

L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée

Introduction

Nombreux sont ceux qui estiment qu'une solide instruction permet de mieux vivre. Certes, plus on a de diplômes, plus il est facile de se réorienter dans un monde en évolution rapide. S'il faut que les chômeurs s'évertuent à trouver du travail, les travailleurs occupés, pour leur part, doivent s'efforcer de conserver leur emploi, vu l'évolution des besoins en main-d'œuvre qualifiée. L'impossibilité de prévoir exactement ce qui adviendra ne fait que renforcer l'importance de se préparer pour l'avenir.

La conversation entre quatre jeunes, que nous reproduisons ici, illustre bien la nécessité d'étudier le rapport entre le niveau de scolarité et l'emploi. Leurs inquiétudes soulèvent de sérieuses questions sur la formation de la population active.

- Les études générales préparent-elles bien au monde du travail?
- De quelles compétences professionnelles un chômeur a-t-il besoin pour trouver du travail?
- Quel est le niveau de formation nécessaire?
- Qui est responsable de la formation de la main-d'œuvre?
- Existe-t-il des programmes appropriés de formation et d'études?
- L'assurance-chômage a-t-elle un rôle à jouer dans l'obtention d'une main-d'œuvre qualifiée?

La capacité du Canada de s'adapter au changement, et notamment au genre de transformations amenées par le progrès technique et la concurrence internationale, est indissolublement liée à sa capacité de se doter d'une main-d'œuvre instruite et bien formée. Nous avons besoin de gens qui possèdent les compétences et les capacités voulues pour s'adapter à l'évolution des exigences. Si le Canada ne relève pas ce défi, tous les Canadiens y perdront, et les moins fortunés seront condamnés à la marginalité, c'est-à-dire à l'assurance-chômage et à l'aide sociale. Il est par conséquent indispensable de faire reposer une politique intégrée de mise en valeur des ressources humaines sur l'éducation, la formation et le recyclage.

Nous partons du principe qu'une main-d'œuvre instruite sera davantage en mesure de décider de son avenir. Les chômeurs sont en grande partie des gens qui n'ont pas terminé leurs études secondaires. Il est donc capital d'investir dans une stratégie qui les aidera à terminer ces études. Les jeunes qui abandonnent l'école sans avoir complété leurs études sont les plus menacés par le chômage. Le nombre d'adultes analphabètes, dans un pays aussi prospère que le nôtre, est alarmant. Nous devons examiner la validité des programmes existants et des dispositions de l'actuel Régime d'assurance-chômage en matière de formation. Il faut proposer des orientations qui nous permettront de bien nous préparer à entrer dans le XXI^e siècle.

«Un grand nombre d'adultes ont besoin d'être recyclés d'une manière ou d'une autre. Si l'on ne s'occupe pas d'eux, ils vont sans cesse faire le va-et-vient entre le marché du travail et l'assurance-chômage, ou même le bien-être social.» (Département de la planification sociale de la ville d'Halifax, audiences d'Halifax)

«Il existe dans cette province très peu de cours de programmation informatique pour les étudiants qui fréquentent nos écoles secondaires. Nous sommes d'avis que pour ne pas nous faire distancer sur la scène mondiale, nous devons absolument combler cette lacune et mettre en œuvre les programmes nécessaires dans notre enseignement, particulièrement au niveau primaire.» (National Anti-Poverty Organization, audiences d'Ottawa)

«Il devrait y avoir une fonction de formation pour des emplois à venir et pour des types de métiers ou des types de tâches à venir. Autrement dit, l'assurance-chômage devrait devancer les développements industriels au lieu de les suivre.» (Conseil conjoint numéro 91 des teamsters de Québec, audiences de Montréal)

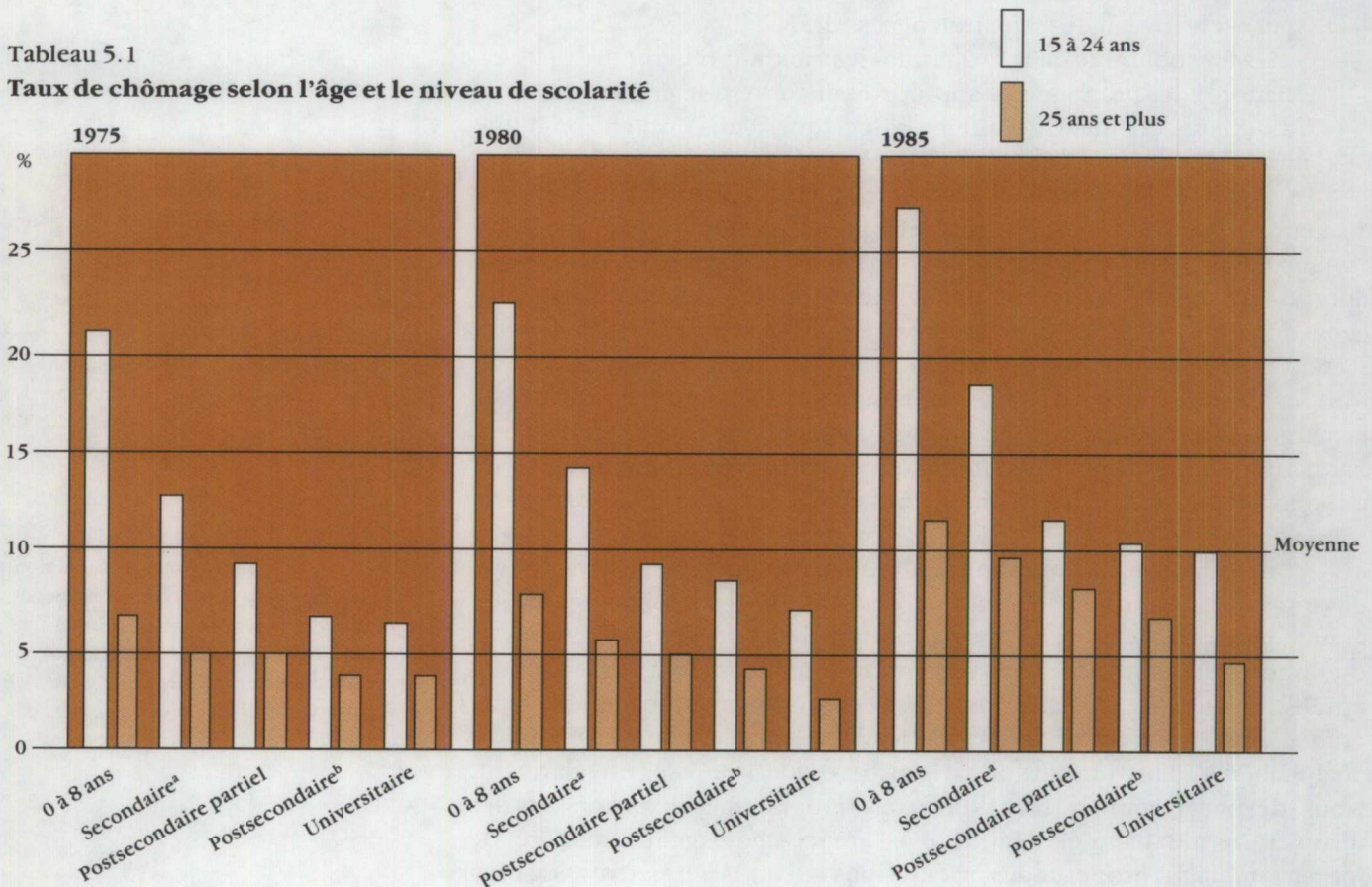
Une réforme de l'éducation s'impose

Ce sont les personnes les moins instruites qui souffrent le plus du chômage et de la pauvreté. La hausse du niveau d'instruction et de formation professionnelle ne créera pas d'emplois en soi, mais ceux qui ne sont pas suffisamment instruits ou qui sont fonctionnellement analphabètes auront de plus en plus de mal à concurrencer les autres demandeurs d'emplois; ils auront aussi beaucoup plus de difficulté à se recycler en vue d'un travail nouveau ou différent.

«L'âge moyen des bénéficiaires de l'aide sociale diminue à vue d'œil. Aujourd'hui, 35 % de nos bénéficiaires ont moins de 24 ans.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

Le nombre de jeunes Canadiens prisonniers de cette situation est inquiétant. Le taux de chômage chez les jeunes est déjà très élevé. Trente-six pour cent de tous les chômeurs sont des jeunes de 15 à 24 ans (les jeunes de cette catégorie ne détiennent que 21 % de l'emploi)¹. Cependant, le plus troublant est encore que ces jeunes sans emploi risquent de demeurer mal armés pour entrer sur le marché du travail pendant de nombreuses années. En 1986, le Comité sénatorial spécial sur la jeunesse a souligné l'importance particulière du rapport entre le niveau de scolarité et l'emploi, en faisant remarquer que «toutes les statistiques établissent une relation étroite entre le degré d'instruction et l'emploi²».

Tableau 5.1
Taux de chômage selon l'âge et le niveau de scolarité



a Partiel ou terminé.
b Certificat ou diplôme.

Source : Statistique Canada, *La population active*, décembre 1985, cat. 71-001, 1986.

Il y a de bonnes raisons de croire que l'instruction peut réduire le chômage. Comme le montre le tableau 5.1, le taux de chômage diminue à mesure que le niveau de scolarité augmente. Pour les jeunes de 15 à 24 ans qui arrivent sur le marché du travail, la situation est encore plus dramatique.

De toute évidence, il faut mieux définir les axes du système d'éducation et concentrer les ressources là où elles seront les plus utiles. Un examen des dépenses publiques dans les domaines de l'éducation et de la formation révèle une tendance à affecter les ressources de l'enseignement secondaire aux programmes destinés aux étudiants qui ont de bons résultats scolaires et les ressources de la formation aux programmes destinés aux diplômés du secondaire et à ceux et celles qui ont déjà un emploi. Autrement dit, on donne la priorité aux programmes destinés à ceux qui sont les mieux en mesure de se défendre seuls. Ceux qui sont défavorisés – par manque d'aptitudes ou en raison de la situation économique et sociale – doivent se contenter d'emplois instables et s'en remettre à l'assurance-chômage ou à l'aide sociale³.

En 1985, 75 % des chômeurs n'avaient pas dépassé le niveau secondaire⁴. En moyenne, entre 1976 et 1981, 37 % des Canadiens ayant atteint l'âge de 18 ans n'avaient pas de diplôme d'études secondaires⁵. Ce décrochage des élèves avant la fin du secondaire démontre la faiblesse du système d'enseignement secondaire. Pour de nombreux participants à nos audiences publiques, la façon dont le système scolaire prépare ou plutôt ne prépare pas la plupart des jeunes au monde du travail, constitue un grave problème.

Ce problème ne se limite pas au Canada. Dans l'étude qu'elle a faite sur l'avenir des pays d'Europe jusqu'à l'an 2000, la Fondation européenne de la culture fait état de la nécessité de refondre complètement le système d'enseignement secondaire en Europe pour le rendre moins sélectif et un peu moins préoccupé de préparer les élèves aux études postsecondaires⁶. Au Canada comme en Europe, les facteurs qui renforcent le cloisonnement des élèves, dès leurs premières années d'études «générales» ou «professionnelles», réduisent le rôle important que peut jouer le système d'éducation dans l'égalité des chances. Lorsqu'on oblige les élèves à faire de bonne heure des choix qui détermineront leur carrière, on peut ainsi condamner les enfants des milieux socialement défavorisés à des études «pratiques» qui peuvent restreindre leur formation et, partant, leur choix de carrière⁷. Il importe que la réforme du système d'éducation vise à le rendre plus souple. Les futurs travailleurs devraient posséder des connaissances de base suffisantes pour pouvoir choisir dans toute une gamme d'emplois. Le système scolaire devrait être le plus flexible possible et permettre aux jeunes de changer d'orientation sans en être pénalisés.

Les résultats du recensement de 1981 ont révélé que, chez les personnes n'ayant pas de diplôme d'études secondaires ou de certificat équivalent, le taux de chômage était de 72 % plus élevé que dans les groupes possédant au moins ces qualifications⁸. Il serait extrêmement bénéfique de prendre des mesures vigoureuses pour encourager les jeunes à terminer leurs études secondaires⁹.

«En consacrant plus de ressources à l'emploi et à la formation sous une forme complémentaire aux programmes provinciaux, le gouvernement fédéral pourrait aider beaucoup de prestataires de l'assurance-chômage à trouver du travail.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du Manitoba, audiences de Winnipeg)

«La nouvelle *Loi nationale sur la formation* accorde la priorité à la formation dans les domaines de la technologie de pointe; l'accès à la plupart des programmes de formation est limité aux personnes qui ont terminé leur dixième année d'études, et dans la plupart des cas leur douzième année. Cette nouvelle loi ne permet donc pas aux Canadiens qui n'ont pas suffisamment d'instruction de prendre part à ces programmes, puisqu'elle ne prévoit aucune disposition pour des programmes d'études de base qui permettraient à ces adultes d'atteindre le niveau exigé.» (Association canadienne de la santé mentale, *Unemployment : Its Impact on Body and Soul*, Toronto, 1983, p. 79)

«Le taux d'abandon avant l'obtention d'un diplôme d'une école secondaire est de 50 %, chiffre véritablement effarant.» (Association canadienne des syndics des écoles, audiences d'Ottawa)

«Le système scolaire ne permet pas aux jeunes d'acquérir des connaissances de base.» (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, mémoire)

«Vous savez combien il est difficile de persuader les jeunes autochtones à terminer leur 8^e année, et encore plus leur cours secondaire.» (Comité d'action de la Saskatchewan sur la situation de la femme, audiences de Regina)

«On n'a pas fait grand-chose pour faciliter le passage de l'école au monde du travail, notamment pour les jeunes qui n'ont pas fait d'études postsecondaires ou suivi de cours de formation professionnelle. On estime généralement que le Canada doit faire plus pour fournir aux jeunes des possibilités de formation correspondant aux besoins du marché du travail et leur donner un bon bagage de connaissances.» (OPCAN, mémoire)

«Au fil des ans, la CEIC a en fait mis en place un programme fédéral de rattrapage scolaire qui permet aux étudiants d'atteindre un certain niveau et de suivre une formation professionnelle. La disparition possible de ce programme nous préoccupe, tout particulièrement en Saskatchewan où le taux d'analphabétisme fonctionnel est plutôt frappant. Il faut donner à ces personnes la possibilité d'accroître leur niveau d'instruction afin qu'elles soient en mesure de suivre des cours de formation.» (Saskatchewan Community Colleges Trustees Association, audiences de Regina)

Les élèves quittent l'école pour diverses raisons : soit parce qu'ils n'ont pas l'impression que les études leur seront utiles dans leur vie personnelle ou dans leur carrière, soit pour des raisons financières ou personnelles. On a entrepris d'innombrables études sur les élèves qui abandonnent l'école, chacune traitant d'un aspect particulier du phénomène. Que la raison soit un manque d'intérêt, des difficultés financières, une formation de base insuffisante ou le système scolaire lui-même, il faut se pencher sur la question, sinon une forte proportion de jeunes continuera de quitter l'école et ne pourra pas se débrouiller de manière satisfaisante dans le monde du travail.

En élaborant des programmes qui offrent un meilleur choix de cours, d'horaires et de méthodes d'apprentissage, on a réussi – du moins en partie – à encourager ces étudiants à continuer de fréquenter l'école. Une autre possibilité est de mettre sur pied des programmes d'études axés sur les compétences, des programmes plus pertinents qui feraient une plus grande place aux nouvelles techniques et des programmes d'enseignement coopératif qui combindraient études et travail. Ce sont là des solutions qui conviennent à certains jeunes. Mais les élèves qui quittent l'école n'ont pas tous le même problème : il est donc inutile de leur présenter une solution unique. Il faut au contraire leur offrir un choix.

La mise en œuvre d'une telle réforme est un défi, car la répartition des compétences en matière d'éducation au Canada a toujours fait l'objet de débats. Le problème est particulièrement aigu dans le cas des jeunes qui abandonnent l'école secondaire et qui ont dépassé l'âge légal de fin de scolarité. Certaines provinces estiment que ces jeunes adultes relèvent des organismes de formation des adultes du gouvernement fédéral. Ce dernier, en revanche, prétend qu'ils sont le fruit de l'échec du système scolaire et que, par conséquent, il incombe aux provinces de s'en occuper. Reste qu'aucun des deux paliers de gouvernement n'offre suffisamment de programmes appropriés. Or, la controverse en matière de compétences empêche la prise de mesures concertées pour améliorer la qualité de l'éducation. Il est urgent que les éducateurs et les décideurs donnent l'exemple en mettant de côté leurs querelles constitutionnelles et qu'ils s'attaquent aux véritables besoins des jeunes qui abandonnent l'école secondaire.

La responsabilité nationale en matière d'éducation

Certains éléments fondamentaux constituent manifestement une responsabilité nationale car, de nos jours, au Canada comme dans tout État moderne :

- l'éducation est un droit pour chaque citoyen, peu importe son lieu de résidence;
- les normes observées dans les écoles et les universités sont d'intérêt national parce que, dans une large mesure,

les réalisations scientifiques et techniques sur lesquelles repose le bien-être économique et social en dépendent;

- l'unité du système d'éducation revêt un intérêt national puisqu'il permet de maintenir et de protéger la liberté de choix des citoyens (grâce à la mobilité);

- la philosophie éducative d'un système d'enseignement et les principes sur lesquels repose son fonctionnement sont des questions d'intérêt national, car la conscience culturelle et nationale en dépend.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Examens des politiques nationales d'éducation* : Canada, Paris, OCDE, 1976.

La complexité des relations fédérales-provinciales rend difficile l'établissement de normes nationales en matière d'éducation.

N'oublions pas cependant que le Canada a déjà réussi à atteindre de grands objectifs nationaux par la négociation et l'incitation financière.

L'instauration de l'enseignement des langues officielles minoritaires dans les écoles du Canada pourrait à cet égard servir de modèle. Là où il existe une volonté politique et où chaque palier de gouvernement est sensible aux préoccupations et aux intérêts de l'autre, des programmes nationaux peuvent être mis en œuvre. Ayant reconnu le bilinguisme comme un objectif national, les provinces acceptent que le gouvernement fédéral intervienne dans le domaine de l'éducation – qui est de leur ressort – en affectant 200 millions de dollars au programme du bilinguisme. Les leçons tirées de cette expérience pourraient aider à résoudre une crise nationale encore plus grave que celle du bilinguisme. D'un bout à l'autre du pays, il est important de s'entendre sur un degré minimum d'instruction dans les écoles secondaires de manière que tous les Canadiens possèdent une base solide qui leur permettra ensuite d'acquérir les capacités et les compétences voulues pour s'adapter à des changements complexes.

On reconnaît généralement que l'enseignement secondaire relève, dans une grande mesure, des provinces. Toutefois, le degré d'instruction nécessaire afin de doter le pays d'une population active mieux formée et plus en mesure de s'adapter transcende les frontières provinciales (voir l'encadré). Le gouvernement fédéral devrait offrir des incitations financières et inviter les provinces les mieux disposées à cet égard à conclure des ententes fédérales-provinciales dans ce sens.

«Il faut mettre l'accent sur la formation technique et technologique afin de répondre à la demande future de main-d'œuvre, mais on ne devrait pas le faire entièrement aux dépens des autres programmes, et notamment de l'instruction des travailleurs qui ont un faible niveau de scolarité. Un système de subventions et de prélèvements est une solution nécessaire au problème de la formation professionnelle au Canada.» (Conseil de planification sociale du Grand Toronto, mémoire)

Recommandation

- 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 12^e année ou à un niveau d'instruction équivalent;
 - des programmes combinant études et apprentissage;
 - l'inclusion de la technologie dans tous les programmes.
-

L'analphabétisme

«L'analphabétisme peut être vu comme étant la capacité d'utiliser de façon optimale les systèmes de communication d'une société donnée, à une époque donnée, et de tirer le meilleur parti possible des droits, devoirs et privilèges de l'appartenance à cette société. La simple aptitude à lire et à écrire qui, encore récemment, permettait de "fonctionner" adéquatement dans la civilisation occidentale, est influencée et en partie supplantée par les nouvelles connaissances que nécessitent l'évolution technologique et la transformation des systèmes de

communication. Dans les années à venir, il sera sans doute essentiel de savoir interpréter ces systèmes et de pouvoir les utiliser d'une manière efficace et productive, afin qu'ils deviennent un facteur d'enrichissement et non d'aliénation. L'analphabétisme fonctionnel n'est donc pas un concept statique.

[...] C'est pourquoi toute discussion sur l'alphabetisme et sur l'analphabétisme qui se focalise sur le degré de connaissance de la lecture et de l'écriture est trompeuse; il faut plutôt déterminer si les gens possèdent le bagage scolaire et les

capacités nécessaires pour prendre une part active et productive à la vie de leur société, c'est-à-dire s'ils possèdent des connaissances fonctionnelles.

[...] Dans un pays comme le Canada, un des plus riches et des plus productifs de l'histoire, une telle situation serait troublante, même si l'on faisait d'énormes efforts pour y remédier, ce qui n'est malheureusement pas le cas. À peine a-t-on envisagé de prendre certaines mesures.»

Source : Commission canadienne pour l'UNESCO, *L'analphabétisme chez les adultes au Canada : Réflexion pour une action*, Ottawa, 1983, p. 2-3.

«L'analphabétisme fonctionnel est un problème de plus en plus grave au Canada.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, mémoire)

«À Thunder Bay, le taux d'analphabétisme fonctionnel atteint 30 % et dans les petites localités des alentours, il est encore plus élevé. C'est pourquoi les gens ne comprennent pas les formulaires à remplir.» (Kinna-Aweya Legal Clinic, audiences de Thunder Bay)

«À l'occasion d'une tournée effectuée dans une scierie il y a cinq ans, dans le Nord de l'Ontario, Wayne Tebb remarqua qu'un grand nombre de travailleurs portaient des pansements. Un contremaître plutôt embarrassé lui expliqua sur un ton ironique que les blessures subies par les travailleurs coïncidaient avec la nouvelle campagne de sécurité de la compagnie. La direction de l'entreprise, lui expliqua-t-il, se posa bien des questions sur l'origine de ces blessures, jusqu'à ce qu'elle se rende compte que les travailleurs avaient imité les illustrations des affiches de sécurité. Ils ne savaient en effet pas lire et ne pouvaient donc pas comprendre les messages les prévenant de *ne pas faire* ce qui était illustré sur ces affiches.» (Morton Ritts, «What if Johnny Still Can't Read?» *Canadian Business*, mai 1986, p. 55)

Supprimer l'analphabétisme chez les adultes

Il est inquiétant de constater qu'un grand nombre de Canadiens sont fonctionnellement analphabètes, c'est-à-dire qu'ils ne savent ni lire, ni écrire, ni compter assez bien pour pouvoir se débrouiller. Plusieurs études, dont l'une effectuée en 1983 par l'UNESCO (voir l'encadré), ont indiqué qu'entre 25 et 30 % des Canadiens adultes n'étaient pas en mesure de comprendre et de communiquer au-delà d'un niveau correspondant à la 9^e année¹⁰. Le chiffre réel pourrait être supérieur à cette estimation, puisque ces connaissances se perdent avec le temps si elles ne sont pas mises en pratique et que bien des Canadiens ne les utilisent que rarement après avoir quitté l'école.

La difficulté qu'éprouve près du tiers des adultes à manier la langue, les chiffres et les concepts a une incidence considérable sur le plan économique et humain. On estime que l'analphabétisme fait perdre 20 milliards de dollars par an à l'économie américaine¹¹. L'analphabétisme fonctionnel est de plus en plus reconnu par l'industrie canadienne comme un problème majeur. Le Groupe de travail des entreprises canadiennes sur l'analphabétisme, qui compte parmi ses 32 membres des sociétés comme Pétro-Canada, le Groupe Molson et la société Abitibi-Price, a notamment pour objectif de sensibiliser la population à ce problème.

Comme on peut s'y attendre, le degré d'alphabetisation a quelque chose à voir avec le niveau de scolarité. Si les Canadiens ayant moins de neuf ans de scolarité ont pour la plupart 45 ans ou plus, on compte aussi un nombre appréciable de jeunes qui sont peu scolarisés et qui ont par conséquent des possibilités d'emploi restreintes. D'après l'UNESCO, environ 1,5 million de Canadiens de moins de 44 ans non inscrits dans un établissement d'enseignement n'avaient pas, en 1983, atteint la 9^e année; les jeunes de 15 à 24 ans représentaient à peu près 20 % de ce groupe. En 1985, parmi les 3,5 millions de Canadiens de 25 ans et plus qui n'avaient pas terminé leur 9^e année, 1,4 million se trouvaient sur le marché du travail¹².

Or, sur le marché du travail, l'analphabétisme fonctionnel est un problème grave. Ceux qui ne savent ni lire, ni écrire, ni compter n'ont guère de possibilités d'emploi; ils restent donc en chômage ou occupent des postes instables et mal rémunérés.

On estime que, à cause des modifications structurelles qui se produisent actuellement dans l'économie canadienne, jusqu'à 40 % de la population active devra se recycler ou se perfectionner d'ici à cinq ans¹³. Cette perspective ne peut engendrer que frustration et inquiétude chez les analphabètes fonctionnels. Pour ceux qui cherchent à accroître la productivité et la compétitivité du pays, le fait qu'une partie de la population active reste sous-instruite constitue un obstacle de taille. Cette situation ne fera que s'aggraver à mesure que les compétences techniques exigeront une instruction encore plus poussée. C'est pourquoi, en plus d'aider un plus grand nombre de jeunes à compléter leurs études secondaires, il faut prendre des mesures pour venir en aide aux 4 millions de Canadiens adultes qui n'ont pas atteint la 10^e année.

Depuis une dizaine d'années, les États-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres pays industriels ont consacré des sommes importantes à l'élaboration de méthodes originales pour supprimer l'analphabétisme chez les adultes. Rien de tel n'a été fait au Canada. On commence à se rendre compte que cette situation existe, et qu'une campagne nationale de lutte contre l'analphabétisme pourrait avoir une incidence économique et sociale considérable. Il faudrait y faire participer les milieux syndicaux, patronaux et non gouvernementaux de même que les établissements d'enseignement. En faisant appel à des organismes compétents comme le Frontier College, on pourrait mettre en place un réseau accessible et souple afin de rejoindre ceux dont les besoins sont les plus pressants (voir l'encadré).

«Les personnes qui ne savent ni lire ni écrire et qui habitent de grands centres urbains rencontrent bien des problèmes lorsqu'elles essayent de remplir les formules des centres d'emploi. Vers qui les autochtones peuvent-ils se tourner lorsqu'ils ont besoin d'aide pour toucher des prestations? . . . Les prestataires devraient pouvoir contacter un employeur de leur choix pour suivre une formation en cours d'emploi dans un domaine de leur préférence. Sans une telle formule de formation, il nous faudra bien du temps pour en arriver à une économie de salaire.» (Mémoire présenté par la Bande Dénée, Fort Simpson)

Le Frontier College

Depuis sa fondation en 1899, le Frontier College a dispensé un enseignement élémentaire dans les régions reculées du Canada – le moyen Nord et l'Arctique – et, bien qu'il continue à œuvrer dans ces régions, il est présent depuis quelques années dans les milieux défavorisés de certaines villes canadiennes.

En 1919, plus de 600 instructeurs, pour la plupart étudiants d'université, travaillaient déjà côte à côte avec des immigrants et des autochtones, dans des équipes d'ouvriers des chemins de fer par

exemple, et dispensaient un enseignement pratique pendant les pauses et les soirées. Étant des enseignants-ouvriers, comme ils le sont encore aujourd'hui, ils ont pu établir une relation privilégiée avec leurs collègues de travail, relation qui a permis de briser les résistances et les obstacles à l'apprentissage.

Certaines municipalités lointaines et défavorisées emploient des éducateurs du Frontier College, qui adaptent les programmes d'études aux besoins de la vie quotidienne dans ces collectivités.

À l'heure actuelle, le collège est présent dans des localités défavorisées et autochtones, dans des postes d'entretien des chemins de fer, dans des scieries, des mines, des villages de pêcheurs, des camps de prisonniers et en milieu urbain. Il a acquis une expérience exceptionnelle en élaboration de méthodes d'enseignement, en recrutement et en formation des bénévoles qui y enseignent l'écriture et la lecture. En 1977, l'UNESCO a reconnu le travail méritoire qu'il a accompli dans les domaines de l'alphabétisation et de l'enseignement élémentaire.

Si, au Canada, nous négligeons la crise de l'analphabétisme et ne faisons pas ce qu'il faut pour la régler, une grande proportion de la population active aura toujours de la difficulté à comprendre le monde qui l'entoure et à communiquer avec lui. Dans le cadre de son nouveau programme de formation, le gouvernement de l'Ontario consacrera 25 millions de dollars par an, au cours des cinq prochaines années, pour aider les illettrés à parfaire leurs compétences de base et leur apprendre à lire et à compter pour qu'ils puissent trouver du travail. Cette louable initiative devrait servir d'exemple aux autres provinces.

Recommandation

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

«[...]l'élaboration et le maintien des cours préparatoires à la formation professionnelle font appel au gouvernement fédéral pour le financement d'un programme de rattrapage scolaire pour les adultes qui ont abandonné leurs études dans le système provincial.»

(*Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Groupe de travail Nielsen)

«Autre chose à noter au sujet des cours de formation offerts par le gouvernement fédéral, c'est qu'ils s'adressent à une clientèle plus instruite que celle dont nous avons parlé. Beaucoup de nos gens ne sont pas prêts à suivre des cours du niveau de ceux que le gouvernement fédéral dispense.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

«L'économie exige de l'individu qu'il s'adapte continuellement au travail. La formation et le recyclage joueront donc un rôle important à l'avenir.» (Business Council of British Columbia, audiences de Vancouver)

Formation et recyclage

Pour que la population active soit composée de gens qualifiés et capables de s'adapter, les travailleurs doivent avoir acquis des connaissances et des compétences de base. Mais la nécessité de répondre rapidement et efficacement à des exigences changeantes oblige en outre à mettre l'accent sur la formation professionnelle et le recyclage. Les programmes de formation ont déjà fait l'objet d'études approfondies, la plus récente étant celle du Groupe de travail Nielsen¹⁴. Un grand nombre de participants à nos audiences publiques ont repris les critiques énoncées dans ces études. La nouvelle stratégie appelée Planification de l'emploi a estompé la ligne de démarcation entre formation et création d'emplois et elle englobe maintenant les programmes de formation sur lesquels les évaluations antérieures étaient fondées. Les nouveaux objectifs sont fort louables, mais on ne possède pas encore de renseignements permettant d'évaluer l'efficacité de cette nouvelle formule.

On prévoyait consacrer 2,3 milliards de dollars à la formation professionnelle en 1985-1986. La majeure partie de ces fonds, soit environ 1,7 milliard de dollars, devait être dépensée aux termes de la *Loi nationale sur la formation*. La loi stipule que les ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces doivent préciser le niveau et le genre de programmes que financera le gouvernement fédéral dans le domaine de la formation professionnelle. Bien que la nouvelle stratégie ait entraîné une révision des éléments du Programme national de formation, on continue à financer deux grandes catégories d'activités de formation :

— La formation en établissement, c'est-à-dire les programmes d'enseignement dans les écoles, les industries, les collèges communautaires et les établissements de formation professionnelle. En 1983-1984, 77 % des participants étaient sans emploi. Ce programme a été le principal mécanisme de formation des prestataires de l'assurance-chômage; en 1984, 37 % des stagiaires (92 742) avaient droit aux prestations d'assurance-chômage.

— La formation générale dans l'industrie, grâce à laquelle les employeurs peuvent offrir des programmes de formation pratique et de recyclage à leurs employés. Une composante du programme, la formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée, appuie la formation prolongée dans certains domaines professionnels où il existe une pénurie chronique de main-d'œuvre qualifiée. La formation en cours d'emploi s'est vue attribuer une proportion croissante des ressources fédérales de formation depuis dix ans. Cette façon d'envisager la formation est fort louable et efficace. Elle permet aux travailleurs d'améliorer leurs compétences et peut les empêcher de se retrouver en chômage en raison de la «désuétude» de leurs compétences.

Certains rapports, en particulier celui du Comité sénatorial des finances nationales¹⁵ et celui du Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail (Rapport Dodge)¹⁶, ont déjà recommandé qu'on privilégie la formation dans les métiers spécialisés et que le gouvernement fédéral réduise ses subventions à l'instruction et à la formation de base.

Les témoignages présentés lors des audiences publiques n'étaient pas ces recommandations. Les employeurs nous ont répété qu'ils ne pouvaient pas trouver de personnel capable de régler des problèmes. Beaucoup nous ont déclaré qu'ils cherchaient non pas des employés très spécialisés, mais des travailleurs qui possèdent des connaissances générales, qui peuvent s'adapter et acquérir de nouvelles connaissances techniques à mesure que les exigences de leurs fonctions évoluent.

On a aussi dénoncé le fait qu'on n'a pas réussi non plus à orienter les programmes de formation à l'intention des femmes, des membres des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées. Comme les lignes directrices ont mis davantage l'accent, dans le cadre du Programme national de formation, sur la formation professionnelle spécialisée et sur la formation en cours d'emploi, une proportion croissante des stagiaires en 1983-1984 étaient des hommes de plus de 25 ans ayant plus de onze ans de scolarité¹⁷. On pourrait dire que le facteur âge reflète les changements démographiques, mais cela n'explique pas la proportion croissante d'hommes, ni l'élévation du niveau de scolarité. La Planification de l'emploi a pour objectif, entre autres, d'accroître le taux de participation des membres de quatre groupes cibles – les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles – afin de corriger les déséquilibres passés en matière de formation. Aucune stratégie n'a été conçue à l'intention des gens peu instruits ou fonctionnellement analphabètes. Ces gens, même s'ils font partie d'un groupe cible, ne pourront sans doute pas surmonter leur handicap particulier si l'on n'adopte pas des dispositions particulières à leur intention.

«Il n'existe pas d'établissement de formation spécialisé conçu expressément en fonction des besoins des Métis et des Indiens non inscrits; il y a très peu d'entreprises ou d'entrepreneurs autochtones désireux ou capables de dispenser une formation en cours d'emploi aux autochtones; il n'y a pas assez d'enseignants autochtones qui comprennent mieux que les autres les capacités des stagiaires autochtones.» (Conseil national des autochtones du Canada, mémoire)

«Dans les programmes de formation du secteur privé, 25 % seulement des postes de formation sont allés à des femmes. Les employeurs favorisent les hommes à trois contre un.» (Comité canadien d'action sur le statut de la femme, mémoire)

«Dans nombre de cas, au cours des dernières années, ils ont formé des personnes pour des emplois qui n'existent pas.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

«Dans les Territoires, nous formons des personnes dans l'espoir qu'elles vont pouvoir se trouver ensuite un emploi. Nous nous apercevons toutefois par la suite que nous formons des conducteurs de camion et qu'en fait il n'y a pas de travail. Soit qu'il n'y a pas de camion, soit qu'il n'y a aucune utilité pour les camions. Peut-être faudrait-il qu'éventuellement il y ait un rapport entre la formation dispensée et la raison pour laquelle nous formons des personnes.» (Chambre de commerce de Yellowknife, audiences de Yellowknife)

«Nous recommandons tout particulièrement que le Régime d'assurance-chômage permette aux analphabètes fonctionnels et aux personnes qui sont pratiquement analphabètes de recevoir des prestations d'assurance-chômage pendant qu'elles suivent des cours leur permettant d'apprendre à lire et à écrire ou d'apprendre l'anglais comme langue seconde.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, mémoire)

Les employeurs et les travailleurs se demandent avec cynisme dans quelle mesure les programmes de formation sont adaptés aux domaines où il y a pénurie de main-d'œuvre. En 1983-1984, près de 65 % des stagiaires étaient inscrits à des programmes dans des domaines où la main-d'œuvre était excédentaire¹⁸. On ne sait trop dans quelle mesure cette mauvaise affectation est due à des prévisions incorrectes ou au fait qu'on n'a pas tenu compte des prévisions établies. Beaucoup craignent toutefois que les prévisions actuelles au sujet des professions soient inexactes et ne répondent pas aux besoins¹⁹.

La formule prévue dans la Planification de l'emploi fait appel à des conseils consultatifs locaux représentant tous les intervenants du marché du travail d'une localité et attribue un rôle accru aux employeurs par l'intermédiaire de la formation en cours d'emploi. Cette formule pourrait contribuer à mieux adapter la formation aux exigences du marché du travail.

Enfin, le mode de financement des programmes de formation s'est attiré des critiques. L'usage actuel, qui consiste à acheter des cours pour un an dans des collèges communautaires et des établissements de formation, empêche souvent le stagiaire de choisir, parmi les cours offerts, celui qui lui convient le mieux. Le Groupe de travail Nielsen et la Commission Macdonald ont proposé de subventionner les stagiaires mêmes par un système de bons. On a par ailleurs proposé à notre Commission de verser des fonds aux établissements qui pourraient démontrer que 70 % de leurs diplômés ont trouvé un emploi dans les trois mois suivant la fin de leur cours. Ces fonds seraient accrus ou diminués selon que l'établissement dispenserait une formation plus ou moins pertinente. L'idée est très intéressante, mais elle imposerait des contraintes plus lourdes aux établissements des régions où le chômage est élevé. Nous ne recommandons aucune de ces options, mais nous considérons que la méthode actuelle d'achat de places n'est pas satisfaisante. La refonte des programmes de formation et de recyclage ne sera efficace que si ces programmes tiennent vraiment compte des préoccupations que nous venons d'énoncer.

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'assurance-chômage et la formation

L'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit le versement de prestations aux bénéficiaires de l'assurance-chômage qui entreprennent une formation à plein temps (25 heures par semaine) approuvée par la Commission de l'emploi et de l'immigration. Les prestataires sont versées au taux ordinaire de l'assurance-chômage. Toutefois, les prestataires admissibles à une allocation de formation en vertu de la *Loi nationale sur la formation* peuvent recevoir cette allocation si elle est supérieure aux prestations d'assurance-chômage. Les stagiaires agréés peuvent en outre recevoir des prestations pendant une période prolongée afin de terminer leur formation et de chercher un emploi, à condition que la période totale des prestations ne dépasse pas 104 semaines. La formation représente une très faible proportion des activités de l'assurance-chômage, soit à peine plus de 2 % du nombre des prestataires et des prestations versées²⁰.

L'application de l'article 39 soulève plusieurs questions. Toutes les personnes sans emploi devraient avoir l'occasion de se perfectionner et d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Or, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a donné à l'article 39 une interprétation restreinte qui a fait que le système actuel est administré de façon assez rigide et restrictive. En 1984-1985, 42,9 % des bénéficiaires autorisés à entreprendre une formation suivaient des cours d'apprentissage²¹. Au lieu d'accorder plus d'importance aux connaissances de base, le système actuel privilégie fortement ceux qui possèdent déjà des qualifications appréciables.

En outre, le prolongement des prestations pendant la formation est inéquitable. Les prestataires ne devraient être ni récompensés ni pénalisés parce qu'ils suivent des cours. Il n'est aucunement justifié que les prestations d'assurance-chômage s'étendent sur une période de formation qui va au-delà de la période normale de prestations. Pour maintenir l'intégrité du principe d'assurance et la relation entre cotisations et prestations, les stagiaires ne devraient pas avoir droit aux prestations au-delà de la période normale de prestations. Le fait que ces prestations supplémentaires proviennent du Trésor public et non de primes ne change rien à l'affaire. Il s'agit de traiter équitablement les stagiaires et les prestataires de l'assurance-chômage.

La formation et le perfectionnement professionnels sont des activités valables, mais elles ne devraient pas être financées à même les cotisations patronales et ouvrières. Le rôle de l'assurance-chômage devrait être plus restreint. On devrait encourager la formation en dispensant de l'obligation de chercher un emploi ceux et celles qui participent à des programmes approuvés d'alphabétisation, d'études, de perfectionnement et d'apprentissage. Il faudra continuer d'exiger l'approbation de la demande du prestataire et de son programme d'études, afin d'éviter que l'assurance-chômage ne devienne un programme général de subvention des études. Il faudra toutefois réexaminer l'administration de ce processus d'approbation à la lumière des critiques que sa portée restreinte et son interprétation trop rigide ont soulevées.

«Il faudrait que les personnes qui désirent changer de métier ou bien améliorer leurs compétences puissent suivre un cours de formation ou s'inscrire dans un établissement scolaire tout en recevant des prestations d'assurance-chômage.» (Social Planning and Review Council of British Columbia, audiences de Vancouver)

«Il est difficile de suivre des études lorsqu'on touche des prestations. Il ne s'agit pas de faire des études à plein temps, mais tout simplement de suivre un ou deux cours ayant un rapport avec son travail. Malheureusement, les seuls cours que reconnaisse l'assurance-chômage sont ceux approuvés par les centres d'emplois; c'est pourquoi un grand nombre de professions sont complètement ignorées.» (Charmaine Wood, audiences d'Halifax)

«Il faudrait verser des prestations d'assurance-chômage pour la formation, mais toutefois pas pour une longue période. Dans ce pays, on ne dépensera jamais assez d'argent pour la formation, et surtout pour celle des jeunes.» (Wood Product Manufacturers Association of Nova Scotia, audiences de Charlottetown)

«Il ne faut plus que les allocations de formation soient payées par l'assurance-chômage, notamment pour les apprentis qui reçoivent une formation technique.» (Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, mémoire)

«Le cas des apprentis en stage de formation est, c'est le moins qu'on puisse dire, incorrectement traité par l'administration de l'assurance-chômage.» (Fédération canadienne du travail, mémoire)

On ne peut passer sous silence les programmes d'apprentissage. Plusieurs personnes nous ont fait part des problèmes qui se posent lorsque vient le moment de former des apprentis, du peu d'appui offert par l'assurance-chômage et des retards de paiement. La Commission d'enquête estime que l'assurance-chômage a un rôle minime à jouer pour ce qui est du soutien des prestataires qui suivent ces programmes de formation. Il incombe plutôt aux autorités fédérales et provinciales d'examiner le fonctionnement des programmes d'apprentissage.

Enfin, le fait que certains prestataires soient admissibles aux allocations d'études et de formation destinées à compenser les dépenses qu'entraînent les cours de formation (transport, garderie, livres et fournitures) ne devrait rien changer à leurs prestations. Autrement dit, il ne faut pas considérer le remboursement de ces dépenses comme un revenu devant diminuer les prestations.

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 renvoient le programme d'apprentissage.

«Ce sont les jeunes, et plus particulièrement les jeunes défavorisés, qui touchent les salaires les plus faibles. Si l'on réduit les prestations d'assurance-chômage, notre organisme recommande que le gouvernement apporte son aide aux jeunes, et surtout aux défavorisés, afin de leur permettre de s'inscrire à des programmes de formation débouchant sur un emploi permanent.» (Centre d'orientation professionnelle des jeunes de Windsor, audiences de Windsor)

L'avenir des jeunes

Le cas des jeunes de 15 à 24 ans mérite une attention particulière. La génération issue du *baby boom* a déjà envahi le marché du travail et entraîné un taux élevé de chômage chez les jeunes. On peut en déduire que les jeunes chômeurs seront, en nombres absolus, moins nombreux dans un avenir proche, mais il faudra toujours prévoir des solutions de rechange pour ceux qui seront mal préparés au marché du travail ou qui auront du mal à se plier aux exigences de l'âge adulte. De plus, ceux qui suivent immédiatement la génération en question auront du mal à rivaliser sur le marché du travail avec ces travailleurs plus nombreux, plus âgés et plus expérimentés. Nous devons donc continuer à offrir des programmes spéciaux aux jeunes de 15 à 24 ans qui seront particulièrement défavorisés.

Lorsque le système d'éducation vise principalement à préparer aux études supérieures, ceux qui abandonnent l'école ne se voient guère offrir de possibilités par la suite. Pour régler les problèmes qu'éprouvent beaucoup de jeunes qui cherchent à se tailler une place sur le marché du travail, les pays scandinaves étudient sérieusement le principe d'une «garantie aux jeunes» (voir l'encadré). Les Scandinaves estiment qu'il faut mettre en place une stratégie garantissant à *tous* les jeunes la possibilité de faire des études convenables et d'obtenir un emploi. La formule prévue assurerait l'égalité d'accès au cours secondaire, offrirait une solution de rechange à l'enseignement collégial et universitaire pour

ceux qui ont besoin à la fois de perfectionnement et d'une expérience transitoire entre l'école et le monde du travail, et appliquerait diverses formes de subventions salariales pour faciliter une insertion complète dans la population active.

Les jeunes qui ont quitté l'école avant d'avoir terminé leurs études risquent de grossir les rangs des travailleurs marginaux, à temps partiel et occasionnels; ce sont des candidats tout désignés au chômage chronique. Ces jeunes ont besoin d'un programme complet, semblable au programme scandinave, qui leur permettrait de faire des études et d'acquérir de l'expérience et des compétences. Ce programme serait destiné à tous les jeunes de 15 à 24 ans qui ont décroché du secondaire ou sont défavorisés à un autre titre et qui ont du mal à obtenir un emploi convenable. Pour être efficace, un programme de perspectives pour les jeunes, qui pourra s'appeler le programme Avenir-Jeunesse, devra être souple, être implanté à l'échelle locale et permettre de combiner études et expérience de travail. La formule devra prévoir l'évaluation des participants au moment de l'inscription et la mise au point d'un contrat d'apprentissage adapté aux besoins de chacun. La dernière phase du programme sera conçue le plus possible en fonction d'un emploi et comprendra un stage en milieu de travail. Les activités de service communautaire joueront un rôle important – encore que le travail dans les services publics et dans l'entreprise ne devront pas être exclus.

Contrairement aux programmes antérieurs comme Katimavik, ce programme s'adressera aux jeunes qui sont les moins motivés et qui ont le plus de difficultés à s'adapter à l'école traditionnelle. Son budget devrait être fonction de ce qu'il en coûterait ultérieurement si l'on n'intégrait pas ces jeunes dans notre vie socio-économique²². Pour les jeunes Canadiens qui n'ont pas l'instruction ni les qualifications nécessaires pour obtenir un emploi stable et satisfaisant, un tel programme offrira une solution de rechange au travail instable et mal

«Nous devons donc inciter nos jeunes à aller voir ailleurs, qu'il s'agisse de l'Australie ou d'Halifax, du continent africain ou de Moose Jaw. Toutefois, avant de les laisser partir, il serait bon qu'ils aient une certaine expérience. Pour acquérir cette expérience, il faudrait que nos jeunes travaillent dans l'entreprise privée, ou en fait dans la Fonction publique, et que pendant deux ans ils soient considérés comme faisant partie d'un effectif «auxiliaire», ce qui ne modifierait pas de la sorte l'effectif en place. Par ailleurs, ils recevraient la première année un salaire au taux minimum, et une augmentation de 15 % la seconde année. La première année serait entièrement subventionnée par les administrations fédérale et provinciales, et la seconde à parts égales par le gouvernement et l'employeur.» (Chambre de commerce de Corner Brook, mémoire)

«Vous constaterez sans doute qu'un grand nombre de nos membres, ici même en Saskatchewan, sont d'avis que notre pays n'a pas fait grand-chose dans le domaine de la formation et du recyclage, et que dans ce domaine, les Européens et les Asiatiques nous montrent peut-être l'exemple à suivre. Des programmes de cette envergure, qui permettraient d'adapter les compétences et les aptitudes afin de faire face à la nouvelle technologie, ne peuvent être coordonnés que dans le cadre d'une stratégie nationale relevant d'un ministère.» (Chambre de commerce de la Saskatchewan, audiences de Regina)

Une garantie aux jeunes : le modèle suédois

Tous les Suédois de moins de 20 ans qui ne sont pas inscrits à plein temps dans un établissement d'enseignement, sont admissibles à un programme de formation professionnelle ou placés dans un emploi spécialement réservé aux jeunes.

Les jeunes qui quittent l'école avant d'avoir terminé leurs études sont inscrits à des programmes professionnels visant à les ramener au système d'enseignement secondaire normal.

Les emplois réservés aux jeunes garantissent quatre heures de travail par jour au salaire syndical, dans les trois semaines suivant l'inscription au service d'emploi local. Des comités locaux composés de représentants des syndicats, des employeurs et des organismes communautaires, coordonnent les efforts des établissements d'enseignement, des autorités locales et du service d'emploi.

La «garantie» est considérée comme une mesure importante pour faciliter le passage de l'école au monde du travail – un passage qui est reconnu comme de plus en plus difficile, avec la disparition de nombreux postes de débutants. Beaucoup d'autres pays européens ont adapté le modèle de la «garantie aux jeunes» à leur situation particulière.

rémunéré ou au chômage – bref, un moyen de sortir de la frustration et de la dépendance. Conçu comme un moyen de faire le pont entre l'école et le monde du travail, il offrira à ceux qui ne répondent pas aux critères académiques ou ne possèdent pas l'intérêt voulu une expérience parallèle à celle de l'université et du collège, et il leur donnera, d'une manière originale, une «deuxième chance».

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral met à la disposition des jeunes un certain nombre de mesures destinées à leur venir en aide. Si l'on créait un nouveau ministère d'État à la Jeunesse, il serait opportun d'envisager le principe d'une garantie aux jeunes ou d'un programme semblable à celui que nous venons de décrire.

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.
-

Conclusion

À l'échelle nationale, relever le niveau d'instruction de la population active, c'est accroître la compétitivité du Canada dans le monde. Sur le plan personnel, s'instruire et acquérir des compétences, c'est augmenter ses chances d'emploi. En investissant dans l'éducation, nous pourrions donc élargir nos perspectives d'avenir, tant comme pays que comme individus.

L'éducation est un processus ininterrompu d'expérience et d'apprentissage qui dure toute une vie. Dans le contexte d'une stratégie de mise en valeur des ressources humaines, nous proposons les quatre grandes réformes suivantes :

- établir un niveau minimal d'instruction, à l'échelle nationale, qui incitera un plus grand nombre de jeunes à terminer leurs études secondaires;
- lancer une campagne de dix ans visant à supprimer l'analphabétisme chez les adultes;
- donner plus d'importance à l'amélioration des connaissances et des aptitudes de base dans les programmes de formation;
- mettre au point un programme Avenir-Jeunesse dont le but sera de donner des connaissances pratiques, des connaissances générales et une expérience de travail aux jeunes qui ont abandonné leurs études secondaires.

En 1986-1987, on consacra plus de 34 milliards de dollars à l'éducation à tous les niveaux : 65 % de ce montant ira à l'enseignement primaire et secondaire, 29 % à l'enseignement postsecondaire et 6 % à la formation professionnelle. Au niveau postsecondaire, 71 % des subventions seront versées aux universités et 29 % aux collèges²³. Les ressources disponibles pour l'éducation feront toujours l'objet de demandes concurrentes. Il faut étendre le débat sur la répartition de ces ressources et le faire porter aussi sur l'amélioration de la formation élémentaire et l'élargissement des capacités de recyclage et de perfectionnement. Les ressources prévues pour l'éducation et la formation devraient être réparties de manière à assurer un meilleur dosage des connaissances et des compétences dans la population active.

Il ne suffit pas de redistribuer les ressources existantes. Notre ensemble de mesures correctives et préventives nécessitera des ressources supplémentaires. Les économies réalisées par le nouveau Régime d'assurance-chômage pourront être affectées à des programmes visant l'obtention d'un niveau minimum d'instruction et la suppression de l'analphabétisme chez les adultes, ainsi qu'à l'établissement du programme Avenir-Jeunesse. Consacrer de l'argent à l'éducation est un placement judicieux.

Notes

- 1 Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.
- 2 Canada, Comité sénatorial spécial sur la jeunesse, *Jeunesse : un plan d'action*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 85.
- 3 *Ibid.*, p. 50-51 et 79-80.
- 4 Statistique Canada, cat. 71-001, *op.cit.*, p. 46.
- 5 Statistique Canada, *Fréquentation scolaire et niveau de scolarité*, cat. 92-914, 1984.
- 6 Fondation européenne de la culture, *Education Without Frontiers*, London, Duckworth, 1976.
- 7 Comité sénatorial sur la jeunesse, *op.cit.*, p. 77.
- 8 Statistique Canada, cat. 92-914, *op.cit.*
- 9 Selon les estimations, le coût de mesures systématiques visant à assurer que, d'ici à 1995, tous les Canadiens de 45 ans ou moins aient poursuivi leurs études jusqu'à la 12^e année s'élèverait à 15,8 milliards de dollars. Cette somme serait affectée à un programme accéléré destiné aux gens qui sont présentement âgés de 15 à 34 ans et qui ont quitté l'école avant d'avoir complété la 12^e année, ainsi qu'aux étudiants de moins de 15 ans qui sont toujours à l'école et qui sont susceptibles d'abandonner les études avant d'avoir obtenu leur diplôme. Étalis sur dix ans, ces frais se chiffrent à près de 1,58 million de dollars par année.
Ces prévisions se fondent sur l'hypothèse que la 12^e année est le niveau d'instruction minimal dans une économie industrielle avancée. La somme prévue constitue un montant maximum advenant un taux de participation de 100 %. Le coût réel sera, selon toute probabilité, beaucoup moindre, puisqu'il est peu vraisemblable que le pourcentage des élèves qui ont abandonné l'école et qui s'inscriront, pour le compléter, à un programme intensif de rattrapage soit de 100 %.
Source : C. Forget, «Educational Policy Goals for Canada : Major Trade-offs and Other Issues», dans *Ottawa and the Provinces : The Distribution of Money and Power*, vol. 1, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985.
- 10 Commission canadienne pour l'UNESCO, *L'analphabétisme chez les adultes au Canada : Réflexion pour une action*, Ottawa, 1983.
- 11 Jonathan Kozol, *Illiterate America*, Garden City, New York, Anehon Press, 1985.
- 12 Statistique Canada, cat. 71-001, *op.cit.*
- 13 Canada, Groupe de travail sur le congé de perfectionnement, *Apprendre à gagner sa vie au Canada : Exposé général et points de vue*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 26.
- 14 Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
- 15 Canada, Comité sénatorial permanent des finances nationales, *L'appui du gouvernement fédéral à l'avancement de la technologie : un survol*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 34.
- 16 Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché au travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- 17 Source : Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *Bulletin statistique annuel, Programme national de formation 1984-1985*, Ottawa, 1986.
- 18 Groupe de travail Nielsen, *op.cit.*
- 19 «Lors du processus de consultation, les représentants du monde des affaires et des syndicats ont indiqué qu'ils doutaient que le Système de projections des professions au Canada (SPPC) de la CEIC puisse combler cette lacune.» Groupe de travail Nielsen, *op.cit.*, p. 35.
- 20 Selon des données colligées par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration en 1985, près de 25 000 personnes ont reçu des allocations de formation, pour un montant total de 225 000 \$.
- 21 Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *op.cit.*
- 22 Un million et demi de jeunes Canadiens de 15 à 25 ans sont sans emploi. De ce nombre, 30 % n'ont pas terminé le cours secondaire et sont donc plus susceptibles de demeurer chômeurs.
Si l'on se fonde sur un cours de rattrapage offert présentement au Manitoba, il en coûterait environ 15 000 \$ par personne si l'on mettait sur pied un programme Avenir-Jeunesse pour aider ces jeunes à parfaire leurs études, acquérir des compétences et obtenir un emploi. Si les 150 000 jeunes participaient à un programme du genre, au cours d'une période de dix ans, le coût total serait probablement de 225 millions de dollars par année. Selon le taux de participation au programme manitobain, le coût annuel du programme à l'échelle nationale serait de 90 millions de dollars.
- 23 Statistique Canada, *Statistique de l'enseignement, Estimations 1986-1987*, cat. 81-220, 1986.

Gail Morriscey, soudeuse, Ottawa

Madame Morriscey est une des personnes qui a profité des programmes d'orientation et de formation professionnelle pour apprendre un métier traditionnellement exercé par des hommes et augmenter ainsi ses possibilités d'emploi.

J'ai été serveuse, vendeuse, caissière. . . j'ai même travaillé dans la construction et la démolition. À 22 ans, je voulais me trouver une profession, mais je ne savais pas laquelle choisir. Je suis allée au bureau de la main-d'œuvre, j'ai passé trois heures de tests et j'ai parlé à une conseillère. Elle m'a

expliqué tout ce que je pouvais faire et m'a dit que je réussirais particulièrement bien en dessin industriel ou en informatique.

J'ai d'abord essayé le dessin industriel. J'ai pris des cours de rattrapage en mathématiques et j'ai terminé mes 11^e et 12^e années. . . mais après avoir attendu deux ans pour rentrer dans un collège communautaire, je n'étais pas plus avancée. Je suis retournée au bureau de la main-d'œuvre et, cette fois, la conseillère m'a inscrite à l'IPNT (Initiation aux professions non traditionnelles). Après avoir examiné les diverses possibilités,

j'ai décidé que c'étaient les métiers manuels qui m'intéressaient. Je suis entrée dans un atelier de soudure, et ça m'a fait quelque chose... j'ai vraiment aimé ça. Alors, je me suis inscrite à un cours de soudure dans le cadre du programme IFMT (Initiation des femmes aux métiers et aux technologies).

Je fais maintenant partie du comité consultatif des femmes pour les programmes IFMT et PATH (projet pilote du gouvernement ontarien s'adressant aux femmes) au collège communautaire où j'ai suivi mon cours. Nous révisons les cours, faisons des suggestions et donnons chaque année de notre temps pour aider les responsables du programme et les gens qui nous suivront.

Au début de ma formation, j'ai travaillé à temps partiel comme serveuse et je recevais une allocation de formation. Mais les derniers programmes auxquels je me suis inscrite demandaient beaucoup de temps et il y avait beaucoup de pression... j'ai donc arrêté de travailler et demandé des prestations d'assurance-chômage.

Je n'ai pas fait un coup d'argent en devenant soudeuse, mais ça ne veut pas dire que c'est la même chose pour tous les métiers. Ça fait presque deux ans que je travaille dans le domaine et je suis arrivée à un point où il est difficile d'avancer. À Ottawa, un bon soudeur non syndiqué, ayant de l'expérience, peut se considérer chanceux s'il fait 9 \$ l'heure... Je ne gagne pas autant. De plus, les conditions de travail ne sont pas très stables. Je pense maintenant à faire autre chose.

Je pense encore à un emploi non traditionnel à cause de mes études, de ma formation et des connaissances que j'ai acquises grâce à ces pro-

grammes. Je suis vraiment contente de les avoir suivis... j'ai l'impression d'avoir une longueur d'avance sur bien d'autres femmes.

Je crois que les conseillers du bureau de la main-d'œuvre sont maintenant bien au courant des programmes pour les femmes et du fait que de plus en plus de femmes s'intéressent aux professions non traditionnelles. À l'époque, ils ont fait de leur mieux mais, dans mon cas, j'ai l'impression qu'ils ne connaissaient pas très bien les programmes. Je les comprends, parce qu'ils réfèrent des gens à des programmes et n'entendent plus parler d'eux... ce sont les conseillers d'un côté et les programmes de l'autre, et il n'y a jamais vraiment de rapport entre les deux. Les conseillers ne suivent pas les gens et n'ont aucune idée des résultats.

Les conseillers étaient toujours là si j'avais besoin de leur parler. Je suis contente d'avoir eu une aide financière. Ça a fait toute la différence. Il m'aurait fallu beaucoup plus de temps pour faire ce que j'ai fait sans cette aide. Mais cette fois, je ne veux pas vraiment d'allocations de formation ou quoi que ce soit. J'aimerais m'en sortir seule si possible. Le bureau de la main-d'œuvre m'a aidée un bon coup, mais je ne veux plus compter sur eux pour me recycler.

Je recommande aux autres femmes d'essayer des professions non traditionnelles, surtout quand elles ont des emplois sans possibilités d'avenir. J'ai maintenant l'impression de pouvoir relever des défis et j'ai une nouvelle attitude... Je suis plus optimiste et je crois pouvoir en faire beaucoup plus qu'avant.

Cinq femmes

Voici un extrait d'une entrevue de groupe menée par Kayro Communications Inc. dans le cadre d'une étude sur les conséquences sociales du chômage. Maria est une travailleuse immigrante; Diane, plus âgée, est veuve depuis peu; Michèle est formée dans un domaine traditionnellement réservé aux hommes; Rachel est chef de famille monoparentale et vit de l'aide sociale; et Joanne est autochtone.

Maria : Ma formation et mes antécédents de travail sont assez variés. Mon dernier emploi a duré cinq ans. Je travaillais dans un centre d'accueil de quartier. On m'avait engagée parce qu'on avait besoin de quelqu'un qui parle le portugais. J'ai beaucoup appris, j'ai suivi des ateliers et des cours et j'ai obtenu un certificat de travailleuse sociale. J'étais sous-payée, de sorte qu'au bout de cinq ans j'en ai eu assez. . . et je suis partie. C'était en décembre 1984; je suis donc en chômage depuis un peu plus d'un an. Comme je ne savais pas trop ce que je voulais faire, j'ai demandé de l'assurance-chômage et j'ai pris mon temps. J'ai profité de l'été. Je ne me faisais pas de souci. À l'automne, j'ai commencé à faire des demandes d'emploi et j'ai décidé d'abandonner le travail social. Je n'ai pas suffisamment de formation ni d'expérience. . . J'ai songé à retourner aux études, mais il me fallait travailler parce que mes prestations d'assurance-chômage étaient sur le point de s'arrêter. Je me suis demandé ce que je pourrais faire d'autre. . . J'ai donc commencé à présenter des demandes pour différents postes. J'ai parlé à tous les gens que je connais et je n'ai rien obtenu encore. Je manque d'agressivité. . . et il me semble que j'ai de moins en moins confiance en moi . . . vraiment de moins en moins confiance. . .

Diane : C'est pour moi très, très angoissant d'être en chômage. . . je dois constamment penser à mon âge. Il y a beaucoup de gens plus jeunes. . . qui ont plus d'instruction que moi, alors je m'interroge vraiment sur mes chances. . . et au lieu de me placer dans cette situation-là, je reste chez moi. Je me cache. . . j'évite tous les endroits où je pourrais rencontrer d'anciens collègues. . . je ne veux pas avoir à donner d'explications. À personne.

Maria : Vous voyez, il y a tous ces problèmes. . . je les vois chez tellement de femmes, en particulier dans notre catégorie d'âge (la quarantaine). Il y a quelques années, on pouvait obtenir un emploi et apprendre sur le tas; ça n'est plus possible aujourd'hui. Je n'ai jamais imaginé que ce serait aussi terrifiant. Jamais auparavant je n'ai eu peur de chercher du travail.

Michèle : Je suis retournée aux études en mars dernier pour suivre un cours de perfectionnement en entretien des ordinateurs – comment réparer les périphériques, les unités de disques et ce genre de choses. J'ai postulé pour 265 postes dans l'électronique depuis avril 1984; j'ai eu 47 entrevues; j'ai passé 34 examens techniques avec ces 47 entrevues, je les ai tous réussis. . . et n'ai pas été embauchée. . . Je songe à laisser tomber l'électronique. Mes prestations d'assurance-chômage ont cessé il y a des mois. J'ai travaillé sans déclarer l'argent que je gagnais pendant que je recevais de l'assurance-chômage. . . Je suis également maquilleuse agréée et coiffeuse. Je m'occupe de l'entretien d'un immeuble; je fais toutes sortes de travaux – du plâtrage, par exemple. Je fais des remplacements pour la commission scolaire de Vancouver. Je donne des cours de base en électricité et en installation de circuits électriques résidentiels; je m'arrange pour ne pas me sentir inutile et ignorante. . . Tout cela contribue à maintenir mon moral. . . je serai bientôt en chômage depuis deux ans et je ne sais pas combien de temps ça durera. J'en parle à mes amis, car c'est comme ça qu'on trouve du travail. . .

C'est ridicule, mais ce n'est pas dans les annonces classées des journaux ni au Centre d'emploi du Canada qu'on trouve du travail.

Diane : Je ne crois pas que ce soit ma faute si je suis en chômage. Il y a pas mal de choses que je pourrais faire très bien, je pourrais être fidèle à une compagnie et faire du bon travail. Je sais que j'en suis capable. Ce n'est pas que je ne fasse aucun effort ou que je ne sois pas compétente. Le problème, c'est que je n'entre dans aucune catégorie.

Rachel : Ça me frustre de penser que je suis chômeuse. Alors, je vais voir ma famille, et mes proches me disent ce que j'ai besoin d'entendre sur mes compétences pour sortir de la dépression où je me retrouve quand je

suis en chômage. Il faut se battre pour joindre les deux bouts. On se sent humilié, on ne peut pas suivre ses amis lorsqu'ils sortent et s'amuse parce qu'eux, ils ont du travail. On reste derrière... On a horreur de donner des explications. Je m'isole jusqu'à ce que je retrouve le moral et puisse recommencer à chercher du travail.

Joanne : Le monde est ce qu'il est et nous avons complètement perdu de vue comment la vie devrait être. On nous dit qu'il faut faire des compromis... mais je ne veux pas travailler chez MacDonald's. Je dois trouver quelque chose qui m'aïlle. Je ne veux pas faire un travail auquel je ne crois pas.

De nouvelles formules de travail

Introduction

Tout porte à croire que les travailleurs canadiens seront de plus en plus appelés à s'adapter au changement. C'est pourquoi il est important que l'organisation du travail soit plus souple. L'accroissement du taux d'activité des femmes, la baisse de la natalité, l'augmentation du nombre de familles monoparentales et de familles où plus d'une personne touche un revenu, le vieillissement de la population, toutes ces transformations sociales obligent à modifier les lignes de conduite et les usages administratifs. Le Régime d'assurance-chômage doit lui aussi s'adapter aux nouvelles circonstances pour répondre aux nouveaux besoins.

La recherche des moyens de rendre l'organisation du travail plus souple soulève les questions suivantes :

- De quelle manière les modalités d'emploi changent-elles?
- L'augmentation du travail partagé et du travail à temps partiel n'est-elle qu'une réaction à la récession ou va-t-elle se poursuivre?
- Aura-t-on davantage recours au travail partagé pour éviter les mises à pied massives?
- Quels effets les modifications des lignes directrices sur la retraite et les pensions auront-elles sur le taux d'activité?
- Quelle incidence ces changements ont-ils sur l'assurance-chômage?

Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux systèmes, c'est-à-dire aux modes d'organisation du travail qui offrent à tous un plus grand choix et qui permettent d'adapter le marché du travail même au changement. Tout au long de ce rapport, nous soulignons la nécessité de s'adapter au changement. L'évolution technologique, l'évolution des accords de commerce et la déréglementation en font une nécessité vitale. Chacun de ces phénomènes provoquera des bouleversements importants dans des secteurs comme ceux des transports et des communications, et les travailleurs de ces secteurs, comme ceux des industries, des professions ou des régions en perte de vitesse, seront obligés de s'adapter. D'après la Commission Macdonald et d'autres intervenants, le Régime actuel d'assurance-chômage retarde peut-être l'adaptation. Ainsi, il est possible que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional encouragent les travailleurs à demeurer dans des régions où ils ont peu de chances de trouver un emploi; ou encore que les employeurs aient recours au régime pour subventionner des licenciements temporaires, sachant que les prestations d'assurance-chômage leur permettront d'avoir une main-d'œuvre à leur disposition.

«Nous recommandons que le travail à temps partiel, le travail partagé, les horaires souples et toutes formes de modifications du temps de travail soient encouragés afin d'offrir à la population active un éventail de moyens adaptés aux défis modernes et aux nouvelles responsabilités (hommes enfin responsables des enfants par goût ou par la force des choses, femmes au travail) mais avec des avantages.» (Réseau d'action et d'information pour les femmes, mémoire)

«Je pense qu'à l'avenir l'accent sera mis sur le travail à contrat et les emplois de courte durée, non pas parce que les travailleurs le veulent mais plutôt parce que c'est ainsi que vont les choses. On verra donc un plus grand nombre de personnes chercher du travail à un moment donné et ce, non pas en raison des changements technologiques ou bien des fluctuations dans le cycle des affaires, mais parce que les travailleurs seront engagés pour des périodes plus courtes. Il faut donc que les structures de l'assurance-chômage soient modifiées pour faciliter la recherche d'emploi.» (Women for Economic Survival, audiences de Victoria)

«La question de la mobilité me préoccupe tout particulièrement. À mon avis, je ne vois pas comment on pourrait obliger quelqu'un du Cap Breton à déménager en Alberta ou bien à Toronto. Je pense qu'il incombe au gouvernement ou au système de créer des débouchés suffisamment intéressants pour inciter les gens à prendre une telle décision. Je suis d'avis qu'on ne devrait pas retirer ses prestations à un individu de 50 ou 55 ans qui a très peu de possibilités de trouver un autre emploi, pour qu'il se déplace dans une autre région, loin de ses enfants, de sa famille et de son milieu.» (Métallurgistes unis d'Amérique, audiences d'Ottawa)

«Il y a des collectivités entières où la demande de main-d'œuvre stagne ou diminue, tandis qu'elle augmente rapidement dans d'autres régions. Par conséquent, la réinsertion des chômeurs nécessite le déplacement d'un grand nombre de gens des premières régions aux secondes. Il y a des temps où ce mouvement pourrait être accéléré et rendu moins pénible par un prêt ou une subvention.» (Conseil du travail du district de Sarnia, mémoire)

«Les Terre-Neuviens sont des gens qui cherchent activement du travail et qui sont beaucoup plus mobiles que les Ontariens.» (Pat Kerans, mémoire)

Nous avons déjà souligné que le nombre de travailleurs qui restent en chômage pendant plus de six mois a considérablement augmenté depuis 1980 – phénomène inconnu depuis la crise des années 1930. Par conséquent, il est essentiel d'en faire davantage pour aider ces travailleurs à s'adapter.

Le chômage de longue durée a un effet «boule de neige» : plus on est en chômage longtemps, plus on a de la difficulté à trouver du travail. En règle générale, cette forme de chômage tient à des causes structurelles, c'est-à-dire découle d'une transformation du marché du travail. Pour trouver un emploi, le chômeur peut donc être appelé à se recycler ou à s'installer dans une autre localité. Quoique relativement peu nombreux, les gens qui sont en chômage pendant une longue période n'ont pas moins besoin d'une aide spéciale.

Toutefois, le déplacement des emplois n'a pas toujours que des effets négatifs. Dans certains cas, les travailleurs profiteront de l'occasion pour trouver un meilleur emploi, pour se recycler ou se perfectionner, pour lancer une entreprise ou pour changer d'orientation. Les décideurs devront donc adopter des mesures incitatives qui faciliteront le processus d'adaptation au marché du travail au lieu de le retarder. Ces mesures devront permettre de réduire le plus possible le coût de la perte de production attribuable à la main-d'œuvre inactive.

Les objectifs des mesures axées sur l'adaptation sont les suivants :

- faciliter et encourager la transition de la main-d'œuvre, des secteurs en perte de vitesse vers les secteurs en expansion;
- réduire les coûts personnels et sociaux du déplacement des emplois;
- offrir à chacun plus de latitude pour décider de la place qu'il veut occuper sur le marché du travail.

Tout programme d'adaptation de la main-d'œuvre doit offrir des solutions aux problèmes des diverses catégories de personnes : travailleurs à l'emploi de la même entreprise depuis longtemps, travailleurs vivant dans des régions rurales ou défavorisées, travailleurs ayant peu d'instruction ou dont les compétences sont désuètes, travailleurs qui exercent une profession en voie de disparition, travailleurs âgés.

Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs et le nouveau Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés, annoncé en 1986, visent à régler certains des problèmes des travailleurs âgés. Le Compte cumulatif d'emploi, que nous proposons au chapitre 7, s'ajoute à ces mesures; il permettra aux travailleurs d'accumuler des droits aux prestations qui leur seront utiles dans des situations particulières.

L'aide à la mobilité

En règle générale, un grand nombre de gens sont touchés par le déplacement de la main-d'œuvre des régions ou des industries en déclin. Par ailleurs, il est parfois dans l'intérêt de tous que des emplois, des usines ou des travailleurs soient déplacés même si, dans l'immédiat, l'adaptation est difficile. Il faut donc atténuer le plus possible les conséquences pénibles de ces déplacements.

À l'heure actuelle, l'aide à la mobilité relève de plusieurs programmes fédéraux : le Programme de mobilité du Canada, le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre et, jusqu'à un certain point, le Programme canadien pour un renouveau industriel.

Le Programme de mobilité du Canada facilite le déplacement des travailleurs en chômage, sous-employés ou sur le point de perdre leur emploi. Il encourage les travailleurs à chercher un emploi qui leur convient dans les régions avoisinantes et les aide à se réinstaller lorsqu'ils ont trouvé du travail. Il aide également les travailleurs qui doivent se déplacer pour obtenir des services d'emploi non offerts dans leur localité ou pour accepter un emploi d'une durée de six semaines à neuf mois (y compris un emploi agricole); enfin, il subventionne le trajet quotidien des ouvriers agricoles qui n'habitent pas sur la ferme où ils travaillent. On estime que le budget de ce programme s'élèvera à 10,3 millions de dollars en 1986-1987¹. Les frais de réinstallation comptent pour près de 60 % de cette somme.

Les trois autres programmes prévoient des mesures d'aide à la mobilité qui, se recoupant dans plusieurs cas, visent à faciliter l'adaptation des industries ou des collectivités. Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie a pour objectif d'encourager les employeurs et les travailleurs à régler les problèmes que soulève ou que risque de soulever la réduction du personnel dans une *entreprise* donnée. Le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre met l'accent sur les problèmes de démembrement des *collectivités*. Enfin, le Programme canadien pour un renouveau industriel s'applique aux *industries* du textile, du vêtement, de la chaussure et du tannage. Les recouvrements entre les divers programmes (les éléments d'adaptation de la main-d'œuvre des deux derniers programmes sont mis en œuvre par le personnel du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie) ont amené le Groupe de travail Nielsen à recommander le fusionnement de tous les services en un seul programme². Nous sommes d'accord avec cette recommandation.

«Le gouvernement non seulement pourrait, mais devrait assurer une meilleure coordination qu'il ne l'a fait par le passé pour permettre aux travailleurs des régions en crise de se déplacer vers celles où il y a du travail.»

(Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 254, audiences de Calgary)

«La décision de raccourcir les périodes de référence et de rallonger les périodes d'admissibilité aux prestations dans les régions connaissant un taux de chômage élevé a en fait incité les travailleurs à rester dans leurs régions et à conserver leurs emplois. Ceci n'a pas permis à la main-d'œuvre d'évoluer et de connaître la migration, le recyclage et des méthodes plus dynamiques de recherche d'emploi.» (Chambre de commerce régionale de Surrey, audiences de Vancouver)

Recommandation

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

La mobilité n'est cependant pas un remède à tous les problèmes qui se posent sur le marché du travail. Dans une économie où sévit le chômage structurel, il est essentiel de favoriser l'adaptation de la main-d'œuvre. Or les programmes actuels ne s'appliquent que dans certaines situations et sont fonction des caractéristiques des collectivités ou des industries. Plusieurs personnes ont l'impression que l'influence politique joue un rôle dans la répartition de l'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre. Nous estimons qu'il faudrait désormais distinguer entre développement industriel et adaptation de la main-d'œuvre et accorder l'aide à la mobilité tout autant en fonction des besoins du travailleur que de ceux de l'industrie. Le programme fusionné d'aide à la mobilité serait en outre plus efficace s'il comportait des critères moins restrictifs

«Nous n'acceptons pas l'affirmation de la Commission Macdonald selon laquelle l'assurance-chômage a grandement contribué au chômage dans ce pays du fait qu'elle a découragé les Canadiens d'accepter des emplois ou de se déplacer dans des régions du pays où il y a plus d'emplois.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du gouvernement du Manitoba, audiences de Winnipeg)

d'admissibilité et s'il s'adressait à ceux et celles qui déménagent pour acquérir une formation. Les programmes actuels sont des mécanismes de remboursement des dépenses, non des programmes de soutien du revenu. Le Compte cumulatif d'emploi, dont nous recommandons la création au chapitre 7, aiderait les travailleurs qui ont besoin de maintenir leur revenu au moment où ils prennent des mesures pour s'adapter à l'évolution du marché du travail.

Recommandation

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.

«Il existe dans ce pays un bassin de travailleurs qui seraient prêts à opter pour le travail à temps partiel si les conditions et les avantages qui y sont liés à tous égards étaient les mêmes que ceux dont jouissent les travailleurs à plein temps. Cela est tout particulièrement vrai pour certains employés dans les régions où le taux de chômage est élevé ou bien lorsque les services de garderie ne sont pas adéquats, ou encore pour ceux qui sont sur le point de prendre leur retraite et qui désirent se retirer graduellement du marché du travail.» (Association des économistes, sociologues et statisticiens(nes), mémoire)

«[Nous recommandons] des déductions d'impôt sur le revenu pour les personnes qui travaillent au même salaire horaire pendant six heures par jour, au lieu de huit heures par jour, égales à la perte de gains bruts, ainsi que des stimulants fiscaux pour les entreprises qui autorisent les heures flexibles dans les régions où cela est possible.» (Fédération du travail de la Colombie-Britannique, Centre d'aide aux chômeurs, audiences de Vancouver)

La souplesse dans l'organisation du travail ³

C'est dans le contexte d'une stratégie de mise en valeur des ressources humaines que nous devons considérer le rôle futur du Régime d'assurance-chômage. Celui-ci reste un régime de remplacement du revenu fondé sur les principes de l'assurance sociale, qui protège les travailleurs en cas de perte d'emploi et d'interruption de salaire. Il doit toutefois être adapté de façon à favoriser la souplesse dans l'organisation du travail.

On dit que l'organisation du travail est souple s'il est possible de travailler selon des modalités autres qu'à plein temps de 9 à 5, cinq jours par semaine, 52 semaines par année, exception faite des vacances. On pourrait inclure dans ces modalités le travail partagé, l'occupation d'un emploi après 65 ans, le travail à temps partiel, la retraite anticipée, la semaine de moins de 40 heures ou de moins de cinq jours, et ainsi de suite. Lorsque le Régime d'assurance-chômage a été conçu, la plupart de ces autres modalités d'emploi ne présentaient aucun intérêt pour bien des Canadiens.

Nos valeurs sociales déterminent largement la façon dont nous percevons le monde du travail. Or, depuis quelques décennies, l'importance relative du travail par rapport aux loisirs et aux activités axées sur la famille, le nombre d'années consacrées aux études et l'âge de la retraite ont beaucoup changé. Maintenant qu'un nombre croissant d'employeurs et de travailleurs canadiens veulent être en mesure de choisir l'organisation du travail qui leur convient, le Régime d'assurance-chômage doit tenir compte de l'évolution des modes de vie. De fait, s'il est vrai que la structure globale de l'économie est en mutation, la diversité des formules d'emploi pourrait faciliter l'adaptation à une économie plus stable et plus florissante. Autrement dit, la souplesse dans l'organisation du travail pourrait en soi conduire à une diminution du chômage et, par conséquent, à une utilisation plus efficace de l'assurance-chômage. Par contre, si l'économie ne s'adapte pas, les travailleurs compteront davantage sur l'assurance-chômage.

Les solutions de rechange

En 1985, l'American Management Association a analysé les nouvelles formules d'organisation du travail utilisées par ses membres, et notamment leur incidence sur les conditions de travail et la structure organisationnelle des entreprises. Vingt et une formules de rechange ont été analysées. Elles comprenaient les formules axées sur l'emploi (partage de poste, travail à domicile, préretraite); les formules axées sur la qualité de la vie au travail (intéressement, horaires flexibles, comités mixtes patronaux-syndicaux); les formules axées sur la structure de l'organisation (travail par projet et organisation matricielle); et les formules axées sur la participation des salariés au capital-actions et à la gestion, telles que l'actionnariat et les groupes de travail autogérés (voir l'encadré). Les conclusions de cette analyse pourraient vraisemblablement s'appliquer au Canada puisque les milieux de travail au Canada et aux États-Unis se ressemblent beaucoup. L'enquête a révélé que plus de 80 % des participants appliquaient déjà au moins une formule nouvelle dans l'organisation du travail et que près de 75 % en utilisaient plusieurs.

Dans son rapport, l'association conclut que ce large recours aux nouveaux modes d'organisation du travail s'explique par le fait que les gens ne sont pas satisfaits du «modèle» classique. Ce mécontentement tient, d'une part, aux pressions exercées par la concurrence et, d'autre part, aux restrictions imposées à l'essai de nouvelles méthodes de travail. Prises dans le courant du changement économique et social, les entreprises ne peuvent plus compter sur les méthodes établies pour combattre efficacement les maux actuels.

On ne connaît pas encore très bien toutes les nouvelles formules d'organisation du travail, ni les retombées positives qu'elles peuvent avoir. Paradoxalement, à cause du succès même de ces formules, les entreprises sont peu disposées à diffuser leurs idées ou à faire part de leurs expériences et des résultats obtenus. Les autres n'ont donc pas la chance de profiter des innovations.

Certaines formules de rechange – le travail à temps partiel, le partage de poste et le travail partagé indemnisé – ont des répercussions directes sur le revenu salarial et, par voie de conséquence, sur l'assurance-chômage. On entend par travail à temps partiel le travail d'une durée inférieure au nombre normal d'heures fixé par semaine pour les personnes effectuant un travail similaire⁴, et par partage de poste, le partage d'un emploi à plein temps entre deux personnes ou plus. Quant au travail partagé indemnisé, donnons-en comme exemple une entreprise qui a du travail pour 600 personnes mais qui en compte 800 sur ses registres de paye, et qui garde ces 800 personnes à son emploi, chacune travaillant 25 % de moins et étant indemnisée partiellement par le Régime d'assurance-chômage.

Le partage de poste

Le partage de poste suppose la restructuration permanente d'un emploi à plein temps en deux emplois à temps partiel (ou toute autre variante créant un nombre de postes à temps partiel supérieur au nombre de postes à plein temps). Cette formule suscite de plus en plus d'intérêt parce qu'elle offre une réponse aux besoins et préférences des parents

«Le travail à temps partiel est à la hausse au Canada. La plupart des personnes employées à temps partiel sont des femmes. Pour certaines, c'est la meilleure solution en raison de la foule de responsabilités qu'elles doivent assumer à la maison. Pour beaucoup, le temps partiel est la seule forme de travail disponible, étant donné leurs aptitudes "monnayables". On trouve ces femmes dans la vente, aux guichets des banques, effectuant des travaux de commis, de secrétariat et de nettoyage.» (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

«Il existe de véritables lacunes dans la *Loi sur l'assurance-chômage* pour ce qui est des avantages sociaux qu'elle confère aux travailleurs à temps partiel. En effet, la majorité des personnes qui travaillent à temps partiel sont des jeunes qui essaient d'entrer sur le marché du travail et des femmes qui, elles, essaient d'y revenir. Dans le Nord, il y a peut-être même un pourcentage encore plus élevé d'autochtones qui travaillent à temps partiel.» (Fédération du travail des Territoires du Nord-Ouest, audiences de Yellowknife)

qui travaillent à l'extérieur et des gens qui voudraient prendre une retraite partielle.

Le travail à temps partiel

Comme l'indique le récent rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, le nombre d'emplois à temps partiel a augmenté rapidement depuis une dizaine d'années. En 1985, plus de 1,7 million de personnes occupaient un poste à temps partiel au Canada – soit 15,5 % du nombre total d'emplois. En 1976, les chiffres correspondants étaient de 1 million et de 11 % du nombre total d'emplois⁵. On s'attend à ce que cette tendance à la hausse se maintienne.

D'après l'Enquête sur la population active, les travailleurs à temps partiel sont ceux qui travaillent habituellement moins de 30 heures par semaine. Sont exclus de cette catégorie les gens qui, dans l'exercice de certaines professions (personnel des compagnies aériennes, camionneurs et professionnels du spectacle, par exemple), travaillent

Les 21 formules de rechange dans l'organisation du travail

Groupe 1 : formules de rechange axées sur l'emploi

Diversification des tâches : Désigne un grand nombre de formules visant à confier aux salariés des tâches plus variées et une plus grande responsabilité dans la prise de décisions.

Travail à domicile : Entente en vue de l'exécution d'une partie du travail à domicile, de façon régulière. (N'est pas un simple arrangement temporaire en cas de maladie, de grossesse, etc.)

Formation polyvalente : Formation permettant aux travailleurs d'acquérir des compétences plus poussées que celles dont ils ont besoin à leur poste actuel, dans le but de les rendre polyvalents et de les amener à travailler dans d'autres secteurs.

Emplois à temps partiel «permanents» : Ententes permettant aux travailleurs à temps partiel d'obtenir les avantages d'un emploi à plein temps.

Partage de poste : Partage entre deux personnes ou plus d'un emploi normalement occupé par une seule personne.

Transition à la retraite : Mécanismes permettant aux personnes qui approchent de la retraite ou qui sont retraitées de continuer d'être utiles tout en travaillant à leur guise (par exemple, à temps partiel).

Rotation organisée des emplois : Rotation des travailleurs pour leur faire exécuter d'autres emplois et d'autres tâches dans

le but d'élargir leurs connaissances et de les rendre polyvalents.

Groupe 2 : formules de rechange axées sur la qualité de la vie au travail

Intéressement en fonction du rendement : Mécanisme permettant de redistribuer aux travailleurs une partie des bénéfices réalisés grâce à l'amélioration de leur rendement. (Par exemple : plan Scanlon et «Improshare».)

Horaires flexibles : Organisation du travail permettant aux salariés de décider dans une certaine mesure de leurs heures de travail.

Semaine comprimée : Semaine de travail de 40 heures comprimée en 4 jours, ou arrangements semblables.

Cercles de qualité ou équipes de résolution de problèmes : Groupes d'employés chargés de résoudre les problèmes ou de traiter de certaines questions ayant trait à leur service.

Comités mixtes patronaux-syndicaux : Groupes où sont représentés l'employeur et le syndicat, constitués pour discuter des questions qui se posent sur les lieux de travail et pour lesquelles rien n'est prévu dans les conventions collectives.

Conseils d'entreprise ou conseils d'information : Conseils où sont représentés tous les niveaux et toutes les fonctions de l'organisation, où l'on communique des renseignements et l'on discute des questions se rapportant à un service.

Formation en gestion participative :

Formation conçue spécialement pour permettre aux travailleurs d'acquérir les connaissances et les compétences voulues pour être plus autonomes par rapport à l'autorité hiérarchique.

Rémunération en fonction des aptitudes et des compétences : Système visant à rémunérer les travailleurs en fonction de leurs compétences, qu'ils les utilisent ou non dans le cadre de leur emploi.

Groupe 3 : modification de la structure de l'entreprise

Équipes chargées de projet ou organisation par projet : Systèmes souples, à grande échelle, permettant de regrouper les gens dans le but de leur confier des tâches et des projets précis. Les relations avec les services fonctionnels sont souples. Le principal responsable est le directeur de projet.

Structure de type matriciel ou à liaisons multiples : Structure selon laquelle les employés relèvent simultanément de deux ou de plusieurs secteurs de l'organisation, par exemple, d'un directeur fonctionnel (ventes, fabrication) et d'un directeur de la production.

Groupe 4 : participation des travailleurs au capital-actions et à la gestion

Groupes de travail semi-autonomes ou autogérés : Groupes de travailleurs chargés d'importantes responsabilités en ce qui concerne leur travail ou leurs produits.

habituellement moins de 30 heures par semaine, mais dont l'activité est essentiellement à plein temps. De plus, pour définir la population active à temps partiel, on exclut les travailleurs à temps partiel qui cherchent un emploi à temps plein.

Dans une large mesure, ce sont les contraintes imposées par les dispositions fiscales, la législation sur les normes d'emploi et les pratiques administratives d'organismes comme les commissions des relations de travail qui font du partage de poste ou du travail à temps partiel une solution moins attrayante. L'assurance-chômage, par exemple, incite employeurs et travailleurs à préférer le licenciement à la réduction des heures de travail parce que (à l'exception des accords formels de travail partagé aux termes de l'article 37) les prestations sont payables si l'emploi cesse, mais non si la durée du travail est réduite.

Souvent, les employeurs pénalisent les travailleurs à temps partiel. Défavorisés par rapport aux autres employés qui effectuent des tâches

«Mais dans le cas des employés occasionnels ou saisonniers, l'enquête ne reflète que la dernière phase d'emploi. Prenons par exemple la vendeuse à temps partiel qui depuis vingt ans donne un coup de main dans le même magasin au moment des Fêtes ou l'infirmière à temps partiel qui est au service d'un hôpital depuis vingt ans et travaille tous les étés et chaque fois qu'on a besoin d'elle : l'une comme l'autre seront peut-être classées parmi les travailleuses ayant une durée de conservation de l'emploi inférieure à un an.» (Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada*, Ottawa, 1983, p. 64)

Réinvestissement du capital de risque ou promotion de l'esprit d'entreprise :

Mécanisme par lequel on fournit aux salariés les ressources nécessaires pour mettre au point de nouvelles idées ou lancer de nouveaux produits.

Actionnariat ou participation au capital-actions : Programme permettant aux salariés de devenir propriétaires de l'entreprise.

Structure parallèle : Système de gestion du changement, de la qualité de la vie au travail ou d'incitation à l'innovation. Il fonctionne par groupes de travail et par affectations spéciales à l'intérieur d'un système de gestion établi auquel participent fréquemment les cadres supérieurs. Il dispose de ses propres ressources et en est responsable.

Principales conclusions

- **Prolifération de formules de rechange :** Plus de la moitié des entreprises étudiées offraient une formation polyvalente, et plus du tiers appliquaient la formule des horaires flexibles, des emplois permanents à temps partiel et des cercles de qualité. Près de 30 % avaient des équipes chargées de projet. Les cercles de qualité, conçus à l'origine pour régler les problèmes au niveau des ateliers, existent maintenant dans les organismes gouvernementaux et les services publics.
- **Changements durables de l'organisation du travail :** Huit des formules de rechange étant appliquées depuis plus de cinq ans, on peut en déduire qu'elles

sont là pour rester. Il s'agit, entre autres, de la formation polyvalente, des emplois à temps partiel permanents, de la rémunération en fonction des aptitudes et des compétences, des équipes chargées de projet, de l'organisation de type matriciel et de l'actionnariat.

- **Tendances récentes :** Depuis quelques années, ce sont surtout les formules axées sur l'emploi et la qualité de la vie au travail qui ont été adoptées : cercles de qualité, groupes de travail semi-autonomes, travail à domicile, etc. Ces innovations entraîneront probablement moins de changements d'ordre organisationnel.
- **Innovations dans le secteur public :** Conclusion surprenante : en moyenne, ce secteur met actuellement en œuvre plus de solutions novatrices que le secteur privé.
- **Relation curviligne entre syndicalisation et fréquence des solutions innovatrices :** Certaines formules réussissent à mieux s'implanter et à porter des fruits dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : 1) aucun salarié syndiqué; 2) totalité des salariés syndiqués. Il semble qu'entre ces deux extrêmes, c'est-à-dire dans les entreprises regroupant des salariés syndiqués et des salariés non syndiqués, le terrain soit moins propice à l'innovation.
- **Influence de la taille de l'entreprise :** Les petites entreprises semblent être plus favorables à certaines formules de rechange comme le travail à domicile, les groupes de travail semi-autonomes et

les conseils d'entreprise. Par contre, plus de 40 % des grandes entreprises étudiées offraient une formation en gestion participative, programme beaucoup moins fréquent dans les petites entreprises.

- **Productivité et innovation :** On constate que certaines entreprises «progressistes», qui ont adopté plusieurs formules de rechange, ou les ont adoptées plus tôt que la plupart des autres entreprises, ont accru leur productivité. À la longue, l'innovation en milieu de travail donne lieu à des innovations dans les produits et à un accroissement de la rentabilité.

Ces quatre genres de formules d'organisation du travail sont fort différentes les unes des autres. *Les formules de rechange axées sur l'emploi*, qui donnent moins de pouvoirs aux salariés, sont certainement populaires, mais elles ne sont appliquées que dans certains services ou pour certains employés d'une même entreprise. *Les formules de rechange axées sur la qualité de la vie au travail*, par contre, semblent être appliquées à peu près partout dans une même organisation. Les deux dernières catégories de formules de rechange, la *modification de la structure de l'entreprise* et la *participation des travailleurs au capital-actions et à la gestion*, ont une plus grande incidence sur l'organisation et donnent plus de pouvoirs au personnel. Cependant, elles sont surtout utilisées par les cadres et les cols blancs et ne s'appliquent pas aux salariés des niveaux inférieurs de la hiérarchie.

Source : American Management Association, *The Changing American Workplace : Work Alternatives in the '80s*, New York, AMA, 1985.

«Depuis quelque temps déjà, le Conseil ne cesse de répéter qu'une personne qui travaille à temps partiel devrait avoir droit à l'assurance-chômage si elle accomplit un nombre précis d'heures de travail, pendant une période continue d'une année ou plus. Il s'agit là du meilleur moyen de vérifier si elle est intégrée de façon durable au marché du travail et non pas d'un simple critère précisant son revenu minimum et indiquant si son emploi est continu et régulier.» (Conseil canadien du commerce de détail, mémoire)

«Nous voilà encore, en 1986, toujours devant le vieux mythe qui veut que les femmes n'aient pas véritablement besoin des revenus qu'elles rapportent; qu'elles travaillent pour s'acheter des "bébelles"; qu'elles puissent toujours compter sur un homme pour les faire vivre! Par contre, on sait très bien que le nombre de familles pauvres doublerait au Canada si les femmes mariées se retiraient du marché du travail.» (Action-travail des femmes, mémoire)

«On se leurre en croyant que le filet de sécurité sociale, la participation accrue des femmes et le plus grand nombre de ménages à deux salaires rendent moins nécessaires les politiques de plein emploi. Le chômage est très pénible pour les gens sans emploi.» (Social Planning Council of Metropolitan Toronto, mémoire)

identiques à plein temps, ils peuvent être moins payés qu'eux, se trouver privés de leurs droits d'ancienneté ou avoir moins d'avantages sociaux ou de chances d'avancement. En outre, certaines commissions des relations du travail exigent que les travailleurs à temps partiel soient représentés à des unités de négociation distinctes.

Ces questions sont particulièrement importantes pour les femmes, qui représentent 72 % des travailleurs à temps partiel. La majorité des hommes qui travaillent à temps partiel ont moins de 25 ans, et ce n'est que chez les personnes de 65 ans et plus que les hommes sont plus nombreux que les femmes⁶.

De plus, il est possible que la définition donnée dans l'Enquête sur la population active fasse sous-estimer la durée de conservation de l'emploi des travailleurs à temps partiel. Parmi les 1 800 000 travailleurs canadiens qui, en 1981, ont tiré tout leur revenu d'un emploi à temps partiel, 72 % ont touché un salaire inférieur à 5 000 \$. Un autre groupe de 20 % ont gagné de 5 000 à 10 000 \$ et une petite fraction, plus de 20 000 \$⁷.

Où va donc cet argent? On croit en général que le travailleur à temps partiel typique est une femme mariée dont le conjoint a un salaire confortable, ou bien un étudiant à la charge de ses parents. Le salaire qu'il tire de son emploi fournirait donc le superflu dont il pourrait très bien se passer. Perdre un emploi à temps partiel, ce serait tout simplement se passer d'un peu de luxe.

En réalité, comme le montre le tableau 6.1, la plupart des travailleurs à temps partiel contribuent pour beaucoup au revenu familial. Et, puisque la grande majorité d'entre eux gagnent moins de 5 000 \$ par an, il est évident que, dans ces cas, le revenu familial est peu élevé. Le revenu d'un travail à temps partiel est donc nécessaire pour couvrir les dépenses essentielles, particulièrement pour les personnes qui ont des enfants à charge. La perte d'un emploi à temps partiel peut donc être une rude épreuve.

Bien des gens croient également que nombreux sont les travailleurs à temps partiel qui travaillent «au noir» et cumulent deux emplois. Or, aucune preuve solide ne vient étayer cette opinion. En 1985, le cumul d'emplois ne représentait que 1,3 % du nombre total d'heures travaillées par semaine. En outre, ceux qui cumulaient plusieurs emplois et

Tableau 6.1

Proportion du revenu tiré de l'emploi à temps partiel par rapport au revenu familial total tiré d'emplois rémunérés, en 1981

| Travailleurs à temps partiel ^a | Hommes | Femmes |
|---|--------|--------|
| Tous âges confondus | 28 % | 20 % |
| 15 à 24 ans | 25 % | 14 % |
| 25 à 44 ans | 68 % | 25 % |
| 45 ans et plus | 57 % | 23 % |

a Nombre total de salariés ayant travaillé à temps partiel au cours de l'année 1981.

