à l'Université McGill, l'Université de Montréal et à l'Université du Québec à Montréal. M. Forget a été successivement sous-ministre adjoint, député à l'Assemblée nationale et ministre des Affaires sociales du Québec.

Jack Munro, commissaire
M. Munro est président du Conseil régional n° 1 du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, poste qu'il occupe depuis 1973. Il est aussi membre du bureau international de ce syndicat et vice-président général du Congrès du travail du Canada.

Roy F. Bennett, commissaire
M. Bennett préside sa propre société de gestion et de placement, la Bennecon Ltd. Il a constitué cette société à sa retraite de la société Ford du Canada dont il fut président et chef de la direction de 1971 à 1981.

Guylaine Saucier, commissaire
Mme Saucier est depuis 1975 présidente du Groupe Gérard Saucier, l'une des entreprises forestières les plus importantes au Québec. Elle est comptable agréée et siège au conseil de nombreux organismes privés et parapublics.

M. O. Morgan, commissaire
M. Morgan est un universitaire canadien, réputé dans le domaine des sciences sociales. Il a enseigné au King's Collegiate School de même qu'aux universités Dalhousie et Memorial. Il fut président de cette dernière université de 1973 à 1981.

Frances J. Soboda, commissaire
Mme Soboda est vice-présidente du Congrès du travail du Canada, vice-présidente de la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse et présidente de la section 4253 des Métallurgistes unis d'Amérique. Elle est aussi coprésidente du comité des droits de la personne de la FTNE.

PRIVY COUNCIL LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU CONSEIL PRIVÉ
007255

DUE DATE

	201-6503		Printed in USA

HD7096/.C214/C21
Forget, Claude E., 1936-
Résumé du rapport de la
Commission d'enquête sur
AFFV c. 1 aa PCO

PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE