

Partie V

Déclarations supplémentaires

Déclarations supplémentaires

Déclaration supplémentaire de messieurs M. O. Morgan et Claude E. Forget	443
Déclaration supplémentaire de monsieur Roy F. Bennett	447
Déclaration supplémentaire de madame Guylaine Saucier	451
Déclaration supplémentaire de madame Frances Soboda et de monsieur Jack Munro	453
Résumé	453
Des conséquences désastreuses	453
Un rapport trompeur et mensonger	454
Un rapport fondé sur des mythes	454
Des présentations reléguées aux oubliettes	454
Un rapport minoritaire constructif	455
Propositions axées sur l'amélioration du Régime d'assurance-chômage	455
Il faut choisir	456
Chapitre 1 : Introduction	457
Une démarche faussée au départ	457
Le rapport et les audiences de la Commission	458
Le contexte de l'enquête	459
La philosophie qui sous-tend le rapport Forget	460
Chapitre 2 : Critique du rapport Forget	463
La proposition du rapport Forget : l'annualisation des prestations	463
Les chiffres disent tout	463
Comment s'appliquerait la formule de l'annualisation	463
Les arguments en faveur de l'annualisation	465
Les hypothèses relatives au comportement des travailleurs	465
L'équité – une définition restrictive	466
Les critiques à l'égard des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional	468
Les mythes de l'assurance-chômage et le rapport Forget	473

Conséquences de l'annualisation	484
Réduction draconienne des prestations	484
Les femmes seraient durement touchées	485
L'incidence de l'annualisation sur les régions	486
L'annualisation et le régime actuel : sommaire	487
Hausse des dépenses provinciales au titre de l'aide sociale	489
Les gagne-petit acculés à la misère	490
L'impossible se produit : la formule proposée est aussi complexe que le régime actuel	491
L'incitation au travail	491
Le travail à temps partiel : une demi-mesure	492
Le traitement des travailleurs âgés, de l'indemnité de cessation d'emploi, des pensions de retraite et le Compte cumulatif d'emploi	493
Un rapport qui ne tient pas ses promesses	495
<hr/>	
Chapitre 3 : Proposition de rechange – répondre aux besoins des gens	499
Pourquoi réparer ce qui marche bien?	499
Un régime foncièrement sain	500
Éléments fondamentaux de l'assurance-chômage	501
<hr/>	
Chapitre 4 : La réforme que nous proposons	503
Nos objectifs de réforme	503
La structure du régime d'assurance-chômage	504
Une norme d'admissibilité uniforme de dix semaines	504
Une période de prestations simplifiée	505
Le délai de carence	505
Une nouvelle formule de calcul du maximum de la rémunération assurable	506
Un taux de prestations de 66,66 %	506
Pensions, indemnité de départ et indemnité de congés payés	507
La retraite et l'assurance-chômage	509
Les prestations de parent	510
Les travailleurs à temps partiel	511
L'assurance-chômage et les conflits collectifs	512
Travail pendant la période de prestations et retrait temporaire de la population active	514
Rémunération en période de prestations	514
Emploi de courte durée en période de prestations	515
Retrait temporaire de la population active	516
Les travailleurs agricoles	516
Les travailleurs indépendants	517
Les prestations de pêcheur	517
<hr/>	
Chapitre 5 : Financement	521
Rôle du gouvernement à l'égard du financement de l'assurance-chômage	522
Répartition des cotisations entre les employés et les employeurs	522
Établissement du taux de cotisations	523

Financement des solutions de rechange	523
Recettes	523
Incidence financière de nos propositions	524
<hr/>	
Chapitre 6 : Administration – une nouvelle approche	527
Questions d'ordre administratif	527
Cause première du problème	528
Complexité du régime	529
Traitement des prestataires	530
Fardeau de la preuve	530
Accessibilité aux services d'assurance-chômage	530
Coordination des services d'assurance-chômage et d'emploi	531
Autres questions d'ordre administratif	532
Demandes tardives	532
Motif valable	532
Exclusions fondées sur des motifs administratifs	533
Centralisation et décentralisation des services	533
Processus d'appel	533
Régie de l'assurance-chômage	534
<hr/>	
Chapitre 7 : Faciliter l'adaptation des travailleurs	537
Programmes complémentaires d'adaptation de la main-d'œuvre	537
Formation et création d'emplois	538
Les travailleurs âgés	540
Plein emploi	541
Aspect humain du chômage	542
<hr/>	
Chapitre 8 : Conclusion	544
<hr/>	
Annexe A : L'optique du rapport Forget à l'égard du chômage	546
<hr/>	
Annexe B : Description du Régime d'assurance-chômage de 1986	548
Couverture et admissibilité	548
Taux des prestations	550
Durée des prestations	550
Financement	551
Appels	552
Organisation et administration	552
<hr/>	
Liste des recommandations	553
<hr/>	

Monsieur M. O. Morgan et Monsieur C. E. Forget

On reconnaît en général à tout commissaire le droit de critiquer un aspect d'un rapport avec lequel il n'est pas d'accord et de faire état de cette divergence d'opinions. En effet, rares sont les cas où les travaux d'une commission d'enquête comptant plus de trois membres n'ont pas suscité au moins une opinion divergente. Il est normal qu'il en soit ainsi. Compte tenu de la nature du sujet traité et de la composition de la présente Commission d'enquête, il n'est guère surprenant que notre étude du Régime d'assurance-chômage ait engendré des divergences de vues.

Conformément à l'usage, deux des déclarations qui suivent font brièvement état d'un désaccord sur des recommandations précises du rapport. La troisième déclaration, signée par les commissaires Soboda et Munro, crée toutefois un précédent. Cette déclaration, que les auteurs présentent à titre d'opinion divergente, est en fait un document volumineux rédigé comme s'il était destiné à être publié séparément. Le caractère exceptionnel de ce document nous oblige à créer nous-mêmes un précédent, soit à émettre des commentaires à son propos.

Conformément à une tradition bien établie, les personnes qui acceptent de siéger à une commission d'enquête mandatée par le gouverneur en conseil sont tenues de faire preuve de la plus grande objectivité possible en formulant leurs recommandations. En outre, avant d'accepter pareille nomination, elles doivent être convaincues de «ne subir aucune influence et que rien ne vienne entraver leur enquête¹».

En l'occurrence, six Canadiens ont été invités à examiner les réformes à effectuer au Régime d'assurance-chômage pour l'adapter aux besoins futurs et à se prononcer sur cette question. Ils ont assisté tous les six aux audiences publiques et aux consultations menées entre les mois d'octobre 1985 et de février 1986 ainsi qu'aux réunions que la Commission a tenues en mars, avril et mai 1986

afin d'analyser les résultats de ses recherches et les mémoires présentés, et pour débattre diverses solutions de rechange. Au cours de la réunion du 23 mai 1986, les commissaires Soboda et Munro ont déclaré que la Commission, à leur avis, ne pourrait faire l'unanimité sur les points en litige², avec l'aide du personnel de recherche du Congrès du travail du Canada. On espérait, malgré tout, qu'une prolongation des débats permettrait de concilier les opinions et de présenter un rapport unanime. Bien que le mandat des commissaires ait été prorogé jusqu'au 30 septembre 1986, l'un des commissaires dissidents a cessé d'assister aux rencontres de la Commission et de prendre part aux délibérations qui devaient conduire à l'adoption du rapport majoritaire.

De mai à septembre 1986, nous avons préparé notre rapport dans les locaux de la Commission d'enquête, tandis que le «rapport minoritaire» était rédigé au Congrès du travail du Canada. Tous les commissaires pouvaient consulter à volonté les différentes ébauches du rapport de la Commission, notamment la version du 19 août qui a servi de base à nos discussions à la fin d'août et qui a finalement été adoptée (avec quelques retouches d'ordre stylistique ou autre). En outre, tous les commissaires pouvaient se prononcer sur le contenu de ces ébauches et se prévaloir des rapports de recherche, des données disponibles et de l'expertise du personnel de recherche. Le «rapport minoritaire», par contre, a été préparé séparément et livré au personnel de la Commission tard dans la journée du 30 septembre. Les autres commissaires n'ont pas eu l'occasion de l'examiner ni de chercher des solutions mutuellement acceptables.

Que les commissaires Soboda et Munro aient adopté cette ligne de conduite sans précédent soulève plusieurs questions d'importance. D'abord, est-ce qu'une personne manifestement incapable d'être objective et de porter un juge-

ment purement personnel, abstraction faite de ses engagements et responsabilités organisationnelles, aurait dû accepter au départ d'être nommée commissaire? Ensuite, est-il approprié que le Congrès du travail du Canada ait joui d'une situation privilégiée par rapport aux autres parties intéressées, y compris les autres organisations syndicales, du fait qu'il a eu accès, même avant le gouvernement, à un document confidentiel? Ces deux questions, du reste, posent le problème plus général de savoir si des cadres élus d'une organisation devraient siéger à une commission d'enquête dont les travaux portent justement sur une question qui touche de très près l'organisation dont ils font partie.

À ces aspects s'ajoute une autre question également lourde de conséquences : la déclaration des commissaires déforme et présente sous un faux jour les avis formulés dans le rapport majoritaire. À preuve, voici cinq points qui ont prêté à une interprétation inexacte des faits.

1. Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et prestations de pêcheur

Le rapport des deux commissaires ne tient pas compte de toute l'importance que le rapport majoritaire accorde au supplément du revenu. En effet, nous avons consacré tout un chapitre à l'étude du régime canadien de sécurité du revenu. Les commissaires s'insurgent contre les conséquences néfastes sur les particuliers et les régions qu'aurait l'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, mais ne mentionnent pas que nous proposons des solutions de rechange qui nous semblent mieux adaptées aux besoins des travailleurs à faible revenu. Voici ce que nous avons déclaré dans l'introduction de la partie II :

Il serait déraisonnable, par exemple, de songer à supprimer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sans fournir un supplément de revenu aux travailleurs qui éprouvent des difficultés financières et sans offrir de subventions de développement aux collectivités qui sont victimes de phénomènes économiques indépendants de leur volonté.

Les commissaires passent également sous silence la recommandation 33 du chapitre 9 qui se lit comme suit :

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 soient au moins équivalentes au montant des prestations spéciales de pêcheur actuellement versées.

Ils ne tiennent pas compte non plus de la déclaration suivante dans la conclusion du rapport :

Nous reconnaissons que la mise en application de ces propositions aurait par elle-même des conséquences importantes dans certaines régions, en particulier dans les provinces de l'Atlantique. Nous recommandons par conséquent qu'il n'y ait aucune diminution du soutien fourni à ces régions et que l'argent qui ne sera plus consacré aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et aux prestations de pêcheur soit affecté à des programmes mieux conçus pour dispenser l'aide voulue.

2. Supplément du revenu

À ce propos, les deux commissaires avancent ce qui suit : «À la veille de produire l'avant-dernière version du rapport, on a inventé un projet de supplément du revenu à l'intention des travailleurs à faible revenu et on l'a inséré dans le rapport. L'idée n'en avait même jamais été étudiée à la

Commission. Quand il est devenu évident que les montants qui étaient proposés étaient si peu élevés que le résultat en serait gênant, les chiffres ont été éliminés et la recommandation est devenue une proposition en vue de mesures à prendre à l'avenir. Elle ne mérite pas d'être prise au sérieux par qui que ce soit.»

Cette déclaration est fautive à plusieurs égards. Mentionnons d'abord que la Commission a discuté, dès le mois de mars, de la notion de supplément du revenu et que l'idée d'un supplément minimum a été incorporée aux simulations effectuées en avril 1986. Par ailleurs, si nous avons omis de faire une proposition précise à ce sujet dans la version finale de notre rapport, c'est précisément pour la raison que nous y invoquons, à savoir :

Pour définir les modalités particulières d'un régime de supplément du revenu, il faudrait envisager un grand nombre d'hypothèses au sujet des changements que subiraient les programmes sociaux et le régime fiscal, des priorités socio-économiques et des points de vue des provinces. Il nous a semblé plus utile de définir plutôt les caractéristiques essentielles que tout régime viable et convenable de supplément du revenu devrait posséder. La Commission penche en faveur du supplément du revenu.

Comme il est mentionné au chapitre 4, quatre provinces se sont déjà dotées de régimes de supplément du revenu qui se présentent sous deux formes tout à fait différentes. Nous en avons donc conclu ce qui suit :

Il nous faudra peut-être arriver à une série de régimes de supplément du revenu au moyen d'ententes fédérales-provinciales afin de tenir compte des besoins des provinces.

Enfin, il ressort clairement de ces extraits que l'adoption proposée de l'annualisation ne pourrait se faire qu'après la mise en place d'un régime approprié de supplément du revenu. Par conséquent, le principe du supplément de revenu n'est pas qu'une «proposition en vue de mesures à prendre à l'avenir», mais bien une partie intégrante de la réforme proposée. En tant que tel, il mérite d'être pris au sérieux.

3. *L'économie de partage*

En parlant de la façon dont la notion d'économie de partage a été introduite dans notre rapport, les commissaires en profitent pour qualifier le rapport majoritaire de «ramassis d'idées folles». Encore là, leurs propos sont trompeurs. Le principe de l'économie de partage a été étudié dans un document de recherche préparé expressément pour la Commission et distribué à tous les commissaires en février³. Les membres de la Commission l'ont également débattu en avril, à Vancouver, puis de nouveau en août 1986. Ceux qui auraient souhaité pousser l'étude de cette question ou encore influencer sur sa présentation dans les ébauches du rapport ont eu amplement l'occasion de le faire. Or, aucun des deux commissaires, Soboda ou Munro, n'a fait part de préoccupations à ce sujet au personnel ni à d'autres commissaires.

4. *Coûts*

En décrivant le genre de régime qu'ils privilégient, les commissaires représentant les milieux syndicaux soutiennent qu'il en coûterait une somme «relativement minime» pour porter de 50 à 71 semaines la durée maximale de la période de prestations (chapitre 4). Cette affirmation est également trompeuse. Il suffit de lire leur rapport jusqu'à la fin du chapitre 5 pour voir que ce changement coûterait à lui seul 876 millions de dollars. En outre, il faudrait 3 milliards de dollars de plus pour appliquer les modalités que les commissaires recommandent, changements qui seraient financés présumément au moyen des cotisations.

5. *Incidence des changements sur les travailleurs à faible revenu*

Là où les commissaires Soboda et Munro s'écartent le plus de la véritable position exprimée dans le rapport majoritaire, c'est en traitant de l'incidence des réformes proposées sur les petits salariés. Compte tenu de leurs accusations selon lesquelles le rapport majoritaire est indifférent et insensible aux besoins des travailleurs à faible revenu, leurs propres recommandations semblent difficilement conciliables avec leur prétendue inquiétude à l'endroit de ces personnes. S'ils pouvaient obtenir 3 milliards de dollars de plus,

les commissaires Soboda et Munro les emploieraient pour enrichir le Régime d'assurance-chômage, celui-là même qui attribue un bon 78 % des prestations à des familles dont le revenu se situe au-dessus du seuil de la pauvreté. Par contraste, nos propres recommandations affecteraient aux personnes démunies une plus grande proportion des fonds existants, grâce à des programmes de supplément de rémunération, à des projets de développement économique local et à d'autres initiatives, sans pour cela accroître les coûts. Nos propositions fourniraient une aide plus importante et aussi plus efficace directement à ceux qui en ont besoin. Tout en affichant une inquiétude pour les travailleurs à faible revenu, les représentants des milieux syndicaux tiennent tellement à préserver le statu quo dans le domaine de l'assurance-chômage qu'ils ferment les yeux sur les lacunes du régime actuel et sur la possibilité qu'il puisse exister à l'extérieur de ce dernier des solutions de rechange qui permettraient de mieux aider les personnes à faible revenu.

Lorsque la «déclaration» de 250 pages des commissaires dissidents nous a été présentée, tard dans la journée du 30 septembre, la Commission d'enquête a fait face à un problème épineux. Clairement, il ne s'agissait pas d'une simple opinion divergente. Ne pas la publier pouvait donner l'impression que nous voulions réprimer la dissidence, mais la publier allait créer un précédent.

Le document soumis n'est pas une simple opinion divergente fondée sur une analyse critique

des propositions contenues dans le rapport de la Commission. C'est un texte volumineux, conçu dans l'optique d'un groupe d'intérêt particulier, qui s'attaque délibérément à la crédibilité du rapport principal et à celle des quatre commissaires qui l'appuient. Ce document reprend des paragraphes complets de l'exposé que le Congrès du travail du Canada a présenté à l'occasion des audiences publiques. En outre, il cite des sections entières de notre rapport et des arguments en faveur de la plupart de nos recommandations. Malgré tout, les auteurs le présentent comme s'il s'agissait uniquement d'une opinion divergente. Une telle façon d'agir dépasse sûrement le droit qu'a tout commissaire de faire valoir une divergence de vues.

La présentation de ce «rapport minoritaire» pose un dilemme d'ordre éthique à la Commission d'enquête. Nous nous interrogeons sur l'à-propos de l'inclure dans notre rapport, à cause du précédent qu'il crée et du but avoué de ses auteurs. Par contre, si nous refusons de l'inclure, on nous reprochera certainement d'exercer une censure. Le publier sans commentaires, même si commenter cette opinion divergente établirait en soi un précédent, laisserait supposer que nous l'acceptons. En fin de compte, nous avons décidé de le publier tout en le commentant; à cause du doute qu'il jette sur les motifs et sur la probité de ceux qui appuient le rapport majoritaire, nous ne pouvions agir autrement.

Notes

- 1 Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide à l'usage des commissions d'enquête*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 6.
 - 2 Canada, Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, procès-verbal de la réunion tenue à Ottawa le 28 mai 1986, p. 5.
 - 3 Martin L. Weitzman, «Profit Sharing as an Antidote for Canadian Unemployment», 1986 (non publié).
-

Monsieur Roy F. Bennett

Bien que j'appuie la majorité des recommandations formulées dans le rapport, je propose que soient adoptées des lignes de conduite différentes dans cinq domaines à savoir :

- 1 La formule d'annualisation;
- 2 Le traitement des travailleurs à temps partiel;
- 3 Le compte cumulatif d'emploi;
- 4 Le traitement du revenu de pension;
- 5 Les conflits de travail.

Dans les observations qui suivent, sont présentées des perspectives différentes et d'autres façons d'aborder ces questions.

L'annualisation

La formule d'annualisation est tributaire de la mise en place de programmes appropriés de supplément de revenu. Si de tels programmes ne viennent appuyer la formule d'annualisation, celle-ci risque de causer des privations injustifiables à bon nombre de Canadiens et de grever les programmes régionaux d'assistance sociale. Par ailleurs, les besoins des différentes régions du pays et la nécessité de collaborer avec chacune des provinces rendront l'élaboration des programmes de supplément de revenu extrêmement difficile.

Tant que des programmes de supplément de revenu n'auront pas été élaborés et que leurs répercussions générales n'auront pas été évaluées, il serait, à mon avis, inopportun d'adopter une formule d'annualisation.

Bien que l'adoption intégrale de la formule d'annualisation doive être retardée, je crois qu'un premier pas en ce sens pourrait et devrait être fait. Toutefois, il faudra que cette première étape soit complète en soi afin qu'un retour en arrière ne se révèle pas nécessaire si des programmes de supplément de revenu acceptables ne sont pas élaborés.

Ainsi, j'estime qu'il serait plus utile de maintenir l'actuelle formule de parité mais de calculer les prestations en fonction de la rémunération moyenne des 13 dernières semaines d'emploi (c'est-à-dire une semaine de prestations pour

chaque semaine de travail jusqu'à concurrence d'un nombre maximal donné de semaines actuellement établi à 26, nombre qui, le cas échéant, pourrait être porté à 30).

Étant donné qu'aux termes de cette proposition le travailleur ayant à son compte 10 semaines d'emploi n'aurait droit qu'à 10 prestations hebdomadaires (soit 60 % des 10/13 de sa rémunération hebdomadaire) et que les prestations maximales pour un travailleur à plein temps seraient de beaucoup réduites par rapport au niveau actuel, il y aurait lieu de maintenir pour un certain temps les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Je propose cependant une réduction initiale de ces prestations d'au moins 10 %, soit en réduisant le nombre de prestations hebdomadaires, soit, de préférence, en réduisant le montant des prestations versées.

Ceci permettrait d'introduire la formule d'annualisation et de supprimer graduellement les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Il serait possible, au cours des années subséquentes, de prendre d'autres mesures visant à supprimer entièrement les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, que la mise en œuvre de la formule d'annualisation se poursuive ou non. Le rythme auquel s'effectuerait la suppression de ces prestations de prolongation serait déterminé par la conjoncture économique, le degré de réussite des programmes proposés de création d'emplois et de recyclage exposés dans notre rapport ainsi que par l'éventuelle mise en place de programmes de supplément de revenu.

Les travailleurs à temps partiel

Pour bon nombre de salariés à temps partiel qui travaillent moins de 15 heures par semaine, la protection de l'assurance-chômage serait souhaitable et avantageuse. C'est pourquoi les membres de la Commission Wallace et du Comité Boyer ont recommandé que la protection de l'assurance-

chômage soit étendue aux salariés à temps partiel travaillant plus de 8 heures par semaine. Malheureusement cependant, cette recommandation a été formulée, dans les deux cas, sans tenir compte de la composition de cette catégorie de travailleurs ni des répercussions précises de cette mesure.

J'estime qu'un examen plus poussé des perspectives suivantes s'impose avant d'accorder la protection de l'assurance-chômage à un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel :

- 1 Selon les données de Statistique Canada pour 1985, 466 000 travailleurs à temps partiel effectuent de 8 à 15 heures de travail par semaine. De ce nombre, quelque 40 % sont des étudiants qui subirait des privations s'ils devaient payer des cotisations, en raison surtout du fait que seul un petit nombre d'entre eux aurait vraisemblablement l'occasion de toucher des prestations. On croit savoir qu'un grand nombre des 280 000 travailleurs à temps partiel qui restent n'ont pas besoin de protection ou ne veulent pas être protégés par l'assurance-chômage (par exemple les travailleurs occasionnels, les retraités et les travailleurs occupant des emplois à plein temps qui détiennent également un emploi à temps partiel). J'estime qu'une analyse plus complète de cette catégorie de travailleurs s'impose avant qu'on ne les admette tous à l'assurance-chômage. Il faudrait s'assurer au préalable que la majorité de ceux qui travaillent 8 heures ou plus souhaitent se prévaloir de l'assurance-chômage.
- 2 L'élargissement de la protection entraînerait une augmentation marquée des coûts et des problèmes administratifs en particulier pour les petites entreprises qui embauchent des travailleurs à temps partiel à raison d'un ou deux jours par semaine. Si tous les employés travaillant 8 heures ou plus par semaine étaient assurés, il faudrait prélever des cotisations sur des salaires aussi peu élevés que 32 \$ par semaine. Dans bien des cas, il s'agirait de la seule retenue effectuée à la source (les déductions pour le Régime de pensions du Canada commencent à 48,08 \$ par semaine tandis que les retenues d'impôt sur le revenu

ne sont prélevées que sur la rémunération dépassant 92 \$ par semaine).

- 3 La question concernant les détenteurs de plusieurs emplois n'est pas un facteur important puisqu'on évalue à seulement 2 % du nombre total de travailleurs à temps partiel ceux qui détiennent plus d'un emploi de ce genre.
- 4 En plus de la charge normale de travail administratif, il serait difficile pour la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada de veiller à ce que les exigences en matière de recherche d'emploi soient satisfaites par les personnes désireuses de travailler un ou deux jours par semaine seulement.

Il appert de ce qui précède qu'une analyse plus approfondie s'impose avant d'élargir la protection des travailleurs à temps partiel.

Le Compte cumulatif d'emploi

L'idée de fournir des prestations additionnelles aux travailleurs âgés est valable compte tenu des problèmes croissants que causent notamment les fermetures d'usines et de mines. Il y aurait lieu cependant d'examiner la situation de plus près afin de déterminer s'il serait préférable de fournir cette aide au moyen du Régime d'assurance-chômage ou en modifiant les programmes actuels d'assistance spéciale, par exemple le PTAR.

En supposant que l'on décide de fournir cette aide dans le cadre du Régime d'assurance-chômage, je crains que le Compte cumulatif d'emploi soit inadéquat, inéquitable et complexe à administrer.

- 1 L'aide offerte peut ne pas être disponible au moment voulu dans le cas des travailleurs âgés qui comptent 30 années de travail, mais qui ne satisfont pas aux exigences de base parce que : a) ils ont travaillé quelques années à l'étranger; b) ils ont travaillé en moyenne moins de 42 semaines par année (par exemple les travailleurs de la construction); ou c) ils ont travaillé à leur compte.
- 2 Il s'établit une discrimination entre ceux qui satisfont tout juste aux exigences de base et ceux qui n'y satisfont pas tout à fait.
- 3 Il pourrait s'ensuivre une augmentation marquée du travail administratif pour les entreprises, qui devront déclarer les semaines

de travail de tous leurs employés, et pour l'administration fédérale, qui devra comptabiliser les crédits accumulés par tous les actifs.

Compte tenu de ce qui précède, je préférerais que l'admissibilité aux prestations soit établie en fonction de l'âge et d'une période minimale de participation à la vie active (par exemple 10 ou peut-être 20 années sans égard à un nombre précis de semaines travaillées). Ainsi, un prestataire aurait droit à un nombre précis de prestations hebdomadaires pour chaque année après l'âge de 45 ans. Par exemple, un prestataire pourrait accumuler cinq semaines de prestations additionnelles pour chaque année, passé l'âge de 45 ans, jusqu'à concurrence de 50 prestations additionnelles (ce maximum étant atteint à l'âge de 55 ans). Le versement des prestations additionnelles serait assorti des mêmes conditions que celles exposées dans notre rapport, mais ne pourrait pas servir de complément aux prestations d'assurance-chômage au-delà du niveau maximal normal. Les prestations devraient servir uniquement à prolonger la protection des travailleurs âgés dont le déménagement a été approuvé ou qui ont entrepris un programme de formation afin d'améliorer leurs chances de trouver un nouvel emploi. Le recours aux prestations additionnelles pour compléter les prestations normales est à proscrire parce que cela aurait pour effet de décourager les prestataires d'accepter les emplois disponibles.

La validité de cette contre-proposition repose évidemment sur son acceptabilité en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Il semblerait cependant que de nombreux précédents ont été établis au chapitre du versement de prestations additionnelles aux personnes âgées.

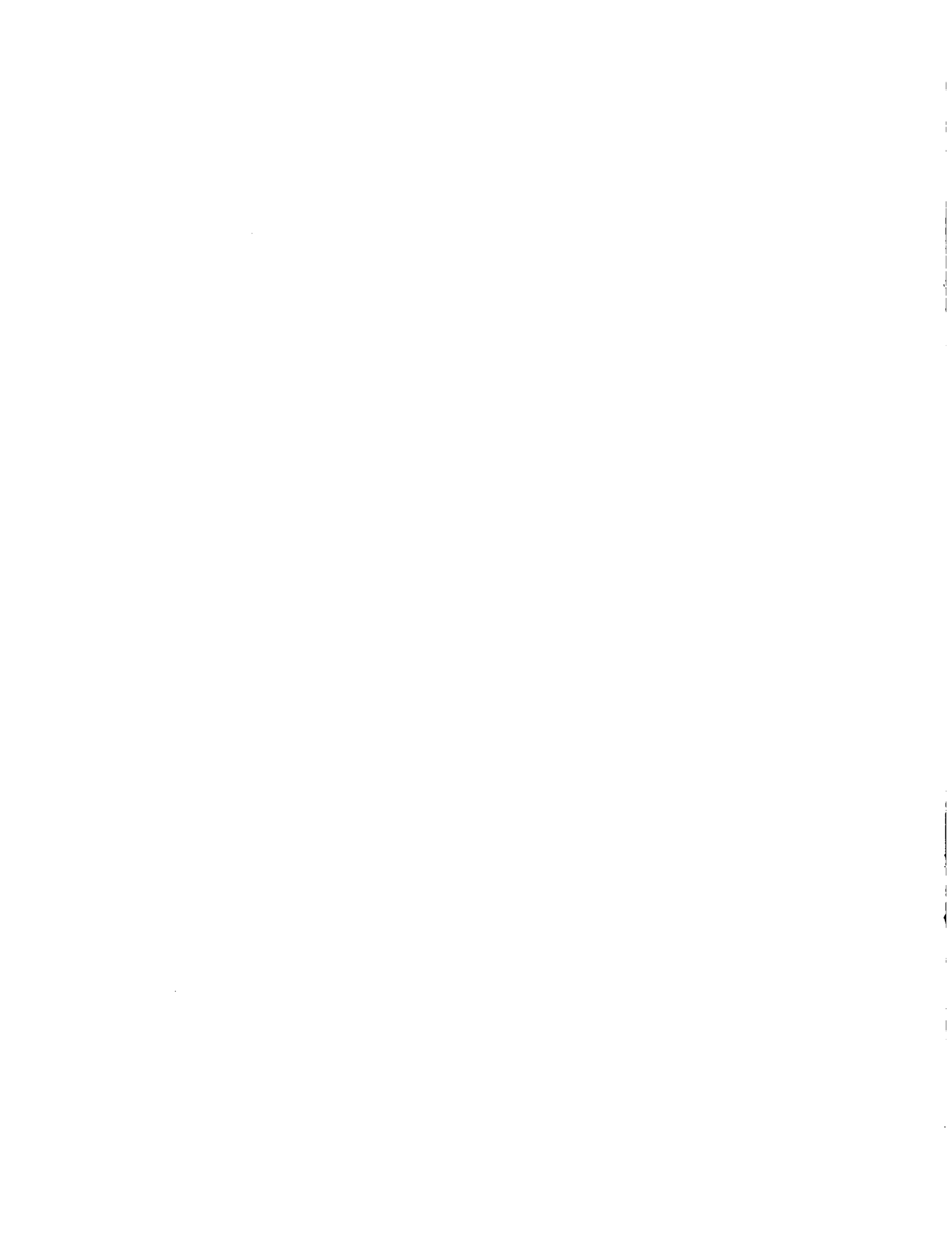
Le revenu de pension

Puisque l'intention première de considérer les pensions comme un revenu aux fins de la détermination de l'admissibilité à l'assurance-chômage a été annoncée au début de 1985, je ne vois pas pourquoi il faudrait attendre au 1^{er} janvier 1989 pour procéder aux légères modifications proposées dans notre rapport. Il faut reconnaître que les changements effectués le 1^{er} janvier 1986 ont engendré de sérieuses privations surtout en raison du fait que les précisions concernant les change-

ments et les modalités d'application n'ont été fournies que peu avant la date d'entrée en vigueur de ces changements. Par principe, je crois que tout changement ayant des répercussions importantes sur bon nombre de gens devrait normalement entrer en vigueur un an après la publication du texte réglementaire. Un délai semblable est recommandé pour l'entrée en vigueur de notre proposition concernant le traitement du revenu de pension.

Les conflits de travail

- 1 Au moment de déterminer la date à laquelle un conflit de travail est réputé terminé aux fins de l'assurance-chômage, il importe de reconnaître que tous les employés ne seront pas nécessairement rappelés au travail en même temps. Il arrive souvent que les employés travaillant dans des endroits différents sont rappelés à différents moments et que des employés travaillant dans des services différents dans un même endroit sont rappelés de façon progressive. Je recommande donc qu'un travailleur ne soit plus réputé faire partie d'un conflit collectif lorsque : a) une convention collective a été signée et b) que l'unité ou le service dont faisait partie le travailleur au moment où la grève a été déclenchée reprend le travail ou cesse d'exister.
- 2 Le travailleur qui ne participe pas directement à une grève mais qui est mis en disponibilité en raison de celle-ci devrait avoir droit aux prestations d'assurance-chômage à condition que : a) le prestataire ne soit pas employé par le même employeur que les grévistes et b) le prestataire ne cotise pas au même fonds de grève que ce dernier.
- 3 Lorsqu'un travailleur est déclaré inadmissible aux prestations en raison d'un conflit collectif et qu'il obtient un autre emploi duquel il est licencié, ce travailleur devrait être admissible aux prestations d'assurance-chômage en fonction de ce deuxième emploi *seulement* : a) lorsque la grève prend fin au même moment où il est licencié de son deuxième emploi ou b) lorsqu'il a occupé ce deuxième emploi pendant au moins dix semaines.



Madame Guylaine Saucier

Les conflits de travail

Il faudrait conserver la règle actuellement en vigueur pour déterminer quand un conflit de travail prend fin, aux termes de l'assurance-chômage : soit lorsque 85 % ou plus des employés qui étaient au travail lors du déclenchement du conflit ont été rappelés. Il est vrai que cela peut se produire longtemps après la date de signature de la convention collective, ou la date convenue par un protocole de retour au travail. Il y a tout lieu de se rappeler, toutefois, qu'un conflit de travail, non seulement peut retarder la reprise des activités mais aussi faire perdre à l'entreprise, pour une période indéfinie, une part de son marché. Dans ces circonstances, les employés non rappelés ne sont plus en grève et retourneraient volontiers au travail s'ils le pouvaient.

Compte tenu du genre d'entreprise contre laquelle ils ont fait grève, il ne s'agit pas là non

plus d'un événement imprévisible ni entièrement involontaire. La décision d'aller en grève est lourde de conséquences non seulement dans l'immédiat mais, à plus long terme, elle met parfois en jeu sinon l'existence de l'entreprise, du moins sa capacité future de conserver tous les emplois de ceux qui l'ont déclenchée. Afin de respecter le principe de neutralité de l'assurance-chômage vis-à-vis des relations de travail, je crois que le maintien de la règle actuelle est tout indiqué.

Pour ce qui est du travailleur qui n'a pas directement pris part à une grève mais qui est néanmoins licencié à cause du conflit de travail, je suis d'accord avec l'opinion divergente du commissaire Roy Bennet.

Madame Frances Soboda et Monsieur Jack Munro

Résumé

Le rapport majoritaire de la Commission Forget, s'il était mis en œuvre, aurait pour effet de réduire sérieusement les prestations d'assurance-chômage versées à la plupart des chômeurs canadiens. Cette réduction serait de l'ordre de 30 %, mais elle atteindrait même le taux intolérable de 50 %, dans les provinces «défavorisées», où le taux de chômage est le plus élevé.

Face à des réductions de cette ampleur, des milliers d'autres chômeurs seraient contraints de demander l'aide sociale. Le nombre de Canadiens vivant sous le seuil de la pauvreté atteindrait des proportions alarmantes.

Dans une telle éventualité, les prestations d'assurance-chômage n'équivaleraient plus qu'à un maigre revenu, inférieur à 100 \$ par semaine, dans le cas de la moitié environ des prestataires. De plus, le régime perdrait les caractéristiques essentielles qui en font un régime d'assurance visant à remplacer le salaire en cas de chômage. Il ne serait plus qu'une forme d'aide sociale, faible recours pour les chômeurs.

Les travailleurs saisonniers, les travailleurs de courte durée, ainsi que les travailleurs à temps partiel, qui forment le groupe ayant le plus besoin de protection, seraient les plus durement frappés. Plus encore, les changements apportés aux structures économiques ne font que grossir le nombre de ces travailleurs, dont beaucoup sont en chômage pour la première fois de leur vie. Pourtant, 78 % des prestataires de l'assurance-chômage seraient touchés, dans des proportions diverses, par les mesures de compression des prestations. Seuls les travailleurs les moins menacés de perdre leur emploi continueraient de bénéficier d'une protection suffisante.

1 Des conséquences désastreuses

Ces dures conséquences des propositions du rapport Forget ne sont pas évidentes au premier abord. En effet, il faut lire attentivement le rapport majoritaire pour arriver à dégager de tout le verbiage faussement progressiste les intentions franchement régressives qui le sous-tendent.

Nous nous en prenons, par exemple, à la proposition d'«annualisation», qui ferait passer le taux des prestations de 60 à 66,66 %. Elle semble avantageuse, au premier coup d'œil, et pourra certes impressionner les gens qui ne feront pas l'effort de calculer les effets punitifs des recommandations subséquentes de la Commission. Suivant cette proposition, les prestations seraient calculées (réduites) proportionnellement au nombre de semaines pendant lesquelles un prestataire aurait été sans emploi au cours de l'année précédente.

Une personne n'ayant travaillé que 26 semaines, par exemple, verrait ses prestations diminuer de moitié, tandis qu'une autre, mise à pied pendant 40 semaines, n'aurait plus droit qu'à 25 % de ses prestations.

Le taux réel des prestations, selon la formule d'annualisation, serait inférieur à 50 % de la rémunération assurable dans le cas de la moitié des chômeurs, de moins de 40 % pour ce qui est du tiers d'entre eux, et en deçà de 25 % dans un cas sur 12. Non satisfaits de la sévérité de ces réductions globales, les auteurs du rapport Forget pénaliseraient plus encore les travailleurs en supprimant les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, c'est-à-dire le principe de l'admissibilité aux prestations fondée sur la situation locale de l'emploi.

2 Un rapport trompeur et mensonger

Pour se convaincre de la nature trompeuse et fallacieuse du rapport dans son ensemble, il n'y a qu'à constater que des réductions aussi draconiennes sont présentées, en fait, comme s'il s'agissait de majorations!

De même, les auteurs avancent des excuses mensongères en justification d'autres propositions réactionnaires comme celles qui prévoient la suppression des prestations de prolongation dans les régions à taux élevé de chômage, l'élimination graduelle des prestations consenties aux pêcheurs et autres employés saisonniers de même que l'addition des pensions, de l'indemnité de cessation d'emploi et de l'indemnité de congés payés dans le calcul de la rémunération assurable.

Ces changements auraient pour effet global de détruire, à toutes fins pratiques, le Régime d'assurance-chômage, tel qu'il existe actuellement. Ce serait, pour la Commission Forget, assener le *coup de grâce* à un régime que des mesures restrictives avaient gravement miné ces dix dernières années.

3 Un rapport fondé sur des mythes

Ce rapport épouse – et perpétue – tous les mythes que les ennemis de l'assurance-chômage ont entretenus à son sujet depuis son entrée en vigueur, des mythes laissant soupçonner des abus de la part des travailleurs de courte durée et saisonniers, de la part des femmes, des tricheurs et des parasites.

Nulle part, dans le rapport majoritaire, il n'est admis que la hausse vertigineuse du taux de chômage, ces dernières années, est attribuable à une économie stagnante et instable. La majorité des commissaires ne semblent pas non plus se rendre compte que des milliers de sans-emploi – dont plusieurs, même, appartiennent actuellement à des secteurs où les emplois sont saisonniers ou de courte durée – ont perdu leur emploi pour la première fois, sans l'avoir aucunement cherché.

Bien au contraire, M. Forget et les commissaires qui appuient ses recommandations sont convaincus que les chômeurs sont à blâmer pour avoir perdu leur emploi. Cette attitude transparait dans l'ensemble de leur rapport. L'obsession n'est pourtant fondée sur aucune preuve ni aucun fait réel. Au contraire : toutes les statistiques disponibles contredisent le point de vue rétrograde des commissaires majoritaires.

Par exemple, M. Forget prend à partie, comme cause d'un problème majeur, «les travailleurs de dix semaines» soit ceux qui ont travaillé tout juste le nombre minimum de semaines ouvrant droit aux prestations. En réalité, ces travailleurs de courte durée ne comptent que pour 3 % des prestataires de l'assurance-chômage; bien plus, aucune preuve ne permet d'affirmer que bon nombre d'entre eux quittent leur emploi de leur plein gré, plutôt que d'être remerciés de leurs services.

Sur plus de 3 millions de prestataires chaque année, moins de 200 sont trouvés coupables de fraude, ce qui ne justifie certainement pas la prise de mesures aussi draconiennes à l'égard des tricheurs.

4 Des présentations reléguées aux oubliettes

Il semble évident que M. Forget et les commissaires signataires du rapport majoritaire ont tenu davantage compte de leurs propres préjugés que des 475 mémoires qui leur ont été remis lors des audiences publiques qu'ils ont tenues à la grandeur du Canada. Le grand message qui se dégage de ces mémoires, c'est que les Canadiens sont en général satisfaits des grandes lignes du Régime d'assurance-chômage.

Les intervenants n'étaient pas d'accord sur des questions telles que la durée de la période de référence, le taux des prestations et la mise en corrélation de la période d'emploi et de la durée des périodes de prestations. Cependant, exception faite d'une petite minorité extrémiste, tous ont affirmé vouloir préserver *la structure de base* du Régime d'assurance-chômage, soit celle d'un régime d'assurance sociale aligné à la fois sur la période d'emploi et sur la rémunération.

Le rapport majoritaire, cependant, fait totalement abstraction des vœux exprimés par la grande majorité des représentants de syndicats, d'associations communautaires et des milieux d'affaires ayant participé aux audiences publiques.

Résultat : un rapport recommandant de sabrer impitoyablement dans les prestations d'assurance-chômage, où le mythe l'emporte sur la réalité, et l'intolérance d'un petit nombre de fanatiques, sur les souhaits exprimés par la plupart des Canadiens.

5 Un rapport minoritaire constructif

Nous, les deux représentants du monde syndical nommés à la Commission, n'avons eu d'autre choix que de produire notre propre rapport.

Dans celui-ci, outre que nous réfutons le rapport majoritaire, nous avançons de nombreuses propositions constructives afin de défendre le Régime d'assurance-chômage et de l'améliorer.

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

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

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

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

6 Propositions axées sur l'amélioration du Régime d'assurance-chômage

Nous recommandons principalement :

- que le lien entre la durée des prestations et le taux de chômage régional soit maintenu (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional);

- que la norme minimale d'admissibilité de dix semaines s'applique également à toutes les catégories de prestations, y compris les prestations de maladie, de maternité et de parent;
- que la période maximale des prestations soit portée de 50 à 71 semaines;
- que le délai de carence de deux semaines continue de s'appliquer aux prestations régulières, mais qu'il soit ramené à une semaine dans le cas des prestations de maladie et éliminé complètement, dans le cas des prestations de maternité et de parent;
- que les prestataires soient assurés de toucher leur dû dans la semaine qui suit la présentation de leur demande;
- que le taux annuel de la rémunération assurable soit fixé à 125 % de la moyenne mobile des revenus calculée sur 8 ans;
- que le taux des prestations soit porté à 66,66 %;
- que le revenu de pension, l'indemnité de cessation d'emploi et l'indemnité de congés payés soient tous exclus de la définition du terme «rémunération», aux fins de l'assurance-chômage;
- que les personnes âgées de plus de 65 ans ne soient plus exclues, comme à présent, du champ d'application du Régime d'assurance-chômage;
- que la période des prestations de maternité soit fixée à 17 semaines, que le délai de carence de deux semaines soit éliminé dans ce cas et que la période de congé d'adoption et de congé de parent s'établisse à 24 semaines;
- que les travailleurs à temps partiel soient admissibles à l'assurance-chômage s'ils justifient d'au moins 6 heures par semaine d'emploi régulier;
- que la décision de refuser des prestations aux travailleurs touchés par une grève s'applique exclusivement aux travailleurs qui y jouent un rôle actif et non aux autres qui refusent de traverser les lignes de piquetage;
- que les travailleurs soumis à un lock-out par un employeur aient droit aux prestations d'assurance-chômage;

- que le règlement, les modalités et formalités administratives ayant trait à l'assurance-chômage soient simplifiés, de façon à permettre aux assurés de présenter leur demande de prestations et d'obtenir leur dû plus facilement et plus rapidement;
- que, à supposer que les recommandations formulées ci-dessus soient adoptées, le mode tripartite de financement soit maintenu, le coût des cotisations étant réparti à parts égales entre employeurs et employés.

7 Il faut choisir

La distinction entre le rapport majoritaire et les opinions divergentes de la Commission Forget est claire.

Le rapport majoritaire propose la réduction massive des prestations et blâme les sans-emploi pour leur infortune.

Notre rapport propose d'améliorer les prestations et de mieux adapter le Régime d'assurance-chômage aux besoins des chômeurs.

Le gouvernement fédéral doit dès maintenant se prononcer sur les recommandations contradictoires formulées dans les deux rapports dont il a été saisi. Il appartient aux travailleurs canadiens, aux syndicats, aux organismes sociaux, aux regroupements religieux de même qu'aux autres défenseurs de l'assurance-chômage de forcer le gouvernement à prendre la bonne décision.

Chapitre 1 : Introduction

Une démarche faussée au départ

Au terme des innombrables audiences et débats exhaustifs au cours desquels le grand public et des groupes intéressés ont pu faire valoir leur point de vue, quatre des six membres de la Commission ont produit un rapport dont les recommandations entraîneraient une réduction radicale des prestations d'assurance-chômage pour les personnes qui courent le plus grand risque d'être victimes du chômage. Trois des membres sont allés plus loin et ont donné leur appui à un plan mal conçu qui détruirait les fondements mêmes du régime actuel et ne favoriserait que les travailleurs bénéficiant déjà d'une grande sécurité d'emploi.

Ce rapport, à notre avis, trahit la confiance que les Canadiens ont accordée à la Commission en participant à ces audiences.

Les principales recommandations du rapport n'ont *rien à voir* avec ce qui s'est dit au cours des audiences. S'il se dégageait un consensus clair et général des interventions, c'était bien sur la nécessité de simplifier le régime. Or, les recommandations que le rapport présente au sujet de l'annualisation des prestations en rendraient l'administration encore plus complexe.

Presque tous les intervenants reconnaissent que le Régime d'assurance-chômage doit jouer un rôle central dans le système d'assurance sociale du Canada et conserver une structure lui permettant de remplir ce rôle. Et cependant, la proposition concernant l'annualisation réduirait les prestations au point de les rendre insuffisantes pour la plupart des chômeurs, obligeant une forte proportion des bénéficiaires à recourir à l'aide sociale.

Les auteurs du rapport disent adopter une approche novatrice. En réalité, leurs principales propositions ne constituent qu'une nouvelle mouture d'idées déjà présentées à la CEIC, il y a plus de deux ans, dans le cadre d'une étude secrète.

L'impression qui se dégage du rapport est extrêmement trompeuse. Il avance des idées, semble-t-il progressistes, au sujet de la nécessité de répondre aux besoins des chômeurs. Par contre, il propose de réduire substantiellement les prestations de la plupart des bénéficiaires. Le rapport regorge de citations émanant des exposés présentés à la Commission, mais passe sous silence l'essence même des opinions exprimées à maintes reprises au cours des audiences publiques au sujet du Régime d'assurance-chômage et de son rôle dans la société canadienne.

Les auteurs du rapport présentent d'innombrables tableaux et chiffres, soi-disant pour étayer leurs recommandations. Cependant, on y trouve aussi quantité d'affirmations qui non seulement ne sont pas étayées dans le rapport, mais encore ne peuvent pas l'être, ni là ni ailleurs. Les auteurs font, pour justifier les politiques qu'ils proposent, des déclarations générales qu'on peut aisément réfuter. Ils se livrent, sans scrupule, à des généralisations qui sont à la fois trompeuses et fausses.

En fait, les propositions mises de l'avant dans le rapport procèdent d'idées préconçues au sujet des bénéficiaires de l'assurance-chômage, que l'on peut d'office écarter comme des opinions non fondées ou de franches exagérations.

Ce n'est pas dire, cependant, que nous sommes en complet désaccord avec le rapport Forget. Une comparaison attentive révélera que notre rapport et celui de la Commission ont en commun plusieurs sujets de préoccupation et recommandations. Pour les questions administratives, par exemple, les divergences portent bien moins sur le fonds que sur l'importance accordée aux diverses questions.

Nous faisons également nôtres des propositions concernant les programmes complémentaires destinés à atténuer les problèmes de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre et le chômage chez les jeunes.

En définitive, toutefois, la proposition centrale du rapport nous a paru si inacceptable et fondamentalement contraire aux intérêts du Canada que nous n'avions d'autre choix que de présenter un rapport distinct.

Le rapport et les audiences de la Commission

À titre de commissaires, nous sommes fiers des réalisations de la Commission au cours de la première étape de ses travaux. Pendant 62 jours, elle a mené des consultations qui ont pris la forme d'audiences publiques officielles, de rencontres informelles, de tables rondes portant sur des questions précises ou des problèmes locaux, ou encore de rencontres de caractère privé.

La Commission s'est rendue dans 46 localités, comprenant aussi bien des villages comme Rae-Edzo dans les Territoires du Nord-Ouest que des grands centres urbains.

Près de 500 exposés ont été présentés à l'occasion des audiences publiques, dont 29 % par des organisations syndicales, 19 % par des groupes de pression, 19 % par des particuliers, 17 % par les milieux d'affaires et 16 % par divers autres groupes, tels que des représentants gouvernementaux, des organismes à vocation sociale, des instances politiques et des organisations sans but lucratif.

En outre, la Commission a reçu de centaines d'autres groupes et particuliers 1 500 mémoires ou lettres exprimant des opinions importantes. Quatre pour cent de ces documents provenaient d'organisations syndicales, 5 % d'organismes sans but lucratif, 73 % de particuliers, 9 % des milieux d'affaires et 9 % d'autres groupes encore.

En seulement six mois, le processus de consultation a suscité une réponse impressionnante de la part du public. L'ampleur de cette réaction révèle toute l'importance que les Canadiens accordent au Régime d'assurance-chômage, mais elle tient aussi au fait qu'il s'agit de la première refonte du régime au cours de laquelle le public a été invité à présenter ses vues.

Le vif intérêt que le public a porté aux travaux de la Commission rend d'autant plus répréhensible le fait que le rapport Forget écarte les vues de la plupart des intervenants pour ne retenir que celles d'une minorité extrémiste.

Nous avons indiqué que le rapport trahit l'objet fondamental du processus de consultation. Dans son orientation générale comme dans le détail, il rejette à toutes fins utiles les vues que les Canadiens ont exprimées.

De l'opinion des groupes communautaires, des organismes sans but lucratif et des groupes de travailleurs, le rapport fait très peu de cas. Même lorsque les milieux d'affaires, les syndicats et les groupes communautaires faisaient l'unanimité sur un point, les auteurs du rapport n'en tiennent pas compte, surtout pas dans leurs principales recommandations.

Les audiences ont donné lieu à de nombreux débats, souvent passionnés. Mais cela ne surprend guère, vu qu'ils s'agissait de l'une des rares occasions offertes aux Canadiens de se prononcer sur une institution ayant l'envergure et l'incidence du Régime d'assurance-chômage.

Toutefois, ce qu'il convient de retenir du débat, c'est la quasi-unanimité des intervenants quant à la structure de base du régime. Le message général qui se dégage des audiences est clair : peu importe leurs tendances politiques, les Canadiens acceptent le rôle fondamental que joue le régime en tant que dispositif d'assurance sociale fondé sur le travail et la rémunération.

Nous tenons à insister sur ce point. La majorité des intervenants acceptaient d'emblée les grands principes à la base du régime : un prestataire doit exercer un emploi pour se rendre admissible au bénéfice des prestations, la période de prestations est fonction de la durée d'emploi de chacun et des taux de chômage globaux, et le taux des prestations doit correspondre à une proportion prédéterminée de la rémunération assurable.

Beaucoup des discussions ont porté sur des points comme la durée de la période ouvrant droit aux prestations, le taux des prestations et la formule qui subordonne à la durée d'emploi la période pendant laquelle une personne peut toucher des prestations.

Aucune des interventions au cours des audiences ne reconnaissait à la Commission le mandat de modifier en profondeur les rouages du régime.

Et même si des aspects comme les prestations de maternité et de maladie, les prestations de pêcheur et les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ont aussi été

longuement débattus au cours des audiences, ces discussions portaient beaucoup moins sur le bien-fondé de ces facettes du régime que sur la question de savoir par qui elles devraient être financées et administrées.

La conclusion la plus difficile à laquelle peut se rendre une commission d'enquête, quelle qu'elle soit, c'est que l'objet sur lequel porte son étude est fondamentalement sain et ne requiert pas de changements approfondis. Habituellement dans ce genre d'étude, on se donne d'emblée comme objectif de concevoir un programme radicalement différent qui changera l'état actuel des choses et justifiera par le fait même la raison d'être de la Commission.