Source : Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 66.

travaillaient en tout plus de 40 heures par semaine représentaient moins du sixième de l'ensemble des travailleurs à temps partiel⁸.

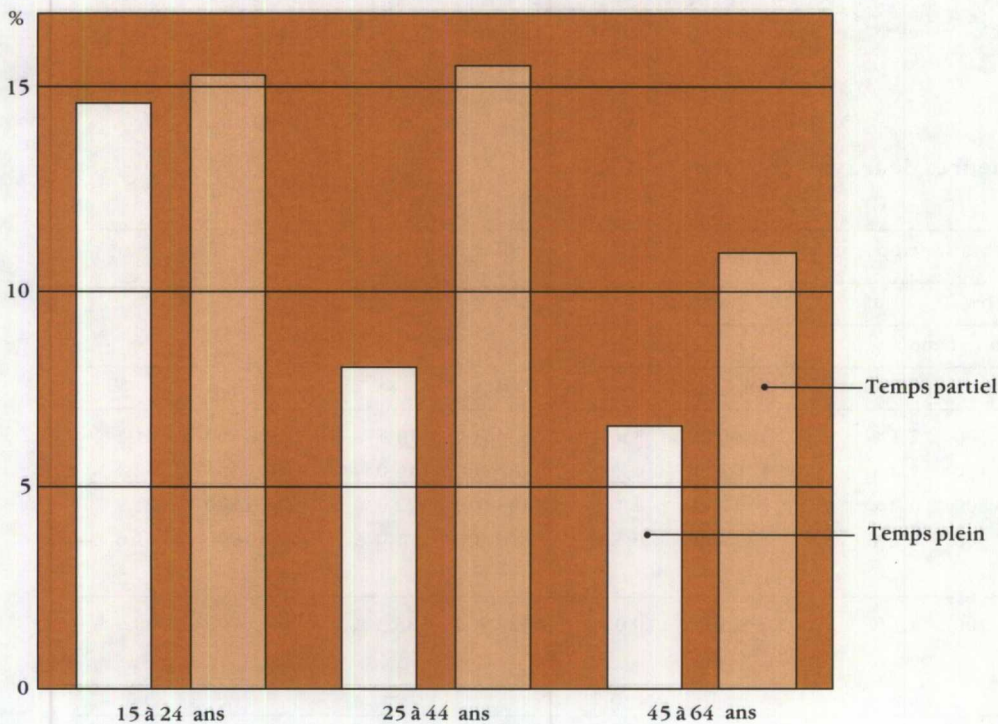
À la lecture du tableau 6.2, on constate que, dans tous les groupes d'âge, le taux de chômage est plus élevé chez les travailleurs à temps partiel que chez les travailleurs à temps plein. Pourtant, dans un grand nombre de cas, ces travailleurs n'ont pas droit à l'assurance-chômage s'ils perdent leur emploi ou s'ils sont temporairement sans revenu. Pour y avoir droit, ils doivent avoir travaillé au moins 15 heures par semaine pour le même employeur. Le tableau 6.3 révèle que 6,6 % des travailleurs (40 % des travailleurs à temps partiel) n'étaient pas, en 1985, admissibles aux prestations d'assurance-chômage car ils travaillaient moins de 15 heures par semaine. La durée moyenne du travail à temps partiel est d'environ 14 heures par semaine.

Cette condition du régime place dans une situation très difficile les nombreuses familles qui doivent compter sur un salaire à temps partiel pour se procurer l'essentiel. Elle est également injuste. Une personne qui travaille régulièrement 14 heures par semaine pendant 50 semaines aura effectué 700 heures de travail à la fin de l'année, tout comme celle qui travaille 35 heures par semaine pendant 20 semaines. Pourquoi prétend-on alors que la durée d'emploi de cette deuxième personne est plus longue que celle de la première? Pourquoi l'une devrait-elle bénéficier de l'assurance-chômage et pas l'autre? L'un de ces revenus

«L'assujettissement à l'assurance-chômage devrait être élargi à tous les emplois à temps partiel afin de tenir compte de l'importance croissante de ce genre d'emplois et des nouveaux régimes de travail.» (Gouvernement du Nouveau-Brunswick, audiences de Fredericton)

Tableau 6.2

Taux de chômage des personnes dont le dernier emploi était à temps plein ou à temps partiel, en 1985



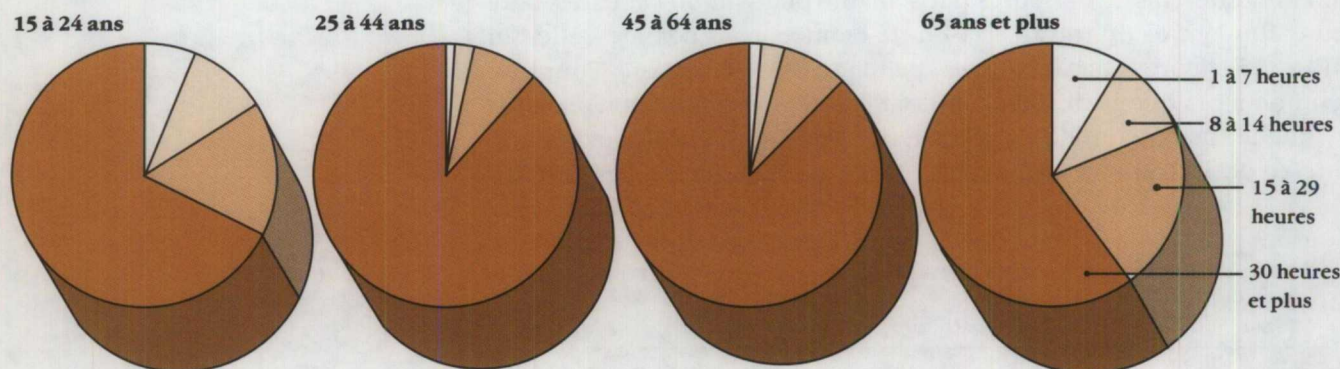
Source : Statistique Canada, données spéciales.

est-il plus «habituel» que l'autre? La perte de revenu, en cas de chômage, est-elle plus grave dans un cas que dans l'autre? Pourquoi l'une de ces personnes a-t-elle droit à une indemnité et pas l'autre?

«Nous demandons l'élimination ou tout au moins la réduction du nombre minimum de semaines d'emploi nécessaires pour que les employés à temps partiel soient admissibles au Régime d'assurance-chômage.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, audiences de Vancouver)

Notre étude de ces questions et de la tendance à la hausse du travail à temps partiel nous a amenés à conclure que les règles d'admissibilité au régime sont injustes et désuètes. Le règlement qui empêche les travailleurs d'accumuler les heures travaillées pour différents employeurs nous paraît également injuste. La facilité administrative, dans ces cas, semble l'emporter sur un des principes fondamentaux de l'assurance sociale, qui est d'assurer une protection au plus grand nombre possible de travailleurs.

Tableau 6.3
Nombre d'employés selon les heures de travail et le groupe d'âge, en 1985
(moyennes annuelles)



Nombre d'employés selon les heures de travail et le groupe d'âge
(moyennes annuelles) 1985

| Groupe d'âge | Emplois à temps partiel ^a | | | | | | Emplois à plein temps (30 heures et plus) | | Total | |
|------------------------|--------------------------------------|-------|---------------|-------|----------------|--------|---|--------|------------|---------|
| | Non assurables | | | | Assurables | | Nombre | % | Nombre | % |
| | 1 à 7 heures | | 8 à 14 heures | | 15 à 29 heures | | | | | |
| | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % |
| 15 à 24 ans | 143 100 | 1,3 % | 237 600 | 2,1 % | 383 000 | 3,4 % | 1 624 900 | 14,4 % | 2 388 600 | 21,1 % |
| 25 à 44 ans | 77 200 | 0,7 % | 133 400 | 1,2 % | 472 200 | 4,2 % | 5 208 700 | 46,0 % | 5 891 500 | 52,1 % |
| 45 à 64 ans | 47 000 | 0,4 % | 76 800 | 0,7 % | 240 200 | 2,1 % | 2 483 500 | 22,0 % | 2 847 500 | 25,2 % |
| 65 ans et plus | 16 100 | 0,1 % | 17 900 | 0,2 % | 39 000 | 0,3 % | 110 800 | 1,0 % | 183 800 | 1,6 % |
| Tous les groupes d'âge | 283 400 | 2,5 % | 465 700 | 4,1 % | 1 134 400 | 10,0 % | 9 427 900 | 83,3 % | 11 311 400 | 100,0 % |

^a Emplois à temps partiel selon la définition de Statistique Canada.

Source : Statistique Canada, données spéciales.

Les conditions économiques et sociales obligeront à faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'organisation du travail. Au chapitre 7, nous proposons de modifier le Régime d'assurance-chômage de façon que le maximum de la rémunération assurable soit établi sur une base annuelle plutôt que sur une base hebdomadaire. Toute personne ayant effectué au moins 350 heures de travail assurable au cours des 52 dernières semaines aura droit aux prestations d'assurance-chômage. Cette réforme rendra le régime plus souple et permettra de lier davantage les prestations à l'activité rémunérée. Dans le cadre de ce régime, il ne sera plus nécessaire, du moins en théorie, de définir l'admissibilité en termes d'heures de travail par semaine. En principe, toutes les heures travaillées seront assurables.

Cette formule risque toutefois de créer des problèmes administratifs et d'occasionner des dépenses supplémentaires, en particulier dans les petites entreprises. La Commission Wallace sur le travail à temps partiel et le Comité Boyer sur l'égalité avaient tous deux recommandé de porter de quinze à huit le nombre minimum d'heures de travail par semaine ouvrant droit aux prestations – recommandation qui a reçu un appui considérable lors des audiences publiques⁹. Il ne faudrait cependant pas abandonner le principe selon lequel toutes les heures travaillées devraient, si possible, être assurables, sous prétexte que son application risque de soulever des problèmes. Pour des raisons pratiques, et conformément à notre recommandation d'instaurer progressivement le nouveau régime que nous décrivons au chapitre 7, il conviendrait de rendre un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel admissibles au régime, en commençant par ceux qui travaillent au moins huit heures par semaine. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, pour sa part, devrait étudier la possibilité de tenir compte de toutes les heures de travail effectuées par ceux et celles qui travaillent régulièrement à temps partiel.

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 commissaire R. F. Bennett a exprimé à ce sujet un point de vue différent que l'on trouvera à la partie V, *Déclarations supplémentaires et opinions divergentes*.

Le travail partagé indemnisé

L'*indemnisation du travail partagé* est une mesure destinée à préserver les emplois en évitant les mises à pied, du moins dans l'immédiat. Elle est une formule temporaire, et non une mesure permanente et volontaire comme le *partage de poste*. Elle consiste à verser, au prorata, une partie des prestations hebdomadaires ordinaires d'assurance-chômage aux

«Le secteur forestier s'est servi des programmes de travail partagé et appuie ce concept avec toutefois une réserve, à savoir que les fonds de l'assurance-chômage qui servent à subventionner les programmes de travail partagé ne devraient pas être utilisés pour trouver des solutions aux problèmes structurels à long terme, par exemple pour maintenir en opération des usines improductives.» (Association canadienne des producteurs de pâtes et papier, mémoire)

«Notre expérience du travail partagé au cours de cette période a dans l'ensemble été positive. Elle a en effet permis d'éviter des licenciements dans les plus petites usines; l'employeur a d'autre part pu conserver une main-d'œuvre qualifiée. Grâce aux dispositions améliorées qui existent aujourd'hui, nous sommes convaincus que le Programme de travail partagé devrait continuer de faire partie de la *Loi sur l'assurance-chômage*.» (Travailleurs unis de l'automobile, Canada, mémoire)

employés dont les heures normales de travail sont réduites en vertu d'un accord de travail partagé. Cette forme d'indemnisation est prévue au Régime d'assurance-chômage et constitue un prolongement logique de la prestation «partielle» d'assurance-chômage versée aux bénéficiaires travaillant quelques heures par semaine pendant la période où ils touchent des prestations.

Les dispositions relatives au travail partagé, instaurées en janvier 1982 aux termes de l'article 37 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, prévoient le versement de prestations lorsqu'on raccourcit la semaine de travail pour éviter des mises à pied. Ce mécanisme suppose la signature d'une entente, d'une durée maximale de neuf mois, destinée à remédier à une situation temporaire. Les conditions habituelles d'admissibilité à l'assurance-chômage s'appliquent, et les participants qui perdent leur emploi par la suite ont quand même droit aux prestations ordinaires. En 1982 et 1983, le programme de travail partagé de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada s'est appliqué dans 14 500 entreprises employant 275 000 personnes et il a permis d'éviter 122 000 mises à pied. En moyenne, les ententes de travail partagé ont duré 24 semaines et ont entraîné une réduction moyenne du temps de travail de 30 % (1,5 jour par semaine) par travailleur¹⁰.

A l'étranger, c'est surtout au cours de récentes récessions qu'on a appliqué des programmes de travail partagé, quoique l'Allemagne ait adopté un mécanisme de ce genre dès 1927 – mécanisme beaucoup plus simple et beaucoup moins coûteux que celui du Canada. Certains États américains ont institué des mécanismes de travail partagé inspirés du régime californien de 1978, qui diffère lui-même du régime canadien à plusieurs égards¹¹. En Californie, la réduction temporaire et permanente des heures de travail donne droit à des prestations pour travail partagé, mais si des prestations ordinaires d'assurance-chômage sont versées par la suite, les indemnités temporaires payées pendant la période de travail partagé en sont intégralement soustraites. Une autre différence tient au fait qu'en Californie le régime est financé grâce à un barème incorporant une formule de mérite et de démérite (taux particuliers). Ainsi, dans les entreprises où les cotisations payées sont inférieures aux prestations touchées par les employés, l'employeur doit, pour participer au travail partagé, verser un impôt supplémentaire d'assurance-chômage. Le régime californien de travail partagé est beaucoup moins étendu que le régime canadien. En effet, bien que le chiffre de la population active soit à peu près le même dans les deux cas, le mécanisme californien ne s'appliquait en 1980 qu'à 714 entreprises et 16 000 employés – soit moins du douzième du nombre d'entreprises et d'employés ayant participé au régime canadien pendant sa première année d'application. Le régime californien a été institué en 1978, à un moment où le chômage était à la baisse; le régime canadien, par contre, a été mis en place au beau milieu de la récession.

Comparativement au licenciement, le principal avantage du travail partagé est qu'il évite aux employeurs des dépenses de réembauche quand la production revient à la normale. De plus, le travail partagé entraîne une plus grande réduction de la masse salariale car tous les salaires sont abaissés proportionnellement, alors que les licenciements

touchent surtout les employés qui ont le moins d'ancienneté et le salaire le plus faible. Par contre, les frais d'administration et de rapport des employeurs, tout comme le coût des avantages sociaux, sont un peu plus élevés.

Il est difficile de déterminer quels effets les régimes de travail partagé ont sur la productivité, mais d'après une enquête effectuée en 1983, 53 % des entreprises croient que la productivité est plus élevée qu'elle ne l'aurait été si l'on avait procédé à des licenciements. En outre, certains employeurs estiment que le travail partagé a permis d'éviter la fermeture de leur entreprise¹².

En 1984, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada a procédé à une analyse de son programme de travail partagé et a calculé que les avantages sont supérieurs aux coûts d'environ 30 %¹³. D'après d'autres évaluations tenant compte des effets sur la productivité et des coûts sociaux du chômage, le rapport avantages-coûts serait encore plus élevé.

Le travail partagé semble jouir d'un assez large appui. D'après une étude effectuée récemment pour le compte du ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, 94 % des travailleurs ayant participé à un régime de travail partagé se sont déclarés satisfaits du programme et désireux d'y participer de nouveau, et 81 % des employeurs ont donné une évaluation positive du programme¹⁴. La plupart des évaluations négatives des employeurs portaient sur des exigences administratives jugées inutilement complexes.

Les audiences que nous avons tenues nous ont permis d'entendre une foule d'opinions sur les formules de rechange dans l'organisation du travail. Beaucoup de gens se sont dits favorables à l'innovation, mais certains se sont opposés au travail partagé.

Tout compte fait, nous considérons que le travail partagé tel qu'il est prévu à l'article 37 de la *Loi sur l'assurance-chômage* est une bonne solution de rechange aux mises à pied en cas de ralentissement temporaire de l'activité.

«Nous voyons le travail partagé sous un angle quelque peu différent. Nous souhaitons avant tout que de tels programmes ne soient pas nécessaires, mais notre expérience démontre qu'un grand nombre de nos membres ont bénéficié de telles initiatives. Pour l'heure tout au moins, pendant que les taux de chômage sont élevés, nous recommandons de conserver le programme.» (Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile, audiences de Toronto)

«L'idée de répartir le travail de façon plus équitable nous inquiète énormément. Le simple fait de répartir les emplois actuels entre un plus grand nombre de personnes ne revient certainement pas à créer plus d'emplois. Cela revient plutôt à créer du chômage, même si cela n'est qu'à temps partiel. Toutes les dispositions en matière de partage des tâches ne permettent pas aux participants de jouir du même niveau de vie. En fait, le partage des tâches est synonyme de partage des salaires, voire d'absence d'avantages sociaux.» (Syndicat canadien de la fonction publique, audiences de Vancouver)

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.

La semaine ou l'année de travail écourtée

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on a assisté à une réduction du temps consacré au travail. Ce phénomène tient en bonne partie au fait que les gens préfèrent s'adonner davantage aux loisirs au fur et à mesure qu'augmentent leur salaire et leur revenu réel. Le facteur prédominant dans la réduction de la durée du travail a été le raccourcissement de l'année de travail. Depuis 1949, le nombre de jours fériés est passé de 6,9 à 11,1 par an dans le secteur manufacturier et le nombre de semaines de vacances de 2,3 à 3,6 par an¹⁵.

«Demandez donc à la Commission comment vous pouvez régler certains des problèmes. Tout d'abord, mettez en place une semaine de travail plus courte. L'annulation des heures supplémentaires permet à davantage de personnes de travailler.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

«Je pense qu'au lieu de travailler 40 ou 45 heures comme présentement, ou 50 heures, comme il y a des Canadiens qui le font parce qu'ils ont une deuxième job, peut-être qu'on devrait dire "à partir de maintenant, vous allez travailler 30 heures et vous allez être subventionnés par des programmes d'assurance-chômage, justement, pour le reste des 40 heures". Puis on mettrait plus de Canadiens au travail.» (M. Comeau, audiences de Newcastle)

«La réduction générale des heures de travail pour en arriver à une semaine de travail normale de 32 heures en quatre jours sans aucune perte de salaire, ou bien l'augmentation du nombre des congés annuels à quatre ou cinq semaines aurait pour résultat une énorme augmentation du nombre d'emplois et par conséquent des dépenses totales.» (Fédération du travail de l'Alberta, audiences de Calgary)

«On estime à 189 000 le nombre d'emplois nouveaux qui pourraient être créés au Québec seulement si la semaine légale de travail était ramenée à 35 heures.» (Action chômage Kamouraska Inc., mémoire)

«Ils devraient être obligés de dire : "D'accord, il y a une pénurie d'emplois. Vous ne pouvez procéder à aucun licenciement. Vous devez conserver certains de vos effectifs, et pas d'heures supplémentaires".» (R. Van Embden, audiences de Sudbury)

On ne sait pas dans quelle mesure l'année de travail continuera d'être écourtée, mais certaines tendances observées à l'étranger méritent d'être notées. En France par exemple, en 1982, on a porté la durée minimale des vacances payées à six semaines. Des hausses de congés payés ont été négociées aux Pays-Bas¹⁶. Au Canada, la durée des vacances payées a considérablement augmenté depuis quelques années. Beaucoup plus d'employeurs qu'auparavant offrent des vacances payées de trois ou quatre semaines après un an de service. Chez les employés qui comptent de 10 à 25 ans de service, les vacances payées de quatre, cinq ou six semaines sont de plus en plus courantes. La proportion de conventions collectives prévoyant cinq semaines de vacances après 20 ans de service, par exemple, est passée de 33 % en 1978 à 63 % en 1985¹⁷.

Lors d'une enquête effectuée en 1978 par le ministère du Travail des États-Unis, 59,3 % des participants ont dit souhaiter une autre forme d'organisation du travail, qui réduirait de 4,7 % la durée totale du travail (avec réduction proportionnelle du revenu)¹⁸. Bien que cette réduction soit faible, on estime que l'accroissement de l'emploi qui pourrait en résulter au Canada permettrait d'abaisser le taux de chômage de 2 %.

Il est évident qu'à long terme on cherchera à réduire la durée du travail en accordant davantage de vacances et de possibilités de travail à temps partiel. Toutefois, les données sur le recours à la semaine de travail plus courte sont contradictoires. Il semble bien qu'à cet égard les gens ne fassent pas ce qu'ils aimeraient faire. Les données du tableau 6.4 montrent que la baisse enregistrée dans le nombre d'heures normales de travail au Canada au cours de la dernière décennie est entièrement attribuable à l'importance accrue du travail à temps partiel. Les employés à temps plein ont toujours travaillé 41,5 heures par semaine. Aux États-Unis, la durée moyenne de la semaine de travail dans le secteur manufacturier n'a pas changé depuis 1946.

D'après une récente enquête du Conference Board du Canada, plus de 57 % des Canadiens ayant un emploi envisageraient de modifier leur nombre d'heures de travail si leur rémunération était corrigée en conséquence¹⁹. Cette enquête a également révélé ce qui suit :

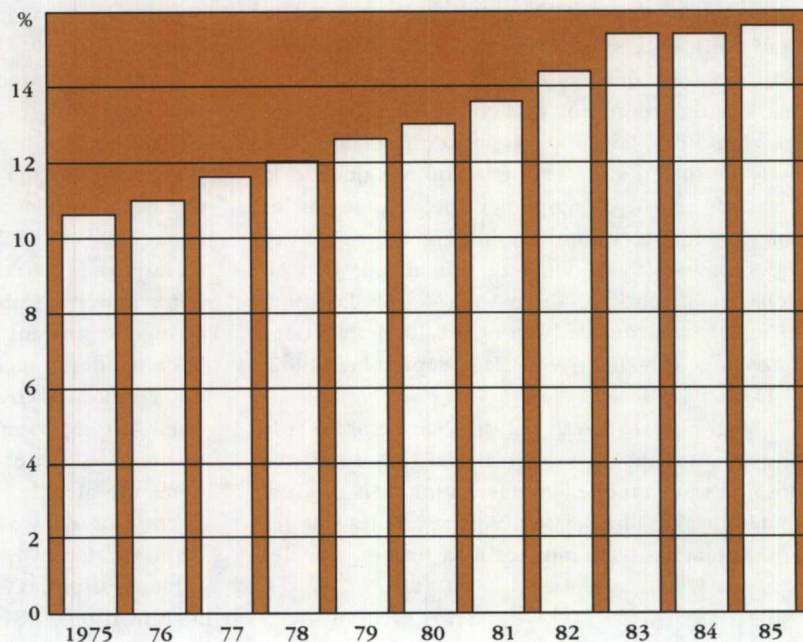
- La réduction du temps de travail intéresse davantage les travailleurs syndiqués que les non syndiqués.
- L'intérêt pour la diminution du temps de travail augmente avec le revenu et, dans une même catégorie de revenu, avec le niveau d'instruction. Il varie selon le groupe d'âge et est plus marqué chez les personnes de 25 à 44 ans.
- L'intérêt pour la diminution du temps de travail varie selon le secteur d'activité, allant de 25 % dans le commerce à 45 % dans les services publics.
- La formule préférée pour réduire le temps de travail est la diminution du nombre de jours de travail par semaine. Les loisirs et la vie familiale sont les principales raisons invoquées pour justifier la réduction du temps de travail.

Malgré le grand intérêt manifesté par certains travailleurs à l'égard de la réduction des heures de travail, on peut s'interroger sur le nombre d'emplois additionnels que cette mesure permettrait de créer. Il faudrait que la semaine de travail de chacun soit considérablement écourtée (par exemple de cinq à quatre jours), puisque les réductions moins importantes semblent largement compensées par une productivité accrue. Selon des études menées en France et dans d'autres pays d'Europe, une réduction de 30 à 70 % de la semaine de travail est contrebalancée par une augmentation proportionnelle de la productivité²⁰.

On propose souvent de réduire le temps de travail – et même de le faire par voie législative – ou d'interdire les heures supplémentaires, pour apaiser la crainte que la productivité accrue attribuable aux changements techniques ne provoque un chômage massif²¹. D'après les nombreuses études qui traitent de l'incidence des changements techniques sur l'emploi, le pire qui puisse se produire, sur une période de dix à vingt ans, est une baisse du nombre total d'emplois de 5 à 10 % (voir l'encadré). Il semble qu'une très faible réduction du temps de travail suffirait pour absorber complètement cette baisse et la répartir sur l'ensemble de la population active.

«Nombreux sont ceux qui dans le monde ouvrier sont convaincus qu'en raison de la grande augmentation de la productivité au cours des 40 dernières années, il devrait être possible, nécessaire même, de réduire davantage la semaine de travail, sans perte de salaire, afin de déboucher sur le plein emploi.» (Victoria and District Labour Council, audiences de Victoria)

Tableau 6.4
Changement dans l'importance relative du travail à temps partiel, de 1975 à 1985



Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, différentes années, cat. 71-001.

Changement technique et emploi

De nombreuses études ont été effectuées pour déterminer les répercussions du changement technique sur l'emploi, mais seules quelques-unes d'entre elles sont examinées ici. En général, ces études n'avancent rien de sûr quant à l'importance de ces répercussions dans l'avenir. En théorie, tout est possible, car de nouvelles techniques peuvent voir le jour, qui auront des effets sans précédent; en pratique, les changements techniques futurs se compareront probablement à ceux du passé.

Wassily W. Leontief s'est penché sur la question dans le cadre de deux études sur l'Autriche et les États-Unis. Dans chaque cas, il utilise des données scientifiques et des données liées à l'ingénierie pour modifier les coefficients d'intrant et d'extrant des modèles établis pour les économies de ces deux pays, afin de rendre compte de la technologie la plus avancée qui pourrait être mise au point en 1990 par rapport à la technologie du milieu des années 1970. En Autriche, l'emploi serait réduit de 10 %. Aux États-Unis, les changements techniques auraient à peu près les mêmes effets sur une période de 17 ans, soit une réduction de l'emploi de 12 %. Dans les deux cas (mais plus particulièrement aux États-Unis), l'auteur ne tient compte que de la demande accrue d'équipement provoquée par les changements techniques, omettant de traiter des répercussions de la demande globale sur la position concurrentielle du pays. (W. W. Leontief, «The Distribution of Work and Income», dans *Scientific American*, vol. 247, septembre 1982, p. 188-204.)

Le groupe de travail ontarien sur l'emploi et la nouvelle technologie a étudié divers scénarios possibles suivant que l'augmentation de la productivité entraîne une baisse des prix, que les salaires et traitements sont rajustés à la hausse, que les

gouvernements adoptent des politiques expansionnistes, et ainsi de suite. Le scénario le plus optimiste prévoit une augmentation de l'emploi de 2 % tandis que le plus pessimiste prévoit une baisse de 5 % sur une période de 10 ans, avec un taux annuel d'accroissement de la productivité de 1,5 %. (Ontario, Task Force on Employment and New Technology, *Report*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1985.)

Dans une étude effectuée pour le compte du Comité sénatorial spécial sur la jeunesse, John B. Robinson a utilisé un modèle de simulation pour étudier ce qui adviendrait si le taux de croissance de la productivité, qui était de 0,7 % en moyenne dans les années 1970, passait à 1,9 % par an. Il arrive à la conclusion que le niveau d'emploi diminuera de 6,6 % en l'an 2000 et de 10,5 % en 2020. (John B. Robinson, *Sombres perspectives : scénarios d'emploi à long terme élaborés selon le système d'information sur les ressources socio-économiques*, Waterloo, Université de Waterloo, 1985.)

Appliquant une méthode semblable à celle que Leontief avait utilisée pour les États-Unis et l'Autriche, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada a effectué une étude rétrospective des coefficients d'intrant et d'extrant pour les années 1971 et 1979, en attribuant au changement technique la variation des coefficients entre ces deux années. Compte tenu de l'incidence des changements dans la composition et le volume de la demande, la technologie aurait fait perdre 626 000 emplois au cours de cette période, soit 8 % du nombre total d'emplois; cette perte est toutefois compensée entièrement par une hausse de la demande globale. (Sunder Magun, *The Effects of Technological Change on the Labour Market in Canada*, Ottawa, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Politique stratégique et planification, 1984.)

On peut douter de l'opportunité d'écourter le temps de travail en interdisant les heures supplémentaires ou en surtaxant le revenu du travail supplémentaire. Car, si la réduction des heures de travail était irréversible, elle ne ferait qu'aggraver la pénurie de main-d'œuvre prévue pour le début du prochain siècle, lorsque les gens âgés constitueront une très forte proportion de la population canadienne. Si les bénéfices retirés d'une augmentation de la productivité sont avalés par l'augmentation du temps de loisirs, il n'en restera plus ou presque plus pour réduire le coût des biens et services produits au Canada. La détérioration de la balance commerciale qui s'ensuivrait pourrait provoquer une baisse de l'emploi au Canada équivalente ou supérieure à la croissance de la productivité elle-même. Dans une économie ouverte comme celle du Canada, la croissance de la productivité est probablement moins importante que la rapidité de cette croissance par rapport à celle des autres pays. Si la productivité du Canada croît plus rapidement que celle de ses concurrents, les coûts diminueront plus vite ici qu'à l'étranger et la balance commerciale canadienne s'améliorera suffisamment pour que le nombre d'emplois créés soit plus grand que le nombre d'emplois perdus à cause de la croissance de la productivité.

La réduction de la durée du travail n'est pas une question qui peut se régler une fois pour toutes, pour tous les secteurs ou toutes les entreprises. La position concurrentielle de chaque entreprise et de chaque industrie sur le marché canadien et international déterminera dans quelle mesure l'accroissement de la productivité pourra réduire la semaine ou l'année de travail sans que notre marché en souffre.

Même si nous appuyons, dans l'immédiat, le mouvement en faveur de la réduction de l'année ou de la semaine de travail afin d'abaisser le taux de chômage et de permettre aux travailleurs qui le désirent d'assumer d'autres responsabilités, nous croyons qu'il faut être très prudent quant aux effets à long terme. Il serait très difficile de revenir en arrière si l'on réduisait par une loi la semaine ou la journée de travail. Nous croyons donc qu'il faut laisser les tendances actuelles se développer sans intervenir du point de vue législatif, tout en tenant compte des considérations à court terme et à long terme.

«Je crois que vous devriez vous pencher sur le nombre d'heures supplémentaires effectuées l'année dernière, car dans cette ville certaines personnes ne travaillent pas, mais d'autres font des heures supplémentaires. Où est le juste milieu?» (Chambre de commerce de Burlington, audiences de Hamilton)

«Je crois que le fait de collaborer davantage avec les syndicats [...] de réduire ou d'éliminer les heures supplémentaires créerait de très nombreux emplois, certains d'entre eux relativement bien rémunérés.» (Conseil de la planification sociale de Kitchener-Waterloo, audiences de Toronto)

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.

Une vie active à sa convenance

La retraite à la carte

«Si l'on veut tenir compte de manière satisfaisante des effets du changement technologique, il faut envisager un raccourcissement de la semaine de travail et la durée totale de la vie active d'un individu. La retraite anticipée constitue à notre avis une mesure immédiate importante que l'on pourrait prendre.» (Confédération des syndicats canadiens, audiences de Vancouver)

«Nous sommes d'avis que tous les Canadiens devraient pouvoir choisir de prendre leur retraite à 55 ans.» (Organisation anti-pauvreté de Fredericton, audiences de Fredericton)

«Afin de créer plus d'emplois, nous devons envisager la réduction de l'âge de la retraite à, disons, 55 ans, et transférer certains des coûts du Régime d'assurance-chômage au Régime de pensions du Canada ou bien à d'autres régimes de retraite de façon qu'il n'y ait aucune pénalité en cas de retraite anticipée.» (Chambre de commerce de Corner Brook, mémoire)

«Le fait qu'une personne qui prend sa retraite à 65 ans ait droit à un montant forfaitaire unique équivalant à trois semaines de prestations, alors qu'une personne qui décide de prendre une retraite anticipée n'a droit à aucune prestation, constitue l'une des injustices les plus flagrantes de la *Loi sur l'assurance-chômage*. En ne permettant pas à ceux qui prennent une retraite anticipée de toucher des prestations d'assurance-chômage, c'est un important stimulant à la retraite anticipée que l'on a supprimé.» (Conseil primaire du Manitoba et de l'Ontario du Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences de Thunder Bay)

La Charte canadienne des droits et libertés garantissant le droit à l'égalité, la retraite obligatoire à 65 ans a fait l'objet de maintes critiques. Il est difficile d'évaluer quels effets aura l'abolition de la retraite obligatoire, mais d'après des résultats de recherches publiés en 1979 par le Conference Board, la grande majorité des personnes qui prennent leur retraite le font par choix personnel ou pour des raisons de santé²². Quelle que soit l'année étudiée, seulement 25 % des gens qui prennent leur retraite le font parce qu'ils ont atteint l'âge maximum ou accumulé le nombre d'années de service prescrit.

Le gouvernement fédéral, dans sa réponse au sous-comité sur les droits à l'égalité, s'est engagé à faciliter la retraite «à la carte». Il modifiera notamment le Régime de pensions du Canada de façon que les personnes qui prennent leur retraite entre 60 et 70 ans bénéficient de prestations corrigées selon un calcul actuariel. À l'heure actuelle, le Régime de rentes du Québec prévoit le versement de telles prestations.

Cette nouvelle souplesse ne caractérise pas seulement les régimes publics de retraite. Des lois provinciales régissent les régimes privés de retraite. En Ontario particulièrement, on songe à obliger les administrateurs de régimes privés à offrir aux futurs retraités la possibilité de recevoir leur pension à n'importe quel moment au cours d'une période de dix ans commençant cinq ans avant «l'âge normal de la retraite» et se terminant cinq ans plus tard. Comme dans les régimes publics, le montant de la pension serait corrigé selon un calcul actuariel²³. De plus, les gens qui prendraient leur retraite pourraient différer la jouissance de leur pension pendant cinq ans, le montant mensuel payable devant, encore une fois, être corrigé selon un calcul actuariel. Il est fort probable que d'ici quelques années une loi de ce genre sera en vigueur dans toutes les provinces.

Ceci permettra à chacun de choisir non seulement le *moment* de sa retraite, mais également le *montant* de sa pension. Cette possibilité d'organiser sa vie à sa guise aura de grandes répercussions sur de nombreux programmes de sécurité du revenu.

À l'heure actuelle, les personnes de plus de 65 ans ne versent pas de cotisations d'assurance-chômage et n'ont pas droit aux prestations. Au moment où elles atteignent l'âge de 65 ans, elles touchent une prestation de retraite équivalant à trois semaines de prestations ordinaires. Il semble qu'il y ait lieu, compte tenu de la disposition anti-discriminatoire de la Charte des droits, de supprimer l'âge limite à partir duquel une personne n'est plus admissible à l'assurance-chômage. Les travailleurs de 65 ans et plus pourront alors continuer à payer des cotisations et demeurer admissibles au régime, sous réserve des conditions énoncées au chapitre 8. La prestation de retraite n'aura plus de raison d'être, puisqu'elle remplace actuellement les prestations ordinaires pour les prestataires qui atteignent l'âge de 65 ans.

Il est possible que l'abolition de la retraite obligatoire en amène certains à rester sur le marché du travail. Cependant, les observations faites aux États-Unis (où l'âge de la retraite a été repoussé à 70 ans) et au

Québec (où la retraite obligatoire a été abolie en 1982 et le régime des rentes assoupli) laissent à penser que ces mesures ne retarderont pas beaucoup l'âge de la retraite. D'une part, le nombre croissant de familles à revenu multiple et la hausse du revenu réel par habitant portent à croire que la tendance à une retraite plus précoce se maintiendra, du moins pendant quelque temps. D'autre part, beaucoup de travailleurs âgés préféreraient travailler à temps partiel mais ne peuvent pas le faire dans les circonstances actuelles. D'après un sondage commandé par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 40 % des personnes de 50 ans et plus aimeraient avoir un emploi à temps partiel, alors qu'en 1984 seulement 10 % des personnes de 55 à 64 ans et 32 % des personnes de 65 à 74 ans travaillaient effectivement à temps partiel²⁴.

Cette forme de «retraite partielle» aurait sans doute de nombreux avantages. Elle permettrait notamment aux travailleurs âgés de réduire progressivement leur temps de travail en prévision d'une retraite totale. Ceux qui choisiraient de travailler à temps partiel après l'âge normal de la retraite bénéficieraient du revenu et des bienfaits psychologiques du travail : l'estime de soi et le sentiment d'être utiles. L'ensemble de la société profiterait de la participation de ces travailleurs expérimentés et riches de connaissances.

Les pays étrangers ont essayé diverses solutions. Certains pays de l'OCDE ont institué récemment divers mécanismes de préretraite pour essayer de libérer un plus grand nombre d'emplois à l'intention des chômeurs, et notamment des jeunes. D'autres pays, toutefois, commencent à relever l'âge de la retraite obligatoire, tandis que d'autres encore ont adopté des mesures transitoires permettant à ceux qui le désirent de continuer à travailler à temps partiel tout en recevant une pension²⁵.

Compte tenu de ces tendances apparemment contradictoires en ce qui concerne la hausse ou la baisse de l'âge de la retraite, il importe de conserver une certaine souplesse pour être en mesure de renverser la tendance adoptée si les circonstances l'exigent. Non seulement l'espérance de vie est-elle plus longue, mais la probabilité de rester en bonne santé physique et mentale jusqu'à un âge assez avancé croît encore plus rapidement. Étant donné l'évolution démographique et la transformation du milieu de travail occasionnée par le déclin des industries du secteur primaire et celle de la fabrication en faveur de l'industrie des services, il est probable qu'au début du siècle prochain nombre de personnes travailleront jusqu'à l'âge de 75 ans.

Il semble que tous ces changements donneront aux gens un plus grand choix et une plus grande liberté. Aucun d'entre eux ne risque vraiment de provoquer des déséquilibres sur le marché du travail. Il faut donc adopter une approche souple grâce à laquelle les différents régimes faciliteront les choix personnels. Nous appuyons les mesures visant à accroître la transférabilité des pensions et à supprimer la retraite obligatoire.

«Comment se fait-il qu'un régime d'assurance accorde trois prestations hebdomadaires à une personne qui atteint 65 ans?»
(Alberta Teachers' Association, audiences d'Edmonton)

«Que les personnes de 65 ans et plus soient éligibles à l'assurance-chômage lorsqu'elles font encore partie de la population active.»
(Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, mémoire)

«Une réforme en profondeur du Régime d'assurance-chômage doit améliorer plusieurs points touchant, entre autres, l'inadmissibilité en raison de l'âge, les emplois à temps partiel[...].» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), audiences de Montréal)

Ces changements ont des répercussions beaucoup plus grandes qu'il ne paraît de prime abord. Il va falloir repenser le versement de la prestation de retraite forfaitaire à 65 ans et la façon de traiter la pension en vue d'établir le montant des prestations d'assurance-chômage. À l'heure actuelle, les pensions de Sécurité de la vieillesse sont payables d'office à l'âge de 65 ans, quelle que soit la situation du pensionné sur le marché du travail. Nous estimons qu'il faut étudier simultanément la question de l'âge limite dans le cadre de l'assurance-chômage et de la Sécurité de la vieillesse car ce sont là deux éléments du régime de sécurité sociale qui doivent être coordonnés. Les règles actuelles sont claires : un régime s'arrête là où l'autre prend la relève.

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.

Nous discutons au chapitre 8 de la façon de traiter la pension des gens qui touchent des prestations d'assurance-chômage.

La libre participation

«L'histoire nous apprend que les femmes ont quitté leur domicile pour entrer dans la population active lorsqu'on avait besoin d'elles, et qu'elles ont été renvoyées chez elles lorsqu'on n'avait plus besoin d'elles. J'ai l'impression que c'est la même chose qui se reproduit aujourd'hui. Il n'y a pas suffisamment d'emplois, donc nous renvoyons les femmes à la maison.» (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

«Nombre de problèmes ont pour origine le retour des femmes à la population active. Je pourrais citer plusieurs exemples de femmes qui réintègrent la population active pour la simple raison qu'elles s'ennuient chez elles, et qui prennent ainsi des emplois à un grand nombre de personnes qui, elles, en ont besoin.» (Chambre de commerce de l'Alberta, audiences de Calgary)

L'augmentation rapide de la participation des femmes au travail rémunéré constitue, sans contredit, le plus important changement qui ait touché le marché du travail depuis l'après-guerre. En 1985, le taux d'activité des femmes de 25 à 64 ans dépassait les 65 %, alors qu'il n'était que de 24,7 % en 1946. Cette augmentation est attribuable à plusieurs facteurs économiques et sociaux : les familles sont moins nombreuses et les tâches domestiques moins astreignantes et de plus en plus partagées; le taux de divorce est élevé, et de plus en plus de femmes doivent subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants; les familles comptent de plus en plus sur deux revenus; les femmes ont de plus grandes aspirations professionnelles; et le fait de quitter le marché du travail pendant un certain temps (par exemple, lorsque les enfants sont jeunes) peut nuire à l'avancement.

Néanmoins, le soin des enfants, des personnes âgées et des handicapés continue d'incomber trop souvent aux femmes, d'une part parce qu'elles ont généralement un revenu moins élevé que les hommes, et d'autre part à cause des valeurs sociales. Bien qu'on prévoie que d'ici une trentaine d'années le nombre de personnes à charge par rapport à la population active sera plus faible que jamais, la population des personnes à charge sera surtout constituée de personnes âgées²⁶.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, il semble que le taux d'activité soit plus faible et le taux de chômage plus élevé chez les ménages ayant des enfants d'âge préscolaire. Les données ne permettent cependant pas de déterminer si dans ces ménages il y a un parent qui préfère rester au foyer tant que les enfants ne vont pas à l'école, ou si les couples qui travaillent éprouvent de la difficulté à concilier les tâches familiales et les obligations professionnelles.

Le dégrèvement d'impôt pour les gens qui restent au foyer afin de s'occuper des personnes qui sont à leur charge et, partant, les encouragements et les obstacles à l'exercice d'une activité rémunérée sont des questions fort complexes et controversées. Dans la mesure du possible, les dispositions financières du régime fiscal ne devraient pas influencer sur la décision d'entrer ou non sur le marché du travail. On pourrait améliorer le régime actuel en convertissant l'exemption de personne mariée et l'exemption d'impôt au titre des enfants en un crédit d'impôt remboursable, payable au conjoint qui reste au foyer pour s'occuper des personnes à sa charge. Une telle mesure amortirait la perte financière inhérente à l'abandon temporaire d'un emploi rémunéré. En ce sens, elle viendrait étayer la disposition, adoptée par la Régie des rentes du Québec il y a une dizaine d'années et, plus récemment, par le Régime de pensions du Canada, qui prévoit que toute personne qui quitte temporairement le marché du travail peut demander que ces années de non-contribution au régime de rentes ne soient pas prises en compte dans le calcul de son revenu viager moyen. Cette disposition empêche que le retrait du marché du travail ne réduise trop le montant de la pension.

Les mesures fiscales ne sont qu'une des solutions possibles au problème du soin des personnes à charge. D'autres options pourraient et devraient être envisagées, notamment celle d'encourager les employeurs à tenir compte des obligations familiales des travailleurs. Les conditions de travail seraient plus souples si, en plus d'appliquer des formules de rechange comme le travail à domicile, le partage de poste et le travail à temps partiel, on favorisait la mise sur pied de services de garde.

«Il faudrait d'autres dispositions afin de permettre aux parents d'occuper un emploi rémunéré tout en assumant leurs responsabilités familiales. De telles dispositions devraient prévoir des heures de travail plus courtes rémunérées en conséquence.»
(Ontario Coalition for Better Day Care, mémoire)

«Une politique de plein emploi doit nécessairement passer par la réduction du temps de travail. Notamment, par la réduction de la semaine de travail, l'amélioration des régimes de vacances, les programmes volontaires de préretraite, les congés d'éducation et parentaux rémunérés.» (Solidarité populaire Québec, audiences de Montréal)

Conclusion

Le travail ne peut être redéfini qu'en assouplissant les formules de travail qui influent sur la participation à la vie active, sur la proportion du temps consacré au travail et sur les activités autres qu'un emploi rémunéré. Cette souplesse est importante pour deux raisons. Premièrement, elle permet à l'individu de choisir lui-même son mode de vie sans avoir à subir de contraintes inutiles ou arbitraires. À cet effet, elle oblige à reconnaître que les attitudes actuelles tiennent à des conditions qui n'existent peut-être plus. Deuxièmement, elle est essentielle pour que la société atteigne d'importants objectifs, tant économiques que sociaux.

La nature du travail a évolué et cette évolution va se poursuivre. Le Régime d'assurance-chômage devra tenir compte de façon équitable de la popularité du travail à temps partiel et de la semaine ou de l'année de travail écourtée. C'est pourquoi nous recommandons que, dans la mesure du possible, tous les employés à temps partiel soient protégés par l'assurance-chômage et puissent accumuler leurs heures de travail à des fins d'admissibilité. De plus, nous appuyons la notion de travail partagé telle qu'exposée à l'article 37 de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Le travail partagé permettra vraisemblablement à l'industrie de s'adapter plus facilement à un milieu concurrentiel en pleine évolution.

Le système d'emploi ne devrait pas empêcher les gens d'entrer sur le marché du travail ou de s'en retirer. C'est pourquoi nous appuyons les mesures favorisant la retraite à la carte et toute réforme fiscale qui permettra de lever les obstacles qui nuisent actuellement aux soins accordés aux personnes à charge à la maison.

Notes

- 1 Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *Budget des dépenses 1986-1987*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 3-63.
- 2 Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 156-185.
- 3 Cette partie s'inspire fortement de deux ouvrages. Au sujet du travail à temps partiel, voir Canada, Commission d'enquête sur le travail à temps partiel (Commission Wallace), *Le travail à temps partiel au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983; au sujet du travail partagé et de la semaine de travail comprimée, voir Frank Reid, «La réduction des heures de travail : le travail partagé et la baisse du chômage», dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, volume 17 des études préparées pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- 4 Cette définition du travail à temps partiel est conforme à celle du rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *op. cit.*, p. 44.
- 5 Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986, p. 114; et *Moyennes annuelles concernant la population active, 1975-1983*, cat. 71-529, 1984, p. 298.
- 6 Statistique Canada, cat. 71-001, *op. cit.*, p. 114.
- 7 Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *op. cit.*, p. 64.
- 8 Selon les heures réelles par semaine, ensemble des emplois par rapport à l'emploi principal (Statistique Canada, cat. 71-001, *op. cit.*, p. 112-113). Les personnes qui occupent plus d'un emploi et qui travaillent au total plus de 40 heures par semaine sont exclues du compte officiel des travailleurs à temps partiel et ajoutées ici pour déterminer l'envergure du travail «au noir» (*ibid.*, p. 114 et 120).
- 9 La Commission d'enquête sur le travail à temps partiel a fait remarquer que la majorité des groupes de femmes étaient en faveur d'un élargissement des possibilités de travail à temps partiel, cette formule étant pour les femmes le meilleur moyen de combiner carrière et responsabilités parentales. La commission a donc recommandé l'adoption d'une loi qui abolirait le minimum de quinze heures et le remplacerait par un système selon lequel tous les salariés travaillant plus de huit heures par semaine paieraient un pourcentage fixe de leur salaire. Le Comité Boyer a lui aussi recommandé d'abaisser de quinze à huit le minimum d'heures de travail par semaine ouvrant droit aux prestations, de façon à mieux tenir compte de la situation des travailleurs à temps partiel (Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Égalité pour tous*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985).
- 10 Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, Direction de l'évaluation des programmes, Division des programmes d'assurance, *Évaluation du programme de travail partagé*, Ottawa, 1984, p. 25-26.
- 11 Frank Reid et Noah M. Meltz, «Canada's STC : A Comparison with the California Version», dans *Short-Time Compensation : A Formula of Work Sharing*, New York, Pergamon Press, 1984.
- 12 DPA Consulting Ltd., *CEIC Work Sharing Program : Analysis of Productivity Changes and Hiring-Training Costs*, Ottawa, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1983, p. 50.
- 13 Reid, «La réduction des heures de travail», *op. cit.*, p. 173-174.
- 14 DPA, *CEIC Work Sharing Program*, *op. cit.*
- 15 Reid, «La réduction des heures de travail», *op. cit.*, p. 170.
- 16 *Ibid.*, p. 159.
- 17 Canada, Ministère du Travail, *Les dispositions des grandes conventions collectives au Canada regroupant 500 employés ou plus*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. xxiii-xxiv.
- 18 Fred Best, *Work Sharing : Issues, Policy Options and Prospects*, Kalamazoo (Mich.), W. E. Upjohn, Institute for Employment Research, 1981.
- 19 Conference Board du Canada, *Attitudes Toward New Work Patterns*, Ottawa, Conference Board, 1986.
- 20 Frank Reid, «Combatting Unemployment Through Work Time Reductions», dans *Analyse de politiques*, vol. 12, n° 2, juin 1986, p. 278.
- 21 Mémoire de F. P. Hughes à la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.
- 22 Donald P. Dunlop, aidé de Mark David, *Mandatory Retirement Policy : A Human Rights Dilemma?*, Ottawa, Conference Board du Canada, Compensation Research Centre, 1979, p. 12.
- 23 Il est très facile de rectifier le montant d'une pension grâce à un calcul actuariel. Par exemple, un retraité qui aurait droit à une pension de 1 000 \$ par mois à 65 ans mais qui choisirait de recevoir sa pension dès l'âge de 64 ans ne recevrait que 950 \$ par mois. Par contre, s'il décidait de ne la recevoir qu'à 66 ans, il aurait droit à 1 050 \$ par mois. Cet ajustement de 5 % est assez courant.
- 24 Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Recherche sur les politiques et planification à long terme, *Retirement in Canada* (2 volumes), Ottawa, 1977.

- 25 Organisation de coopération et de développement économiques, *Politiques socio-économiques en faveur des personnes âgées*, Paris, 1979.
- 26 Mireille Éthier, «Les régimes de retraite au Canada», dans *La répartition du revenu et la sécurité*

économique au Canada, premier volume des études préparées pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 249.

Lawrence Axe, conducteur de machine-outil, Kincardine (Ontario)

Monsieur Axe explique pourquoi les gens sont mécontents des règles sur les indemnités de départ et pourquoi le travail partagé est préférable aux mises à pied.

J'ai 63 ans. J'ai travaillé dur toute ma vie. C'est la première fois que je me retrouve sans travail.

Je suis conducteur de machine-outil de mon métier – alésage vertical, alésage horizontal, rabotage et tournage sur acier – des choses comme ça. Je suis venu d'Angleterre en 1963. En 1966, je me suis trouvé un emploi chez Byron Jackson, un fabricant de pompes pour les centrales nucléaires.

En décembre 1983, j'ai dû aller à l'hôpital. On m'a enlevé un rein et j'ai été pendant six mois en congé de maladie payé par le régime de la compagnie. Pendant que j'étais malade, mon poste au service d'inspection a été aboli. Pour continuer à travailler, il a fallu que j'accepte un emploi dans le magasin, à un salaire plus bas. Dans ma demande, j'ai dû renoncer à mon ancienneté de 17 ans. Puis, un an et demi plus tard, ils ont coupé quatre des sept postes du magasin. . . Je ne pouvais pas rester là et je ne pouvais pas non plus retourner à l'inspection, alors ils m'ont licencié le 24 janvier 1986.

Je trouve ça très injuste. Ils ont licencié pas mal de monde, et ceux qui restent travaillent douze heures par jour et les samedis pour compenser pour ceux qui sont partis. Maintenant, s'ils faisaient travailler tout le monde 40 heures par semaine, je serais probablement encore là. Je ne pense pas que le gouvernement devrait permettre ça. J'estime qu'il y avait une centaine d'employés qui travaillaient là au début, et il en reste 60. . . qui font tous des journées de douze heures. Et ce genre de chose-là se fait partout à Toronto. Je pense que les employeurs croient qu'en licenciant des employés, ils n'auront pas à payer les avantages sociaux comme le plan dentaire, les congés de maladie et ainsi de suite.

Nous vivions à Scarborough, mais les loyers sont devenus tellement chers à Toronto. . . et le coût de la vie. . . et nous puissions dans nos économies pour continuer à vivre. . . Un de mes deux fils a acheté une maison ici à Kincardine. Il a dit que nous pouvions la louer. . . Nous avons décidé de déménager ici pour pouvoir faire durer l'argent un peu plus longtemps. . . Nous étions bien là-bas à Toronto. . . mais faute d'argent, il a fallu partir. Ma femme et moi, nous ne sommes pas en très bonne santé, alors les services médicaux de Toronto nous manquent.

Lorsque je travaillais à l'usinage et à l'inspection, je gagnais un peu plus de 13 \$ l'heure. Et lorsque j'ai commencé au magasin, mon salaire est tombé à 11 \$ l'heure. La compagnie a été correcte. . . ils m'ont donné une paye de vacances et une indemnité de départ de dix-neuf semaines à mon salaire initial de 13 \$ l'heure. Mais l'assurance-chômage a ajouté ma dernière semaine de travail à l'indemnité de départ! Et ils ont divisé tout ça par 11 \$ l'heure de sorte que ça s'est étalé sur 26 semaines au lieu de 19. Ces 26 semaines-là ont été déduites de mes prestations, alors je ne peux recevoir que la moitié de mon assurance-chômage. Par-dessus le marché, le gars de l'assurance-chômage a dit qu'il y aura une période d'attente de deux semaines après le 20 juillet quand mon indemnité de départ sera épuisée, alors les prestations vont commencer seulement le 3 août.

En septembre dernier, ma femme a atteint l'âge de la retraite. Elle a commencé à recevoir sa pension en octobre. Eh bien, lorsque je me suis retrouvé en chômage, elle a demandé si nous pouvions avoir une indemnité pour le conjoint et

ils ont refusé en lui disant que, quand j'aurai fini de recevoir mon indemnité de départ, je pourrai recevoir de l'assurance-chômage. Maintenant j'ai fini de recevoir mes chèques d'indemnité de départ et mes prestations d'assurance-chômage sont déjà en retard de plusieurs semaines. Nous sommes pris jusqu'au cou dans la paperasserie. On dirait que tout va de travers. On a l'impression que nos économies baissent rapidement. Ça vous donne quelquefois envie de vous arracher les cheveux.

Ce que je reproche à l'assurance-chômage, c'est ça : premièrement, j'ai dû payer les cotisations sur ma paye de vacances. Comment est-ce que je peux avoir des vacances quand je ne travaille pas? Et pourquoi me faire payer des cotisations d'assurance-chômage si je ne travaille pas?

Deuxièmement, je pense que les nouveaux règlements sont arrangés pour que je subventionne le gouvernement avec mon indemnité de départ. Les gens s'attendent à ce que leur indemnité de départ leur donne un coup de pouce pour les aider à payer les choses qu'ils ne peuvent se permettre lorsqu'ils sont en chômage, surtout avec le coût de la vie qui augmente chaque année. Nous espérions mettre de côté mon indemnité de départ en vue de notre retraite. Peut-être visiter les États-Unis où nous ne sommes jamais allés. . . prendre des vacances et fuir la neige. Mais maintenant, c'est impossible : nous devons déjà utiliser cet argent pour vivre.

Je suis censé me chercher un autre emploi. Qui peut trouver du travail à 63 ans? Pourquoi les personnes comme moi ne peuvent-elles pas prendre une retraite anticipée? Je reçois un peu d'assurance-chômage. Et ensuite? Dois-je vivre de l'aide sociale jusqu'à 65 ans? . . . Ils pourraient mettre sur pied un programme quelconque de formation et employer les personnes âgées. . . des travailleurs comme moi qui ont été licenciés, pour enseigner aux jeunes qui arrivent sur le marché du travail. C'est comme ça que j'ai commencé. J'ai commencé à travailler à 14 ans en apprenant le métier de mes compagnons de travail sur les machines, ce qui est bien mieux que d'apprendre d'un livre.

Si j'avais vagabondé et fait 36 métiers, j'aurais eu droit tout de suite à l'assurance-chômage. J'ai été pénalisé parce que j'ai été fidèle à mon emploi. Ce n'est pas juste du tout, si vous voulez mon avis.

Partie III

Comment répondre aux besoins des chômeurs

Comment répondre aux besoins des chômeurs

Pendant les audiences publiques, bon nombre de participants ont demandé un retour aux principes de l'assurance. Ils ont dit et répété que la nature du régime avait été compromise par les modifications qu'on y avait apportées au cours des ans. Ils ont beaucoup critiqué les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Nous avons recommandé la suppression de ces dernières dans la partie II et proposé que les économies ainsi réalisées soient utilisées pour financer un régime de supplément du revenu ainsi que diverses autres initiatives conçues pour améliorer l'employabilité des chômeurs canadiens et promouvoir le développement régional et local.

Si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional étaient abolies et qu'aucune autre modification n'était apportée au régime actuel, nous aboutirions au résultat suivant : 51 semaines de travail ouvrant droit à 38 semaines de prestations (25 semaines de prestations ordinaires et 13 semaines de prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi). Cette norme variable d'admissibilité signifierait que les travailleurs qui ont le même nombre de semaines à leur actif seraient admissibles aux prestations dans certaines régions, mais pas dans d'autres, et les règles particulières existantes s'appliqueraient toujours aux réitérants ainsi qu'aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. En outre, supprimer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ne corrigerait pas la façon injuste dont le régime traite les salariés qui travaillent toute l'année par rapport à ceux qui ne travaillent qu'une partie de l'année. Ainsi, le régime actuel serait encore injuste, ne comporterait pas les stimulants voulus et serait inutilement complexe.

Le régime est inéquitable parce que des travailleurs placés dans des situations analogues sont traités différemment. Certains cotisants, comme les militaires qui touchent une pension, ne peuvent obtenir de prestations quand ils deviennent chômeurs. Les pêcheurs indépendants sont protégés par l'assurance-chômage, mais d'autres travailleurs saisonniers indépendants ne le sont pas. Un travailleur qui a 12 semaines d'emploi assurable est admissible aux prestations si le taux de chômage local se chiffre à 7,1 % ou davantage, mais si il n'a que 11,5 semaines à son actif ou si le taux de chômage local n'est que de 7 % ou moins, il ne reçoit aucune prestation.

Le régime actuel n'offre pas assez d'incitation au travail chez les prestataires. Un chômeur travaillant à temps partiel peut gagner jusqu'à 25 % du montant de ses prestations d'assurance-chômage sans subir aucune diminution de ses prestations. Chaque dollar gagné en sus réduit d'autant les prestations et ne contribue en rien au revenu général de l'intéressé, si bien qu'il n'est guère incité à prendre un emploi de ce genre tant qu'il reçoit des prestations. Par ailleurs, étant donné que le fait d'accepter un emploi à plein temps exclut le travailleur des prestations, celui-ci n'est pas enclin à prendre un emploi dont la rémunération est inférieure au montant des prestations reçues ou qui risque de ne pas durer assez longtemps pour lui donner droit de nouveau à l'assurance-chômage.

Quant à l'employeur, le régime lui permet d'engager ou de licencier facilement des travailleurs pour de courtes périodes. Comme ces derniers reçoivent des prestations en attendant que leur employeur ait de nouveau besoin d'eux, et que les normes d'admissibilité sont moins exigeantes dans les régions où le taux de chômage est élevé, ils ne sont guère incités à se chercher un emploi ailleurs. Donc, le régime actuel risque de créer une instabilité sur le plan du travail en subventionnant de fait les salaires.

Le régime actuel est trop complexe parce que les buts de l'assurance-chômage se sont multipliés au cours des ans. Les règles particulières conçues pour la réalisation d'objectifs divers font que les intéressés ne peuvent pratiquement pas le comprendre et qu'il est même devenu difficile à administrer par le personnel. De plus, des définitions de base, comme celles «d'emploi assurable» et d'«arrêt de rémunération» risquent souvent d'être mal interprétées.

Le personnel est forcé de connaître à fond un nombre considérable de données contenues dans la loi, les règlements, diverses directives, maints téléx et circulaires. Souvent ces données sont contradictoires, et se traduisent par des renseignements contradictoires aux prestataires. Comme les règlements sont fréquemment modifiés, le personnel et les bénéficiaires disposent difficilement des dernières données. Le relevé d'emploi exige de l'employeur qu'il convertisse les périodes de paye en semaines civiles, quel que soit le mode de paiement adopté, ce qui entraîne beaucoup d'erreurs et de retard dans le versement des prestations. Les critères d'admissibilité sont complexes, difficiles à comprendre et souvent à l'origine d'injustices. Le mode d'appel ne semble pas favoriser un examen équitable et indépendant des causes.

Dans cette partie-ci du rapport, nous formulons des propositions qui répondent à ces préoccupations. Le chapitre 7 suggère une orientation nouvelle qui rendra l'assurance-chômage plus juste et moins complexe et améliorera les stimulants au travail en allongeant la durée de la rémunération ouvrant droit à des prestations, tout en fixant à 50 semaines le versement maximum de celles-ci. On propose un compte cumulatif des semaines d'emploi qui permettra le versement de prestations aux travailleurs de longue date qui doivent s'adapter à une conjoncture économique mouvante. Un aspect important de ces propositions porte sur la transition du régime actuel au nouveau système.

Le chapitre 8 contient diverses modifications qui devraient être adoptées, que les changements proposés dans le chapitre 7 soient retenus ou non. Il comprend notamment les propositions qui portent sur des points controversés : pension, indemnité de cessation d'emploi, rémunération de vacances et paiements forfaitaires.

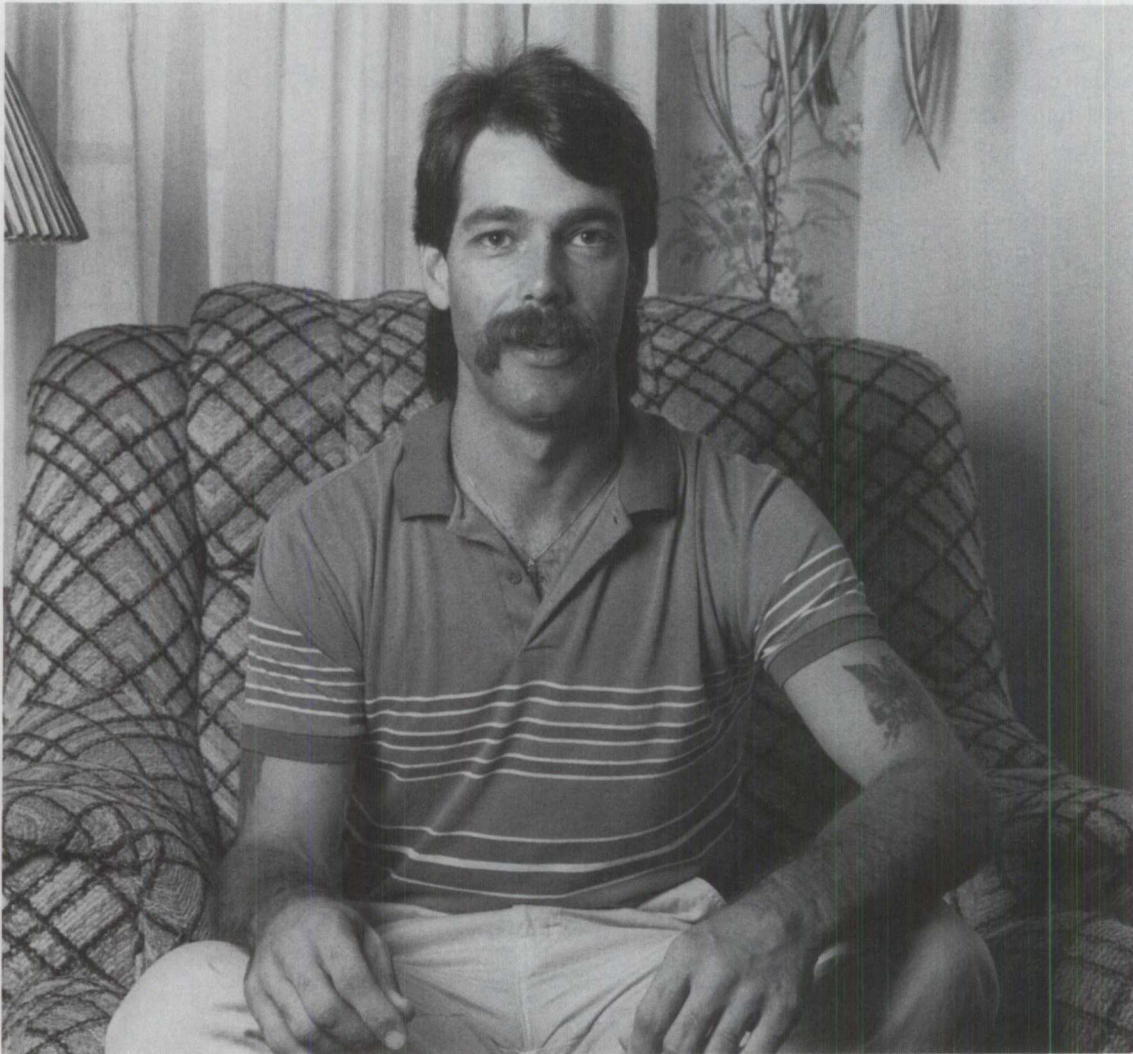
Nous étudions dans le chapitre 9 la question de l'emploi, des travailleurs autonomes et de l'assurance-chômage. Nous nous penchons également sur celle des prestations de pêcheur et indiquons la manière dont celles-ci pourraient être remplacées par une forme de régime de supplément du revenu.

Enfin, le chapitre 10 propose un éventail d'améliorations qui pourraient être mises en application de deux façons. Dans un premier

cas, on procéderait à des modifications fondamentales qui résulteraient en la création d'un régime administré par un organisme indépendant du gouvernement; dans le second cas, des modifications moins fondamentales pourraient être apportées au régime sans que l'on soit forcé de remettre en question toute l'organisation actuelle.

Ces chapitres représentent l'essentiel des propositions touchant la réorientation du Régime d'assurance-chômage. Les recommandations qu'ils contiennent, ainsi que les propositions de la partie II, constituent une modification importante de la politique d'emploi et de chômage au Canada. Elles indiquent la direction que nous devrions prendre pour que notre population active puisse affronter comme il se doit la concurrence internationale à l'orée du *xxi*^e siècle.

Tim Hannan, travailleur de l'industrie automobile, Windsor (Ontario)



Monsieur Hannan est représentatif d'un grand nombre de travailleurs canadiens qui bénéficient de la protection d'un syndicat bien que les prestations supplémentaires de chômage prévues pour les travailleurs de l'industrie automobile n'existent pas dans la majorité des syndicats canadiens.

J'ai commencé à travailler chez Chrysler en 1973, à ma sortie de l'école. Je travaille maintenant dans une grande usine, où je rembourne des sièges. . . Je touche 14,52 \$ l'heure, soit un peu plus que le

salaire de base d'un ouvrier ordinaire, avec en plus l'indemnité de vie chère.

Depuis treize ans, j'ai connu plusieurs mises à pied, et ç'a été à peu près la même chose pour des centaines d'employés.

La première année, j'ai été mis à pied pendant huit à dix semaines. Puis, en 1975, les ventes n'étaient pas bonnes et j'ai été mis à pied pendant neuf mois. . . C'est l'assurance-chômage qui m'a fait vivre pendant ce temps; cette période a été très dure.

Avec un an d'ancienneté, on a droit aux prestations supplémentaires de chômage versées par le syndicat. Ces prestations comblent la différence entre ce que vous recevez du chômage et 95 % de votre salaire. En cas de mise à pied pour une période indéterminée, on peut aussi obtenir du travail dans une autre usine, en fonction de l'ancienneté.

En 1980, au début de la crise, la situation n'était pas rose. Plusieurs de mes amis avec qui je travaillais depuis 1973 ont fait leurs valises et sont partis dans l'Ouest. La plupart des employés sont restés parce qu'ils espéraient être rappelés. Ils ont traversé cette période avec pour seul revenu les prestations supplémentaires du syndicat et les prestations d'assurance-chômage. Un grand nombre de gens ont dû vendre leur maison et leur auto... ils ne pouvaient plus rembourser leur emprunt à la coopérative de crédit. L'année 1980 a été la plus dure pour la plupart des gens parce que le fonds des prestations supplémentaires de chômage était presque à sec et qu'il fallait compter au moins dix ans d'ancienneté pour y avoir droit. Le syndicat nous a sauvés... sans lui, ç'aurait pu être bien pire.

Pendant la mise à pied, le syndicat tenait régulièrement des réunions, une fois par mois, pour tenir les employés au courant... pour leur dire si la compagnie faisait des profits, si on pensait rappeler des employés. Lorsqu'on entendait parler du rappel d'un employé qui avait juste un peu plus d'ancienneté que soi, on pouvait espérer être le prochain sur la liste. Alors tu patientes en espérant être le prochain rappelé. Quand tu as un emploi aussi bien payé, tu ne veux pas courir le risque de ne pas le ravoir parce que tu cherches ailleurs.

En 1983, ils ont fermé l'usine pour la réoutiller. La plupart des employés ont été sans travail de juin à décembre, mais avec les prestations d'assurance-chômage et les prestations supplémentaires, on touchait 95 % de notre salaire, ce qui était suffisant. La fourgonnette que nous allions bientôt

produire recevait une bonne publicité, et on savait qu'il y aurait de l'argent à faire quand l'usine rouvrirait ses portes. Depuis décembre 1983, date où j'ai été rappelé, on a travaillé presque tous les samedis. Ça fait maintenant un peu plus de trois ans que je n'ai pas eu à toucher d'assurance-chômage, Dieu merci!

L'usine vient encore de fermer pour deux semaines, à cause d'un changement de modèle... Ça se produit tous les ans. D'habitude, ils nous disent quand l'usine sera fermée et c'est à ce moment-là qu'on prend nos vacances, toujours les mêmes deux semaines. Mais là, on n'a pas droit à l'assurance-chômage parce que ce sont des congés payés.

Il ne reste plus que deux grandes usines qui comptent près de 7 000 employés travaillant régulièrement six jours par semaine depuis plus de trois ans maintenant. Chrysler ferme progressivement ses usines au Canada et va réoutiller une usine à St. Louis pour la revitaliser. Nous avons perdu des contrats aux mains d'autres usines aux États-Unis et au Mexique qui paient des salaires inférieurs et peuvent produire à meilleur marché.

Dans les ateliers de peinture et de métallurgie, nous avons perdu un nombre appréciable d'emplois à cause de la robotique, mais par contre nous en avons gagné quelques-uns pour entretenir les robots. Nous avons peur que la haute technologie nous prenne nos emplois, mais il existe plusieurs secteurs dans l'usine d'assemblage où il est pratiquement impossible à un robot d'effectuer certaines fonctions. Il y a beaucoup plus d'emplois pour les humains que pour les machines, mais les ingénieurs de la compagnie ont probablement cinq ans d'avance sur ce que nous pouvons faire, sur ce qui serait faisable.

En ce qui me concerne, pour l'instant, la situation est bonne, mais j'aimerais en dire autant des autres travailleurs. Ceux qui avaient quitté Windsor reviennent maintenant de l'Ouest, parce que là-bas le chômage est élevé. Ils essayent de récupérer leurs anciens emplois.

Un plan de réforme

Introduction

Les Canadiens ont des idées bien arrêtées sur la question de l'assurance-chômage. D'une part, ils y tiennent énormément parce que le régime permet le partage des risques entre employeurs et salariés, et que les prestations sont vues comme un droit et non comme une aumône. D'autre part, ils sont irrités et frustrés par les abus auxquels donne lieu le régime, non par ceux commis par des bénéficiaires malhonnêtes (encore que nous ayons reçu des plaintes à ce sujet), mais par les abus inhérents à sa structure même. À leur avis, le régime est injuste et illogique, il a perdu de son essence première et il est inutilement complexe.

Le régime n'applique pas les mêmes critères et n'accorde pas les mêmes prestations à des gens placés pourtant dans la même situation. Il est parfois plus généreux envers ceux qui travaillent peu de temps qu'envers ceux qui travaillent toute l'année. Les prestations sont plus élevées dans certaines régions que dans d'autres. Il y a enfin des prestataires pour qui les prestations cessent trop tôt, et d'autres pour qui elles sont supérieures au salaire antérieur.

Nombre d'intervenants aux audiences publiques ont réclamé un retour aux principes de l'assurance. Ils ont dit et répété que la substance même du régime était en cause et avait été altérée, et que les innombrables modifications apportées au fil des ans étaient le fruit de compromis politiques qui avaient faussé ses objectifs et sapé ses principes. Dans un même souffle, ils ont mis les commissaires en demeure de trouver de meilleurs moyens pour aider les chômeurs.

Ce chapitre présente un plan de réforme du Régime d'assurance-chômage et indique l'orientation générale ainsi que les objectifs ultimes du régime. Il prévoit une transition progressive sur plusieurs années qui aboutira à un nouveau régime fondé sur l'«annualisation», et dont les prestations dans la dernière phase de son implantation, seront calculées en fonction de la rémunération assurable totale des 52 semaines de travail antérieures et versées au travailleur en 50 paiements égaux, à moins qu'il ne trouve un emploi dans l'intervalle. Une autre proposition importante, conçue pour aider les travailleurs qui ont fait partie longtemps de la population active est l'établissement d'un Compte cumulatif d'emploi. Celui-ci leur permettra d'accumuler des droits qu'ils pourront utiliser à certaines conditions pour augmenter ou prolonger leurs prestations.

Il importe de replacer le régime proposé dans le vaste contexte des suggestions de mise en valeur des ressources humaines et de l'implantation d'un régime canadien de sécurité du revenu. Nous avons recommandé l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional en raison du fait que l'assurance-chômage n'est pas le moyen approprié pour fournir un soutien du revenu ou un supplément de

«Certains bénéficiaires tirent du régime neuf ou dix fois plus que la valeur des cotisations versées par eux et leurs employeurs.» (St. John's Status of Women Council, audiences de St. John's)

«Ce que nous désirons le plus, c'est qu'on redonne au Régime d'assurance-chômage son but initial qui est d'assurer un secours aux gens qui sont temporairement sans travail. À cette fin, nous aimerions que le régime soit à nouveau fondé sur les principes de l'assurance.» (Atlantic Provinces Chamber of Commerce, audiences de Charlottetown)

«On peut considérer, et cela à tort à notre avis, que l'assurance-chômage est un régime social. Il s'agit d'une assurance. Les travailleurs de la construction reconnaissent l'aspect saisonnier de leur travail et s'en accommodent. Le travail saisonnier ne leur donne droit qu'à des revenus restreints. Il leur faut obtenir des revenus de tant d'une autre source. Actuellement, cette autre source est l'assurance-chômage.» (Labourers' International Union of North America, audiences de Regina)

«Il y a des choses plus importantes que l'assurance-chômage dans le monde mais pour ce qui est du Régime d'assurance-chômage, la considération principale est l'assurance en cas de perte d'emploi.» (Chambre de commerce du Grand Moncton, audiences de Moncton)

«Le système canadien est ridicule car n'importe qui peut recevoir 244 \$ non imposables et profiter de vacances payées sans travailler; c'est pourquoi le Canada ne peut pas rivaliser avec ses concurrents.»

(D. English Inc., lettre adressée au ministre de l'Emploi et de l'Immigration)

«Le principe directeur du Régime d'assurance-chômage devrait être l'équité. Tous les autres principes devraient être assujettis à celui-là. Les principes secondaires pourraient comprendre celui d'un programme national sans disparité régionale.» (Social Planning Council of Oshawa-Whitby, audiences de Toronto)

revenu. Avec les économies ainsi réalisées et celles découlant d'autres réformes proposées, nous suggérons de mettre en œuvre un régime de supplément de rémunération. Cette proposition constitue un élément crucial de la réforme. Elle servirait à amortir dans une certaine mesure les privations qu'entraînerait, pour les particuliers et les collectivités, l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et des prestations de pêcheur. À cette fin, nous recommandons d'établir un fonds de développement local, de mettre sur pied des programmes de développement économique régional à long terme, d'adopter des mesures concertées pour remédier à l'analphabétisme et de réorienter les programmes de formation. La réforme de l'assurance-chômage doit être examinée en fonction de ces autres propositions.

Le but de l'assurance-chômage est de remplacer temporairement par des prestations le revenu d'un travailleur lorsqu'il perd son emploi ou cesse d'être rémunéré. Pour déterminer comment chacune des formules permet d'atteindre ce but, nous avons établi six critères (voir l'encadré). Le choix n'est pas facile à faire, notre but n'étant pas de réduire ou d'accroître les avantages offerts par le régime actuel. L'instauration

Critères d'évaluation des modifications au Régime d'assurance-chômage

1 Équité horizontale

Nous nous devons de réserver le même traitement à ceux dont la situation est la même, quitte à prévoir des variantes appropriées aux circonstances. Préalablement à l'application de ce critère, il convient d'éclaircir la notion de similitude des situations applicables à l'assurance-chômage. Pour déterminer ce qui est semblable et ce qui diffère, il vous faut procéder à une évaluation de diverses situations fondée sur une projection horizontale dans le temps. Par exemple, si les modalités d'emploi étaient établies selon une période de projection trop courte, celui qui n'a travaillé que quelques semaines pourrait être déclaré admissible aux mêmes prestations que celui qui a travaillé sans interruption depuis 10 ans.

2 Efficacité de la main-d'œuvre

Ce critère a pour objet l'équilibre relatif du revenu de remplacement et de l'efficacité de la main-d'œuvre. Créer cet

équilibre est l'un des aspects les plus difficiles de la conception d'un régime. Les prestations doivent être suffisamment élevées pour permettre le maintien du niveau de vie, sans toutefois inciter les travailleurs à rester en chômage. Il est donc essentiel que l'évaluation de tout régime porte sur l'incitation au travail susceptible d'en découler.

3 Attribution des prestations

Il s'agit d'évaluer la capacité du régime de fournir l'aide voulue à la population cible et de réduire au minimum les prestations versées à ceux qui n'en font pas partie. Un régime est efficace s'il prévoit le paiement à tous les chômeurs de prestations calculées en fonction de leur rémunération antérieure, mais il fonctionne mal si une importante proportion de prestations est versée à des gens qui ne chôment pas. En l'occurrence, l'objectif est d'assurer à la fois l'efficacité et l'efficacité du régime.

4 Capacité d'adaptation à la situation économique et sociale

Un régime qui prévoirait, par exemple, le versement sans distinction de presta-

tions à tous les travailleurs d'un groupe d'âge donné serait inadapté à la situation économique. Or, fonder les prestations sur les particularités de la situation économique, formule utilisée actuellement, entre autres, par l'aide sociale et l'assurance-chômage, rend le régime relativement souple.

5 Coût relatif du régime

Plus le coût du régime est élevé, moins il y a de ressources pour d'autres programmes sociaux. Le présent critère a pour objet d'équilibrer le coût du régime en fonction des autres critères d'évaluation.

6 Simplicité de la procédure administrative

Le régime devrait être à la fois facile à comprendre pour les prestataires et facile à administrer. On pense ici à des programmes comme les Allocations familiales et la Sécurité de la vieillesse, où les prestations sont fondées uniquement sur l'âge. Le fait de tenir compte de certains autres critères rend nécessairement la procédure administrative moins simple.

nécessaire d'un plan global de mise en valeur des ressources humaines susceptible de répondre aux besoins des chômeurs sera de toute évidence coûteuse. Les solutions qui seront retenues seront celles qui affecteront des fonds à des programmes qui offriront une base solide pour l'avenir. C'est dans cet esprit qu'ont été envisagés les changements fondamentaux que nous proposons d'apporter à l'assurance-chômage et que nous décrivons dans les pages qui suivent.

La réforme proposée : l'annualisation

La démarche que nous avons adoptée conduit à une réorientation fondamentale du régime de l'assurance-chômage afin de lui redonner ses véritables attributs : l'équité, l'intégrité, la clarté et la simplicité de la procédure administrative. Elle prévoit la nécessité pour le Canada de favoriser la mise en valeur des ressources humaines et libère à cette fin les ressources qu'il faut pour financer le plan proposé dans la partie II. Le nouveau régime est plus équitable quant à la manière dont sont traités les travailleurs saisonniers et ceux qui ont des emplois de courte durée; il incite davantage au travail et comporte un champ d'application plus étendu. Il conduit également à la réalisation des buts visés, tout en étant plus simple, et pour les bénéficiaires, et pour le personnel chargé de son administration.

La refonte que nous préconisons repose sur un mode de calcul que nous appelons l'«annualisation». Les prestations seront calculées en fonction de la rémunération assurable des 52 dernières semaines et leur versement maximal s'étalera sur 50 semaines. Un autre élément du régime est le Compte cumulatif d'emploi. Celui-ci permet aux travailleurs ayant travaillé longtemps et versé des cotisations d'assurance-chômage de se constituer des droits supplémentaires utilisables dans des circonstances déterminées. On trouvera plus loin la description du Compte cumulatif d'emploi.

Afin de réaménager le régime et d'harmoniser les critères auxquels nous avons fait allusion précédemment, nous proposons :

- que la norme d'admissibilité soit portée à 350 heures de travail (ce qui représente environ 10 semaines) et appliquée indifféremment à tous les travailleurs, y compris ceux qui présentent des demandes de prestations de maladie ou de maternité, les nouveaux venus sur le marché du travail, ceux qui réintègrent la population active et les réitérants;
- que le montant des prestations, après une période de transition, soit calculé en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne des 52 semaines précédentes et non, comme c'est actuellement le cas, d'après la rémunération reçue pendant les 10 à 20 dernières semaines;
- que les prestations, après un délai de carence de deux semaines, prennent la forme de versements égaux pendant 50 semaines, ce qui supprimerait la pratique actuelle des prestations dont la durée varie en fonction du nombre de semaines de travail et du taux régional de chômage;

«Le régime devrait prévoir des prestations aux assurés admissibles selon la durée de leur emploi et les cotisations payées. Les prestataires ne devraient pas avoir choisi volontairement d'être sans travail et ils devraient s'employer activement à la recherche d'un emploi.» (Association canadienne de la construction, audiences d'Ottawa)

«Les prestations d'assurance ne devraient être payables qu'aux employés ayant appartenu longtemps à la population active rémunérée, la durée d'admissibilité à des prestations étant directement liée au nombre de semaines de travail effectuées au cours de la dernière année.» (Organisation canadienne des petites entreprises, audiences de Toronto)

«Au Canada, il y a 49 régions économiques aux fins de l'assurance-chômage. Dans seulement sept de ces régions, la période d'emploi ouvrant droit à l'assurance-chômage dépasse 10 semaines. Nous ne pensons pas qu'il serait difficile d'uniformiser la période à l'échelle du Canada.» (Port Alberni and District Labour Council, audiences de Victoria)

«Il faudrait également établir une corrélation mathématique entre le montant qu'une personne verse au régime et le montant qu'elle reçoit.» (Alberta Chamber of Commerce, audiences de Calgary)

- que soit étudiée, au cours de la période de transition, la possibilité de porter le montant des prestations de 60 % (taux actuel) à 66,66 % de la rémunération assurable.

«Ne pensez-vous pas que 400 heures de travail par année, qu'elles soient effectuées à la suite l'une de l'autre, même la nuit pendant une période de trois semaines, ou étalées sur 50 semaines, n'en constituent pas moins 400 heures de travail et devraient être tout aussi assurables et donner droit aux mêmes prestations?» (Provincial Advisory Council on the Status of Women de Terre-Neuve, audiences de St. John's)

«Qu'on parle de chômage régional, cyclique, saisonnier, structurel ou même sectoriel, cela n'a pas beaucoup d'importance pour le chômeur. Nous estimons que vous devriez peut-être mettre l'accent sur un montant et une durée des prestations qui s'appliqueraient également à tout chômeur, peu importe où il se trouve et le genre d'activité qu'il mène.» (Fédération canadienne du travail, audiences d'Ottawa)

«Puisqu'on a tenu compte de l'endroit où elles habitaient plutôt que de l'endroit où elles travaillaient, certaines personnes n'ont pas pu renouveler leur demande de prestation à l'échéance de celles-ci, à cause de la norme variable d'admissibilité.» (Section 707 des Travailleurs unis de l'automobile, audiences de Toronto)

L'admissibilité

Dans le régime annualisé, la norme d'admissibilité aux prestations est de 350 heures cumulatives de travail (ce qui représente environ 10 semaines) au cours des 52 semaines précédentes. L'admissibilité est ainsi déterminée en tenant compte de toutes les heures de travail sans distinction, et la même norme d'admissibilité est appliquée à l'échelle du Canada.

Le régime proposé redresse plusieurs injustices. Dans le système actuel, les prestations sont fondées sur la durée d'emploi. Par exemple, si le taux de chômage est supérieur à 9 %, la norme d'admissibilité est de 10 semaines, et s'il est de 6 %, de 14 semaines. Le taux de chômage local est un indicateur peu fiable de la facilité à obtenir et à conserver un emploi. Abstraction faite du taux de chômage, il se peut que certaines compétences soient très recherchées et d'autres moins. Il est injuste que les travailleurs ayant les mêmes perspectives d'emploi soient traités différemment. L'uniformisation de la norme d'admissibilité permet de corriger cette injustice.

Par ailleurs, le régime en vigueur assujettit à une période d'admissibilité plus longue les «réitérants» (ceux qui ont touché des prestations au cours des 52 semaines précédant immédiatement leur demande), de même que les nouveaux venus sur le marché du travail et ceux qui présentent une demande de prestations de maladie ou de maternité. Comme le régime annualisé est fondé sur la moyenne de la rémunération reçue pendant les 52 dernières semaines, il tient compte automatiquement de la durée d'emploi du prestataire pendant cette période. De ce fait, aucun autre critère d'admissibilité n'est requis. Enfin, comme nous en avons fait mention au chapitre 6, le traitement des travailleurs à temps partiel est donc plus équitable.

En conséquence, nous proposons qu'une norme d'admissibilité de 350 heures soit appliquée à chaque travailleur à l'échelle nationale.

Le niveau des prestations

La période de référence et la période de base

Dans le chapitre 4, nous indiquions les traits qui *ne* devraient pas caractériser, selon nous, un régime d'assurance-chômage. Celui-ci ne devrait pas comporter de critère se rapportant aux ressources ou aux besoins, être rattaché à la situation familiale ou aux responsabilités du prestataire. L'admissibilité aux prestations devrait plutôt être fondée sur la rémunération et les droits acquis grâce aux cotisations versées. C'est pourquoi, le retour au principe de l'assurance exige que le niveau des prestations soit étroitement relié à la rémunération. En effet, la rémunération antérieure donne un meilleur aperçu du revenu que le prestataire aurait réalisé s'il n'avait pas perdu son emploi.

Si l'on veut fixer le montant des prestations, il faut nécessairement accorder une valeur à ce qu'on assure. À notre avis, nous devons assurer le revenu salarial moyen établi au cours d'une période suffisamment longue. La plupart des salariés établissent des plans et contractent des engagements financiers en fonction de leur traitement annuel. Aussi avons-nous décidé de fonder le niveau des prestations sur la rémunération annuelle moyenne. En procédant ainsi nous nous éloignons du régime actuel voulant implicitement que les plans et les engagements financiers portent sur une période aussi brève que 10 semaines. Dans le cas du régime proposé, nous calculons, pour établir le niveau des prestations, le revenu total d'emploi au cours des 52 semaines précédentes.

La rémunération assurable maximale

Des employés exerçant une profession libérale ou technique ont proposé que le plafond de la rémunération hebdomadaire assurable, qui est actuellement de 495 \$, soit augmenté afin d'offrir plus de protection aux travailleurs dont le revenu est plus élevé. Notre proposition d'accroître les prestations, en portant le taux actuel de 60 % à 66,66 % de la rémunération assurable, vient donner suite à cette proposition, du moins en partie. Une protection accrue serait ainsi offerte à la fois aux salariés à faible revenu et aux salariés à revenu élevé. Il convient enfin de mentionner que le plafond de la rémunération assurable n'est pas fixe; il varie en fonction de la rémunération moyenne dans l'industrie, suivant une formule d'indexation particulière.

Nous nous sommes prononcés dans le chapitre 6 en faveur de régimes de travail plus souples. Ce sont les mêmes principes qui nous font opter pour une formule également souple lorsqu'il s'agit de fixer le plafond de la rémunération assurable. Un plafond unique ne conviendrait pas à un régime de travail souple. Il aurait les mêmes défauts qu'une politique générale appliquée indifféremment à tous, quelles que soient les circonstances.

La formule actuelle de perception des cotisations est très souple. On peut s'en inspirer pour fixer des revenus d'emploi assurables. Les employeurs reçoivent un guide qui les aide à calculer en semaines la rémunération assurable de chaque employé par période de paye. En se servant des tableaux, ils peuvent facilement établir avec exactitude le montant des cotisations qu'il faut déduire pour chaque employé, quelle que soit la période de paye (hebdomadaire, bimensuelle, mensuelle ou autre). L'adoption de régimes de travail plus souples suppose également l'application des règles employées pour le calcul des cotisations au calcul des prestations. Un plafond annuel serait fixé, et le maximum de la rémunération annuelle assurable serait établi en fonction de la période de paye de l'employeur. Aujourd'hui, le plafond serait de 25 740 \$, soit 52 fois le maximum de rémunération hebdomadaire assurable de 495 \$. Les prestations seraient établies suivant le montant total des cotisations versées et le nombre de semaines d'emploi au cours des 52 semaines précédentes.

Tout en favorisant la souplesse du régime, la méthode proposée contribuerait à simplifier le relevé d'emploi. À l'heure actuelle,

«À notre avis, tous les revenus des travailleurs à temps partiel devraient être assurables, peu importe le montant gagné ou le nombre d'heures de travail par semaine.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, audiences de Fredericton)

«Le régime entier pourrait être fondé sur un taux de cotisation horaire.» (Peter Doering, audiences d'Edmonton)

«Nous pensons que la meilleure façon de garantir un Régime d'assurance-chômage viable, c'est-à-dire renforcer ou au moins maintenir le régime actuel, est d'augmenter les montants versés à ce régime. La formule actuelle est fondée sur une cotisation salariale de 2,35 \$ par tranche de 100 \$ du revenu assurable hebdomadaire, jusqu'à concurrence de 460 \$, le taux de cotisation de l'employeur étant de 1,4 fois supérieur à celui des salariés. Nous pensons que ceux qui gagnent le plus devraient payer le plus. Nous recommandons plus précisément que le plafond du revenu assurable hebdomadaire aux fins du calcul des cotisations d'assurance-chômage soit supprimé.» (Syndicat national de la Fonction publique provinciale, audiences d'Ottawa)

«Le problème tient peut-être au fait qu'il faut avoir eu un emploi d'une durée minimale pour avoir droit à des prestations. Si cette condition était éliminée et que tout emploi ouvrait droit à des prestations, tous les emplois des personnes qui en ont eu quatre ou cinq en même temps leur donneraient droit à des prestations.» (Manitoba Teachers' Society, audiences de Winnipeg)

«Le montant des prestations devrait être établi partiellement en fonction des revenus antérieurs. Les travailleurs à faible revenu ne devraient pas être défavorisés parce que leurs revenus sont faibles, car ils sont très souvent des chefs de famille et ont d'importantes responsabilités. Aux Pays-Bas, un travailleur au salaire minimum reçoit en prestations 90 % du revenu assurable.» (Doug Broome, audiences de Vancouver)

«On a dit tout à l'heure que l'assurance-chômage faisait le pont entre les emplois. Eh bien, auparavant, ce pont traversait un tout petit ruisseau; maintenant, il doit relier les deux rives d'un océan! Les gens sont en chômage pendant de longues périodes, et le gouvernement ne doit pas les abandonner. Nous ne pensons pas que l'assurance-chômage crée une dépendance. Nous pensons plutôt qu'elle est due aux gens qui ont cotisé au régime et que ce n'est pas aux œuvres de charité de s'occuper de leur sort.» (Saskatchewan Federation of Labour, audiences de Regina)

«Il peut arriver qu'au cours de sa période de prestations un bénéficiaire trouve dans un programme de formation la solution à ses problèmes d'emploi. Nous suggérons que le prestataire puisse interrompre ses prestations, participer à un programme de formation dans le cadre de la Planification de l'emploi et recevoir des allocations ordinaires de formation.» (Association des banquiers canadiens, mémoire)

l'employeur doit, sur ce relevé, convertir les périodes de paye en semaines telles qu'elles sont définies aux fins de l'assurance-chômage. Dans le régime proposé, il se fonderait, pour établir les cotisations, sur les périodes de paye ou sur le nombre d'heures de travail accomplies si l'employé a travaillé moins de 350 heures.

Le taux de remplacement

Le choix du pourcentage des prestations par rapport à la rémunération est question d'opinion. Les avis sont partagés. Les uns sont en faveur d'un taux de 50 %. D'autres vont jusqu'à recommander 75 %. Certains estiment qu'un pourcentage de 50 % serait une incitation au travail. Il est préconisé par ceux qui pensent que l'assurance-chômage doit être un régime d'aide de courte durée et qu'une part importante du revenu familial sert à payer des dépenses qui peuvent être remises à plus tard. Le taux élevé offre une meilleure protection et convient davantage au chômage prolongé. Puisqu'il atténue les effets de l'annualisation pour ceux qui ont travaillé moins d'un an, nous proposons d'envisager de le porter à 66,66 % au cours de la troisième phase du passage à l'annualisation.

Toutefois, il est à noter que l'augmentation du taux à 66,66 % sans hausse simultanée des cotisations obligerait à utiliser environ 700 millions de dollars provenant de l'abolition graduelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et de l'adoption d'un régime annualisé. Il reviendra aux dirigeants politiques de déterminer s'il est préférable d'employer cette somme à atténuer les effets des modifications proposées de l'assurance-chômage ou bien de l'affecter au régime de supplément du revenu.

La durée

La durée moyenne du chômage est en hausse (de 14,7 semaines en 1980 à 21,6 semaines en 1985). De plus en plus de travailleurs épuisent leurs prestations d'assurance-chômage avant d'avoir trouvé du travail. Une fois abolies les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, la durée maximale des prestations ne sera que de 38 semaines dans le régime actuel. Par contre, le régime proposé permettra à tous les bénéficiaires d'être admissibles à 50 semaines de prestations après un délai de carence de deux semaines.

L'accumulation de droits

Le régime actuel prévoit un système d'accumulation des droits afin d'inciter le chômeur à se trouver un emploi. Le prestataire qui se trouve un emploi à temps plein et qui n'est donc plus admissible aux prestations peut faire interrompre simplement les versements. Si son nouvel emploi ne dure pas assez longtemps pour ouvrir droit à de nouvelles prestations, il peut continuer de toucher celles qu'il a réclamées au terme de son emploi précédent¹.

Le régime d'annualisation permettra lui aussi d'accumuler des droits (voir l'encadré). Le fait d'accepter un emploi à temps plein entraînera encore l'interruption de la période de prestations initiale. Par contre, si le prestataire perd son emploi après neuf semaines de travail, la période de prestations initiale pourra se poursuivre jusqu'à l'épuisement

des semaines disponibles au taux actuel, et il ne sera pas tenu compte de cette courte période de travail. Toutefois, les neuf semaines d'emploi serviront, après l'expiration de la demande initiale, à déterminer l'admissibilité du prestataire à de nouvelles prestations et à calculer le montant de ces dernières. La nouvelle période de prestations sera fondée sur les 52 semaines précédentes. Les neuf semaines de travail à raison de 40 heures par semaine seront d'autre part suffisantes pour satisfaire à la condition relative aux 350 heures de travail; advenant le cas où elles ne suffiraient pas, on en tiendra quand même compte au moment de déterminer l'admissibilité du travailleur, pourvu que ce dernier ait travaillé au moins 350 heures au cours des 52 semaines précédant la nouvelle période de prestations. Le prestataire pourra ainsi épuiser les prestations de la première période, puis en faire établir une autre fondée sur une nouvelle période de référence de 52 semaines.

«[Nous recommandons] que des mesures soient préconisées à l'intérieur du régime pour motiver les individus à travailler à temps partiel ou occasionnel. . . qu'un système de banque d'heures et/ou journées soit mis en place afin d'inciter au travail sur une base temporaire.» (Comité socio-économique des Îles-de-la-Madeleine, mémoire)

Le Compte cumulatif d'emploi assorti à la formule d'annualisation

Gérald est admissible à des prestations de 200 \$ par semaine fondées sur une année complète de rémunération à raison de 300 \$ par semaine. Il est en chômage depuis le 31 décembre 1985. Ses prestations d'assurance-chômage ont commencé le 12 janvier 1986 et doivent se terminer le 31 décembre.

Le 23 mars, après 10 semaines de prestations (et le délai de carence de deux semaines), Gérald se trouve un emploi à temps plein qui dure neuf semaines, soit jusqu'au 24 mai. Il présente ensuite une seconde demande de prestations, lesquelles lui seront versées pendant 52 semaines à compter du 24 mai 1986, soit jusqu'au 24 mai 1987. S'il avait repris sa période de prestations antérieure, les prestations se termineraient le 31 décembre 1986.

Lorsque Gérald devra choisir entre revenir à son ancienne période de prestations et en faire établir une nouvelle, il lui faudra tenir compte de trois variables : la prestation hebdomadaire, le total des prestations à recevoir, et la possibilité de se trouver un autre emploi à temps plein avant l'expiration des prestations.

| Prestation hebdomadaire de la première demande | Prestation hebdomadaire de la deuxième demande si la rémunération hebdomadaire est de 200 \$ | Prestation hebdomadaire de la deuxième demande si la rémunération hebdomadaire est de 400 \$ | Solde des semaines de prestations | Total des prestations à recevoir |
|--|--|--|-----------------------------------|----------------------------------|
| 200 \$ | | | 31 | 6 200 \$ |
| | 142 \$ | | 50 | 7 100 \$ |
| | | 165 \$ | 50 | 8 250 \$ |

Parce qu'elle tient compte de toutes les heures de travail et de toute la rémunération reçue, la méthode de l'accumulation des droits incite le chômeur à accepter un emploi à temps plein plutôt que de continuer à toucher des prestations.

Le Compte cumulatif d'emploi

Introduction

Les audiences publiques ont fait ressortir le paradoxe suivant. D'une part, le Régime d'assurance-chômage actuel aide de façon trop substantielle certains travailleurs, notamment les travailleurs saisonniers et ceux qui occupent un emploi de courte durée, et d'autre part, il ne répond pas aux besoins des travailleurs touchés par les changements structurels majeurs de l'économie. L'annualisation permettra de destiner l'assurance-chômage à ceux qui travaillent toute l'année. Toutefois, on reconnaît qu'une année de prestations pourrait bien être insuffisante, compte tenu de la nécessité pour les travailleurs de s'adapter fréquemment à l'évolution de la situation économique.

Le problème le plus souvent soulevé lors des audiences a été celui des travailleurs âgés. Il a été surtout question de ceux qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite, mais qui sont incapables de se trouver du travail parce que beaucoup d'employeurs ne les considèrent plus comme employables. On a proposé d'utiliser l'assurance-chômage comme un pont entre le travail et la retraite. Les arguments invoqués à cet effet étaient très convaincants. Toutefois, les initiatives déjà en voie de réalisation dans les régimes de pension tant publics que privés vont manifestement atténuer le problème des travailleurs âgés. Depuis 1982, le Régime des rentes du Québec prévoit le versement de pensions réduites, établies selon des calculs actuariels, aux travailleurs à la retraite dès l'âge de 60 ans. Le Régime de pensions du Canada comportera bientôt le même avantage. Les régimes de pension privés offrent de plus en plus ce choix aux employés qui souhaitent prendre une pré-retraite. Ces nouvelles mesures, auxquelles s'ajoute notre conviction que l'assurance-chômage n'est pas un régime de retraite, ont fait perdre beaucoup d'attrait à la proposition.

Il n'empêche que les difficultés auxquelles font face les travailleurs âgés, et qu'accentue l'augmentation du chômage structurel, est un problème grave qui risque bien de durer. Les travailleurs âgés ont tendance à chômer plus longtemps que la moyenne. En 1985, les travailleurs de 45 ans et plus ont été en chômage pendant 31,8 semaines, soit 7,8 semaines de plus que la moyenne de l'ensemble des chômeurs. Chez les femmes, les travailleuses âgées de plus de 45 ans ont connu des périodes de chômage de 23,4 semaines, soit 2,1 semaines de plus que la moyenne de l'ensemble des chômeuses².

Nous préconisons la création d'un compte individuel, le Compte cumulatif d'emploi, afin d'aider les travailleurs âgés. Ceux-ci seraient invités à se constituer une réserve de prestations qu'ils pourraient utiliser dans certaines circonstances pour faire face à un changement important de situation.

«L'implantation de techniques nouvelles peut être facilitée par le fait que les travailleurs ayant les plus longs états de service peuvent opter pour la retraite anticipée au lieu de se recycler vers la fin de leur carrière. Cela est particulièrement important dans le cas des travailleurs de la production, dont les conditions de travail sont désagréables et les tâches ardues. La possibilité de la retraite anticipée des travailleurs âgés donne un plus vaste éventail de possibilités aux travailleurs plus jeunes, qui ont normalement plus de personnes à leur charge et qui pourraient, autrement, être mis en disponibilité. Le Régime d'assurance-chômage devrait prévoir des dispositions pour les travailleurs qui prennent leur retraite avant l'âge prévu. Cela faciliterait la négociation de conditions de retraite anticipée et encouragerait les travailleurs à en profiter. Puisque tous les Canadiens tirent parti du changement technologique, il n'est qu'équitable de s'attendre à ce que la société canadienne allège le fardeau que doivent porter ceux qui subissent le plus les effets négatifs de ce changement.» (Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences d'Ottawa)

«Ceux qui n'ont pas d'emploi et qui ont cessé d'être une denrée commercialisable sur le marché du travail, la société canadienne a l'obligation morale de les aider à se recycler.» (Regina Chamber of Commerce, audiences de Regina)

La constitution du compte

Le Compte cumulatif d'emploi permettra aux cotisants de longue date d'accumuler des droits dans un compte à la manière d'une police d'assurance-vie qui prend de la valeur avec le temps, ou d'une police d'assurance-automobile assortie de primes au conducteur qui conduit prudemment. Grâce au Compte cumulatif d'emploi, les travailleurs qui ont occupé un emploi pendant plus d'un an pourront recevoir des prestations plus élevées ou bien des prestations ordinaires sur une période plus longue. Plus précisément, le Compte cumulatif d'emploi comportera deux prestations hebdomadaires pour chaque année de travail complète. Les droits s'accumuleront lentement, et ne seront utilisables qu'après environ 30 années de travail. Une année complète de travail représentera environ 2 080 heures. Les travailleurs qui en auront effectué moins en un an se verront octroyer des droits en conséquence. Le nombre maximal de semaines qu'il sera ainsi possible d'amasser correspondra à une année supplémentaire de prestations.

L'utilisation du compte

Il ne sera possible de tirer des prestations sur le Compte cumulatif qu'à certaines conditions. Le seuil d'utilisation a été fixé à 30 années de travail afin que ce soient les travailleurs qui comptent beaucoup d'années de service qui en bénéficient. Les années de service seront calculées à compter de la première année complète de travail de chaque travailleur. De plus, en fixant le seuil à 30 ans lorsqu'il n'en faut que 26 pour accumuler le maximum de prestations, on crée une disposition de «retrait» qui permet aux travailleurs d'être absents de la population active pendant quatre ans sans réduire le nombre maximal de prestations.

Voici quelques-unes des fins auxquelles les prestations du Compte cumulatif d'emploi pourront servir :

- Aider les travailleurs qui sont victimes d'une série de congédiements après avoir occupé un emploi stable pendant plusieurs années chez le même employeur. Dans ce cas-là, l'annualisation de la rémunération gagnée pendant un certain nombre d'années réduirait le montant des prestations. Les travailleurs pourraient donc choisir d'utiliser leur Compte cumulatif d'emploi pour compléter le montant de leurs prestations afin qu'elles correspondent à 66,66 % de leur rémunération hebdomadaire moyenne au cours des cinq années précédentes.
- Augmenter, dans les 13 semaines qui suivent un congédiement, le montant ou la durée des prestations afin de permettre aux travailleurs de suivre des cours de formation, de rattrapage ou de recyclage, ou les aider à s'installer dans un endroit approuvé pour chercher un emploi ou pour se perfectionner. En pareil cas, l'appoint tiré sur le Compte cumulatif d'emploi pourra hausser les prestations jusqu'à 80 % de la rémunération assurable. Le taux élevé des prestations contribuera à inciter les travailleurs âgés à se recycler ou à s'installer ailleurs plutôt qu'à continuer de recevoir des prestations d'assurance-chômage, en compensant les dépenses supplémentaires qu'ils auront à engager. En outre, il tient compte

«Toute personne ayant travaillé au moins dix ans dans une entreprise qui ferme à cause de la récession ou de considérations économiques devrait pouvoir toucher des prestations d'assurance-chômage pendant plus d'un an, selon sa situation.» (Campbell River, Courtenay and District Labour Council, audiences de Victoria)

«Au lieu d'essayer de chasser les chômeurs des régions où le taux de chômage est élevé en réduisant les prestations, il faudrait voir à ce que le régime encourage les personnes aptes au travail à postuler des postes vacants dans d'autres parties du pays.» (Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences d'Ottawa)

«Adoptez des mesures qui inciteront les chômeurs à emménager dans des régions où leurs possibilités d'emploi seront plus grandes.» (Kamloops Unemployment Guidance Centre, audiences de Vancouver)

«Il se peut que le travailleur soit obligé de s'installer dans une autre région, et en pareil cas, une aide à son emménagement devrait lui être donnée par l'assurance-chômage. Toutefois, cela peut ne pas être pratique ou possible dans certaines circonstances, et nous recommandons que des programmes de formation de courte durée soient prévus dans ce cas.» (Construction Association of Prince Edward Island, audiences de Charlottetown)

«Le plus important potentiel d'utilisation positive de l'assurance-chômage tient à l'affectation des ressources à la formation et au recyclage de travailleurs de toutes catégories dont les compétences deviennent désuètes.» (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

du fait que les travailleurs qui ont beaucoup d'années de service gagnent généralement plus que les autres, et que la limite de la rémunération maximale assurable signifie pour eux un taux réel de remplacement assez bas.

«Les gens âgés qui sont victimes de fermetures d'entreprises, de mises à pied massives, ça passe aussi par la formation professionnelle. On pourrait énumérer l'ensemble des clientèles auxquelles cela s'adresse, mais ce sont les clientèles les plus démunies, les plus défavorisées. . . Il y a là un problème de révision des programmes [. . .] qui ne sont plus, selon la critique, assez largement répandus, [qui] ne répondent plus suffisamment aux besoins.» (Centrale de l'enseignement du Québec, audiences de Montréal)

L'entrée en vigueur progressive du Compte cumulatif d'emploi

En principe, le Compte cumulatif d'emploi ne sera utilisable qu'après plusieurs années. Il faut de toute évidence en accélérer l'entrée en vigueur afin que des prestations soient disponibles immédiatement. Le Régime des rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada tiennent des registres individuels de la rémunération annuelle des cotisants mais non des heures de travail. En outre, le maximum de la rémunération annuelle ouvrant droit à pension, qui est actuellement de 25 800 \$, est très près du maximum de la rémunération assurable annuelle de l'assurance-chômage, soit 25 740 \$. Tout en se constituant petit à petit, le Compte cumulatif d'emploi sera quand même converti en argent au moment du paiement des prestations. On pourra donc fonder le calcul des prestations du Compte cumulatif d'emploi sur les registres du Régime des rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada qui remontent à 1966. Ceux-ci n'indiquent pas clairement, il est vrai, que le prestataire a effectué une année complète de travail, mais dans la mesure où le chômage est un des facteurs qui font baisser sous le maximum la rémunération ouvrant droit à la pension, ils en donnent indirectement la preuve.

À l'heure actuelle, l'information ne porte que sur les 20 dernières années, et il faudra encore 10 ans avant que le Compte cumulatif puisse être utilisé si l'on maintient le seuil de 30 ans dès son entrée en vigueur. Afin que les prestations soient utilisables immédiatement, on propose de les calculer à l'aide de l'information disponible au moment de son entrée en vigueur.

Ainsi, si le programme était instauré en 1987, l'on disposerait de renseignements sur les 21 années précédentes, soit une période suffisante pour donner droit au maximum des prestations. En 1988, les renseignements servant à calculer les prestations porteraient sur 22 ans, et il en serait ainsi pour chaque année subséquente jusqu'à ce que soit atteint le seuil de 30 ans.

Les solutions de rechange au Compte cumulatif d'emploi

Avant d'aboutir à cette proposition, plusieurs solutions de rechange ont été étudiées.

Le Compte cumulatif d'emploi n'est pas sans ressembler au Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) suggéré par la Commission Macdonald³, et qui servirait notamment à soutenir les activités suivantes :

- la formation en cours d'emploi;
- les subventions salariales transférables;
- la retraite anticipée pour les travailleurs âgés;
- les subventions à la mobilité;
- des projets spéciaux, par exemple l'aide au financement de l'achat coopératif d'une usine par son personnel.

«Selon les critères d'admissibilité proposés, la Commission Macdonald a signalé que le fait de répartir les 4 milliards de dollars affectés annuellement au PTAR entre les 253 000 travailleurs qui, en 1984, étaient en chômage depuis au moins un an donnerait lieu à des prestations de 15 800 \$ par travailleur et que le fait de restreindre le programme à 150 000 travailleurs porterait à 26 700 \$ les prestations par personne. De plus, la Commission a proposé que les prestations octroyées aux participants au PTAR soient proportionnelles à la durée d'appartenance de ceux-ci à la population active, jusqu'à un maximum de 15 ou 20 ans.» (J. R. Kesselman, «The Royal Commission's Proposals for Income Security Reform», *Analyse de politiques*, 12 février 1986, numéro spécial, p. 104)

Pour ce qui est de la clientèle du Programme temporaire d'assistance au recyclage, la Commission Macdonald songeait manifestement aux travailleurs âgés ayant occupé un emploi pendant au moins cinq ans. En ce sens, le PTAR, à l'instar du Compte cumulatif d'emploi, peut être vu comme un prolongement de l'assurance-chômage pour ceux qui ont travaillé longtemps. Au lieu, d'être financé par des cotisations, il le serait par les recettes générales de l'État. Il y est dit que «le droit des travailleurs au PTAR doit dépendre de leur volonté de s'adapter⁴». C'est là le seul critère d'admissibilité.

Le principal défaut du PTAR, tel qu'il est proposé, est qu'il s'adresse à des personnes qui sont en chômage depuis plus d'un an, donc qui ne pourraient pas généralement en bénéficier plus tôt. D'autres aspects de la proposition nous inquiètent également. Le meilleur emploi que l'on puisse faire des économies réalisées par l'élimination progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et par diverses autres réformes est de les consacrer à un plan unifié de mise en valeur des ressources humaines qui engloberait des programmes de développement de l'emploi, d'alphabétisation et de supplément du revenu. Faire bénéficier de ces économies un petit nombre de prestataires n'ayant plus droit à l'assurance-chômage, comme le prône la proposition relative au Programme temporaire d'assistance au recyclage, ne tiendrait pas compte du fait que le problème du chômage au Canada dépasse de beaucoup la situation des chômeurs qui ont épuisé tous leurs droits à des prestations. Le Compte cumulatif d'emploi, quant à lui, n'est qu'une initiative parmi d'autres, destinée à favoriser l'adaptation de la population active du Canada.

Nous avons envisagé deux autres solutions pour répondre aux besoins des travailleurs âgés. Dans la première, l'âge serait le seul critère déterminant l'octroi de prestations. Les travailleurs âgés de plus de 45 ans toucheraient des prestations de prolongation; pour chaque année de travail accomplie après cet âge, ils auraient droit à cinq autres semaines de prestations d'assurance-chômage, jusqu'à un maximum de 50 semaines de prestations. Par rapport au Compte cumulatif d'emploi, cette méthode serait plus aisée à administrer car l'octroi des prestations serait établi uniquement en fonction de l'âge, mais elle serait contraire à la Charte canadienne des droits et libertés qui interdit la sélection fondée sur l'âge. En outre, l'âge n'est pas forcément un bon indice du nombre d'années d'activité. Cette solution raviverait aussi les craintes qu'à défaut d'exiger une durée d'emploi minimale, les travailleurs soient tentés de retarder le moment de leur retraite ou d'entrer sur le marché du travail uniquement pour retirer des prestations. Pour éviter ces inconvénients, on pourrait exiger qu'un travailleur compte au moins dix ans de participation à la vie active. Il faudrait aussi prévoir des restrictions semblables à celles qui sont envisagées à l'égard du Compte cumulatif d'emploi.

Le dernier moyen consisterait à accroître l'importance des prestations actuelles de prolongation fondée sur la durée d'emploi. En l'absence de prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, une personne ayant travaillé pendant un an serait admissible à 38 semaines de prestations au total (soit 25 semaines de prestations

⁴«Les compagnies de fiducie et d'assurance offriraient aux employeurs, aux syndicats et aux contribuables des régimes enregistrés d'études et de recyclage afin de recevoir des cotisations volontaires qui seraient accumulées jusqu'au jour de la perte d'emploi aux fins du perfectionnement ou d'un changement d'industrie exigeant l'acquisition de nouvelles compétences.» (Benetech Canada Inc., mémoire)

ordinaires et 13 prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi). S'il s'agissait de prolonger d'un an au maximum la durée des prestations, il faudrait tenir compte de deux autres années d'emploi, en supposant que le rapport entre les semaines de travail et la durée des prestations soit de deux à un. Là encore, ces prestations ne devraient pas être considérées comme un droit acquis : elles seraient versées uniquement si le prestataire acceptait de s'orienter différemment, d'entreprendre des études, par exemple, d'aller en formation ou de déménager. Ce qui nous inquiète dans cette formule, c'est qu'une période d'emploi de trois ans pourrait être trop courte pour justifier l'octroi de prestations de prolongation. Elle est certes de beaucoup inférieure au seuil proposé dans le cas du Compte cumulatif d'emploi. Pour cette raison, elle ne nous semble pas axée suffisamment sur la catégorie de travailleurs qui nous préoccupe avant tout : ceux qui ont occupé un emploi pendant de nombreuses années.

Les conséquences de la réforme

Les effets de la réforme ne se feront pleinement sentir qu'après avoir franchi toutes les étapes de la mise en œuvre que nous décrivons plus loin. Ils proviendraient d'une part de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, et de la refonte, d'autre part, de la partie du Régime d'assurance-chômage financée par les cotisations, refonte qui consisterait dorénavant à remplacer les prestations actuelles pouvant atteindre 60 % de la rémunération assurable moyennant une période d'emploi de 10 à 20 semaines, par des prestations maximales de 50 semaines correspondant à 66,66 % de la rémunération hebdomadaire moyenne touchée au cours des 52 semaines antérieures.

Les effets de ces changements peuvent être vus sous divers angles :

- la réaffectation des ressources fédérales suivant toutes les propositions qui ont été faites;
- l'incidence qu'aurait sur la situation de certaines personnes (travailleurs types) le fait de s'écarter du régime actuel;
- les conséquences générales qu'aurait la modification de la composante du Compte d'assurance-chômage alimentée par les cotisations; et
- l'incidence de la réforme sur les dépenses des administrations provinciales au titre de l'aide sociale, de la création d'emplois, de l'éducation, etc.

La réaffectation des fonds

Comme l'indique le tableau 7.1, les dépenses relatives à l'assurance-chômage ont atteint près de 12 milliards de dollars en 1985. L'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et l'instauration du Compte cumulatif d'emploi libéreront un peu plus de 2,5 milliards de dollars qui serviront donc à financer l'éventail des initiatives que regroupe le programme proposé de mise en valeur des ressources humaines. Il faudra ajouter à cela environ 570 millions de dollars provenant des programmes de création d'emploi à court terme. Au total, donc, les fonds disponibles s'élèveront à 3,1 milliards de dollars.

Tableau 7.1
Recettes et dépenses selon le régime actuel et après la mise en œuvre intégrale du régime proposé
 (en millions de dollars de 1985)

| | Régime actuel | | Après la mise en œuvre intégrale des changements |
|--|----------------------------|--------------------|--|
| | Compte d'assurance-chômage | Recettes générales | Compte d'assurance-chômage |
| Dépenses du régime | | | |
| Prestations ordinaires | 6 170 | - | - |
| P.p.t.c.r. ^a | - | 2 800 | - |
| Rémunération annualisée | - | - | 6 090 |
| Prestations de maladie | 221 | - | 221 |
| Prestations de maternité | 437 | - | 437 |
| Travail partagé | 13 | 12 | 25 ^b |
| Prestations de retraite | 22 | - | - |
| Dispositions relatives à la pension | - | - | 100 ^c |
| Prestations de pêcheur | - | 180 | - |
| Création d'emplois | 71 | 62 | - |
| Formation | 126 | 109 | - |
| Compte cumulatif d'emploi | - | - | 700 ^d |
| Protection accrue des travailleurs à temps partiel | - | - | 100 ^e |
| Indemnités de cessation d'emploi et de congé payé, et paiements forfaitaires | - | - | 0 |
| Dépenses extérieures au régime | | | |
| Frais d'administration | 1 000 | - | 1 000 ^f |
| Intérêts | 500 | - | 500 |
| Total | 8 560 | + | 3 163 = 11 723 |
| | | | 9 173 |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

b Le travail partagé serait entièrement financé à l'aide des cotisations.

c Économies réalisées grâce aux modifications entrées en vigueur en janvier 1986. Ce montant surestime donc le coût des changements proposés.

d Le coût de cette proposition est nécessairement imprécis. Ce montant de 700 millions se fonde sur l'hypothèse que 70% des chômeurs de plus de 55 ans recevraient des prestations supplémentaires de 15 000 \$ pendant toute l'année.

e Cette estimation suppose que les travailleurs à temps partiel (entre 8 et 14 heures de travail) connaissent le même taux de chômage et ont la même rémunération assurable que les autres travailleurs, si bien que le coût de cette initiative représente 1,2% du coût du programme.

f Ce chiffre exclut les réductions qui découleraient des changements proposés.

Source : *Bulletin statistique annuel*, Emploi et Immigration Canada, juin 1986, et estimation effectuée par le personnel de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

«Le partage de notre province en plusieurs régions économiques pose un autre problème. Sur un même chantier de construction de la Nouvelle-Écosse, on peut trouver des travailleurs qui rentrent chez eux le soir dans quatre ou cinq comtés différents. Il se peut également que ces travailleurs aient accumulé le même nombre de semaines de travail que l'année précédente ou le même nombre de timbres d'assurance-chômage. Malheureusement, ceux qui habitent le comté d'Halifax peuvent avoir besoin d'au moins 16 semaines d'emploi alors que ceux qui habitent à l'extérieur de ce comté peuvent n'en avoir besoin que de 10.» (Mainland Nova Scotia Building and Construction Trades Council, audiences d'Halifax)

«Nous avons mis l'accent sur les modifications qui pourraient faire augmenter la durée d'emploi. Il faut remédier aux situations inacceptables, comme celles des travailleurs qui emménagent dans des régions où le taux de chômage est élevé pour pouvoir toucher des prestations égales à 240 % ou à 300 % de leurs revenus antérieurs.» (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, audiences d'Ottawa)

«Une des très rares mesures concrètes que les habitants des régions économiquement défavorisées du Canada peuvent citer comme moyen de compenser les disparités régionales est la norme variable d'admissibilité du Régime d'assurance-chômage.» (Coalition for Equality, audiences de St. John's)

Les conséquences sur le plan de la répartition

L'annualisation du Régime d'assurance-chômage entraînera une répartition des ressources qui touchera chacun des travailleurs mais qui aura aussi des conséquences globales. Pour estimer correctement ses effets, on se rappellera qu'elle n'est qu'un élément de la réforme proposée, et que d'autres changements viendront les atténuer.

Les conséquences pour l'individu

Vu que le régime actuel offre des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, le montant total des prestations dépend du taux de chômage local. C'est un aspect dont il faut tenir compte lorsqu'on compare les effets de la réforme sur chaque travailleur. L'analyse des prestations versées dans les villes de Toronto, de Winnipeg et de St. John's nous donne une vue d'ensemble de l'incidence qu'elle pourrait avoir. Il s'agit de régions où le taux de chômage est respectivement faible, moyen et élevé. Étant donné que cette incidence varie aussi en fonction du nombre de semaines d'emploi, nous avons choisi différentes périodes de travail pour chaque ville. On trouvera dans l'annexe G des tableaux plus détaillés qui permettent de comparer les effets sur les travailleurs, selon le nombre de semaines d'emploi et la durée du chômage.

Dans le premier exemple, il s'agit d'un travailleur ne comptant que quelques semaines d'emploi (dix) et dont la rémunération assurable moyenne est de 400 \$ par semaine⁵. À Toronto, où le taux de chômage s'établissait à 5,8 % en mai 1986, ce travailleur n'aurait pas droit à des prestations aux termes du régime actuel parce qu'il doit justifier au moins 14 semaines d'emploi, d'après la norme d'admissibilité minimale. Selon le régime annualisé, l'intéressé pourrait toucher 50 semaines de prestations de 51 \$. Si la période de chômage devait durer 52 semaines, il recevrait au total 2 550 \$.

Si ce même travailleur demeurait à Winnipeg, où le taux de chômage se chiffrait à 8,6 % en mai 1986, la situation serait sensiblement la même. La norme d'admissibilité minimale y étant de onze semaines d'emploi, il n'aurait toujours pas droit aux prestations suivant le régime actuel. En vertu du régime annualisé, le travailleur pourrait toucher les mêmes prestations que son confrère de Toronto, soit la somme maximale de 2 550 \$ répartie sur 52 semaines.

Dans le cas de St. John's, où le taux de chômage s'élevait à 14,5 % en mai 1986, la situation serait fort différente. Aux termes du régime actuel, un travailleur justifiant de peu de semaines d'emploi (dix, en l'occurrence) et ayant une rémunération assurable de 400 \$ par semaine peut toucher jusqu'à 42 prestations hebdomadaires de 240 \$, ce qui donne un maximum possible de 10 080 \$ de prestations d'assurance-chômage. Selon le régime annualisé, les prestations hebdomadaires se chiffreraient à 51 \$, comme à Winnipeg et à Toronto, et le maximum des prestations touchées serait de 2 550 \$.

Dans le cas d'un Torontois qui travaille une partie de l'année (30 semaines) et gagne 400 \$ par semaine, le régime actuel verse des prestations hebdomadaires de 240 \$ pendant au plus 35 semaines, ce qui porte à 8 400 \$ le maximum des prestations touchées. Toujours selon le

régime en place, le même travailleur à Winnipeg peut aussi toucher des prestations hebdomadaires de 240 \$, mais celles-ci lui sont versées au plus pendant 45 semaines du fait que le taux de chômage est plus élevé dans cette région, ce qui constitue un maximum de 10 800 \$. Enfin, le régime actuel, dans le cas de St. John's, accorde au même travailleur jusqu'à 50 semaines de prestations de 240 \$, pouvant s'élever au total à 12 000 \$. Le régime annualisé offrira les mêmes avantages à tous les travailleurs, qu'ils se trouvent à Winnipeg, à Toronto ou à St. John's, soit des prestations hebdomadaires de 154 \$ pendant 50 semaines, et un maximum de 7 700 \$.

À Toronto, une personne qui travaille toute l'année, et dont la rémunération assurable hebdomadaire est de 400 \$, se voit accorder par le régime actuel un maximum de 11 040 \$ de prestations, soit 240 \$ par semaine pendant 46 semaines. Selon la formule d'annualisation, elle recevrait des prestations totalisant 13 300 \$, c'est-à-dire 50 semaines de prestations de 267 \$. Les avantages accordés seraient sensiblement les mêmes à Winnipeg et à St. John's. Le travailleur touchant un maximum de 12 000 \$ de prestations en vertu du régime actuel recevrait 13 300 \$ selon la formule d'annualisation.

L'effet de la réforme sur le travailleur est fonction d'un ensemble de facteurs, et en particulier du nombre de semaines d'emploi, de la durée du chômage et du taux de chômage local. Bien que de façon générale, le régime annualisé favorise ceux qui travaillent plus longtemps, l'adoption d'une norme d'admissibilité uniforme présente des avantages pour les travailleurs qui n'occupent un emploi que peu de temps, comme l'illustrent les exemples de Toronto et de Winnipeg.

Les conséquences globales

Nous nous sommes penchés, dans le chapitre 4, sur les effets de la suppression progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Dans le présent chapitre, nous examinons l'incidence qu'aurait l'abandon du régime actuel, sans les prestations régionales, en faveur d'un régime annualisé. Nous nous intéressons principalement à l'effet net, plutôt qu'à la question de savoir si certaines catégories de travailleurs toucheraient plus de prestations que d'autres. Sur le plan individuel, l'incidence de la réforme dépend de facteurs comme le nombre de semaines de travail, la rémunération assurable moyenne et la durée du chômage. L'effet de l'annualisation, tel qu'il est calculé, suppose que la situation des travailleurs restera la même. Par ailleurs, à supposer que tous les prestataires reçoivent 50 semaines de prestations, les dépenses totales n'augmenteront que d'environ 3 % au lieu de diminuer de 1%. (Pour de plus amples détails, voir l'annexe G.)

En ce qui concerne le nombre de semaines d'emploi assurable, le passage à l'annualisation entraînera une répartition des prestations en faveur des bénéficiaires ayant une durée d'emploi plus longue aux dépens des travailleurs justifiant de peu de semaines d'emploi (voir le tableau 7.2). En vertu des changements proposés, le régime sera aussi plus généreux à l'endroit de ceux qui chôment pendant longtemps (voir le tableau 7.3). Si l'on s'arrête à la rémunération, les travailleurs à faible revenu, aux emplois marqués par l'instabilité, sont particulièrement

«Les prestations régionales sont la cause de la majeure partie des problèmes d'incitation au travail que pose l'actuel Régime d'assurance-chômage. Pour atténuer ces problèmes, il faut rétablir un rapport étroit entre la durée de l'emploi et la durée de l'admissibilité aux prestations.» (Conseil canadien des pêches, mémoire)

«Nous tenons particulièrement [au] maintien de la référence au taux de chômage régional pour déterminer la norme d'admissibilité et la durée de la période de prestation.»
(Action-Chômage Kamouraska inc., audiences du Québec)

«Nous avons discuté de la période de 10 semaines de travail et du fait que certaines personnes ne peuvent faire mieux et se satisfont de cela. De plus, il est vrai que les gouvernements créent cette mentalité parce qu'ils mettent au point des programmes de création d'emplois en fonction des exigences du Régime de l'assurance-chômage.»
(Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, audiences de Charlottetown)

Tableau 7.2
Répercussions de l'annualisation selon les semaines d'emploi assurables

| Semaines d'emploi assurables | Nombre de prestataires | Régime actuel | | Annualisation | |
|------------------------------|------------------------|--|--|--------------------------------------|--|
| | | En incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | En excluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Prestations (en millions de dollars) | Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r. ^a |
| Moins de 20 | 419 000 | 2 000 | 690 | 580 | - 16 % |
| 20 à 29 | 573 000 | 2 500 | 1 570 | 1 250 | - 20 % |
| 30 à 39 | 333 000 | 1 210 | 960 | 870 | - 9 % |
| 40 à 49 | 324 000 | 1 180 | 990 | 1 120 | +13 % |
| 50 et plus | 434 000 | 2 070 | 1 940 | 2 260 | +16 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 170 | 6 090 | - 1 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.3
Répercussions de l'annualisation selon la durée du chômage

| Durée du chômage (en semaines) | Nombre de prestataires | Régime actuel | | Annualisation | |
|--------------------------------|------------------------------|--|--|--------------------------------------|--|
| | | En incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | En excluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Prestations (en millions de dollars) | Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r. ^a |
| 1 à 10 | 367 000 | 260 | 260 | 200 | - 23 % |
| 11 à 20 | 359 000 | 830 | 820 | 590 | - 28 % |
| 21 à 30 | 362 000 | 1 440 | 1 230 | 920 | - 25 % |
| 31 à 40 | 350 000 | 2 030 | 1 260 | 1 160 | - 8 % |
| 41 et plus | 524 000 | 4 410 | 2 600 | 3 210 | +23 % |
| Total | 2 084 000^b | 8 970 | 6 170 | 6 090 | - 1 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

b Inclut les demandes de ceux qui ne se sont pas prévalus des prestations.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.4
Répercussions de l'annualisation selon la rémunération

| Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985) | Nombre de prestataires | Régime actuel | | Annualisation | |
|--|------------------------|--|--|--------------------------------------|--|
| | | En incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | En excluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Prestations (en millions de dollars) | Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r. ^a |
| Moins de 200 \$ | 454 000 | 1 080 | 710 | 670 | -6 % |
| 200 \$ à 400 \$ | 1 052 000 | 4 660 | 3 120 | 3 040 | -3 % |
| 400 \$ et plus | 578 000 | 3 230 | 2 340 | 2 370 | +1 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 170 | 6 090 | -1 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

concernés par la réforme. Puisqu'ils ont tendance à travailler de façon irrégulière durant l'année, ils seront plus durement touchés par le passage à l'annualisation (voir le tableau 7.4).

La répartition par province des prestations fait ressortir les trois caractéristiques du marché du travail propres à chaque province. Plus l'emploi et le chômage sont de courte durée, plus les risques, pour la province, de souffrir de l'annualisation et par conséquent de l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, sont grands (voir le tableau 7.5).

De façon générale, le remplacement du régime actuel sans les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional par un régime annualisé signifiera des prestations accrues pour les travailleurs ayant connu de longues périodes d'activité et qui sont en chômage pendant une année ou plus, et une réduction des prestations pour les travailleurs saisonniers et ceux dont les périodes d'activité sont courtes. Nous exposons les répercussions de ces changements dans l'analyse par province. Dans toutes les provinces, l'annualisation se traduira par une réduction des prestations. Toutefois, les fonds économisés, y compris les économies qu'entraînerait la suppression progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, seront absorbés par le programme de supplément du revenu et d'autres programmes de mise en valeur des ressources humaines.

Les répercussions sur les cotisations

Comme le montre le tableau 7.6, les dépenses totales imputables au Compte d'assurance-chômage seront les mêmes, qu'il s'agisse du régime actuel ou d'un régime annualisé. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et les prestations de pêcheur n'ont pas réellement d'incidence sur le Compte d'assurance-chômage puisque les sorties de fonds s'y rapportant sont payées par des contributions

«L'assurance elle-même est une notion très restreinte. Un nombre limité de personnes y sont admissibles et un nombre limité en tireront des prestations suffisantes. Que fait-on des autres? Que faut-il faire pour compléter les prestations si elles sont insuffisantes?»
(Fédération du travail du Manitoba, audiences de Winnipeg)

«Nous croyons qu'il ne serait pas approprié de hausser les taux de cotisation des employeurs et des salariés pour le moment.»
(Halifax Board of Trade, audiences de Halifax)

spéciales du gouvernement. Les «prestations spéciales» comme les prestations de maternité, de maladie et de travail partagé restent essentiellement les mêmes. Les trois semaines de prestations de retraite sont éliminées et les cotisations serviront à payer les prestations de travail partagé. Les prestations versées dans le cadre de projets de création d'emplois et de programmes de formation disparaissent, mais sont remplacées par le Compte cumulatif d'emploi. Le tableau 7.6 ne tient pas compte des économies réalisées grâce à la rationalisation du régime et à l'augmentation de la productivité. La mise en œuvre pleine et entière des recommandations aura donc peu d'effet sur le niveau des cotisations.

Tableau 7.5
Répercussions de l'annualisation par province

| | Nombre de prestataires | Régime actuel | | Annualisation | |
|-----------------------|------------------------|--|--|--------------------------------------|--|
| | | En incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | En excluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Prestations (en millions de dollars) | Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r. ^a |
| Terre-Neuve | 91 000 | 460 | 240 | 220 | - 8 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 90 | 50 | 40 | - 20 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 380 | 250 | 240 | - 4 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 470 | 250 | 240 | - 4 % |
| Québec | 628 000 | 2 810 | 1 940 | 1 890 | - 3 % |
| Ontario | 615 000 | 2 160 | 1 650 | 1 620 | - 2 % |
| Manitoba | 68 000 | 270 | 210 | 200 | - 5 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 220 | 180 | 160 | - 11 % |
| Alberta | 177 000 | 740 | 530 | 570 | + 8 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 260 | 850 | 890 | + 5 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 170 | 6 090 | - 1 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.6

Répercussions de l'annualisation sur les dépenses financées à même les cotisations

(en millions de dollars de 1985)

| | Régime actuel | Régime proposé |
|---|------------------|--------------------|
| Dépenses du régime ^a | | |
| Prestations ordinaires | 6 170 | 6 090 |
| Prestations de maladie | 221 | 221 |
| Prestations de maternité | 437 | 437 |
| Prestations de retraite | 22 | – |
| Dispositions relatives à la pension | – | 100 |
| Travail partagé | 13 | 25 |
| Création d'emplois | 71 | – |
| Formation | 126 | – |
| Compte cumulatif d'emploi | – | 700 |
| Protection accrue des travailleurs à temps partiel | – | 100 |
| Dépenses extérieures au régime | | |
| Frais d'administration | 1 000 | 1 000 ^b |
| Intérêts | 500 | 500 |
| Compte d'assurance-chômage | 8 560 | 9 173 |

^a Elles ne comprennent pas les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ni les prestations de pêcheur.

^b Ce chiffre ne tient pas compte de la réduction prévue des frais d'administration.

Les répercussions sur les dépenses des gouvernements provinciaux

Il est difficile d'évaluer quel sera l'effet de la modification du Régime d'assurance-chômage sur les dépenses des gouvernements provinciaux au chapitre de l'aide sociale, du fait que les prestations d'assurance-chômage sont versées individuellement et sont calculées en fonction de la rémunération antérieure, alors que les prestations d'aide sociale sont calculées en fonction des besoins du bénéficiaire, c'est-à-dire non seulement du revenu familial, mais aussi de l'ensemble des biens. Les renseignements que l'on possède sur les prestataires de l'assurance-chômage ne permettent pas de déterminer avec précision le nombre de ceux qui auraient droit à l'aide sociale.

En l'absence de renseignements plus précis, nous avons suivi le raisonnement suivant. Il est prévu que le nombre de prestataires recevant moins de 100 \$ par semaine pourrait tripler. Actuellement, environ 3 % des prestataires deviennent des assistés sociaux (30 % des prestataires restent bénéficiaires de l'assurance-chômage jusqu'à l'expiration de leurs droits, et 10 % de ceux dont les prestations tirent à leur fin font appel à l'aide sociale). Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

«Permettez aux gens de verser des cotisations d'assurance-chômage plus importantes s'ils désirent toucher des prestations pendant une période plus longue ou compenser le délai de carence au besoin.» (Northern Alberta and Northwest Territories Building and Construction Trades Council, audiences d'Edmonton)

«Qu'est-ce que l'assurance-chômage signifie pour les enfants? Les prestations ne sont pas suffisantes pour le chômeur qui a des personnes à charge. Elles ne permettent pas d'assurer quotidiennement à sa famille trois bons repas. Mes enfants ont du lait frais tous les trois jours, par exemple.» (Jobs or Income Now Coalition, audiences de Vancouver)

«La durée de la période de prestation devrait tenir compte des conditions économiques régionales et du taux de chômage de la région, c'est-à-dire qu'à partir du nombre maximal de semaines de prestation payable au cours d'une pleine période de prestation la loi pourrait prévoir certaines particularités pour les régions qui sont économiquement faibles ou économiquement touchées, selon les conjonctures économiques.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, audiences de Montréal)

pourrait augmenter d'environ 150 000, soit 9 %. Il convient de noter que ces personnes sont aptes à travailler et devraient, en principe, être bénéficiaires de l'aide sociale pendant moins d'un an. En l'absence du programme de supplément du revenu proposé, cette augmentation du nombre des assistés sociaux se traduirait probablement, à l'échelle nationale, par une augmentation d'environ 486 millions de dollars des dépenses d'aide sociale. La moitié de ces dépenses étant assumée par le gouvernement fédéral en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, les provinces seraient forcées de déboursier environ 243 millions de dollars. Les dépenses provinciales d'aide sociale se chiffrent actuellement à 5,4 milliards de dollars. À elle seule, la réduction des dépenses d'assurance-chômage entraînerait probablement une augmentation des dépenses d'aide sociale des provinces, mais cette augmentation pourrait être entièrement compensée par des initiatives telles que le supplément du revenu et par d'autres programmes de mise en valeur des ressources humaines qui feraient partie des accords négociés avec chaque province.

Il convient également de noter que si l'on adoptait progressivement le nouveau régime selon la méthode proposée dans la section suivante de ce rapport, cette augmentation du coût de l'aide sociale ne se ferait sentir entièrement qu'à la fin de la période de transition. Celle-ci permettrait en outre d'ajuster les dispositions du nouveau régime au cas où les dépenses provinciales d'aide sociale augmenteraient de façon imprévue.

La période de transition

«Le Régime d'assurance-chômage devrait être réorganisé de manière à jouer de nouveau son rôle initial et ne servir que d'assurance pour les Canadiens qui, pour différentes raisons, se trouvent en chômage pendant un court laps de temps (maximum d'un an).» (Gouvernement de l'Alberta, mémoire)

Un régime annualisé serait bien différent du régime actuel. Étant donné le temps imparti à la Commission, il n'a pas été possible de dresser un tableau détaillé des modalités du Programme de supplément du revenu et de celles des autres programmes proposés, ni d'analyser l'incidence de toutes les suggestions les unes par rapport aux autres. Il est absolument essentiel d'avoir le temps de vérifier, de procéder à une analyse plus détaillée de leurs répercussions, d'ajuster et d'adapter. C'est pour cette raison, entre autres, que la période de transition est cruciale.

L'un des buts de l'adoption progressive d'un régime annualisé est d'éviter de bouleverser la situation de certains prestataires à mesure que l'on franchit les étapes de sa mise en œuvre. Elle permet aussi d'éviter des mesures intermédiaires complexes ou difficiles à appliquer.

Adopter progressivement l'annualisation, c'est également mettre en œuvre une procédure qui pourrait épouser le rythme des changements à apporter aux autres éléments du plan de mise en valeur des ressources humaines.

Enfin, la mise en œuvre progressive du régime donne le temps de tester la réforme proposée, de se consulter sur les transformations à venir et d'évaluer leurs répercussions sur la vie des travailleurs et l'économie des régions avant que des mesures irrévocables ne soient prises. C'est dire qu'elle exigera courage et prudence. La période de transition comprend diverses étapes permettant d'adapter graduellement le nouveau régime au gré des circonstances.

L'un des moyens d'annualiser progressivement le régime serait de répartir l'allongement de la période servant au calcul de la rémunération assurée en quatre temps. Au cours de la première étape, cette période serait de 13 semaines, au cours de la deuxième, de 26 semaines, au cours de la troisième, de 39 semaines et au cours de la quatrième, de 52 semaines. À chaque étape, les prestations seraient calculées d'après la moyenne de la rémunération hebdomadaire établie pour la période indiquée, mais leur paiement serait étalé sur 50 semaines. Étant donné le nombre de facteurs en jeu dont on ignore encore les conséquences, nous ne pouvons préciser la durée de ces diverses étapes. Cependant, la mise en œuvre complète devrait pouvoir être effectuée en cinq ans.

En fait, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional seraient conservées durant la première étape puisque tous les bénéficiaires recevraient 50 semaines de prestations pour 13 semaines de rémunération assurée. Dans les régions à faible taux de chômage, un certain nombre de personnes dont l'emploi a été de courte durée pourraient même y gagner puisque la norme minimale d'admissibilité de 350 heures serait appliquée. On propose d'effectuer ce changement dans la première étape, mais il pourrait se faire progressivement ou à une date ultérieure. Pour compenser l'augmentation des frais d'implantation du nouveau régime attribuables aux périodes de prestations plus longues, le taux de remplacement du revenu serait maintenu à 60 %.

Au cours de la deuxième étape, les prestations continueraient de représenter 60 % de la rémunération assurée, mais la moyenne de celle-ci serait calculée sur une période de 26 semaines et non pas de 13 semaines comme à la première étape. À la troisième étape, il y aurait deux changements: le taux de remplacement du revenu passerait de 60 % à 66,66 %, et la moyenne de la rémunération assurée serait calculée sur une période de 39 semaines. Durant la dernière étape, les prestations représenteraient 66,66 % de la rémunération assurée moyenne des 52 semaines précédentes.

Les répercussions sur les travailleurs

Première étape

Les changements apportés lors de la première étape toucheraient surtout les travailleurs qui ont occupé un emploi pendant moins de 13 semaines au cours de l'année. Dans les régions à faible taux de chômage, ces travailleurs recevraient davantage de prestations en raison de l'abaissement de la norme d'admissibilité à 350 heures. Dans les régions à chômage élevé, ils recevraient moins de prestations. Par exemple, à St. John's, où le chômage est de 14,5 %, une personne qui a travaillé 10 semaines et chôme pendant 20 semaines se verrait réduire ses prestations totales de 990 \$. La même personne vivant à Winnipeg ou à Toronto recevrait 3 330 \$ de plus, puisqu'en vertu du régime actuel, les travailleurs qui n'y ont travaillé que 10 semaines n'ont pas droit aux prestations. Au cours de la première étape, les travailleurs qui ont été plus longtemps actifs ne seraient pratiquement pas touchés par la réforme.

Deuxième étape

Si l'on calculait les prestations d'après la rémunération des 26 dernières semaines de travail, toutes les personnes qui ont travaillé moins de 26 semaines recevraient moins de prestations. Le travailleur de St. John's, de Winnipeg ou de Toronto qui n'aurait travaillé que 10 semaines et serait en chômage pendant 20 semaines verrait ses prestations réduites de 1 674 \$.

Troisième étape

En calculant la moyenne de la rémunération assurable sur 39 semaines, ce sont toutes les personnes qui ont travaillé moins de 39 semaines durant l'année qui recevraient moins de prestations. Au cours de cette étape, cependant, les pertes subies seraient compensées quelque peu par un taux de remplacement de 66,66 %. Les prestations reçues pendant cette étape par ceux qui travaillent moins de 39 semaines seraient réduites de 432 \$ par rapport aux prestations qu'ils toucheraient pendant la deuxième étape.

Quatrième étape

Au cours de la dernière et quatrième étape, le régime serait entièrement annualisé et les prestations seraient calculées d'après la moyenne de la rémunération assurable des 52 semaines précédentes. Les prestations seraient encore réduites de 306 \$ par rapport à la troisième étape. Certains travailleurs ayant été longtemps actifs auraient cependant droit à des prestations accrues.

Les répercussions globales

Nous avons examiné par province les répercussions globales de l'adoption progressive du régime annualisé. On trouvera à l'annexe G les bornes des modèles utilisés ainsi que les hypothèses sur lesquelles ceux-ci se fondent.

La première étape représente une réduction globale des dépenses de 1 % (voir le tableau 7.7). Cette réduction se ferait surtout sentir dans les provinces de l'Atlantique et en Colombie-Britannique. Comme les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional existent toujours à cette étape, le montant total qui serait dégagé pour d'autres initiatives de mise en valeur de ressources humaines serait de 120 \$ millions.

La deuxième étape (voir le tableau 7.8) aboutirait à une réduction de 13% des prestations, la diminution de celles-ci étant supérieure à la moyenne dans les provinces de l'Atlantique et au Québec. Les fonds pouvant être affectés à d'autres projets relatifs aux ressources humaines s'élèveraient à 1 110 millions de dollars. Les différences entre provinces seraient moins accentuées à la troisième étape (tableau 7.9) et les économies réalisées, de l'ordre de 520 millions de dollars, soit 7 %.

Pour ce qui est de la quatrième étape (voir le tableau 7.10), l'adoption d'une période ouvrant droit aux prestations de 39 semaines entraînerait une réduction de 16 % de celles-ci. Comme pour l'étape précédente, la répartition provinciale de cette baisse serait relativement uniforme, et procurerait une autre somme de 1 130 millions de dollars pouvant être affectée au supplément du revenu et à d'autres fins.

Tableau 7.7

Répercussions par province de la réforme du régime au cours de la première étape

| | Nombre de prestataires | Prestations selon le régime actuel (en millions de dollars) | Première étape de l'annualisation | |
|-----------------------|------------------------|---|--------------------------------------|-------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Terre-Neuve | 91 000 | 460 | 440 | -4 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 90 | 90 | 0 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 380 | 370 | -3 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 470 | 450 | -4 % |
| Québec | 628 000 | 2 890 | 2 840 | -2 % |
| Ontario | 616 000 | 2 160 | 2 150 | 0 % |
| Manitoba | 68 000 | 270 | 270 | 0 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 220 | 220 | 0 % |
| Alberta | 177 000 | 740 | 740 | 0 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 260 | 1 240 | -2 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 8 850 | -1 % |

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.8

Répercussions par province de la réforme du régime au cours de la deuxième étape

| | Nombre de prestataires | Première étape | Deuxième étape de l'annualisation | |
|-----------------------|------------------------|----------------|--------------------------------------|--------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Terre-Neuve | 91 000 | 440 | 330 | -25 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 90 | 70 | -22 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 370 | 320 | -14 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 450 | 340 | -24 % |
| Québec | 628 000 | 2 840 | 2 460 | -13 % |
| Ontario | 616 000 | 2 150 | 1 960 | -9 % |
| Manitoba | 68 000 | 270 | 250 | -7 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 220 | 210 | -5 % |
| Alberta | 177 000 | 740 | 690 | -7 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 240 | 1 110 | -10 % |
| Total | 2 084 000 | 8 850 | 7 740 | -13 % |

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.9
Répercussions par province de la réforme du régime au cours de la troisième étape

| | Nombre de prestataires | Deuxième étape | Troisième étape de l'annualisation | |
|-----------------------|------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| | | Prestations (en millions de dollars) | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Terre-Neuve | 91 000 | 330 | 280 | - 15 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 70 | 60 | - 14 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 320 | 290 | - 9 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 340 | 300 | - 12 % |
| Québec | 628 000 | 2 460 | 2 250 | - 9 % |
| Ontario | 616 000 | 1 960 | 1 900 | - 3 % |
| Manitoba | 68 000 | 250 | 240 | - 4 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 210 | 200 | - 5 % |
| Alberta | 177 000 | 690 | 660 | - 4 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 110 | 1 050 | - 5 % |
| Total | 2 084 000 | 7 740 | 7 220 | - 7 % |

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.10
Répercussions par province de la réforme du régime à l'étape finale

| | Nombre de prestataires | Troisième étape | Annualisation intégrale | Variation |
|-----------------------|------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------|
| | | Prestations (en millions de dollars) | Prestations (en millions de dollars) | |
| Terre-Neuve | 91 000 | 280 | 220 | - 21 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 60 | 40 | - 33 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 290 | 240 | - 17 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 300 | 240 | - 20 % |
| Québec | 628 000 | 2 250 | 1 890 | - 16 % |
| Ontario | 616 000 | 1 900 | 1 620 | - 15 % |
| Manitoba | 68 000 | 240 | 200 | - 17 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 200 | 160 | - 20 % |
| Alberta | 177 000 | 660 | 570 | - 14 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 050 | 890 | - 15 % |
| Total | 2 084 000 | 7 220 | 6 090 | - 16 % |

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Résumé des changements proposés et des recommandations

Dans la partie II, nous avons examiné les besoins des chômeurs en matière d'emploi, de ressources, de compétences et de choix, ainsi que la façon dont il convient d'y répondre. Les solutions proposées comprennent des programmes visant à doter le marché du travail de plus de souplesse, à accroître l'alphabétisation et la formation, et à mettre en place des régimes de supplément du revenu ainsi que des programmes de développement des collectivités et de l'emploi. L'assurance-chômage peut se voir conférer un rôle beaucoup plus précis que celui qu'elle a présentement. En effet, les éléments du régime actuel qui visent à fournir un supplément de revenu peuvent être pris en charge par un programme plus approprié et administré différemment. C'est un fait que la réaffectation de ces fonds rend possible l'amélioration des diverses composantes d'un plan global de mise en valeur des ressources humaines.

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.
-

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 de façon à ce 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.

Le commissaire R. Bennett a exprimé une opinion divergente à propos des recommandations 24 et 25. Se reporter à la partie V de ce rapport.

Trois autres formules

Durant l'examen des modifications qui pourraient être apportées au régime actuel, nous avons élaboré plus d'une centaine de permutations et de combinaisons. Nous analysons trois de celles-ci dans le présent chapitre afin de donner une meilleure idée des compromis qui ont permis de parvenir au genre de réforme proposé. La première, la parité, consiste à rendre le nombre de semaines de prestations proportionnel à celui des semaines de travail. La deuxième correspond à l'ensemble des réformes proposées par la Commission Macdonald. La troisième représente une modification du système actuel; elle a été retenue parce qu'elle montre les conséquences d'une bonification du Régime d'assurance-chômage.

La formule de la parité

La parité comme l'annualisation supprime les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et les remplace par un régime qui relie plus étroitement les semaines d'emploi et les prestations hebdomadaires d'une part, la rémunération assurable et le total des prestations d'autre part. La principale différence entre les deux formules porte sur la période servant à calculer le montant et la durée des

Tableau 7.11

Prestations hebdomadaires correspondant à un taux de chômage de 5,8 % et à une rémunération assurable de 400 \$ par semaine
(en dollars)

| Semaines de travail | Régime actuel | | Annualisation | | Formule de la parité | |
|---------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
| | Prestations hebdomadaires | Nombre de versements | Prestations hebdomadaires | Nombre de versements | Prestations hebdomadaires | Nombre de versements |
| 10 | 240 | 0 | 51 | 50 | 240 | 10 |
| 20 | 240 | 28 | 102 | 50 | 240 | 20 |
| 30 | 240 | 35 | 154 | 50 | 240 | 28 |
| 40 | 240 | 40 | 205 | 50 | 240 | 28 |
| 50 | 240 | 45 | 256 | 50 | 240 | 28 |
| 52 | 240 | 56 | 266 | 50 | 240 | 28 |

prestations d'autre part. La principale différence entre les deux formules porte sur la période servant à calculer le montant et la durée des prestations. Selon la formule d'annualisation, la période de référence est de 52 semaines et les prestations sont versées durant 50 semaines, tandis que la formule de la parité est fondée sur 28 semaines seulement, tant pour la période de travail que pour celle des prestations.

La parité supprime les prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi ou sur le taux de chômage régional; elle assure des prestations, à raison d'une prestation hebdomadaire par semaine de travail, pendant 28 semaines au maximum. Ainsi, 10 semaines d'emploi assurable donneraient droit à 10 semaines de prestations, 15 semaines de travail à 15 semaines de prestations, et ainsi de suite. Le taux de remplacement serait, comme maintenant, de 60 % et il serait calculé en fonction de la rémunération assurable moyenne des 13 semaines précédentes. Pour être admissible, il faudrait avoir travaillé pendant au moins 10 des 28 semaines précédentes.

La formule de la parité aurait des conséquences non seulement sur la façon de calculer les prestations, mais aussi sur leur durée. Elle assurerait un maximum de 28 semaines de prestations, tandis que l'annualisation en assurerait 50. Actuellement, cette période varie de 25 à 50 semaines selon la durée d'emploi et le taux de chômage régional. C'est donc dire que, la formule de la parité prévoierait le versement des prestations maximales durant une période plus courte que le régime actuel ou que l'annualisation.

Pour mieux comprendre la différence qui existe entre les formules de l'annualisation et de la parité, voyons quelle en serait l'incidence particulière d'une part, et l'incidence générale d'autre part.

Les conséquences pour l'individu

Nous nous sommes servis pour ce calcul, comme précédemment, de l'exemple des travailleurs de Toronto et de St. John's qui gagnent 400 \$ par semaine et ont occupé un emploi pendant 10 semaines. Pour le Torontois, le maximum des prestations serait de 2 400 \$ selon la formule de la parité, au lieu de 2 550 \$ selon celle de l'annualisation. Aucune

Tableau 7.12

Maximum des prestations correspondant à un taux de chômage de 5,8 % et à une rémunération assurable de 400 \$ par semaine

(en dollars)

| Semaines de travail | Régime actuel | Annualisation | Formule de la parité |
|---------------------|---------------|---------------|----------------------|
| 10 | 0 | 2 520 | 2 400 |
| 20 | 6 720 | 5 100 | 4 800 |
| 30 | 8 400 | 7 700 | 6 720 |
| 40 | 9 600 | 10 250 | 6 720 |
| 50 | 10 800 | 12 800 | 6 720 |
| 52 | 11 040 | 13 300 | 6 720 |

Tableau 7.13

Répercussions de la formule de la parité selon les semaines d'emploi assurables

| Semaines d'emploi assurables | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Formule de la parité | |
|------------------------------|------------------------|---|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|---------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Moins de 20 | 419 000 | 2 000 | 580 | - 71 % | 840 | - 58 % |
| 20 à 29 | 573 000 | 2 500 | 1 250 | - 50 % | 1 710 | - 32 % |
| 30 à 39 | 333 000 | 1 210 | 870 | - 28 % | 970 | - 20 % |
| 40 à 49 | 324 000 | 1 180 | 1 120 | - 5 % | 900 | - 24 % |
| 50 et plus | 434 000 | 2 070 | 2 260 | + 9 % | 1 490 | - 28 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 090 | - 32 % | 5 900 | - 34 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.14

Répercussions de la formule de la parité selon la période de chômage

| Période de chômage (semaines) | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Formule de la parité | |
|-------------------------------|------------------------------|---|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|---------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| 1 à 10 | 367 000 | 260 | 200 | - 23 % | 260 | 0 % |
| 11 à 20 | 359 000 | 830 | 590 | - 29 % | 820 | - 1 % |
| 21 à 30 | 362 000 | 1 440 | 920 | - 36 % | 1 270 | - 12 % |
| 31 à 40 | 350 000 | 2 030 | 1 160 | - 43 % | 1 270 | - 37 % |
| 40 et plus | 524 000 | 4 410 | 3 210 | - 27 % | 2 290 | - 48 % |
| Total | 2 084 000^b | 8 970 | 6 090 | - 32 % | 5 900 | - 34 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

b Inclut les demandes de ceux qui ne se sont pas prévalus des prestations.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

prestation ne lui serait versée en vertu du régime actuel, étant donné qu'à Toronto la période minimale ouvrant droit aux prestations est de 14 semaines de travail. Dans le cas du travailleur de St. John's, les prestations maximales seraient également de 2 400 \$ selon la formule de la parité. L'annualisation lui procurerait 2 550 \$ alors que le régime actuel prévoit 10 080 \$.

À Toronto, le maximum de prestations payables à une personne gagnant 400 \$ par semaine et ayant travaillé pendant 30 semaines serait de 6 720 \$ selon la formule de la parité, de 7 700 \$ selon l'annualisation et de 8 400 \$ en vertu du régime actuel. À St. John's, ces chiffres seraient de 6 720 \$ pour la formule de la parité, de 7 700 \$ pour l'annualisation et de 12 000 \$ pour le régime actuel.

Le total des prestations payables au Torontois qui aurait travaillé toute l'année serait de 6 720 \$ selon la formule de la parité, au lieu de 13 300 \$ selon celle de l'annualisation et de 11 040 \$ en vertu du régime actuel. À St. John's, ces sommes seraient de 6 720 \$ selon la formule de la parité, de 13 300 \$ selon celle de l'annualisation et de 12 000 \$ en vertu du régime actuel. Il est toutefois probable que le montant des prestations réellement versé serait semblable, quelle que soit la formule retenue, étant donné qu'un pourcentage relativement faible de travailleurs à temps plein chôment plus de 30 semaines.

Les tableaux 7.11 et 7.12 montrent les conséquences pour les travailleurs du régime actuel, de l'annualisation et de la formule de la parité selon le nombre de semaines de travail.

Ces tableaux font apparaître des différences importantes entre l'annualisation et la parité. Selon l'annualisation, les prestations hebdomadaires de ceux qui n'ont pas travaillé longtemps seraient minimales. Toutefois, étant donné que le versement des prestations pourrait durer 50 semaines au lieu de 28 semaines, la somme totale risquerait d'être plus élevée.

Lorsque le nombre de semaines de travail est inférieur à 28, la différence qui existe entre les prestations totales possibles selon la formule de la parité et selon celle de l'annualisation tient à la différence des taux de remplacement. Toutefois, lorsque la période d'activité dépasse 28 semaines, la formule de la parité ne prévoit pas de prestations plus élevées en fonction des semaines de travail supplémentaires, contrairement à l'annualisation. C'est ce qui explique l'écart croissant entre les deux formules. Dans le cas d'un travailleur qui, avant de perdre son emploi, aurait travaillé durant 52 semaines en touchant une rémunération hebdomadaire de 400 \$, le maximum des prestations, selon la formule de la parité, serait de 6 720 \$, c'est-à-dire 28 fois la prestation hebdomadaire payable (240 \$). Selon l'annualisation, le maximum des prestations s'élèverait à 13 300 \$, soit 50 fois la prestation hebdomadaire que prévoit la formule (266 \$).

Les deux formules permettent d'éviter de se retrouver dans la situation actuelle, où le total des prestations annuelles augmente si la rémunération est concentrée dans le temps. Elles sont plus justes à cet égard car elles incitent moins le travailleur à prendre un emploi de courte durée simplement pour toucher ensuite des prestations.

L'annualisation est plus rigoureuse que la parité pour le réitérant ou le travailleur saisonnier. Par exemple, dans le cas d'un travailleur employé régulièrement pendant 20 semaines chaque année et qui reçoit le maximum de la rémunération assurable, les prestations versées selon le régime actuel sont de 8 910 \$, quoique le total des prestations correspondant à un taux de chômage supérieur à 11,5 % soit, lui, de 14 850 \$. Selon la formule de la parité, le montant versé serait de 4 800 \$, et selon celle de l'annualisation, de 3 060 \$.

Les conséquences globales

Le coût de la formule de la parité est sensiblement le même que celui de l'annualisation, soit environ 6,0 milliards de dollars par an⁶. On trouvera à l'appendice G des renseignements sur les limites et les hypothèses utilisées lors de l'élaboration des divers modèles.

Le tableau 7.13 nous montre les conséquences du régime actuel, de la formule de la parité et de l'annualisation pour les travailleurs ayant occupé un emploi pendant des périodes de durée variée. Dans ce tableau comme dans les trois suivants, l'incidence des formules sur les paiements réels correspond à une estimation; elle est fondée sur l'hypothèse voulant que les modifications apportées au régime actuel ne changeraient pas le comportement des travailleurs.

Comme l'indique le tableau 7.13, la différence marquée qui existe entre l'annualisation et la formule de la parité tient au fait que la première est relativement désavantageuse pour les travailleurs dont la période d'activité est courte, et plus généreuse pour ceux qui ont occupé un emploi tout l'année. De fait, l'annualisation, fondée sur un taux de remplacement de 66,66 %, est plus avantageuse pour ceux-ci que le régime actuel.

On peut aussi comparer l'incidence des deux formules en examinant la durée du chômage. Le tableau 7.14 montre que l'incidence de l'annualisation est relativement uniforme en ce qui concerne la période de prestations, alors que la formule de la parité tend à réduire davantage les prestations versées à ceux qui restent longtemps en chômage.

Lorsque la rémunération hebdomadaire est prise en considération, le tableau est quelque peu différent (voir le tableau 7.15). L'annualisation semble alors réduire davantage les prestations des personnes ayant un faible revenu (correspondant à un nombre moindre de semaines d'emploi), alors que la formule de la parité a un effet relativement uniforme selon les divers niveaux de revenu.

On peut voir enfin, les répercussions des deux formules sur les provinces (voir le tableau 7.16). Alors qu'elles entraînent une réduction à peu près semblable de l'ensemble des dépenses du Régime d'assurance-chômage, soit 32 % dans le cas de l'annualisation et 34 % dans celui de la parité – leur incidence sur les provinces est légèrement différente. La formule de la parité se révèle plus avantageuse pour les provinces de l'Atlantique et moins pour la Colombie-Britannique et l'Alberta.

Tableau 7.15

Répercussions de la formule de la parité selon la rémunération hebdomadaire

| Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985) | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Formule de la parité | |
|--|------------------------|---|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|---------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Moins de 200 \$ | 454 000 | 1 080 | 670 | - 38 % | 710 | - 34 % |
| 200 \$ à 400 \$ | 1 052 000 | 4 660 | 3 040 | - 35 % | 3 010 | - 35 % |
| 400 \$ et plus | 578 000 | 3 230 | 2 370 | - 27 % | 2 180 | - 33 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 090 | - 32 % | 5 900 | - 34 % |

^a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
 Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.16

Répercussions par province de la formule de la parité

| | Nombre de Variation prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Formule de la parité | |
|-----------------------|----------------------------------|---|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|---------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Terre-Neuve | 91 000 | 460 | 220 | - 52 % | 240 | - 48 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 90 | 40 | - 56 % | 50 | - 44 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 380 | 240 | - 37 % | 250 | - 34 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 470 | 240 | - 49 % | 260 | - 45 % |
| Québec | 628 000 | 2 890 | 1 890 | - 35 % | 1 860 | - 36 % |
| Ontario | 616 000 | 2 160 | 1 620 | - 25 % | 1 510 | - 30 % |
| Manitoba | 68 000 | 270 | 200 | - 26 % | 200 | - 26 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 220 | 160 | - 27 % | 170 | - 23 % |
| Alberta | 177 000 | 740 | 570 | - 23 % | 530 | - 28 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 260 | 890 | - 29 % | 810 | - 36 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 090 | - 32 % | 5 900 | - 34 % |

^a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
 Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

En contrepartie, bien que la parité soit plus attrayante pour les travailleurs saisonniers et ceux dont l'emploi a été de courte durée, elle désavantage les chômeurs qui ont travaillé toute l'année. Elle est de ce fait moins acceptable que l'annualisation, axée elle, sur le chômage de longue durée qui augmente à l'heure actuelle.

Les propositions de la Commission Macdonald

Les recommandations de la Commission Macdonald concernant la modification de l'assurance-chômage s'inscrivent dans un ensemble de réformes plus générales prévoyant la mise en place d'un programme universel de sécurité du revenu et du Programme temporaire d'assistance au recyclage. Elles présentent un intérêt indéniable non seulement parce qu'elles ont été élaborées par une commission investie d'un large mandat pour examiner le rendement de l'économie au Canada, mais aussi parce qu'elles soulignent les conséquences que pourrait avoir la modification d'une partie du régime, sans une réforme en profondeur de celui-ci. Ces propositions prévoient tout un éventail de changements, mais nous n'en analyserons ici que quelques-uns, ce qui nous en facilitera la comparaison. Voici en quoi consistent ceux que nous avons retenus : le nombre minimum de semaines d'emploi ouvrant droit aux prestations passe à 20, et ce, pour tous les prestataires; la réduction du taux des prestations qui passe de 60 à 50 % de la rémunération assurable; l'obligation de travailler deux semaines pour chaque prestation hebdomadaire; l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Les conséquences pour l'individu

Comme pour les formules précédentes, nous comparerons la situation, à Toronto et à St. John's, de la personne qui n'a travaillé qu'un court laps de temps et celle du travailleur qui a occupé un emploi toute l'année.

Tableau 7.17
Répercussions de la proposition de la Commission Macdonald selon les semaines d'emploi assurables

| Semaines d'emploi assurables | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Proposition de la Commission Macdonald | |
|------------------------------|------------------------|---|--------------------------------------|--------------|--|--------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Moins de 20 | 419 000 | 2 000 | 580 | -71 % | 0 | -100 % |
| 20 à 29 | 573 000 | 2 500 | 1 250 | -50 % | 960 | -62 % |
| 30 à 39 | 333 000 | 1 210 | 870 | -28 % | 710 | -41 % |
| 40 à 49 | 324 000 | 1 180 | 1 120 | -5 % | 770 | -35 % |
| 50 et plus | 434 000 | 2 070 | 2 260 | +9 % | 1 770 | -14 % |
| Total | 2 084 000 | 8 960 | 6 090 | -32 % | 4 200 | -53 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Une personne de Toronto ayant travaillé pendant 10 semaines, à raison de 400 \$ par semaine, et ayant ensuite été 20 semaines en chômage n'aurait pas droit à des prestations selon le régime actuel ou la proposition de la Commission Macdonald. Par contre, si cette personne vivait à St. John's, elle recevrait des prestations d'un montant global de 4 320 \$ d'après le régime actuel, mais ne serait toujours pas admissible aux prestations selon la proposition de la Commission.

Par ailleurs, un travailleur de Toronto qui chôme pendant 52 semaines après un an de travail à un salaire de 400 \$ par semaine, recevrait 11 040 \$ aux termes du régime actuel, mais uniquement 5 200 \$ d'après la proposition de la Commission. Si cette personne vivait à St. John's, elle aurait droit à 12 000 \$, en vertu du régime actuel, mais à seulement 5 200 \$ selon la proposition de la Commission.

Les conséquences globales

Dans l'ensemble, ces changements auraient pour effet de réduire les dépenses globales d'environ 53 % si le comportement des travailleurs demeurait le même. Ce sont les gens ayant travaillé peu de temps qui subiraient l'incidence négative, tant de la norme d'admissibilité plus élevée que de l'augmentation à deux du nombre de semaines de travail requises pour chaque prestation hebdomadaire (voir le tableau 7.17).

La diminution du nombre de prestations hebdomadaires par rapport au nombre de semaines de travail et l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional réduiraient la durée des prestations dans bien des cas (voir le tableau 7.18). Les changements proposés par la Commission Macdonald auraient une incidence plus prononcée sur les salariés à faible revenu, en particulier

Tableau 7.18

Répercussions de la proposition de la Commission Macdonald selon la période de chômage

| Période de chômage (semaines) | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Proposition de la Commission Macdonald | |
|-------------------------------|------------------------|---|--------------------------------------|-----------|--|-----------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| 1 à 10 | 367 000 | 260 | 200 | -23 % | 230 | -12 % |
| 11 à 20 | 359 000 | 830 | 590 | -29 % | 660 | -20 % |
| 21 à 30 | 362 000 | 1 440 | 920 | -36 % | 780 | -46 % |
| 31 à 40 | 350 000 | 2 030 | 1 160 | -43 % | 690 | -66 % |
| 41 et plus | 524 000 | 4 410 | 3 210 | -27 % | 1 840 | -58 % |
| Total | 2 084 000 ^b | 8 970 | 6 090 | -32 % | 4 200 | -53 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

b Inclut les demandes de ceux qui ne se sont pas prévalus des prestations.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

sur ceux dont la rémunération est inférieure à 200 \$ par semaine (voir le tableau 7.19). Le tableau 7.20 présente l'incidence qu'aurait sur les provinces cet agencement particulier des recommandations de la Commission.

Au regard des principes d'équité, d'incitation au travail, de conformité au but et de simplicité du régime, les recommandations de la Commission Macdonald auraient divers effets. L'une de ces recommandations est l'adoption d'une norme d'admissibilité élevée, applicable à tous les prestataires. Si elle était acceptée, une personne ayant travaillé

Tableau 7.19
Répercussions de la proposition de la Commission Macdonald selon la rémunération hebdomadaire

| Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985) | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Proposition de la Commission Macdonald | |
|--|------------------------|---|--------------------------------------|-----------|--|-----------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Moins de 200 \$ | 454 000 | 1 080 | 670 | -38 % | 450 | -58 % |
| 200 \$ à 400 \$ | 1 052 000 | 4 660 | 3 040 | -35 % | 2 070 | -56 % |
| 400 \$ et plus | 578 000 | 3 230 | 2 370 | -27 % | 1 690 | -48 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 270 | -32 % | 4 200 | -53 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.20
Répercussions par province de la proposition de la Commission Macdonald

| | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Proposition de la Commission Macdonald | |
|-----------------------|------------------------|---|--------------------------------------|-----------|--|-----------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Terre-Neuve | 91 000 | 460 | 220 | -52 % | 120 | -74 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 90 | 40 | -56 % | 20 | -78 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 380 | 240 | -37 % | 160 | -58 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 470 | 240 | -49 % | 130 | -72 % |
| Québec | 628 000 | 2 890 | 1 890 | -35 % | 1 290 | -55 % |
| Ontario | 616 000 | 2 160 | 1 620 | -25 % | 1 170 | -46 % |
| Manitoba | 68 000 | 270 | 200 | -26 % | 150 | -44 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 220 | 160 | -27 % | 130 | -41 % |
| Alberta | 177 000 | 740 | 570 | -23 % | 410 | -45 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 260 | 890 | -29 % | 610 | -52 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 090 | -32 % | 4 200 | -53 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

pendant 19 semaines n'aurait pas droit aux prestations, alors qu'une autre qui aurait travaillé 20 semaines y serait admissible. Cette situation pourrait être perçue comme injuste. L'obligation de travailler deux semaines pour avoir droit à une prestation hebdomadaire risque fort également de sembler injuste car s'il est vrai que certains métiers peuvent être exercés toute l'année, d'autres, à cause de la température, de la réglementation gouvernementale et de diverses conditions sur lesquelles le travailleur n'a aucune emprise, sont saisonniers.

Les propositions de la Commission Macdonald visent à inciter davantage les gens à travailler en augmentant le nombre minimum de semaines d'emploi ouvrant droit aux prestations et en réduisant le montant des prestations par rapport à la rémunération assurable. Elles témoignent aussi d'un grand effort pour redonner à l'assurance-chômage son véritable caractère de régime d'assurance sociale. La mise en œuvre de ces recommandations augmenterait toutefois considérablement la complexité du régime sur le plan administratif, étant donné que les chômeurs devraient accumuler 104 semaines d'emploi assurables pour pouvoir bénéficier de 52 semaines de prestations. La prolongation de la période de référence viendrait alourdir le fardeau administratif du régime.

S'il est juste que la formule de la Commission Macdonald pousse les gens à travailler et modifierait l'orientation du régime pour en faire plutôt un programme d'assurance sociale, il n'en demeure pas moins que ses lacunes, sur le double plan de l'équité et de l'administration, la rendraient moins acceptable que celle de l'annualisation.

La bonification du régime actuel

Nous avons examiné attentivement à fond une troisième formule, laquelle modifierait le régime actuel par l'adoption d'une norme d'admissibilité minimale de 10 semaines applicable à tous les prestataires et un taux de remplacement de 66,66 %. Après un délai de carence d'une semaine, le calcul des prestations serait réparti en deux temps. Pendant la première phase, le régime offrirait une prestation hebdomadaire par semaine de travail, jusqu'à concurrence de 39 prestations. Pendant la deuxième, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional seraient versées de la façon actuelle, c'est-à-dire que le régime comporterait deux prestations hebdomadaires pour chaque demie de 1 % du taux de chômage régional dépassant 4 %, jusqu'à un maximum de 32 prestations hebdomadaires. Ainsi, la durée maximale de la période de prestations serait de 72 semaines, y compris un délai de carence d'une semaine. Il n'y aurait aucun minimum de rémunération assurable, et le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable serait porté à 690 \$.

Comme cette formule offrirait encore des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, elle continuerait d'être injuste envers certains travailleurs en accordant moins de prestations aux chômeurs qui ont occupé longtemps un emploi dans une région où le taux de chômage est faible qu'à ceux qui ont travaillé peu de temps dans une région où ce taux est élevé. En outre, les travailleurs ayant touché la même rémunération annuelle ne recevraient pas le même montant de prestations parce qu'ils n'auraient pas travaillé le même nombre de semaines. D'autre part, une personne ayant travaillé 10 semaines serait autorisée à recevoir 42 semaines de prestations ce qui ne réglerait pas la question de l'incitation au travail.

Comme pour les formules précédentes, nous en avons évalué les effets dans une perspective individuelle et globale.

Les conséquences pour l'individu

Une fois de plus, nous avons élaboré notre hypothèse en nous servant des mêmes modèles, soit un emploi de courte durée et un emploi annuel à Toronto et à St. John's.

Une personne ayant travaillé 10 semaines à Toronto, à raison de 400 \$ par semaine, et ayant ensuite été 20 semaines en chômage, recevrait le maximum des prestations, soit 4 788 \$ selon le régime actuel bonifié, alors qu'elle n'aurait pas droit à des prestations selon le régime actuel. Si elle vivait à St. John's, cette même personne recevrait le maximum des prestations, soit 5 054 \$ aux termes du régime actuel bonifié, et 4 320 \$ d'après le régime actuel.

Une personne de Toronto ayant travaillé toute l'année et gagné 400 \$ par semaine puis ayant chômé 52 semaines recevrait un maximum de 12 768 \$ selon le régime actuel bonifié, et 11 040 \$ suivant le régime actuel. À St. John's, les chiffres correspondant à chacun serait de 13 566 \$ pour le régime actuel bonifié, et 12 000 \$ pour le régime actuel.

Les conséquences globales

Ces modifications se traduiraient par une augmentation des dépenses de quelque 2,9 milliards de dollars, en supposant que les chômeurs qui auraient épuisé leur droit aux prestations se prévaudraient du prolongement de la durée permise. On trouvera dans l'annexe G des renseignements sur le mode de calcul dont nous nous sommes servis en l'occurrence. En termes relatifs, les emplois de longue durée ouvriraient droit à davantage de prestations (voir le tableau 7.21). Pour ce qui est de la période de chômage comme telle, cette formule serait avantageuse pour les travailleurs employés pendant un court laps de temps, et évidemment, pour les personnes sans travail pendant longtemps (voir le tableau 7.22). Étant donné qu'elle augmenterait le maximum de la rémunération assurable, elle profiterait davantage aux travailleurs dont la rémunération est élevée (voir le tableau 7.23).

Tableau 7.21

Répercussions du régime actuel bonifié selon les semaines d'emploi assurables

| Semaines d'emploi assurables | Nombre de prestataires | Programme actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Régime actuel bonifié | |
|------------------------------|------------------------|--|--------------------------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Moins de 20 | 419 000 | 2 000 | 580 | -71 % | 2 490 | +25 % |
| 20 à 29 | 573 000 | 2 500 | 1 250 | -50 % | 3 220 | +29 % |
| 30 à 39 | 333 000 | 1 210 | 870 | -28 % | 1 640 | +36 % |
| 40 à 49 | 324 000 | 1 180 | 1 120 | -5 % | 1 640 | +39 % |
| 50 et plus | 434 000 | 2 070 | 2 260 | +9 % | 2 950 | +43 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 090 | -32 % | 11 930 | +33 % |

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.22

Répercussions du régime actuel bonifié selon le nombre de semaines de chômage

| Nombre de semaines de chômage | Nombre de prestataires | Programme actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Régime actuel bonifié | |
|-------------------------------|------------------------------|--|--------------------------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| 1 à 10 | 367 000 | 260 | 200 | -23 % | 360 | +38 % |
| 11 à 20 | 359 000 | 830 | 590 | -29 % | 1 050 | +27 % |
| 21 à 30 | 362 000 | 1 440 | 920 | -36 % | 1 760 | +22 % |
| 31 à 40 | 350 000 | 2 030 | 1 160 | -43 % | 2 450 | +21 % |
| 41 et plus | 524 000 | 4 410 | 3 210 | -27 % | 6 310 | +43 % |
| Total | 2 084 000^b | 8 970 | 6 090 | -32 % | 11 930 | +33 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

b Inclut les demandes de ceux que ne sont pas prévalus des prestations.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.23

Répercussions du régime actuel bonifié selon la rémunération hebdomadaire

| Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985) | Nombre de prestataires | Programme actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Régime actuel bonifié | |
|--|------------------------|--|--------------------------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Moins de 200 \$ | 454 000 | 1 080 | 670 | -38 % | 1 340 | +24 % |
| 200 \$ à 400 \$ | 1 052 000 | 4 660 | 3 040 | -35 % | 5 790 | +25 % |
| 400 \$ et plus | 578 000 | 3 230 | 2 370 | -27 % | 4 800 | +50 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 090 | -32 % | 11 930 | +33 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Le tableau 7.24 montre l'incidence de cette mesure sur les provinces. Il est à remarquer que Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan enregistrent des gains inférieurs à la moyenne, tandis que l'Alberta et la Colombie-Britannique enregistrent des gains nettement supérieurs à celle-ci.

Du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, cette formule pose le problème fondamental qui est à l'origine même de la refonte du Régime d'assurance-chômage. Dans la mesure où le rôle de soutien ou de supplément du revenu que joue l'assurance-chômage est jugé important, il conviendrait de mettre l'accent sur le versement de prestations plus importantes à ceux dont le revenu est le plus bas et qui souvent ont passé moins de temps au sein de la population active. L'argument que l'on invoque en faveur de cette formule est le suivant : étant donné que ces travailleurs sont les moins bien rémunérés, ce sont eux qui ont le plus besoin d'aide. Par contre, ceux qui considèrent le régime comme une assurance estiment qu'il s'agit là d'une solution tout à fait inefficace puisque les personnes ayant touché les plus hautes rémunérations sont celles qui ont le plus à perdre et qui devraient donc recevoir les prestations les plus élevées d'une assurance sociale.

Les effets de ce modèle dépendent largement de la conjoncture économique, à la fois nationale et régionale, exprimée par les taux de chômage. Toutefois, étant donné que le coût des cotisations du régime augmenterait considérablement (d'environ 3 milliards de dollars) et étant donné que le financement par les cotisations constitue un impôt régressif, le fait d'imposer une augmentation substantielle des cotisations à ce moment-ci pourrait soulever, à juste titre, des inquiétudes quant à l'équité et à la sagesse de telles mesures.

Tableau 7.24
Répercussions par province du régime actuel bonifié

| | Nombre de prestataires | Régime actuel incluant les p.p.t.c.r. ^a (en millions de dollars) | Annualisation | | Régime actuel bonifié | |
|-----------------------|------------------------|---|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|--------------|
| | | | Prestations (en millions de dollars) | Variation | Prestations (en millions de dollars) | Variation |
| Terre-Neuve | 91 000 | 460 | 220 | - 52 % | 590 | +28 % |
| Île-du-Prince-Édouard | 17 000 | 90 | 40 | - 56 % | 120 | +33 % |
| Nouvelle-Écosse | 83 000 | 380 | 240 | - 37 % | 500 | +32 % |
| Nouveau-Brunswick | 91 000 | 470 | 240 | - 49 % | 600 | +28 % |
| Québec | 628 000 | 2 890 | 1 890 | - 35 % | 3 900 | +35 % |
| Ontario | 616 000 | 2 160 | 1 620 | - 25 % | 2 830 | +31 % |
| Manitoba | 68 000 | 270 | 200 | - 26 % | 350 | +30 % |
| Saskatchewan | 55 000 | 220 | 160 | - 27 % | 280 | +27 % |
| Alberta | 177 000 | 740 | 570 | - 23 % | 1 020 | +38 % |
| Colombie-Britannique | 252 000 | 1 260 | 890 | - 29 % | 1 750 | +39 % |
| Total | 2 084 000 | 8 970 | 6 090 | - 32 % | 11 930 | +33 % |

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondies. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Cette formule simplifierait les choses du point de vue administratif dans une certaine mesure, étant donné qu'elle supprimerait la norme variable d'admissibilité et réduirait les phases de prestations de trois à deux. Elle n'en demeurerait pas moins complexe pour ce qui est du versement des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Pour ces raisons, la majorité des membres de la présente commission ont rejeté la formule du régime actuel bonifié.

Conclusion

Les propositions visant les politiques sociales ne se prêtent pas facilement à une démonstration mathématique, et l'avenir ne peut être prédit avec certitude. Tous les commissaires se sont préoccupés des répercussions des modifications proposées sur les particuliers et les régions. Même si l'on peut, jusqu'à un certain degré, mesurer ces changements et les pertes qui en résulteront, les gains qui découleront d'initiatives qui ne sont pas complètement mises au point, telles que le programme de supplément du revenu, la formation et le perfectionnement, la campagne contre l'analphabétisme, le développement économique des collectivités et le programme des perspectives pour les jeunes sont difficiles à quantifier. Néanmoins, la majorité des commissaires sont acquis à l'idée d'insister davantage sur le rôle d'assurance sociale du Régime d'assurance-chômage et d'en faire la pierre angulaire du système de sécurité du revenu dans le vaste contexte de la mise en valeur des ressources humaines.

Il peut paraître difficile de démêler les mérites des diverses formules, pour ce qui est de la forme des prestations d'un régime d'assurance-chômage. Bien que les avantages et les désavantages de chaque solution, pris séparément, puissent être aisément mesurés, il convient d'expliquer clairement les raisons du rejet de certaines formules et de la décision de recommander celle de l'annualisation. Si l'on exclut les critères techniques, cette décision est fondée sur ce qui apparaît primordial et nécessaire aux commissaires pour réformer l'assurance-chômage afin de répondre aux besoins futurs. C'est à partir de cette conception de la réforme que l'on a accordé la primauté à certains points forts de l'orientation proposée et délaissé des avantages indéniables des formules rejetées.

En premier lieu, toute réforme doit partir d'une situation donnée. Le Régime d'assurance-chômage comporte actuellement une norme d'admissibilité assez large. Dans la majeure partie du Canada, les prestataires doivent avoir travaillé dix semaines au cours des 52 semaines antérieures. Le régime actuel comporte également, là encore dans la majeure partie du pays, une période de prestations maximale d'un an. Ce sont là deux caractéristiques du régime auxquelles les Canadiens sont habitués et qu'ils considèrent comme très importantes. Ce ne sont pas tous les régimes d'assurance-chômage dans le monde qui comportent ces deux caractéristiques. Leur adoption au Canada a été, dans une certaine mesure, le fait d'une décision arbitraire, mais elles sont aujourd'hui considérées comme faisant partie du régime canadien.

«Le fait qu'on se soit éloigné de l'objectif de l'assurance avec le temps a modifié l'attitude des Canadiens à l'égard du régime. Ceux-ci ont cessé de considérer l'assurance-chômage comme une assurance contre les situations d'urgence et ont commencé à la voir comme leur étant due. Pour un nombre grandissant de gens, l'assurance-chômage est devenue un filet de sécurité d'accès facile. Le régime s'est révélé plutôt inadéquat quant à la répartition des revenus car il prévoit une aide relativement plus généreuse pour les familles à revenu élevé que pour les familles à faible revenu. En 1982, 55 % de toutes les prestations étaient versées à des familles dont les revenus étaient supérieurs à la moyenne.»
(Chambre de commerce du Canada, mémoire)

Elles constituent donc le point de départ de toute proposition de réforme.

Des prestations d'une durée d'un an nous paraissent encore plus défendables aujourd'hui qu'au moment où le régime fut implanté. Étant donné les changements profonds et continuels que connaît la structure de l'économie et de la main-d'œuvre, le besoin d'une stabilisation du revenu à plus longue échéance est de plus en plus pressant. Il n'y a aucune raison de croire que ce phénomène est artificiel. En fait, les données indiquent qu'il n'y a pas de retour abrupt au travail immédiatement avant ou après la fin de la période maximale de prestations. Les difficultés que certaines personnes éprouvent à trouver un nouveau travail sont réelles, et une période de prestations d'une année est tout à fait nécessaire. Le fait de savoir que la protection existe est ce qui donne son sens à l'expression «sécurité sociale».

En outre, le versement de prestations pendant une année se compare parfaitement aux conditions en vigueur dans les autres pays industriels. Parmi les formules examinées et rejetées, la formule de la parité aurait pour effet de réduire la durée maximale des prestations à 28 semaines. Une telle réduction est excessive, en particulier à un moment où les prestations prolongées sont plus nécessaires que jamais. À l'exception des travailleurs plus âgés, qui auraient droit à des prestations complémentaires au titre du Compte cumulatif d'emploi, ceux ayant de longs états de service, soit de 10 à 15 ans, n'auraient d'autres possibilités que de recourir au programme proposé de supplément du revenu ou à l'aide sociale. Dans certains pays où les prestations d'assurance-chômage sont limitées à six mois, les travailleurs ont normalement accès, ensuite, à un programme d'assistance-chômage semblable aux programmes de supplément du revenu décrit au chapitre 4.

La seconde caractéristique du programme actuel est la norme d'admissibilité peu élevée, qui est de 10 semaines dans la plupart des régions. Certains régimes, notamment aux États-Unis et également en Europe, comportent une norme d'admissibilité de six mois qui est proche de la norme de 20 semaines proposée par la Commission Macdonald. Dans les faits, cette norme disqualifie la plupart des travailleurs saisonniers et de courte durée. Ce sont là des exemples extrêmes d'une façon de concevoir le champ d'application qui suppose l'établissement de différentes catégories de travailleurs et l'assujettissement de chacune d'entre elles à des règles différentes. Une norme d'admissibilité de 20 semaines serait extrême dans la mesure où elle éliminerait de fait la protection de nombreux travailleurs. Le régime actuel, toutefois, classe également les travailleurs en catégories, comme l'illustre la structure assez complexe de la norme variable d'admissibilité et les nombreuses périodes de prestations. Ces caractéristiques se traduisent par de l'injustice et donnent lieu à des complications qui rendent le programme obscur et difficile. Pour ces raisons, la réforme proposée rejette la pratique consistant à classer les travailleurs en de nombreuses catégories, chacune assortie de règles différentes, et soutient l'idée d'un programme ouvert comportant une norme d'admissibilité basse mais uniforme.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la nécessité d'adopter un régime comportant une longue période de prestations et une norme d'admissibilité peu exigeante pose un problème difficile. Comme il a été noté plus haut, une fois que l'on a supprimé les catégories de travailleurs et les règles complexes de calcul, c'est la formule d'annualisation qui nous semble nettement la meilleure solution, et elle constitue en fait la seule façon de concilier ces deux caractéristiques dans le cadre d'un programme viable et réalisable du point de vue financier. L'avantage de la formule d'annualisation réside dans le fait que reposant sur une règle uniforme, elle établit une relation efficace entre le montant total des prestations auxquelles le prestataire a droit et la durée de sa présence sur le marché du travail. Cette formule conserve une norme d'admissibilité basse ainsi qu'une longue période maximale de prestations, mais en reliant le revenu passé (et par conséquent les contributions passées) au montant total des prestations pouvant être touchées. En outre, elle dispense d'établir des catégories et des règles compliquées.

La nature du problème que l'annualisation aide à résoudre apparaît nettement lorsque l'on examine la dernière formule : le régime actuel bonifié. Celui-ci accentuerait le problème en étendant la durée des prestations bien au-delà de la limite actuelle de 50 semaines. Son application aurait pour résultat de transformer l'assurance-chômage en un système ressemblant partiellement à un revenu annuel garanti, et conduirait, dans un second temps, à l'établissement de prestations en fonction des besoins. En relâchant le lien entre les cotisations et les prestations, on sera porté finalement à accorder des prestations à tous ceux qui en ont besoin, mêmes s'ils ne satisfont pas à la norme d'admissibilité déjà peu exigeante en soi. Ceux qui ne travaillent que six semaines par an, par exemple, ont davantage besoin de ces prestations que ceux qui ont travaillé pendant plus longtemps. Si, toutefois, c'était les besoins qui devaient justifier le versement des prestations et l'admissibilité universelle, on tiendrait de moins en moins compte des cotisations et de la rémunération dans le calcul des prestations. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont financées pour l'heure par nos impôts. Le régime actuel bonifié ne règle pas le problème que pose l'élaboration d'un régime d'assurance-chômage viable et réalisable comportant une norme d'admissibilité basse et une longue durée de prestations. Il n'en tient tout simplement pas compte.

Les commissaires ont débattu pendant des mois des points forts et des points faibles des diverses formules envisagées, mais pour les raisons exposées ci-dessus, ils ont majoritairement préconisé la formule d'annualisation, la considérant comme la façon la plus rationnelle d'effectuer une réforme en profondeur de l'assurance-chômage.

Notes

- 1 Prenons l'exemple de Fiona. Ses prestations ont été établies à 200 \$ par semaine pour une durée de 50 semaines. Après dix semaines de prestations, elle trouve un nouvel emploi à 350 \$ par semaine mais celui-ci ne dure que neuf semaines. Sans le Compte cumulatif, le fait d'avoir accepté ce second emploi aurait mis fin à ses prestations et ne lui aurait pas permis de présenter une nouvelle demande. Par contre, en utilisant le Compte, ses prestations précédentes reprennent et lui donnent droit aux 31 semaines qui restent (50 moins 19).
 - 2 Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, *Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 8.
 - 3 Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 680–683.
 - 4 *Ibid.*, p. 681.
 - 5 Cette situation représente un cas extrême de l'effet que pourrait avoir l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et le passage à l'annualisation. Il convient de rappeler que ce changement ne toucherait que 3 % de l'ensemble des prestataires. À Terre-Neuve, toutefois, ce chiffre atteindrait 10,3 % tandis qu'en Alberta, il ne serait que de 0,3 %.
 - 6 Soulignons que la différence qui existe dans l'incidence des deux formules tient non seulement à leur structure mais aussi aux taux de remplacement qui ne sont pas les mêmes.
-

John Mitchell, technicien en électronique, Pembroke (Ontario)

Monsieur Mitchell exprime ici ce que nombre de personnes ont éprouvé lorsque le règlement régissant les pensions a été modifié.

En 30 ans, j'ai eu deux emplois, et c'est la première fois que j'ai dû demander des prestations d'assurance-chômage. J'ai été 22 ans dans les Forces armées comme technicien dans l'aviation. Quand j'ai dû prendre ma retraite, j'ai eu droit à un congé de réadaptation payé, je n'ai donc pas vu la nécessité de toucher des prestations d'assurance-chômage. J'ai ensuite obtenu un autre emploi dans une entreprise d'électronique qui m'a licencié à la fin de décembre 1985, après quoi j'ai été sans travail pendant six mois.

Je ne pense pas que l'assurance-chômage soit un régime d'épargne auquel on ait automatiquement droit, et je n'ai rien réclamé quand j'ai pris ma retraite, il y a huit ans. Mais cette fois-ci, j'ai eu du mal à trouver un emploi. J'ai 47 ans, j'ai des problèmes cardiaques, et à Pembroke, où j'habite, il n'y a pas beaucoup de postes disponibles et pas grand-chose dans ma branche.

En vertu du nouveau règlement, je n'ai reçu qu'un quart de ce que la plupart des gens retirent, parce que je touche une pension qui s'élève à seulement 473 \$ par mois. En combinant ma pension et les prestations, je pourrais arriver à 17 940 \$ pour l'année. J'ai encore trois enfants à ma charge à la maison, ce qui veut dire que nous vivons au-dessous du seuil de la pauvreté. Ma femme a dû réduire notre budget d'alimentation, qui est passé de 230 \$ à 150 \$ toutes les deux semaines, ce qui n'est pas beaucoup pour cinq personnes.

Nous nous sommes rongé les sangs pour savoir comment nous allions nous en tirer avec si peu. Nous n'arrêtons pas de nous engueuler; je sais que ce n'est pas bien, mais que voulez-vous y faire. La tension était terrible. Les enfants savaient pourquoi nous étions parfois si agressifs. Ils savaient

que c'était parce que j'étais à la maison tout le temps et que j'étais frustré.

Ce n'est que lorsque j'ai touché mon premier chèque que je me suis aperçu que je ne recevais pas le montant total des prestations. Il y avait d'ailleurs une note expliquant pourquoi. Je suis donc allé au Centre d'emploi du Canada où j'ai parlé à un fonctionnaire qui lui aussi avait servi dans les Forces armées et a été compréhensif. En dehors de cela, je crois bien qu'ils ne se sont pas intéressés à mon cas. Je n'étais qu'un autre numéro. C'est la loi, m'a-t-on dit, et on n'y peut rien. Ils écoutent toutes sortes de personnes qui ont des problèmes et peut-être bien qu'ils ne font plus attention à ce qu'on leur dit.

Ils m'ont téléphoné et m'ont dit qu'il y avait un travail pour moi à Ottawa, un emploi de courte durée. Nous avons souvent déménagé. Nous ne voulions plus déménager, mais nous l'aurions fait si nous y avions été obligés. Cela signifiait cependant que nous aurions dû renoncer à beaucoup de choses, et cela faisait peur à ma femme. Par bonheur, un ami m'a parlé d'un emploi (celui que j'ai aujourd'hui), et j'ai été très chanceux de l'obtenir, bien que le salaire soit d'environ un tiers inférieur à celui que je recevais auparavant. En effet, je gagnais environ 12 \$ de l'heure, alors qu'aujourd'hui je n'en gagne que 8, soit à peu près ce que je retirerais de l'assurance-chômage pour mon autre emploi.

Les prestations d'assurance-chômage n'auraient pas été épuisées avant Noël, mais je voulais travailler le plus vite possible et ne plus être chômeur. Je pense que c'est ce que nous devrions tous faire. À mon avis, on ne devrait recevoir des prestations d'assurance-chômage que si l'on n'a pas d'autre solution, pour continuer à vivre. Je ne vois pas pourquoi je resterais en chômage pendant 52 semaines sous prétexte que j'ai droit à des prestations d'assurance-chômage pendant 52 semaines.



Aujourd'hui, je supervise une partie d'une menuiserie. Il est certain que c'est un travail bien différent de celui que j'avais auparavant. Comme je l'ai dit à ma femme, d'ailleurs, je ne suis pas un très bon superviseur et je ne pense pas le devenir, mais je vais faire de mon mieux. Je suis habitué aux travaux techniques et, pour moi, le simple fait de rester sur place à superviser, c'est un grand changement. Mais voyez-vous, j'y arriverai. Mon patron m'a même offert une petite augmentation à la fin du mois. Ce qui montre bien qu'il apprécie mon travail et que tout ira bien.

Par la même occasion, je continue mes cours d'électricité par correspondance pour obtenir un

diplôme d'électricien civil. Cela me prendra probablement encore un an et demi, après quoi je passerai mon examen provincial. J'ai encore du chemin à faire. Ce n'est là qu'une autre solution que je pourrais peut-être choisir plus tard.

Lorsque j'étais en chômage, j'ai passé les six plus mauvais mois de ma vie. J'étais véritablement choqué et frustré, car je ne pouvais rien changer à la situation. Je ne sais pas, mais cela ne me paraît pas juste. J'ai l'impression d'avoir vraiment été trahi par le gouvernement.

Améliorations possibles immédiatement

Introduction

Une restructuration en profondeur du Régime d'assurance-chômage, qu'elle prenne la forme d'une annualisation ou toute autre forme, constitue un changement radical qui devrait être étudié attentivement avant d'entrer en vigueur. Il existe toutefois un certain nombre de changements mineurs qui pourraient être apportés plus rapidement et plus facilement, que ce soit dans le cadre du régime actuel ou d'un régime modifié.

Bien qu'ils soient moindres en comparaison des réformes générales mentionnées au chapitre 7, les changements proposés dans ce chapitre permettraient de supprimer, dans une bonne mesure, les injustices dont sont victimes certains groupes de travailleurs, surtout ceux qui prévoient prendre leur retraite. À ce propos, la Commission d'enquête a accordé une attention toute particulière au traitement des pensions et d'autres sommes forfaitaires comme l'indemnité de départ ou de congés payés. Ce chapitre propose en outre des changements qui ont trait à l'incitation au travail, au traitement des travailleurs à temps partiel et des travailleurs mêlés à des conflits de travail, et aux critères régissant les départs volontaires, la recherche d'emploi et la disponibilité des chômeurs.

Le traitement des pensions

La rapidité avec laquelle évolue la question de la retraite et la politique en cette matière a influé sur l'élaboration des recommandations concernant le traitement des pensions par l'assurance-chômage. La Charte des droits et libertés interdit toute discrimination fondée sur l'âge : il se pourrait donc que la retraite obligatoire à 65 ans ne soit plus justifiée. Le rajustement, selon des calculs actuariels, des prestations versées aux personnes qui désirent prendre une retraite anticipée ou tardive a déjà cours dans les secteurs public et privé. En conséquence, se retirer de la population active et recevoir une pension ne seront plus nécessairement synonymes. À cet égard, les régimes de pension offerts aux militaires et aux policiers peuvent laisser présager la forme que prendront les régimes de ce genre à l'avenir.

La question de la retraite et de la pension fait partie d'un problème plus vaste auquel les décisionnaires doivent faire face. Dans ce contexte plus général, déjà décrit au chapitre 6, on estime qu'il est essentiel d'assouplir les dispositions touchant la retraite et les pensions. Si ce n'était de cette considération, les règles régissant le traitement des pensions aux fins de l'assurance-chômage pourrait être envisagées différemment, et la limite d'âge maximal pourrait être retenue. Il se pourrait que l'on doive prendre encore plus de recul et attacher

«Les syndicats ont lutté pour obtenir des concessions et assurer de meilleures conditions de retraite anticipée et de retraite planifiée aux employés âgés pour laisser la place aux plus jeunes. Le gouvernement, par une décision unilatérale sans consultation préalable, remet en cause tous les progrès que nous avons mis tant d'années à réaliser. Cela est tout à fait inacceptable!» (Fédération des syndicats du secteur aluminium inc., mémoire)

davantage d'importance à une meilleure coordination de toutes les politiques sociales connexes, y compris de certains éléments de la Sécurité de la vieillesse. Il faut plus précisément reconnaître que les dispositions relatives à la retraite et à la pension ne peuvent être assouplies qu'à condition que les autres politiques et programmes fassent l'objet de changements.

Le rapport qui existe actuellement entre les prestations d'assurance-chômage et les revenus tirés d'une pension présente deux caractéristiques. Premièrement, les cotisations et les prestations cessent, à l'âge de 65 ans, avec le versement de la prestation de retraite forfaitaire équivalant à trois semaines de prestations. Deuxièmement, avant le 5 janvier 1986, le calcul des prestations d'assurance-chômage ne tenait pas compte de la pension. Depuis lors, la pension est considérée comme une rémunération. Bon nombre de personnes – notamment les militaires et les policiers – qui sont tenues de prendre leur retraite relativement tôt et qui touchent une pension de leur premier emploi, doivent continuer de payer des cotisations au cours de leur deuxième carrière, même si les prestations d'assurance-chômage auxquelles elles pourraient avoir droit pendant une période de chômage subséquente devaient être minimales, voire nulles à cause de leur pension.

En étudiant comment concilier la pension et l'assurance-chômage, il faudra tenir compte des points suivants :

- Le Régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de retraite. Sa principale fonction est d'assurer une protection contre un arrêt de rémunération. En conséquence, ne devraient avoir droit aux prestations que les membres de la population active. Les personnes qui ont pris leur retraite et qui ne font plus partie de la population active ne devraient pas toucher de prestations.
- Ce n'est pas parce qu'une personne touche une pension que l'on peut conclure qu'elle s'est retirée de la population active. Par conséquent, les prestations d'assurance-chômage ne devraient pas lui être refusées d'office.
- Les modifications apportées au Régime des rentes du Québec et celles qui sont envisagées pour le Régime de pensions du Canada et pour des régimes privés augmenteront probablement le nombre de personnes qui toucheront une pension tout en faisant encore partie de la population active.
- Ainsi, les dispositions étant plus souples, les personnes qui choisiront de prendre leur retraite avant 65 ans pourront recevoir une pension dont le montant aura été réduit selon des calculs actuariels. Toutefois, si elles décidaient de demander des prestations d'assurance-chômage durant une année plutôt que de toucher immédiatement leur pension, elles pourraient recevoir une pension un peu plus élevée pendant le reste de leurs jours. Il serait donc avantageux pour elles de recevoir des prestations d'assurance-chômage au cours de leur première année de retraite. Ceci entraînerait toutefois des dépenses supplémentaires de près d'un milliard de dollars par année pour le Régime d'assurance-chômage.

«La décision prise l'année dernière, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1986, de traiter la pension comme un revenu aux fins de l'assurance-chômage doit être revue. Les syndicats ne considèrent pas la pension comme un revenu d'emploi et n'ont pas négocié à cette fin. La pension constitue une rémunération différée.» (Winnipeg Labour Council, audiences de Winnipeg)

— Contrairement aux autres indemnités également versées à la cessation d'emploi, comme l'indemnité de congés payés et l'indemnité de départ, les pensions sont payées de façon continue et peuvent être considérées comme une rémunération différée.

Le Régime d'assurance-chômage laisse sous-entendre que le fait de toucher une retraite signifie qu'on est à la retraite. Il n'y a actuellement qu'un faible pourcentage de personnes qui touchent une retraite, ont un autre emploi et ne peuvent avoir droit à l'assurance-chômage bien qu'elles y cotisent. Puisqu'on pourra bientôt prendre sa retraite à n'importe quel âge, et que les régimes de pensions ou de rentes s'assouplissent, on peut s'attendre à ce que le nombre de personnes victimes d'une telle injustice augmente à l'avenir. Il faut donc résoudre rapidement ce conflit en trouvant un moyen qui garantira à ceux qui touchent une pension un traitement équitable de la part du Régime d'assurance-chômage. Refuser la protection du régime à tous ceux qui touchent une retraite équivaldrait à priver de cette protection de nombreuses personnes qui entreprennent une deuxième carrière après leur retraite. Le maintien de la formule actuelle oblige ceux qui touchent une pension d'un emploi antérieur à payer des cotisations lorsqu'ils ont un emploi subséquent, même si les prestations auxquelles ils auraient droit en cas de chômage risquent d'être peu élevées, voire inexistantes. Ne pas tenir compte de cette pension reviendrait à ignorer la rémunération différée provenant d'un autre emploi.

On a examiné plusieurs possibilités en ce qui concerne le traitement de la pension. Il serait notamment possible de lier l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage à la «retraite présumée». Une personne réputée être à la retraite ne serait plus assurable, ne paierait aucune cotisation et ne recevrait aucune prestation. Si cette mesure était adoptée, il faudrait remplacer la règle fixe relative à l'âge par une règle qui tiendrait compte de l'admissibilité aux prestations de retraite, que ces prestations soient touchées ou non. De cette façon, ce facteur n'influerait plus sur la décision d'une personne de toucher sa pension ou d'en différer la jouissance. Si quelqu'un choisissait de différer la jouissance de sa pension et restait sur le marché du travail, cherchant un emploi convenable à 65 ou même 70 ans, les prestations d'assurance-chômage seraient payables pendant un an au plus et le maximum possible dépasserait 15 000 \$. Une pension à jouissance différée n'est pas perdue puisqu'elle est augmentée selon un calcul actuariel aussi longtemps qu'elle est versée. Il sera possible de réduire les risques d'abus à l'égard du Régime d'assurance-chômage si l'on considère comme revenu les pensions payables et les pensions reçues. Il peut arriver cependant que cette mesure oblige certaines personnes à toucher leur pension, ce qui irait à l'encontre de l'objectif qui vise à accroître plutôt qu'à réduire les possibilités. C'est pourquoi on a rejeté l'idée qu'une personne soit «réputée être à la retraite».

La solution proposée tient compte du fait que recevoir une pension n'est plus synonyme de prendre sa retraite. Le revenu d'une pension peut être traité de deux façons.

«Si l'homme qui verse des cotisations pendant au moins 30 ans et qui ne reçoit jamais de prestations (une assurance, c'est une assurance, et sauf le respect que je vous dois, elle doit servir quand un homme est en chômage) n'est pas admissible parce qu'il reçoit une petite pension, je crois que c'est injuste et je proteste.» (Mary McCormick, audiences de Toronto)

«Nous trouvons cela tout à fait discriminatoire. Le pensionné a, dans le cadre d'un régime collectif ou à titre individuel, cotisé pour plus tard. C'est comme déposer de l'argent à la banque. Le fait que cela lui nuise est non seulement insultant, mais nettement inéquitable. Ce dont nous avons le moins besoin en ces temps de chômage élevé, c'est de retarder le départ à la retraite de milliers de travailleurs.» (Syndicats des travailleurs des mines et des fonderies de Sudbury, audiences de Sudbury)

La première s'applique dans le cas où le retraité est en chômage au moment où il demande de recevoir sa pension. En vertu de la formule proposée, une personne ayant travaillé 22 ans dans les Forces armées, et qui s'est trouvée en chômage immédiatement après son départ, verrait sa pension traitée de la même manière qu'un revenu, comme c'est le cas actuellement. Ainsi, on éviterait que des retraités demandent des prestations d'assurance-chômage pendant leur première année de retraite, comme nous l'avons expliqué précédemment.

La deuxième méthode de traitement s'applique si le retraité devient chômeur après avoir entrepris une deuxième carrière. Le montant des cotisations et celui des prestations seraient déterminés en fonction de la rémunération assurable moins le montant de la rente.

Pour les périodes d'emploi ultérieures, la rémunération assurable correspondrait à la différence entre la rente et la nouvelle rémunération ou le maximum de la rémunération assurable, la somme inférieure étant retenue.

Par exemple, si un soldat à la retraite trouve un emploi dont le salaire hebdomadaire est de 300 \$ et qu'il touche déjà une pension de 200 \$, sa rémunération assurable s'établira à 100 \$ (300 \$ moins 200 \$) et ses cotisations seront établies en fonction de ce montant. Si, par la suite, il perd son emploi, il recevra des prestations d'assurance-chômage calculées en fonction de la rémunération assurable rectifiée, soit 100 \$ par semaine et non 300 \$. Si le salaire de ce nouvel emploi s'était élevé à 600 \$ par semaine, la rémunération assurable aurait été de 295 \$ (495 \$ moins 200 \$). Là encore, les cotisations et les prestations seraient calculées en fonction de ce montant et, s'il perdait cet autre emploi, les prestations d'assurance-chômage seraient établies en fonction d'un montant de 295 \$ et non du maximum de la rémunération assurable, soit 495 \$.

La formule proposée tient compte du fait que si la population a accueilli avec irritation les changements apportés récemment au traitement des pensions dans le cadre de l'assurance-chômage, c'est à cause non seulement de l'injustice d'une telle mesure, mais aussi du moment choisi pour les apporter. Il faut toute une vie pour constituer un fonds de pension et c'est pourquoi tout changement, en particulier celui qui vise à en réduire le montant, devrait être mis en œuvre seulement après que les intéressés en ont été dûment informés. Les changements apportés en janvier 1986 avaient été annoncés en mars 1985, mais tous les détails de ces changements et les règles s'y rapportant n'ont été disponibles qu'au mois de décembre 1985. Il est recommandé d'aviser la population des changements de cet ordre au moins trois ans à l'avance.

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 1^{er} 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.
-

Au sujet de cette recommandation, le commissaire Roy F. Bennett a exprimé un point de vue différent qui figure dans la partie V, *Déclarations supplémentaires et opinions divergentes*.

Le traitement de l'indemnité de départ, de l'indemnité de congés payés et des paiements forfaitaires

En vertu du régime actuel, les paiements forfaitaires, y compris l'indemnité de départ, l'indemnité de congés payés, les primes et les paiements provenant de régimes de participation aux bénéfices sont considérés comme une rémunération gagnée pendant la période de prestations et sont déduits des prestations payables. Les paiements forfaitaires sont convertis en rémunération hebdomadaire en divisant ce montant par le montant de la rémunération de la semaine précédente. Par exemple, un salarié qui reçoit un paiement forfaitaire de 10 000 \$ et dont la rémunération de la semaine précédente est de 1 000 \$ est réputé avoir touché dix semaines de rémunération. Cela signifie qu'aucune prestation ne lui sera versée pendant cette période. Puisque la période de prestations ne sera pas prolongée au-delà de la période initiale d'admissibilité, un paiement forfaitaire réduira donc le montant des prestations.

En vertu du régime proposé, les paiements forfaitaires seront considérés comme une rémunération versée par l'employeur précédent, même si l'emploi est terminé. On continuera, comme c'est le cas actuellement, à diviser les paiements forfaitaires par le montant de la rémunération hebdomadaire antérieure et, partant, à les convertir en montants hebdomadaires. Toutefois, ces montants ne seront pas considérés comme une rémunération gagnée pendant la période de prestations étant donné que la période de prestations ne pourra commencer avant la fin de ces paiements. Ainsi, le versement des prestations ne sera que retardé. Les cotisations seront établies en

fonction d'un montant représentant au plus le maximum de la rémunération assurable et la période de prestation maximale ne sera pas réduite.

Recommandation

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.

Les fonds en fidéicommiss pour les indemnités de congés payés sont l'exception à cet égard. De tels fonds ont été constitués surtout dans l'industrie de la construction en Ontario et au Québec. Les crédits de vacances accumulés sont versés dans un fonds en fidéicommiss. Les indemnités viennent s'ajouter au salaire hebdomadaire, aux fins de l'impôt sur le revenu et de l'assurance-chômage. Les indemnités sont habituellement payées deux fois par année, et les vacances doivent être prises au cours d'une période donnée (ordinairement au cours des deux semaines qui suivent le versement des indemnités). Dans ce cas, même si un salarié reçoit des indemnités juste avant sa période de vacances, il ne devra pas être considéré comme étant en chômage au cours de ses vacances.

Recommandation

27.2 Que les bénéficiaires qui reçoivent des paiements à même un fonds en fidéicommiss 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.

Le traitement de la rémunération gagnée pendant la période de prestations

En vertu du régime actuel, les prestataires peuvent continuer de toucher des prestations d'assurance-chômage jusqu'à ce que ces dernières soient épuisées, à la condition qu'ils n'occupent pas d'emploi à temps plein et que la rémunération d'un emploi à temps partiel exercé pendant la période de prestations représente moins de 75 % de leur rémunération assurable antérieure.

Selon la structure actuelle, la rémunération touchée pendant la période de prestations est traitée comme suit : on ne tient pas compte de la rémunération qui représente moins de 25 % des prestations d'assurance-chômage; en ce qui concerne le montant de la rémunération qui dépasse 25 % des prestations, chaque dollar additionnel réduit d'un dollar le montant des prestations. Il n'y a aucun avantage financier pour le travailleur à gagner un montant représentant plus de 25 % de ses prestations, étant donné que chaque dollar gagné correspond à une réduction équivalente du montant des prestations.

«Dans l'industrie du bâtiment, il arrive souvent que les employeurs aient besoin d'un travailleur pendant six heures ou même une journée et que le travailleur refuse de travailler pendant une si courte période. Le travailleur sait qu'il ne gagnerait qu'une petite somme et que cela réduirait les prestations d'assurance-chômage auxquelles il a droit. Nous pensons que le règlement devrait être modifié et que le seuil de 25 % des prestations au-delà duquel le revenu donne lieu à un remboursement des prestations devrait être haussé pour encourager les travailleurs à accepter ce genre de travail.» (Conseil provincial du Québec des métiers de la construction, audiences de Montréal)

Afin d'encourager le plus possible les prestataires à travailler, sans que le montant des prestations plus la rémunération ne dépassent le montant de la rémunération assurable avant la période de chômage, il faudra que le taux de réduction pour la rémunération touchée pendant la période de prestations soit le même que le taux de remplacement. Par exemple, si le taux de remplacement s'établit à 66,66 %, le taux de réduction devra être lui aussi de 66,66 %.

En vertu du régime proposé, comme pour le régime actuel, le versement des prestations cessera lorsque le prestataire acceptera un emploi à temps plein même si le salaire touché est inférieur au salaire de l'emploi précédent. Ce régime ne sera donc pas un régime de protection contre le risque de réduction salariale. L'adoption d'un régime d'assurance-salaire, en vertu duquel des prestations sont versées aux salariés en cas de diminution de leur salaire même s'ils ne sont pas en chômage, pourrait inciter les employeurs à offrir des salaires moins élevés, étant donné que les travailleurs recevraient des prestations d'assurance-chômage pour combler cet écart. De fait, les prestations d'assurance-chômage seraient en quelque sorte une subvention qui permettrait à l'employeur de réduire ses charges salariales.

«Nous ne pensons pas que les prestations doivent être réduites d'un montant équivalant au revenu d'emploi. Les revenus familiaux de toutes les sources, y compris les revenus de placements, par exemple, seraient déterminés selon une méthode semblable à celle qu'on emploie pour calculer la prestation de sécurité du revenu du Supplément du revenu garanti à laquelle le prestataire a droit. Toute prestation de sécurité du revenu reçue en sus de ce seuil devrait être remboursée.» (William M. Mercer Limited, audiences d'Ottawa)

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 %.

Le traitement des travailleurs à temps partiel exerçant plus d'un emploi

À l'heure actuelle, seuls sont assurés les emplois d'au moins 15 heures de travail par semaine et ceux qui rapportent un salaire hebdomadaire 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 couvert par l'assurance-chômage.

Pour calculer le montant des prestations, on considère que la rémunération tirée de l'emploi conservé a valeur de rémunération gagnée pendant la période de prestations. Les prestations sont calculées en fonction de la rémunération assurable de l'emploi perdu et sont rectifiées en fonction de la rémunération de l'autre emploi. Par exemple, si un salarié exerce deux emplois à temps partiel, dont l'un paie 300 \$ par semaine et l'autre 100 \$ par semaine, le montant maximal de la prestation en vertu du régime actuel sera établi à 180 \$ (60 % de 300 \$) si le travailleur perd l'emploi le mieux rémunéré. Si l'on tient compte de la rémunération tirée du deuxième emploi, le montant des prestations est réduit à 125 \$ [180 \$ - (100 \$ moins 25 % de 180 \$)]. Toutefois si le travailleur perd l'emploi dont le salaire est de 100 \$ par semaine, le montant maximal des prestations s'établira à 60 \$. Dans ce cas, le deuxième emploi élimine complètement les prestations d'assurance-chômage [60 \$ - (300 \$ moins 25 % de 60 \$)].

«Le cas suivant pourrait facilement être prévu par la Loi sur l'assurance-chômage : la personne qui ne paie pas de cotisations à l'égard d'un premier emploi de 10 heures par semaine pourrait informer son deuxième employeur du fait qu'elle a déjà un emploi et que la combinaison des deux emplois lui donnerait plus de 15 heures de travail par semaine. Autrement dit, si elle travaille cinq ou dix heures par semaine à son second emploi, cela lui permettrait d'ajouter ces heures à celles de son autre emploi pour qu'au total elle effectue plus de 15 heures de travail par semaine. Elle pourrait ainsi demander que des cotisations soient retenues sur son chèque afin qu'en cas de chômage ses prestations soient calculées selon le total de ses deux revenus.» (Commission des services juridiques, audiences de Montréal)

Il convient de faire preuve d'une plus grande générosité envers les travailleurs à temps partiel. Le calcul des prestations devra assurer le traitement équitable de la demande d'un employé à temps plein qui perd un emploi dont le salaire est de 400 \$ par semaine et qui trouve un emploi pendant sa période de prestations, et celle du travailleur à temps partiel qui exerce deux emplois dont le salaire total s'établit à 400 \$. Les prestations du travailleur à temps plein seront calculées comme suit : le montant maximal des prestations sera de 240 \$ (60 % de 400 \$). Si ce travailleur accepte un emploi à temps partiel dont le salaire hebdomadaire s'établit à 300 \$, ses prestations seront réduites à zéro [240 \$ - (300 \$ moins 25 % de 240 \$)], mais si le salaire de l'emploi à temps partiel était de 100 \$ par semaine, les prestations s'établiraient à 200 \$ [240 \$ - (100 \$ moins 25 % de 240 \$)].

En ce qui concerne le travailleur à temps partiel qui exerce deux emplois offrant des salaires de 300 \$ et de 100 \$ par semaine respectivement, les prestations maximales représenteront 60 % de la rémunération totale pendant la période d'emploi (sous réserve, toujours, des dispositions relatives au maximum de la rémunération assurable). Toute rémunération, y compris celle que le travailleur continue de toucher, aura valeur de rémunération pendant la période de prestations. Si le travailleur perd l'emploi rémunéré à 300 \$ par semaine, le montant des prestations maximales s'élèvera à 240 \$ (60 % de 400 \$). La rémunération provenant d'un emploi dont le salaire est de 100 \$ par semaine sera considérée comme une rémunération pendant une période de prestations, mais fera l'objet d'une exemption de 60 \$ (25 % de 240 \$), et les prestations réellement versées s'établiront à 200 \$ par semaine. Un travailleur à temps partiel sera donc traité de la même façon qu'un travailleur à temps plein dans les mêmes circonstances.

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.

«La définition rigoureuse établie par la CEIC au sujet de la fin d'un conflit de travail a posé des problèmes. Les autorités de la CEIC appliquent la règle selon laquelle 85 % des employés doivent avoir repris le travail avant que l'assuré ne puisse toucher des prestations.» (Fédération du travail de la Colombie-Britannique et du Yukon, audiences de Vancouver)

Les conflits de travail

Une disposition particulièrement controversée de la loi actuelle rend les travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'un conflit de travail (grève ou lock-out) inadmissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Cette disposition se fonde sur deux considérations. Premièrement, une grève est un acte volontaire. Deuxièmement, il faut respecter le principe de la neutralité : le versement de prestations d'assurance-chômage aux grévistes donnerait en quelque sorte à l'assurance-chômage un caractère de fonds de grève.

Dans les règles actuelles, les deux principes sont appliqués comme suit :

— Un conflit de travail est considéré comme terminé lorsque 85 % des travailleurs sont revenus au travail.

Un conflit est réputé être en cours tant que 85 % des effectifs n'ont pas été rappelés au travail, même si une entente a été ratifiée. Cette règle n'est pas conforme aux principes qui ont entraîné la non-admissibilité des grévistes aux prestations. Lorsqu'une entente est ratifiée, il n'y a plus de conflit et il n'est pas question de neutralité, ni d'arrêt volontaire de travail, puisque les travailleurs ont convenu d'accepter une offre et de reprendre leurs fonctions. Par conséquent, l'inadmissibilité des grévistes aux prestations d'assurance-chômage doit être levée lorsqu'une convention collective est ratifiée et signée, sauf dans les provinces où un protocole complémentaire fixe la date du retour au travail.

— Les employés ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage s'ils font l'objet d'un lock-out par leur employeur.

Ce sont les employeurs *et non* les employés qui décident de procéder à un lock-out. Les employés qui sont visés par cette mesure *ne sont pas* volontairement en chômage. Ils devraient donc être considérés admissibles aux prestations d'assurance-chômage pendant que la convention collective est en vigueur.

— Les travailleurs qui sont indirectement mêlés à la grève sont inadmissibles aux prestations.

La politique qui consiste à exclure les travailleurs qui sont licenciés par suite d'une grève entreprise par d'autres employés de la même compagnie ou d'une compagnie différente va à l'encontre des principes de neutralité et d'arrêt volontaire du travail. Le licenciement n'est évidemment pas volontaire car ce ne sont pas ces travailleurs qui ont décidé de faire la grève et leur neutralité est évidente puisqu'ils ne participent pas au conflit. Cela vaut même lorsqu'il existe différents groupes de négociation au sein du même syndicat. Chaque groupe de négociation décide lui-même de la date du retour au travail, qu'il appartienne au même syndicat ou à un syndicat différent, ou qu'il représente les travailleurs sans syndicat. Comme le Régime d'assurance-chômage ne doit pas établir de distinction entre les syndicats et les travailleurs syndiqués et non syndiqués, il doit agir de même avec les groupes de négociation, peu importe le syndicat dont ils font partie.

Il existe un problème semblable en ce qui a trait à l'administration du fonds de grève. Dans certains cas, des travailleurs peuvent ne pas être admissibles aux prestations si la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada détermine qu'ils financent une grève en contribuant à ce fonds. Or, il s'agit d'une distinction boiteuse, illogique même, qui départage les travailleurs à cause du syndicat dont ils font partie. La décision d'exclure des travailleurs parce qu'ils appartiennent au même syndicat que le groupe en grève avec lequel ils partagent un fonds de grève est probablement due au fait que l'assurance-chômage servirait alors à financer une grève. Les syndicats sont normalement financés par les cotisations prélevées sur le salaire. Lorsqu'un employé est licencié, il cesse de contribuer au fonds de grève. Qui plus est, le

«Le raisonnement de l'employeur avant de déclarer un lock-out a été le suivant : "Nous déclarerons de toute façon un lock-out à la fin de la saison. Des travailleurs seront en lock-out pendant tout l'hiver. Puisqu'ils n'auront pas droit à des prestations d'assurance-chômage, ils n'auront d'autre recours que d'accepter des conditions moins avantageuses que dans les autres secteurs de l'industrie". Nous nous y sommes opposés. Les autorités nous ont d'abord jugés inadmissibles à l'assurance-chômage. Nous en avons appelé au conseil arbitral et avons obtenu gain de cause par un jugement unanime.» (Fishermen's Union, section 1252, audiences de St. John's)

«Les seules personnes qui n'auront pas droit à des prestations en vertu de cet article sont celles qui participent directement à un arrêt de travail ou qui sont assujetties à une convention collective visée par l'arrêt de travail. La définition des participants directs ne doit pas englober les travailleurs qui refusent de franchir les piquets de grève établis par ceux qui participent directement à un conflit de travail.» (Congrès du travail du Canada, audiences d'Ottawa)

«De plus, il faudrait modifier l'article 44 afin que les syndiqués ne soient pas inadmissibles à l'assurance-chômage lorsqu'ils sont licenciés par un employeur autre que celui dont les employés sont en grève, mais qu'ils le soient quand ils sont jugés avoir cotisé à un fonds de grève d'un même syndicat.» (Métallurgistes unis d'Amérique, conseil régional d'Hamilton, audiences de Hamilton)

montant versé par un fonds aux membres d'un groupe de négociation qui est en grève ne varie généralement pas, quel que soit le montant versé à ce fonds par un autre groupe de négociation. Par conséquent, les cotisations au fonds sont sans rapport avec le montant des indemnités de grève et ne peuvent avoir aucune incidence sur la durée du conflit.

Compte tenu de ce qui précède, les travailleurs qui sont mêlés indirectement à un conflit de travail ne devraient pas perdre leur droit à l'assurance-chômage. Cependant, il peut arriver que ces travailleurs profitent considérablement de la grève et, dans ce cas, ils ne devraient pas avoir droit aux prestations mais avoir la possibilité d'en appeler de cette décision. Il appartiendrait aux administrateurs du Régime d'assurance-chômage de justifier cette décision.

— Les travailleurs qui participent à un conflit de travail et qui trouvent un autre emploi sont exclus s'ils perdent ensuite cet autre emploi en raison d'un licenciement.

En général, les prestataires en grève qui trouvent un autre emploi et sont ensuite licenciés sont déclarés inadmissibles, à moins qu'ils puissent démontrer qu'ils sont bien employés ailleurs dans des fonctions semblables ou qu'ils exercent quelque autre occupation d'une façon régulière. On ne tient pas compte du fait que la perte de l'autre emploi n'a généralement rien à voir avec le conflit de travail. Ainsi, tout travailleur licencié devrait avoir droit aux prestations d'assurance-chômage à moins qu'il n'ait de toute évidence accepté le deuxième emploi que pour justifier une demande de prestations. À cet égard, le fardeau de la preuve doit incomber aux fonctionnaires du Régime d'assurance-chômage et non au prestataire. De la même manière, les prestataires qui trouvent un emploi à temps partiel et le perdent ensuite à cause d'un conflit de travail ne devraient pas perdre leur admissibilité au regard de la première demande. Il convient encore ici d'établir une distinction entre les événements qui ont donné lieu à la demande originale et les plus récentes raisons expliquant la situation de chômage du travailleur.

— Les travailleurs qui participent à un conflit de travail perdent leur admissibilité aux prestations de maladie, de maternité et d'adoption.

L'exclusion du bénéfice des prestations, imposée en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, s'applique à toutes les catégories de prestations en tout temps durant un conflit de travail. Par conséquent, les demandes de prestations de maladie, de maternité et d'adoption sont refusées en vertu de cet article. Or, il est évident que la maladie, la maternité et l'adoption sont des situations qui n'ont rien à voir avec le conflit de travail et qu'elles auraient eu lieu indépendamment de celui-ci. Par conséquent, les prestations spéciales ne devraient pas être assujetties à une règle d'exclusion en cas de grève. Pour éviter les abus, les prestations de maladie ne seront versées qu'en cas d'hospitalisation.

«Nous recommandons que la distinction entre l'emploi habituel et l'emploi régulier, qui figure parmi les raisons de rétablir l'admissibilité à des prestations au cours d'un conflit de travail, soit abolie et que seule soit maintenue la notion d'emploi régulier, telle qu'elle est définie par la Cour suprême.» (Confédération des syndicats nationaux, mémoire)

«Nous demandons qu'une modification soit apportée à la loi pour permettre aux dispositions sur les congés de maternité et d'adoption de demeurer en vigueur pendant une période d'arrêt de travail.» (Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario, audiences d'Ottawa)

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.
- 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.
- 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.
- 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.

Les commissaires Guylaine Saucier et Roy F. Bennett ont exprimé, au sujet de ces recommandations, des points de vue différents qui figurent dans la partie V, *Déclarations supplémentaires et opinions divergentes*.

Les départs volontaires

Le régime actuel établit une distinction entre ceux qui quittent leur emploi pour un motif valable et ceux qui démissionnent ou partent volontairement. Or, ce qui constitue un motif valable n'est pas clairement précisé dans la loi actuelle. Ainsi, les personnes qui quittent volontairement leur emploi sont pénalisées par une réduction des prestations et par un délai d'attente allant jusqu'à six semaines.

Dans un régime d'assurance, il ne convient pas de laisser les gens choisir le moment où ils peuvent recevoir des prestations. Si l'on s'en tient strictement aux principes d'assurance, les départs volontaires ne devraient pas ouvrir droit aux prestations. Cependant, afin d'appliquer ces principes, il faudrait pouvoir compter sur l'employeur pour indiquer les cas de départs volontaires. Comme ce dernier n'encourt pas de frais supplémentaires si un départ volontaire est désigné comme un licenciement, rien ne l'incite à dire la vérité. En effet, lorsque l'employé cesse d'occuper son emploi d'un commun accord avec l'employeur, ce dernier peut indiquer qu'il s'agit d'un licenciement plutôt que d'une démission. Il semble que ce phénomène de collusion et cet abus du système soient assez fréquents. Il n'est pas facile de prévenir cette collusion. L'imposition d'une pénalité plus sévère aux personnes qui quittent volontairement leur emploi pourrait même accroître ce phénomène. Afin de déterminer correctement quels employés ont quitté volontairement leur emploi, les employeurs devraient être tenus de

«Je ne comprends pas qu'un employeur inscrive "renvoyé" sur un certificat de cessation d'emploi destiné aux administrateurs de l'assurance-chômage si l'employé a été renvoyé pour des motifs qu'il estime raisonnables et justes. Cependant, en ma qualité de propriétaire de petite entreprise, je vous dirai que dès que vous inscrivez "renvoyé" sur un certificat, vous venez de dépenser 200 \$ parce qu'il vous faudra 50 heures pour éclaircir le cas et écrire cinq lettres en réponse aux questions des administrateurs de l'assurance-chômage.» (Hughie Williams, audiences de Whitehorse)

«La Fraternité a négocié avec les chemins de fer l'intégration à notre entente sur la sécurité d'emploi d'une disposition permettant aux employés ayant le plus d'ancienneté d'accepter des périodes de disponibilité définies dans l'ordre inverse de leur ancienneté afin de permettre aux employés qui ont moins d'ancienneté, lesquels sont principalement de jeunes travailleurs essayant de fonder un foyer, de travailler et d'assurer leur avenir. La disposition en question prévoyait que les employés ayant le plus d'ancienneté recevraient au cours de leur période de disponibilité volontaire des prestations d'assurance-chômage égales à celles que les employés ayant moins d'ancienneté recevraient à leur mise en disponibilité. La CEIC a déclaré que les employés mis en disponibilité ont droit à des prestations d'assurance-chômage mais que les employés qui acceptent le chômage volontairement par suite d'un classement selon l'ancienneté n'y ont pas droit.» (Fraternité des commis de chemins de fer et des lignes aériennes, audiences de Thunder Bay)

déclarer si le poste laissé vacant sera comblé, et quand il le sera, pour établir s'il s'agit d'un licenciement véritable.

Il y a lieu également de préciser dans quelles conditions un employé peut quitter son emploi pour un motif valable et, partant, ne pas faire l'objet de pénalités imposées dans le cas des départs volontaires. Ces conditions devront comprendre le harcèlement sexuel, la discrimination, la santé et la sécurité au travail ainsi que le déménagement du conjoint qui doit occuper un nouvel emploi. Une fois précisées, ces conditions devront être rendues publiques. Les règles concernant les départs volontaires devront également être révisées de façon à comprendre les cas de licenciements collectifs. Lorsqu'une entreprise procède à une réduction systématique de ses effectifs, le syndicat et l'employeur conviennent souvent d'offrir aux travailleurs âgés la possibilité de prendre une retraite anticipée ou d'être licenciés et de recevoir une indemnité de départ avant de procéder à la mise à pied de travailleurs plus jeunes. Comme les conventions collectives comportent habituellement des clauses relatives à l'ancienneté liant les employeurs, les travailleurs âgés qui sont les premiers licenciés sont considérés comme ayant quitté volontairement leur emploi. On devra donc déroger aux règles sur les départs volontaires dans les cas de licenciements collectifs lorsque l'«ordre d'ancienneté inversé» est appliqué.

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.

«Si vous habitez une réserve où il n'y a pas de travail et qu'on vous demande si vous avez cherché du travail cette semaine, vous répondrez par la négative parce qu'il n'y a pas d'endroit où chercher du travail. Or, si vous répondez par la négative, vous n'avez plus droit à des prestations même s'il n'y a qu'un bureau de bande et un magasin dans la réserve et que vous vous êtes adressé aux deux endroits.» (N'Swakamok Native Friendship Centre, audiences de Sudbury)

La recherche d'un emploi et la disponibilité

La recherche d'un emploi et la disponibilité sont des éléments essentiels de tout régime d'assurance-chômage du fait qu'elles permettent de déterminer si le prestataire est un chômeur ou un non-actif. Peut-être serait-il plus simple d'instaurer un régime dans lequel les prestations seraient versées automatiquement, mais l'expérience démontre que, sans mesures de contrôle, les abus ne tardent pas à se multiplier. Nous estimons que ces exigences devront continuer à être appliquées, mais de façon humaine, raisonnable et intelligente.

Il y a cependant des cas où ces critères d'admissibilité perdent leur sens, par exemple quand le prestataire est assuré d'être rappelé au travail ou quand la non-disponibilité a pour cause la maladie ou la maternité. Il peut y avoir d'autres cas où le prestataire n'est pas disponible pour des raisons complètement indépendantes de sa volonté, par exemple lorsqu'il est tenu de faire partie d'un jury. Les personnes placées dans ces situations devront être dispensées des exigences relatives à la disponibilité et à la recherche d'emploi. Mais dans certains cas, la situation n'est

pas aussi nette. Par exemple, lorsqu'un travailleur saisonnier peut trouver un emploi pendant la morte-saison, il n'est pas raisonnable de le dispenser de chercher du travail. Par contre, s'il n'y a vraiment aucun emploi disponible pour une catégorie de prestataires dans une région donnée, il est déraisonnable de les obliger à faire la queue chaque matin à la porte de la seule entreprise en activité uniquement pour montrer qu'ils cherchent du travail. Dans les cas où l'application de l'exigence relative à la recherche d'un emploi ne paraît pas raisonnable, le principe directeur devra être qu'il faut être disponible, mais que la condition de recherche d'un emploi ne doit être appliquée que dans la mesure où il y a des emplois.

Les prestataires cherchent naturellement un emploi qui correspond à leurs compétences et à leurs aspirations. Dans le régime actuel, ceux qui refusent un emploi «convenable» sont déclarés inadmissibles aux prestations pendant une période allant jusqu'à six semaines. Un emploi convenable est défini d'après la rémunération et l'analogie avec l'emploi précédent; à mesure que le temps s'écoule, les prestataires doivent réviser leurs attentes en fonction de la situation du marché du travail. Il y aurait lieu de maintenir cette approche et d'expliquer de façon précise aux prestataires ce qu'on attend d'eux.

Il est improductif d'exclure les prestataires qui démarrent une entreprise, sous prétexte qu'ils ne sont pas disponibles pour un autre emploi rémunéré. Ces personnes créent véritablement leur propre emploi. Aussi les prestataires qui peuvent présenter un projet d'entreprise active devraient-ils rester admissibles. Toute rémunération obtenue pendant la période de prestations devrait être assujettie au taux de réduction prévu à cette fin. Cette recommandation s'inspire d'une expérience concluante tentée en France et en Grande-Bretagne. En Grande-Bretagne, une somme forfaitaire est versée aux prestataires qui présentent un projet acceptable de mise sur pied d'une petite entreprise. Cette recommandation suppose l'élimination du critère d'admissibilité, mais elle ne vise pas à permettre le versement d'une somme forfaitaire ou à faire en sorte que la rémunération découlant d'un emploi indépendant soit considérée comme assurable.

«Bien des personnes désirent se lancer en affaires et créer leur propre emploi. Ces personnes perdent leur droit à des prestations parce qu'elles ne sont plus jugées "disponibles pour le travail". On leur dit qu'elles passent beaucoup trop de temps à mettre sur pied leur entreprise. Il faudrait qu'elles soient considérées comme des travailleurs à temps partiel et que leurs profits en soit défalqués, mais il ne faudrait pas les pénaliser.» (Action-Chômage Kamou-raska inc., audiences de Québec)

«Permettez aux prestataires qui ont des projets d'affaires acceptés de continuer de toucher des prestations d'assurance-chômage. Nous sommes d'avis que ces prestataires sont effectivement à la recherche d'un emploi. La mesure serait particulièrement profitable aux travailleurs âgés qui sont en affaires et ont accès à des capitaux.» (Chambre de commerce du Canada, mémoire)

«Le travail indépendant constitue un emploi, mais il faut prévoir une sécurité quelconque pour les personnes qui sont disposées non pas à chercher un emploi mais à créer leur propre emploi en se faisant consultants ou en vendant leurs services au lieu d'être des salariés.» (Richard Gariépy, audiences de Vancouver)

Recommandations

- 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.

Conclusion

Le Régime d'assurance-chômage connaît actuellement plusieurs problèmes qui peuvent et doivent être réglés immédiatement. Mentionnons à titre d'exemple le traitement de la pension, des indemnités de cessation d'emploi, des indemnités de congés payés et des sommes forfaitaires; le traitement de la rémunération provenant d'un autre emploi pendant que le prestataire touche des prestations; le traitement des demandes en cas de conflit de travail; les pénalités imposées dans le cas des départs volontaires et les exigences relatives à la recherche d'un emploi et à la disponibilité. Il est impérieux que les changements recommandés dans ce chapitre soient mis en application le plus rapidement possible, que l'on décide ou non d'entreprendre la réforme globale du régime exposée au chapitre 7.

M. James Francis Corcoran, pêcheur, St-Mary's, Terre-Neuve



Monsieur Corcoran décrit l'incertitude et le danger qui caractérisent la vie des pêcheurs et souligne que ces gens devraient pouvoir compter sur d'autres sources de revenu lorsqu'il leur est impossible de gagner leur vie en mer.

J'ai fait du huit à quatre dans une usine. On fait partie d'une équipe, on fait son travail, c'est simple. La pêche, c'est pas tout à fait ça.

Si tu veux vivre de la pêche, tu passes le plus de temps possible en mer. Je trouve ça normal de me lever à deux heures du matin et de ne rentrer que la nuit suivante ou celle d'après. Au large, le danger te guette. . . Il y a la glace, les conditions atmosphériques qui peuvent changer d'une heure à l'autre. . . et des vents qui peuvent aller jusqu'à 25, 30 nœuds, rendant la pêche quasiment impossible.

L'autre jour, un bateau en bois de 55 pieds n'est pas rentré. Heureusement, les gars ont été

secourus par un chalutier et conduits en hélicoptère à St. John's.

Il y a différentes sortes de pêche. La pêche à l'année en haute mer; la pêche entre deux eaux où la saison dure de six à sept mois; la pêche côtière, ce qui est mon cas. À la fin des années 1970, la saison durait en moyenne dix mois parce que les conditions atmosphériques étaient bonnes et il n'y a pas eu de glace. Cette année, toutefois, j'ai rangé mes lignes pour la morue au bout de cinq semaines. Le poisson était là cinq semaines, puis l'eau s'est refroidie. . . Quoiqu'il en soit, ma saison était de cinq semaines, c'est tout.

Il y a des moments où je voudrais ne pas dépendre de l'assurance-chômage, travailler à l'année longue. Je serais ravi si je pouvais quitter mon bateau et travailler à autre chose. D'après moi, la plupart des pêcheurs le souhaiteraient aussi.

On pourrait utiliser, chaque année, des agrès de pêche d'une valeur de 10 000 à 20 000 \$, mais il nous est impossible d'y consacrer une telle somme vu le peu qu'on gagne. Ainsi la plupart d'entre nous dépendent de ceux qui achètent notre poisson pour nous procurer le carburant et les engins de pêche que nous payons donc à même ce que nous recevons pour notre prise. Nos clients, eux, comptent sur nous pour que nous prenions du poisson. . . C'est peut-être pas une relation habituelle, mais certainement une relation d'employé à employeur, étant donné que l'un dépend de l'autre.

Quand tu travailles toujours dix semaines par année, tu n'as pas de problèmes avec l'assurance-chômage, ça fonctionne comme une horloge. Mais pour vous donner un exemple. . . qui prouve qu'il n'y a pas de rose sans épines. . . Ceux qui t'achètent ton poisson te délivrent une fiche de cessation d'emploi. L'an dernier, ils ont oublié d'inscrire mon numéro d'assurance sociale. J'ai attendu avec beaucoup de patience, mais comme à la fin de novembre je n'avais pas encore de nouvelles, je suis allé au bureau de St. John's, pour mettre les choses au clair. J'étais depuis une heure dans la salle d'attente, je poireautais, je regardais les gens boire du café, je faisais les cent pas. Finalement, j'ai été accueilli par une dame. Nous avons passé en revue l'affaire. . . comment je remplissais les conditions requises. . . 22 semaines de rémunération assurée. . . tout allait bien. Toutefois, pour une raison que j'ignore, mon numéro d'assurance sociale n'était pas sur la fiche, «Pas de problème, je vous le donne», lui ai-je dit. «Non, monsieur, il doit être inscrit par votre employeur», a-t-elle répliqué. «Bon sang, ça prendra des semaines! Regardez plutôt mon dossier de l'an dernier.» «Oh non, monsieur, ça ne marche pas. Si votre numéro d'assurance sociale n'est pas sur la fiche, nous ne pouvons pas donner suite à votre demande.» Là-dessus, je me suis choqué, mais ça n'a probablement pas aidé les choses parce que j'ai dû attendre encore quatre ou cinq semaines avant que ma demande soit réglée.

Malgré tout, je ne voudrais pas, en tant que pêcheur, être régi par un programme distinct. La plupart de nos prises sont écoulées sur le marché des États-Unis. À un moment donné, les pêcheurs et les politiciens américains soupçonnaient l'assurance-chômage d'être une forme de subven-

tion versée aux pêcheurs canadiens et demandaient, en guise de compensation, que les droits de douane soient accrus de 20 à 30 %. Après enquête, ils en sont arrivés à la conclusion qu'il ne s'agissait pas de subventions, en raison du caractère universel du régime. Donc, si un bureaucrate décide de mettre en œuvre un programme différent, il nuira à toute l'industrie de la pêche de l'Est du Canada qui comprend non seulement les pêcheurs, mais aussi les travailleurs des usines de transformation du poisson et des entreprises de sous-produits. Autrement dit, l'avenir de chaque collectivité, ville et village de l'Est du Canada sera compromis.

Les pêcheurs devraient avoir droit à l'assurance-chômage tout comme n'importe qui d'autre. Il faudrait que nous soyons traités comme les autres travailleurs. . . mais, et qui sait pourquoi. . . tel n'est pas le cas. Nous ne retirons pas de prestations d'assurance-chômage avant la fin du mois d'octobre et y perdons automatiquement droit dès le 15 mai, même s'il y a encore de la glace partout. On devrait nous traiter de la même façon que les autres catégories de travailleurs. Nous vivons tout de même dans une démocratie.

L'assurance-chômage est très utile, mais les gens ne devraient pas en dépendre. En fait, c'est à ça que nous allons aboutir. Il devrait y avoir de meilleures solutions pour l'avenir de nos enfants. À présent, quand nous avons besoin de quelque chose – que ce soit des boîtes en carton ou des matelas – nous devons l'importer d'une autre province ou d'un autre pays. Si je voulais me procurer des moules, il me faudrait probablement acheter une boîte provenant du Danemark. Et pourtant nos côtes en dégorgent, mais personne n'a songé à exploiter cette richesse.

Vous savez, j'ai quitté Terre-Neuve en 1960. J'ai travaillé et voyagé partout au Canada. Pendant ce temps-là, je ne touchais pas de prestations d'assurance-chômage. J'ai fait toutes sortes de métiers. J'ai vécu sept ans à Toronto. Là, tous mes amis provenaient de l'Est du Canada et tous étaient partis de chez eux parce qu'ils ne pouvaient pas trouver du travail. Toutefois, aujourd'hui, je trouve qu'on ne devrait pas avoir à quitter Terre-Neuve, vu les ressources qu'on a. Je ne pense pas que je partirais, si c'était à refaire. Nous ne roulons pas en Cadillac, mais je suis sûr que nous pourrions survivre.

Le travailleur autonome : un cas spécial

Introduction

Aux termes de la loi, le travail à son propre compte n'est pas un emploi assurable. Une personne n'est considérée comme occupant un emploi assurable que si elle occupe un emploi aux termes d'un «contrat de louage de services». Ce terme technique est utilisé pour décrire la relation qui existe habituellement entre employeur et employé. Cette relation existe lorsque quelqu'un d'autre que l'employé détermine les conditions d'emploi, y compris les heures et les méthodes de travail, et s'occupe des questions de discipline, d'embauchage et de licenciement. Les travailleurs autonomes ne sont pas régis par un tel contrat et n'ont pas droit actuellement à l'assurance-chômage.

La conception d'un système de compensation qui assurerait une protection équitable à toutes les catégories de travailleurs autonomes en cas de chômage pose des problèmes quasi insurmontables. Ces travailleurs apportent une contribution essentielle à l'économie canadienne. Nous avons reçu des mémoires d'artistes, de camionneurs, de trappeurs, de techniciens en cinéma et de nombreux autres travailleurs indépendants. Les camionneurs, entre autres, ont présenté des arguments fort éloquents et persuasifs (voir l'encadré). S'il fallait cependant acquiescer aux demandes de chaque groupe, nous exposerions le Régime d'assurance-chômage à de très graves problèmes. Ces questions et le cas particulier des pêcheurs autonomes font l'objet de ce chapitre.

«Bien que le Régime d'assurance-chômage soit fondé sur des principes propres à l'exploitation d'un régime d'assurance, beaucoup le considèrent, dans la région de l'Atlantique, comme un programme d'aide sociale. Les cotisations sont nettement insuffisantes pour assurer le paiement des prestations, d'où la nécessité de contributions considérables de la part du gouvernement fédéral. Les dispositions spéciales visant les pêcheurs et les prestations fondées sur le taux de chômage régional ressemblent bien plus à un soutien du revenu qu'à des prestations d'assurance.» (Conseil canadien des pêches, mémoire)

L'opinion d'un camionneur

Extrait d'une lettre adressée à la Commission d'enquête par Lee Silliker, président de l'Association des camionneurs du comté de Northumberland

Le camionneur devrait avoir les mêmes droits que n'importe qui d'autre sur le marché du travail aujourd'hui. Il entretient une relation employeur-employé puisqu'il doit être embauché, qu'il doit obéir aux ordres de son supérieur et qu'il peut être congédié à n'importe quel moment.

En tant que camionneur indépendant travaillant au Nouveau-Brunswick, je sais très bien que je dois conserver, pour vivre, 30 % de mon revenu brut. Je vous demande de faire pression pour que la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifiée de façon à ce qu'au moins 30 % du revenu des camionneurs soit considéré comme salaire de base aux fins de l'assurance-chômage, du Régime des pensions du Canada et de l'impôt sur le revenu. Ainsi, tous auront une part juste et équitable, et le camionneur et sa famille pourront compter sur une source de revenu en cas de besoin.

Pour faire vivre sa famille, le camionneur doit se procurer un véhicule qui

peut coûter jusqu'à 100 000 \$. Il doit parfois surmonter de graves difficultés, trouver du travail, payer un impôt sur les surplus de bénéfices et respecter toutes les lois des diverses régions du pays. Le plus important est de trouver quelqu'un pour qui travailler. Il peut arriver qu'un camionneur se trouve privé de revenu pendant une partie de l'année.

S'il avait choisi d'être pêcheur, agriculteur ou travailleur forestier, il aurait droit aux prestations d'assurance-chômage. Parce qu'il a choisi d'être camionneur, il en est privé.

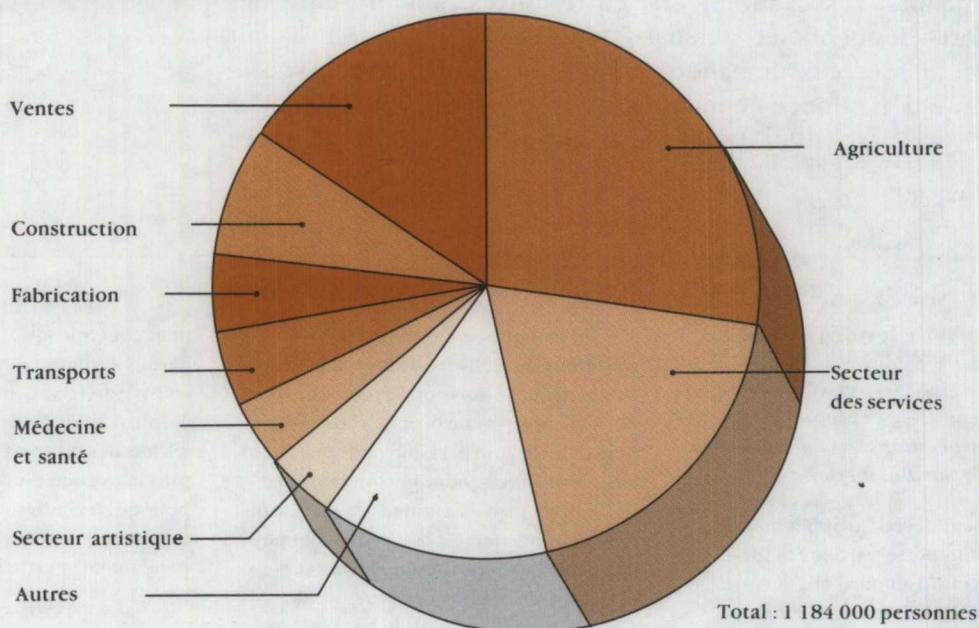
«Solidarité populaire Québec recommande que les personnes qui travaillent à leur compte ainsi que les personnes qui travaillent dans l'entreprise appartenant à leur conjoint soient admissibles au programme de prestations de maternité moyennant une contribution spéciale qui tient compte de la contribution de l'employeur.» (Solidarité populaire Québec, mémoire)

Les besoins du travailleur autonome

De plus en plus de Canadiens, poussés par leur imagination et leur dynamisme ou encore déçus de ce qu'offre le marché du travail, créent leur propre emploi : 10 % des travailleurs canadiens – soit 1,2 million de personnes – travaillent actuellement à leur compte. Depuis 1976, le nombre de travailleurs autonomes a augmenté de 27 % tandis que le nombre total de personnes employées s'est accru de 19 %¹. Les principaux groupes de travailleurs autonomes figurent au tableau 9.1.

Bon nombre de ces travailleurs risquent de perdre leur gagne-pain à cause de changements cycliques, techniques ou structurels. Certains occupent des emplois temporaires dans d'autres entreprises que la leur et sont alors considérés comme employés aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ils comprennent mal pourquoi ils n'ont pas droit à l'assurance-chômage alors que les pêcheurs, par exemple, qui sont dans une situation semblable à la leur, y sont admissibles. Nous avons entendu des plaidoyers enflammés de la part de plusieurs intervenants préconisant l'assujettissement des travailleurs autonomes à un nouveau régime d'assurance-chômage.

Tableau 9.1
Travailleurs autonomes par profession, en 1985



Source : Statistique Canada, *La population active*, décembre 1985, cat. 71-001, 1986.

Lorsque des travailleurs indépendants perdent leur gagne-pain, ils perdent non seulement leur revenu mais aussi leurs biens. L'aide sociale constitue leur seul recours. Nous sommes cependant d'avis que le risque que présente le travailleur autonome est incompatible avec les principes du Régime d'assurance-chômage. Ce risque est la possibilité qu'une personne provoque la situation qui lui permettra de recevoir des prestations. Tous les régimes d'assurance s'exposent à un tel risque. C'est pourquoi on entend dire que l'assurance contre l'incendie encourage les incendies et que l'assurance-chômage encourage le chômage. Les risques peuvent être réduits, mais non complètement supprimés.

Il est facile d'appliquer ce raisonnement aux artistes et aux membres de professions libérales qui n'ont pas nécessairement engagé des capitaux élevés pour exercer leur profession. Toutefois, lorsque de petits entrepreneurs voient leur entreprise péricliter et fermer ses portes, surtout s'ils sont acculés à la faillite, on peut admettre que la situation est indépendante de leur volonté. Toutefois, si l'assurance-chômage ne devait protéger les travailleurs autonomes que contre les risques découlant de ces situations exceptionnelles et qu'elle exigeait d'eux les mêmes cotisations que tout le monde, on remplacerait une injustice par une autre. Par contre, si les cotisations n'étaient pas les mêmes, le régime d'assurance ne serait plus celui que nous connaissons mais un autre régime, probablement facultatif.

Le problème est encore plus épineux dans le cas de salariés embauchés par un conjoint travaillant à son compte et qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage. Cette exclusion est probablement due au manque d'uniformité entre les divers principes de droit qui régissent en partie les droits et obligations des conjoints de personnes dirigeant une entreprise. En fait, l'assurance-chômage a toujours considéré le conjoint salarié comme un partenaire commercial et elle s'est ainsi trouvée considérablement en avance sur le droit familial et fiscal. De ce point de vue, la non-admissibilité aux prestations d'assurance-chômage est tout à fait logique, étant donné que les travailleurs autonomes n'y ont pas droit. Maintenant que le droit familial et fiscal commence à reconnaître au conjoint un statut de partenaire commercial, il serait illogique de recommander que le régime prenne une direction opposée. Évidemment, là où les lois régissant la propriété familiale ne considèrent pas le conjoint comme un partenaire à part entière, il est tout à fait justifié de traiter le conjoint salarié de la même façon que tout autre travailleur salarié aux fins de l'assurance-chômage.

«Si les principes d'assurance sont appliqués, les travailleurs autonomes ne peuvent pas être protégés, puisque leur chômage dépend presque entièrement d'eux.» (Institut canadien des actuaires, audiences de Toronto)

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.

«Il est évident que la plupart des personnes qui travaillent dans le domaine des arts d'interprétation ont besoin d'être protégées par le Régime d'assurance-chômage, et les gouvernements de certains pays ont reconnu ce besoin. Il est également évident que cette protection peut être assurée dans la mesure où l'on fait fi de la définition de l'emploi selon le droit commun et où l'on tient compte des divers arrangements contractuels possibles comme il en existe dans certaines professions (coiffeurs pour hommes, chauffeurs de taxi et pêcheurs, par exemple)». . .]

Il serait sans doute difficile d'établir des règles satisfaisantes à l'égard de toutes les professions et de tous les régimes de travail que l'on trouve dans ce domaine. En 1973, la Commission d'assurance-chômage avait, semble-t-il, étudié la possibilité de traiter les artistes du spectacle comme un groupe spécial et de fixer un taux de cotisation collectif, mais aucun changement concret n'a été apporté. À cette époque, on avait également souligné la nécessité de résoudre d'autres problèmes, par exemple déterminer qui pourrait être considéré comme employeur, définir le terme "artiste du spectacle" et établir une règle permettant de déterminer dans quelles conditions un artiste peut être considéré comme chômeur. Des problèmes du même genre ont sans doute été réglés dans d'autres pays à l'égard des artistes, et au Canada à l'égard des pêcheurs. Le premier pas consisterait, pour le gouvernement, à étendre la protection du régime aux professions en question.» (Canadian Actors' Equity Association, audiences de Toronto)

Les artistes sont des travailleurs autonomes à part. Le Canada ne leur reconnaît aucun statut officiel qui pourrait les aider à accroître le revenu qu'ils tirent de leur profession. De nombreux groupes représentant les artistes se sont dits inquiets des conditions difficiles dans lesquelles leurs membres doivent travailler. Par ailleurs, ils affirment que ceux-ci tiennent à leur statut de travailleur autonome.

La fluctuation du revenu est l'un des principaux problèmes des artistes – comme de plusieurs autres travailleurs autonomes. Par exemple, une actrice peut, une année, faire une annonce publicitaire lucrative qui lui rapporte un montant forfaitaire élevé et ne toucher l'année suivante qu'une fraction de cette somme après avoir travaillé plusieurs mois dans un théâtre. Plusieurs groupes ont laissé entendre que l'assurance-chômage pourrait être la solution à ce problème. Le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale², le Sous-comité sur l'imposition des créateurs et des interprètes³ et le Groupe de travail sur le statut de l'artiste⁴ ont tous trois formulé cette recommandation. En outre, l'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio (ACTRA) a présenté un plan détaillé en vue d'intégrer ses membres au Régime d'assurance-chômage⁵. L'ACTRA estime que si son plan était adopté, les cotisations seraient probablement plus élevées que les prestations et qu'en conséquence, il s'autofinancerait. L'Union des artistes a indiqué qu'elle était disposée à administrer un fonds de stabilisation du revenu pour ses membres et à voir ses livres vérifiés comme il se doit par le gouvernement⁶.

Le revenu des artistes est irrégulier du fait de la nature de leur travail. Parfois cette irrégularité se double d'une insuffisance de revenu. Or l'assurance-chômage n'est pas le moyen de régulariser le salaire et, comme on l'a dit à plusieurs reprises dans ce rapport, elle ne doit pas être un régime de supplément de revenu. L'assurance-chômage n'est pas là non plus pour fournir un revenu d'appoint. Le régime de supplément de revenu, proposé au chapitre 4, devrait s'appliquer à certaines de ces situations. Si un régime de stabilisation du revenu des artistes peut être mis au point, on se devra de l'encourager.

On doit se pencher sur le cas particulier des chasseurs et des trappeurs canadiens qui, tout comme les pêcheurs, vivent des ressources naturelles. On peut difficilement refuser l'assurance-chômage à ces travailleurs lorsqu'on l'accorde aux pêcheurs autonomes. La situation des pêcheurs est un sujet de controverse, et c'est pourquoi le reste de ce chapitre porte sur les prestations aux pêcheurs.

Les pêcheurs et l'assurance-chômage

La pêche et les revenus de la pêche

Les pêcheurs indépendants ont obtenu la protection du Régime d'assurance-chômage en 1956. Il s'agissait avant tout d'une décision politique fondée sur des considérations d'ordre social plutôt qu'économique. On voulait offrir un revenu d'appoint aux pêcheurs indépendants qui travaillaient dans l'industrie de la pêche côtière, notamment sur la côte Atlantique, ainsi qu'aux nombreuses collectivités côtières dont la survie dépend de la pêche. Toutefois, l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique est très complexe, et les types de pêche y sont très variés : poissons de fond qu'on trouve au plus creux de l'océan tels la morue, la plie, le sébaste et la lompe; poissons pélagiques qu'on trouve près de la surface de l'océan, tels le hareng, le saumon et le maquereau, sans compter les mollusques et crustacés comme le homard, le pétoncle, la crevette et le crabe. L'industrie présente donc des différences appréciables d'une région à l'autre et à l'intérieur d'un même type de pêche. Par conséquent, peu d'observations générales peuvent être faites qui soient également valables pour toutes les régions et pour tous les types de pêche dans la région de l'Atlantique. La situation est différente sur la côte Pacifique, le saumon et le hareng rogué étant les principales espèces de poissons qui y sont pêchées.

L'industrie de la pêche étant très diversifiée, nombreux sont les facteurs qui peuvent influencer sur le niveau et la stabilité du revenu des pêcheurs; les conditions géographiques et climatiques jouent un rôle majeur, mais il en existe d'autres selon le type de pêche ou la région côtière. Mentionnons notamment :

- La variété des espèces que peuvent prendre les pêcheurs et la possibilité d'obtenir des permis de pêche pour ces espèces. Dans les régions où les espèces sont nombreuses, comme au sud du Nouveau-Brunswick, les pêcheurs qui détiennent des permis pour plusieurs espèces peuvent se protéger contre une diminution du revenu lorsque la saison de pêche est mauvaise pour une espèce en particulier. Ceux qui pêchent le saumon sur la côte Pacifique ou le poisson de fond au Labrador connaissent d'importantes fluctuations de revenu parce que les stocks d'une espèce donnée et les prix obtenus peuvent varier d'une année à l'autre.
- La valeur relative des espèces disponibles. Le revenu des pêcheurs de la Nouvelle-Écosse, qui pêchent le homard et le pétoncle, est plus élevé que celui des pêcheurs de Terre-Neuve qui capturent des poissons de fond. De même, la pêche au saumon et au hareng rogué qui se pratique dans le Pacifique rapporte généralement plus que les types de pêche pratiqués dans l'Atlantique.
- La durée de la saison de pêche. Les conditions climatiques peuvent influencer considérablement sur la durée de la saison de pêche, et notamment la présence des glaces le long de la côte du Labrador et au nord-est de Terre-Neuve, les conditions météorologiques, les habitudes migratoires des espèces et les décisions prises par le ministère des Pêches et Océans relativement aux quotas et au

«L'assurance-chômage n'est pas une mesure de dissuasion; il s'agit plutôt d'une mesure de soutien jusqu'à l'ouverture de la prochaine saison.» (Union des pêcheurs des Maritimes, mémoire)

«Les pressions exercées sur le ministère des Pêches et Océans pour que l'industrie de la pêche permette au plus grand nombre de pêcheurs de bénéficier de l'assurance-chômage ont rendu difficile la restriction du nombre de permis de pêche et ont probablement compliqué le système.» (Conseil des pêches du Canada, mémoire)

- raccourcissement ou à la fermeture de la saison de pêche pour une espèce donnée afin d'empêcher l'épuisement des stocks.
- La disponibilité des espèces pêchées. Les conditions océaniques ou autres peuvent empêcher la morue de s'approcher des côtes et rendre sa capture impossible. Les quotas n'étant pas répartis par bateau, mais par flotte, certains pêcheurs peuvent se voir refuser leur juste part d'une espèce donnée parce que d'autres pêcheurs se sont vus accorder une part plus importante du quota.
 - La surcapacité. Pour certaines espèces, il y a trop de pêcheurs et trop de bateaux pour trop peu de poissons. La surcapacité est telle que les quotas sont atteints dans une période relativement courte. Qu'elle résulte du nombre de pêcheurs ou du nombre et de la taille des bateaux, la surcapacité réduit la rentabilité de la pêche et le revenu net des pêcheurs. Toutes les grandes opérations de pêche sont aujourd'hui réglementées soit par l'octroi de permis soit par une limitation du nombre et de la taille des bateaux.
 - Les conditions du marché et les coûts de capture. Ces dernières années, l'offre abondante de poissons de fond sur le marché américain et la baisse de certaines devises européennes par rapport au dollar canadien ont eu pour effet de réduire les bénéfices des pêcheurs de l'Atlantique. Le coût élevé du service de la dette cause de graves problèmes de liquidités dans toutes les régions et sur les deux côtes.
 - La possibilité d'exercer un autre emploi. La situation varie selon les régions. On constate que les possibilités de trouver un autre emploi sont meilleures dans la région du Pacifique que dans les provinces de l'Atlantique. On observe le même phénomène dans les régions du centre et de l'ouest de la Nouvelle-Écosse et au sud du Nouveau-Brunswick, où il est plus facile de trouver un autre emploi que dans les autres régions de la côte de l'Atlantique, et notamment au Labrador.

L'assurance-chômage pour les pêcheurs

Depuis l'adoption d'une modification spéciale à la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1956, l'assurance-chômage joue un rôle important dans le revenu des pêcheurs indépendants. Avant cette modification, seuls les pêcheurs qui travaillaient sur des chalutiers de haute mer et qui étaient des employés salariés participaient au Régime d'assurance-chômage au même titre que les employés des autres industries. La modification visait à offrir la protection du Régime aux pêcheurs indépendants, qui constituent 90 % de l'ensemble des pêcheurs.

Les pêcheurs indépendants se répartissent en deux catégories :

- Les pêcheurs à longueur d'année. Ceux-ci doivent avoir accumulé 20 semaines d'emploi assurables, doivent avoir exercé leur dernier emploi sur un bateau désigné par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada comme un bateau de pêche à longueur d'année et doivent faire la preuve qu'ils ont exercé un emploi à longueur d'année dans l'industrie de la pêche. Ces pêcheurs ont droit, sous réserve de certaines conditions, à toutes les prestations

«Ce que nous disons, en fait, aux pêcheurs des Maritimes, du Manitoba et d'autres régions, c'est qu'ils mènent un mode de vie utile. À notre avis, il importe de conserver l'industrie de la pêche, de ne pas déraciner ce mode de vie, de ne pas forcer tous ces gens à se disperser aux quatre coins du pays. Le Canada retire donc de gros avantages sur le plan social en versant à cette collectivité les sommes dont elle a besoin pour perpétuer son mode de vie.» (Community Unemployed Help Centre, audiences de Winnipeg)

du Régime d'assurance-chômage ordinaire. Les pêcheurs de cette catégorie représentent 10 % de l'ensemble des pêcheurs.

- Les pêcheurs saisonniers. La durée de la saison de pêche peut aller de quelques heures dans certains cas de pêche au hareng en Colombie-Britannique à presque un an dans le cas de plusieurs espèces du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Une personne qui pêche pendant toute la saison de pêche fixée pour sa région rentre maintenant dans la définition d'un pêcheur à plein temps. Les autres sont des pêcheurs à temps partiel.

Au fil des années, diverses modifications ont été apportées au Régime d'assurance-chômage pour l'adapter aux changements survenus dans l'industrie et pour établir des règles spéciales à l'intention des pêcheurs indépendants. Ceux-ci, qu'il s'agisse de pêcheurs saisonniers ou de pêcheurs à longueur d'année, ont droit à cinq prestations hebdomadaires pour chaque période de six semaines d'emploi assurables. Plutôt que d'être établie en fonction du nombre d'heures ou de journées consacrées à la pêche, la semaine d'emploi assurable est déterminée à partir de la valeur nette des prises d'une semaine, c'est-à-dire la valeur brute moins les frais d'exploitation qui sont habituellement de l'ordre de 25 %. Si la valeur nette des prises d'une semaine est inférieure au minimum requis (99 \$), la semaine n'est pas considérée comme assurable. Ainsi, un pêcheur de la région de l'Atlantique peut, pour des raisons indépendantes de sa volonté, pêcher pendant six mois sans accumuler les dix semaines d'emploi assurables requises pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage.

Qui plus est, si le pêcheur ne réussit pas à accumuler six semaines d'emploi assurables, il ne pourra pas, pour faire établir son droit aux prestations d'assurance-chômage, faire compter les semaines où il a exercé un emploi d'un autre genre. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional peuvent être versées aux pêcheurs «saisonniers» qui ont droit aux prestations d'assurance-chômage, mais la période de versement des prestations ordinaires et des prestations de prolongation est généralement limitée à 25 semaines et doit tomber entre le 1^{er} novembre et le 15 mai pour les pêcheurs «d'été», et entre le 1^{er} mai et le 15 novembre pour les pêcheurs «d'hiver». En 1983, on décida que les prestations seraient calculées en fonction des dix meilleures semaines de pêche pour un pêcheur qui accumulerait un minimum de 15 semaines d'emploi assurables. Cette disposition visait à encourager les pêcheurs à continuer de pêcher pendant la dernière partie de la saison, c'est-à-dire lorsque les prises se font plus rares et lorsque la mer est plus agitée.

L'assurance-chômage constitue un important revenu d'appoint pour les pêcheurs. En moyenne, la pêche représente environ 65 % du revenu net des pêcheurs, le reste provenant à peu près à parts égales de l'assurance-chômage et d'un autre emploi. L'importance relative de l'assurance-chômage et d'un autre emploi en tant que source de revenu supplémentaire varie sensiblement d'une région à l'autre. Dans les provinces de l'Atlantique, les prestations d'assurance-chômage représentent environ 20 % de la valeur du poisson débarqué. Pour un pêcheur moyen, les prestations d'assurance-chômage représentent un

«Dans le climat économique qui règne actuellement au Canada, les pêcheurs ont énormément de difficulté à trouver un emploi en morte-saison. Ils ne peuvent faire autrement que d'avoir recours à l'assurance-chômage. [...] En Colombie-Britannique, les pêcheurs sont fortement tributaires des conditions atmosphériques et des migrations de poissons. Sur la côte est du Canada, les pêcheurs exploitent souvent, en raison d'une multitude de facteurs, plusieurs produits de la pêche. Ils peuvent pêcher le homard, puis la morue le long des côtes dans leur propre bateau, ou encore le hareng et d'autres espèces, ce qui leur donne la chance d'être occupés plus ou moins tout au long de l'année. Dans la Baie des Chaleurs et d'autres régions de la Nouvelle-Écosse, les eaux sont prises par les glaces pendant six ou sept mois, et la saison de la pêche ne dure que cinq mois. Je ne vois donc pas comment il serait possible de concevoir pour les pêcheurs une sorte d'assurance-récolte.» (Syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés, section locale 31, audiences de Vancouver)

pourcentage variable de son revenu de la pêche : 31 % à Terre-Neuve, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard et seulement 13 % en Nouvelle-Écosse. On relève aussi des variations marquées à l'intérieur d'une même province. Par contre, les prestations d'assurance-chômage représentent moins de 10 % du revenu net total des pêcheurs en eaux intérieures et des autres pêcheurs de la Colombie-Britannique⁷.

Les problèmes que pose le régime

De l'avis des divers groupes intéressés, les problèmes que soulève le Régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs tiennent en grande partie à la nature même du régime, à sa complexité administrative, à son incapacité de satisfaire aux besoins des pêcheurs et aux difficultés qu'il impose aux entreprises de traitement du poisson qui n'ont pas suffisamment de poisson vers la fin de la saison de pêche.

Le régime est tout à fait contraire aux principes de l'assurance sociale puisque les cotisations des participants ne constituent qu'une faible partie de tous les fonds déboursés, le reste provenant des recettes de l'État. Au cours des dernières années, plus de 90 % des prestations versées aux pêcheurs ont été tirées du Fonds du revenu consolidé. Ainsi, en 1985, les cotisations des pêcheurs ont représenté 13 millions de dollars, tandis que les prestations qu'ils ont touchées se sont élevées à 180 millions⁸.

Les pêcheurs qui bénéficient de ce régime spécial sont des travailleurs autonomes et, comme on l'a dit précédemment, le risque inhérent à leur emploi est en contradiction avec l'assurance-chômage. Mais le régime spécial à l'intention des pêcheurs pose d'autres questions. Bien qu'il soit incorporé à la *Loi sur l'assurance-chômage*, il s'en distingue totalement et en est indépendant. Ce sont les caractéristiques de l'emploi dans l'industrie de la pêche qui ont rendu cette distinction nécessaire car la pêche est un secteur fondamentalement différent des autres secteurs d'activité. Certains éléments importants du régime, comme le calcul de la rémunération assurable, les semaines d'emploi assurables et les conditions d'admissibilité aux prestations, sont différents dans le cas des prestations de pêcheur et dans celui des prestations ordinaires. Ce qui est plus grave, toutefois, c'est que certaines dispositions régissant les prestations de pêcheur sont en contradiction avec les principes fondamentaux sur lesquels repose le reste de la loi. Par exemple, les pêcheurs ne sont pas tenus de chercher de l'emploi.

Le régime s'est avéré inefficace et il n'a pas réussi à fournir un revenu d'appoint aux pêcheurs dans le besoin. Il ne tient pas compte de toutes les différences qui existent dans l'industrie de la pêche ni des fluctuations inévitables du revenu des pêcheurs. Ceux dont le revenu assurable est faible touchent des prestations relativement peu élevées, tandis que ceux qui gagnent gros reçoivent des prestations plus importantes, sinon le maximum. Or leur revenu dépend de bien des facteurs; entre autres, de la valeur du poisson pris ou de l'importance des prises – c'est-à-dire de la chance. L'assurance-chômage ne vient nullement en aide à ceux qui en ont le plus besoin, à savoir ceux qui ne peuvent atteindre le nombre minimum de semaines d'emploi assurables soit à cause de conditions

«Ne serait-il pas utile de préciser d'abord quels effets l'assurance-chômage a, à long terme, sur l'industrie de la pêche? Premièrement, s'ils n'avaient pas droit à l'assurance-chômage, un grand nombre de pêcheurs chercheraient un emploi plus lucratif ailleurs. Les revenus de la pêche doivent donc être répartis entre un plus grand nombre et en sont réduits d'autant pour chacun. Deuxièmement, le versement de prestations de prolongation relativement généreuses aux travailleurs de l'industrie de transformation du poisson contribue à maintenir un plus gros bassin de main-d'œuvre pour cette industrie. Troisièmement, la combinaison des prestations de pêcheur et des prestations de prolongation n'encourage pas les travailleurs à quitter les provinces de l'Atlantique, ce qui contribue à maintenir leur revenu en dessous de la moyenne nationale. Quatrièmement, l'admissibilité à ces prestations ne favorise pas la reconstruction interne de l'économie des provinces de l'Atlantique; elle empêche donc cette économie d'être plus dynamique et plus productive et entrave l'élévation du niveau de vie dans ces provinces.» (Conseil des pêches du Canada, mémoire)

naturelles, soit à cause d'exigences administratives, soit encore parce qu'ils vivent dans un certain village. En outre, même pour ceux qui y ont droit, l'assurance-chômage, nous a-t-on dit, ne fait qu'accroître la fluctuation du revenu au lieu de le stabiliser. Quand un pêcheur gagne beaucoup, il touche des prestations élevées, mais lorsque son revenu est faible, ses prestations diminuent également.

Il est d'autre part injuste que les pêcheurs aient droit à l'assurance-chômage, alors que d'autres, comme les chasseurs et les trappeurs, qui vivent eux aussi de l'exploitation des richesses naturelles et sont tout autant sujets aux caprices de la nature et des règlements administratifs, n'y ont pas droit. Il faut ajouter à cela que l'assurance-chômage, par l'importance même qu'elle revêt pour les pêcheurs, est devenue un moyen de réglementer certains aspects de l'industrie. La règle des dix meilleures semaines sur quinze semaines assurables fut adoptée pour encourager les pêcheurs à prolonger leur saison de pêche et fournir ainsi davantage de poisson vers la fin de la saison. La période de dix semaines (nécessaire pour être admissible) pousse les pêcheurs à prolonger la saison de pêche de certaines espèces, en dépit de conditions biologiques contraires.

Les acheteurs de poisson ont demandé qu'on allonge la période d'admissibilité (de 10 à 14 semaines) afin de prolonger la saison de pêche au-delà de la date à laquelle les pêcheurs ne souhaitent plus aller pêcher. Mais une telle mesure poserait de grands problèmes aux pêcheurs qui vivent dans des régions où la saison de pêche est courte du fait des conditions climatiques, où les stocks de poisson sont restreints et où il n'y a guère d'autres possibilités d'emploi. Les acheteurs se sont aussi plaints qu'ils avaient du mal à trouver suffisamment de poisson en fin de saison, lorsque les stocks de poisson diminuent. Les pêcheurs qui ont moins de 15 semaines d'emploi assurables sont naturellement peu enclins à aller pêcher à cette époque de l'année, car leur revenu assurable net est inférieur et leurs prestations s'en trouvent automatiquement réduites pour toute la période où ils y ont droit.

Le régime présente aussi quelques faiblesses et se prête facilement à des abus. On ne peut pas toujours vérifier les renseignements fournis et ceci peut entraîner des fraudes. Les pêcheurs et les acheteurs peuvent s'entendre pour modifier les rapports de pêche. Par exemple, des pêches peuvent être enregistrées pour une semaine autre que celle où elles ont eu lieu, ou elles peuvent être partagées entre les pêcheurs pour que le montant des prestations payées soit plus élevé. Un directeur d'usine paye, en tant qu'employeur, le même montant total de cotisations sur le poisson livré, quel que soit l'auteur de la pêche. Si un pêcheur a déjà gagné un revenu assurable suffisant, il peut s'entendre avec le directeur d'usine pour que celui-ci enregistre toute rémunération supplémentaire au profit d'un autre pêcheur. Le premier pêcheur ne perd rien, le deuxième devient admissible aux prestations d'assurance-chômage et le directeur reste en bonnes relations avec les deux, ce qui est essentiel pour lui puisqu'il s'assure ainsi un approvisionnement en matières premières.

«Les prestations fondées sur le taux de chômage régional tiennent du principe du tout ou rien, ce qui fait que le régime actuel a sur la volonté de travailler une incidence nettement plus grande que n'ont d'autres régimes connexes. Après les neuf premières semaines de travail, l'employé n'a droit à aucune prestation hebdomadaire. À la dixième semaine, il a droit à 42 prestations hebdomadaires; aucune prestation additionnelle n'est accordée pour toute semaine de travail subséquente. Il est clair que le régime encourage fortement l'employé à travailler exactement dix semaines, quelle que soit la durée de la saison de pêche et les besoins de l'entreprise de transformation.» (Conseil canadien des pêches, mémoire)

«L'examen de vos chiffres, qu'ils s'appliquent à l'une ou l'autre des cinq années étudiées, montre que le revenu maximal s'élève en moyenne à environ 10 000 \$. Pour qu'un programme de stabilisation puisse fonctionner, il faudrait qu'il y ait des années bonnes et des années mauvaises. Il ne semble toutefois pas, à la lumière des données, qu'il y ait beaucoup de bonnes années.» (Union des pêcheurs des Maritimes, audiences de Charlottetown)

«L'une des raisons pour lesquelles il faut envisager un régime d'assurance-capture est le problème auquel font face les pêcheurs de Terre-Neuve qui, la saison dernière, n'ont pas été en mesure de capturer suffisamment de poissons pour être admissibles aux prestations d'assurance-chômage [. . .] Nous ne pouvons toutefois recommander de modifications radicales au régime existant pour les raisons suivantes : un régime d'assurance fondé sur la capture, tel qu'il a été proposé à la conférence des premiers ministres, serait considéré par nos partenaires commerciaux américains comme une forme de subvention plus directe à notre industrie que ne le sont les dispositions actuelles du Régime d'assurance-chômage visant les pêcheurs; un programme de stabilisation de la capture aurait pour conséquence d'étouffer à la longue les pêcheurs les moins productifs ou de devenir vraisemblablement un secteur auquel le trésor fédéral devrait consacrer plus de fonds qu'il ne le fait en vertu du régime actuel.» (Prince Edward Island Fishermen's Association, audiences de Charlottetown)

Une solution possible

Il n'est pas du ressort de cette Commission d'enquête de trouver des solutions aux nombreux problèmes de l'industrie canadienne de la pêche qui influent sur le revenu des pêcheurs. L'assurance-chômage a été offerte aux pêcheurs autonomes non à titre d'assurance sociale mais comme moyen d'obtenir un supplément de revenu.

Au fil des ans, on a essayé d'adapter l'assurance-chômage aux besoins particuliers des pêcheurs côtiers dont l'emploi est si différent des autres. Ceci a abouti à la création d'un régime d'assurance-chômage qui ne ressemble guère au régime général. Il a fallu redéfinir le revenu assurable, les conditions d'admissibilité, le nombre de semaines d'emploi assurables, le droit aux prestations et les exigences relatives à la recherche d'un emploi. Et malgré tout, comme on l'a vu, le régime n'a pas su venir en aide à ceux qui en avaient le plus besoin – c'est-à-dire aux pêcheurs à faible revenu et aux localités où ils demeurent. Il est évident que l'assurance-chômage n'est pas un bon moyen de compléter le revenu des pêcheurs et qu'on devrait l'abolir progressivement.

Cette Commission d'enquête n'est pas la première à arriver à cette conclusion. De nombreuses études ont recommandé que le Régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs soit remplacé par un système plus adéquat d'aide aux pêcheurs. Bien entendu, l'élimination du régime actuel causera de graves difficultés aux pêcheurs si l'on n'a pas de régime de remplacement. Nous avons recommandé au chapitre 4 que le supplément du revenu soit une composante majeure d'un système amélioré de sécurité du revenu à l'échelle nationale. Il n'est toutefois pas nécessaire d'attendre l'entrée en vigueur d'un nouveau régime national pour procéder à des réformes. Les ressources financières actuellement consacrées aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et, dans certaines provinces, aux prestations de pêcheur sont considérables. Elles pourraient servir à financer des programmes de supplément du revenu qui seraient négociés avec chacune des provinces. Ce supplément ne sera pas offert uniquement aux pêcheurs – ou même à ceux qui vivent des ressources naturelles et dont le revenu est sujet aux caprices de la nature – mais sera offert à tout travailleur nécessiteux.

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.

Conclusion

Nous avons écouté attentivement les arguments des travailleurs autonomes. Eux aussi connaissent le chômage mais ils sont en grande partie maîtres de leur destinée. Parce qu'un régime d'assurance-chômage doit tenir compte de ce risque, nous en sommes arrivés à la conclusion inévitable qu'il faut répondre aux besoins des travailleurs autonomes par un mécanisme autre que l'assurance-chômage.

Les pêcheurs ont fait exception. La décision de leur donner droit à l'assurance-chômage a été une décision politique, fondée sur des motifs sociaux plutôt qu'économiques. Dès le début, le régime leur a fourni un supplément de revenu, et non une assurance sociale. Mais il n'a pas su remédier à la faiblesse et à l'instabilité du revenu des pêcheurs autonomes et des collectivités de pêcheurs. Ceci s'explique en partie par la complexité de la situation : la diversité de l'industrie de la pêche et les nombreux facteurs qui peuvent fortement influencer sur le revenu des pêcheurs. Mais il faut dire aussi que l'assurance-chômage n'est pas le moyen qui convient pour fournir un supplément de revenu.

En conséquence, nous recommandons l'élimination progressive, sur une période de cinq ans, des prestations du régime spécial d'assurance-chômage pour les pêcheurs, et nous recommandons que les gouvernements concernés adoptent un système qui réponde mieux non seulement aux besoins des pêcheurs autonomes, mais aussi à ceux des autres travailleurs dont le revenu n'est pas suffisant. En fin de compte, il nous faut une bonne politique des pêches, un vrai régime de supplément du revenu et une stratégie de développement régional et municipal à longue échéance.

«Si vous deviez recommander que les pêcheurs ou certaines catégories de pêcheurs n'aient plus droit aux prestations d'assurance-chômage, il faudrait que ce soit à condition qu'un autre programme soit mis en œuvre pour remplacer le régime actuel.» (Gouvernement du Nouveau-Brunswick, audiences de Frederickton)

Notes

- 1 Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.
- 2 Canada, Ministère des Communications, Comité d'étude de la politique culturelle fédérale, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
- 3 Canada, Chambre des communes, Comité permanent des communications et de la culture, *Rapport du sous-comité sur l'imposition des créateurs et des interprètes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.
- 4 Canada, Ministère des Communications, Groupe de travail sur le statut de l'artiste, *Le statut de l'artiste*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.
- 5 Mémoire présenté à la Commission d'enquête, le 29 janvier 1986.
- 6 Mémoire présenté à la Commission d'enquête, le 16 janvier 1986.
- 7 Canada, Ministère des Pêches et des Océans, *Enquête de 1984 sur les pêcheurs de l'Atlantique*, Ottawa, à venir.
- 8 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, données internes fournies par le service de recherche financière de la Direction générale des finances et de l'administration.

Rosemary Cairns, agent de relations publiques, Yellowknife

Bien que ce cas ne soit pas typique, les démêlés de madame Cairns avec la CEIC illustrent bien le sentiment de frustration qu'éprouvent de nombreux prestataires qui interjettent appel des décisions.

Je viens récemment de passer par le processus d'appel, allant de l'agent de l'assurance-chômage au juge, en passant par le conseil arbitral. J'en appelais de la décision de la CEIC de considérer une indemnité de logement comme une rémunération. J'invoquais que cette allocation était une façon de compenser le coût de la vie qui est plus élevé dans les Territoires du Nord-Ouest.

J'ai 35 ans, j'ai travaillé à temps partiel et puis à temps plein depuis l'âge de 17 ans, et j'ai cotisé au Régime d'assurance-chômage pendant tout ce temps-là.

J'ai demandé des prestations d'assurance-chômage en mai 1983, au moment où j'ai pris mon congé de maternité. . . Je travaillais à ce moment-là pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. À cette époque, le seul avantage que le gouvernement offrait aux femmes qui prenaient un congé de maternité était l'indemnité de logement de 450 \$ par mois, non imposable. Je pensais que je pouvais recevoir des prestations d'assurance-chômage en même temps que cette indemnité, puisqu'elle n'était pas imposable.

En réalité, la CEIC a déduit l'indemnité de logement de mes prestations de maternité. J'avais demandé à la CEIC si elle tenait compte de l'indemnité de logement et on m'a donné des réponses bien différentes les unes des autres. En fait, mes questions semblaient ralentir tout le processus.

À la fin de mai, j'ai reçu un relevé de paiement m'informant que, en raison de l'indemnité que je touchais, je n'avais droit à aucune prestation d'assurance-chômage pendant cette période. . . Le 24 juin, j'ai reçu un chèque de 161 \$ pour les semaines du 15 et du 22 mai. Sur la carte de déclaration que j'ai ensuite renvoyée, j'ai précisé les différentes sommes que je recevais et j'ai demandé si la CEIC tenait compte ou non des indemnités non imposables que touchaient les prestataires.

Vers la mi-juillet, l'assurance-chômage m'a téléphoné pour me demander des explications au sujet de ces sommes; ensuite, je n'ai eu de nouvelles qu'à la mi-août après avoir appelé moi-même

plusieurs fois pour savoir ce qu'il advenait de ma demande. . . Vers la fin d'août, je me suis rendue au bureau de l'assurance-chômage où l'on m'a demandé de remplir des cartes de déclaration couvrant toute la période à compter du 29 mai. Je l'ai fait et, le 12 septembre, j'ai reçu six chèques de 78 \$ chacun, émis l'un après l'autre. J'ai également reçu deux autres cartes de déclaration, pour les semaines du 21 août et du 4 septembre.

Le 14 septembre, j'ai reçu une lettre du service de recouvrement de l'assurance-chômage à Edmonton me demandant de rembourser 161 \$.

À cette époque-là, j'avais déjà interjeté appel devant le conseil arbitral de la décision prise au sujet de l'indemnité de logement. Je continuais à recevoir des lettres produites par ordinateur disant que mon salaire serait saisi si je ne remboursais pas le trop-payé, et comme on ne répondait pas aux lettres que j'écrivais, j'ai envoyé à la CEIC une série de seize chèques postdatés correspondant au montant que je devais. Le dernier de ces chèques a été encaissé un mois avant l'audition de mon appel devant le juge à Edmonton, en mai 1985.

Juste avant l'Action de grâces de 1983, j'ai reçu un avis de la CEIC m'informant que mon appel serait entendu à Edmonton la semaine suivante. Cela me donnait une journée ouvrable pour me rendre au bureau de la CEIC à Yellowknife et étudier les décisions que la CEIC citait à l'appui de sa recommandation de rejeter mon appel.

La CEIC m'avait dit que j'avais le droit d'interjeter appel et le droit de me présenter devant le conseil arbitral, et je trouvais très choquant qu'elle m'informât maintenant que je n'avais aucun droit de me présenter devant un conseil arbitral dans le territoire où je demeurais. J'avais tout le temps traité avec le CEC de Yellowknife, et on m'obligeait maintenant à me rendre à Edmonton pour exercer ce droit, alors que j'avais à prendre soin d'un bébé. Évidemment, j'ai protesté. Le compromis qu'on m'a offert était une audition devant le conseil arbitral, par conférence téléphonique. . . Dans sa décision, le conseil disait que l'appel reposait sur un point important, mais il n'a pas précisé lequel.

Le processus d'appel de l'assurance-chômage ne prévoit que trois motifs très précis pour lesquels on peut appeler d'une décision du conseil arbitral. J'estimais avoir les mains liées pour en



appeler devant le juge puisque je ne connaissais pas le motif de la décision du conseil arbitral. Aussi, j'ai écrit au président du conseil arbitral pour lui demander de me l'expliquer. La réponse que j'ai reçue ne m'a guère avancée. J'ai donc interjeté appel devant le juge pour tous les trois motifs d'appel, en précisant que je n'avais pas d'autre choix puisque le conseil arbitral ne pouvait pas m'expliquer sur quoi il avait fondé sa décision.

La CEIC m'a envoyé d'Ottawa une copie de la position qu'elle allait défendre devant le juge, comme elle est tenue de le faire. . . Ma confiance dans le système d'appel a encore été ébranlée lorsque la Commission m'a également envoyé une copie d'une décision d'un juge indiquant que si le conseil arbitral avait eu *une preuve quelconque* qui aurait pu l'amener à rendre sa décision (qu'il ait pris cette preuve en considération ou non), le juge n'avait pas le droit de réviser l'appel.

Au début de cette année, j'ai reçu une lettre recommandée avec accusé de réception du juge

m'ordonnant de comparaître devant lui à Edmonton, en mai. La CEIC prenait à sa charge mes frais de déplacement jusqu'à Edmonton. . . En fin de compte, le voyage pour me rendre à l'audition (556 \$) a coûté à la CEIC plus qu'elle ne m'a donné pour mon congé de maternité (629 \$ - 161 \$ = 468 \$).

Bien que la décision du juge n'ait pas annulé la décision originale, elle me fournit au moins quelques explications. Dans sa décision, le juge semblait également reconnaître que la CEIC avait effectivement commis une erreur - qu'elle devrait réparer en essayant de trouver un moyen de revenir sur sa demande de remboursement. . . Mais je continue à me demander à quoi sert réellement tout le processus d'appel. C'est un processus très limité et bureaucratique qui ne satisfait personne.

À mon avis, il faudrait réviser le processus d'appel de l'assurance-chômage. Dans le système actuel, la CEIC gagne presque toujours, à moins qu'un prestataire ait les moyens d'engager un avocat qui connaisse la *Loi sur l'assurance-*

chômage pour défendre son cas. Le système actuel ne favorise pas le prestataire moyen car il établit et suit ses propres règles, que seuls des experts peuvent réellement comprendre. Ce qui semble raisonnable au citoyen moyen ne semble pas l'être à la CEIC. Pour ne donner qu'un exemple, la CEIC m'a dit que l'opinion du ministère du Revenu national sur ce qui est imposable et ce qui ne l'est pas ne la concernait pas. Pour l'assurance-chômage, cela est sans objet. Donc, tout argument s'appuyant sur une pratique du ministère du Revenu national, même s'il s'agit d'une remise de dette par décret du Cabinet, n'a aucune valeur pour l'assurance-chômage.

La CEIC ne semble pas trop savoir elle-même quel est son mandat. Elle donne l'impression de distribuer ses propres fonds par pure bonté d'âme, et non d'administrer un régime d'assurance auquel ont droit ceux qui y ont cotisé. Il ne semble pas non plus que la CEIC pense qu'elle puisse se tromper... Aucune entreprise privée ne pourrait fonctionner longtemps en raisonnant de la sorte.

Je crois que le Régime d'assurance-chômage est un système très compliqué et très rigide pour ceux qui l'administrent, un système où les gens ne

peuvent pas faire appel à leur bon sens. Il me semble également qu'en dépit de tous ses ordinateurs, le système n'est pas très bien géré. Je ne comprends toujours pas, par exemple, pourquoi la CEIC m'envoie six chèques dont les numéros de série se suivent et, deux jours plus tard, me fait parvenir une demande de remboursement. Si je leur devais cet argent, pourquoi ne pas l'avoir déduit du montant des chèques? Je ne pense pas que cette façon de procéder, qui démontre clairement le manque de communication entre les services de paiement des prestations et les services de recouvrement, soit une façon efficace et sensée de dépenser l'argent des contribuables.

Je m'exprime assez facilement, et je suis plutôt têtue. Tout au long de cette affaire, je n'ai pu m'empêcher de me demander comment j'aurais réagi si je n'avais parlé que l'inuktitut ou l'une des langues dénéées, et si j'avais cru être victime d'une injustice. Je vous demande donc d'étudier la possibilité de former, dans les Territoires du Nord-Ouest, un conseil arbitral composé à la fois d'anglophones et de personnes parlant une des langues autochtones.