Aussi difficile que cela aurait pu lui être, nous croyons que la Commission aurait dû résister à la tentation de recommander le changement pour le changement.

Étant donné que les intervenants acceptaient pour la plupart la conception fondamentale du régime, la Commission aurait dû s'employer plutôt à chercher un terrain d'entente et un compromis entre les principaux groupes qui s'intéressaient aux mécanismes du Régime d'assurance-chômage et au rôle qu'il doit jouer au Canada. La Commission n'a fait aucun effort manifeste pour obtenir un consensus sur des questions de fond.

Cette démarche, faussée au départ même, découlait principalement de deux idées préconçues : qu'il fallait remanier en profondeur le régime, peu importe ce que les intervenants avaient à dire au cours des audiences, et qu'il était impossible d'amener les milieux d'affaires et les syndicats à s'entendre sur les changements à apporter au régime.

Pendant les audiences tenues à Ottawa, le président a clairement exprimé cette opinion alors que le Conseil consultatif de la CERIC présentait son exposé à la Commission d'enquête.

«Après avoir écouté pendant trois mois les points de vue d'organisations syndicales et patronales, qui du reste prennent à peine le temps de s'écouter mutuellement, je m'interroge vraiment sur la viabilité d'une telle formule [l'administration conjointe du Régime d'assurance-chômage par les parties syndicales et patronales et le gouvernement]. De toute évidence, il n'est pas dans la tradition canadienne que ces groupes se fassent

des concessions, pour des questions de première importance.» [Audience du 14 février 1986, p. 6945]

En réalité, de tels compromis surviennent tous les jours. N'est-ce pas ce que l'on appelle la négociation collective?

Supposer qu'aucun compromis n'était possible équivalait pour la Commission à se dérober devant le défi réel de l'enquête, avant même de s'y être vraiment attelée.

Le contexte de l'enquête

À notre avis, l'une des plus grandes faiblesses du rapport Forget consiste à aborder la réforme amorcée en 1985 et 1986 comme si le régime n'avait pas du tout évolué depuis sa dernière refonte en 1971. À vrai dire, le Régime d'assurance-chômage a été modifié et remanié plus souvent que tout autre programme fédéral, à l'exception peut-être du Régime d'impôt sur le revenu.

En 1976, des modifications sont apportées pour rallonger la période d'exclusion dans le cas des travailleurs qui quittent volontairement leur emploi, réduire le taux des prestations et alléger l'apport de l'État au financement du régime.

En 1977, la norme d'admissibilité, correspondant à huit semaines, est remplacée par une norme variable de 10 à 14 semaines et la durée maximale de la période de prestations est ramenée à 50 semaines. Pour ce qui est du financement, des ressources sont prélevées sur la Caisse d'assurance-chômage et utilisées à des fins innovatrices, comme le travail partagé, la création d'emplois et la formation.

En 1979, le taux des prestations est de nouveau réduit, à 60 % cette fois-ci, la norme d'admissibilité est resserrée dans le cas des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active et de nouvelles règles, plus astreignantes, sont adoptées à l'égard des réitérants et des travailleurs à temps partiel. En outre, la formule de financement est encore modifiée de manière à réduire les frais assumés par l'État au titre des prestations de prolongation et à prévoir le recouvrement des prestations versées aux bénéficiaires dont le revenu est 1,5 fois plus élevé que le maximum de la rémunération annuelle assurable.

En 1980, les dispositions visant les travailleurs à temps partiel sont assouplies. La formule de financement est changée une fois de plus pour réduire davantage les charges de l'État quant aux prestations de prolongation.

En 1981, le Groupe de travail sur l'assurance-chômage propose encore d'autres réductions qui, selon les estimations, auraient fait diminuer de 3,5 % les dépenses du régime. Ces recommandations, toutefois, font long feu car la récession des années 1982 et 1983 en rend l'adoption politiquement impensable.

En 1983, on supprime plusieurs dispositions iniques envers les bénéficiaires des prestations de maternité et confirme la place qu'occupent les prestations de pêcheur dans le cadre du Régime d'assurance-chômage, prestations dont l'existence même a été mise en cause par une décision de la Cour suprême.

En 1984, le ministre des Finances, M. Michael Wilson, avertit que le Régime d'assurance-chômage sera la cible de coupures. Il s'ensuit l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires touchant le revenu de pensions, les indemnités de départ et la rémunération des congés payés, qui se soldent pour les intéressés par une diminution appréciable des prestations.

En 1985, la Commission est instituée par le Cabinet à titre de compromis entre ceux qui souhaitent limiter encore davantage la portée du régime et ceux qui s'opposent à d'autres réductions.

Deux principales raisons semblent avoir motivé les réductions imposées au régime depuis 1971. D'abord, les gouvernements en place ont voulu répondre aux plaintes réitérées par ses détracteurs selon lesquels le Régime d'assurance-chômage était trop généreux. En second lieu, ils ont obstinément poursuivi l'objectif de réduire leurs propres obligations financières vis-à-vis du Compte d'assurance-chômage.

La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage entre donc en scène à l'issue d'une longue série de coupures visant à satisfaire les bruyantes protestations des milieux d'affaires conservateurs et des fonctionnaires soucieux de comprimer les dépenses. À notre avis, la Commission aurait dû se rappeler ce contexte lorsque ces mêmes voix se sont élevées à nouveau pour lui recommander d'autres réductions. Selon nous, il

ne lui incombait pas de servir de tribune pour ceux qui déjà parvenaient très bien à se faire entendre. Au contraire, elle devait se mettre à l'écoute de ceux des Canadiens qui n'ont pas pu se prononcer sur plus d'une décennie de coupures, et chercher à rétablir l'équilibre dans les changements apportés au régime.

Malheureusement, les trois commissaires qui ont donné leur plein appui au rapport Forget ne partageaient pas ce point de vue.

La philosophie qui sous-tend le rapport Forget

Les changements globaux que le rapport Forget préconise visent directement à réduire les prestations destinées aux deux catégories de travailleurs les plus menacés par le chômage et qui ont le plus besoin de la protection du régime, les travailleurs saisonniers et ceux présumément atteints du syndrome «10-40» (soit des personnes qui, supposément, année après année, s'arrangent pour travailler le nombre minimal de semaines requis pour avoir droit aux prestations, c'est-à-dire 10 semaines, pour ensuite toucher ces prestations pendant 40 semaines).

Pour «régler le cas» de ces travailleurs, le rapport propose des modifications qui découpleraient les taux de chômage d'avec le droit aux prestations, écarteraient pour de bon le principe du remplacement de la rémunération hebdomadaire, réduiraient les prestations à moins de 100 \$ par semaine pour 40 % des bénéficiaires, et entraîneraient une baisse des prestations pour 78 % des prestataires actuels¹.

Si l'on regarde les faits, cependant, il est clair que les travailleurs saisonniers ne représentent qu'une faible proportion (en diminution d'ailleurs) de la population active et des prestataires de l'assurance-chômage. De plus, les données Statistique Canada révèlent que les bénéficiaires qui travaillent 15 semaines ou moins et touchent des prestations pendant plus de 40 semaines, soit une catégorie plus vaste de travailleurs que celle à laquelle on attribue le syndrome «10-40», représentent en réalité moins de 3,5 %, des prestataires et reçoivent moins de 4,5 % de l'ensemble des prestations.

Même en admettant que les personnes qui n'arrivent pas à trouver du travail pendant une année complète constituent un problème du point

de vue du régime, la solution proposée dans le rapport revient ni plus ni moins à prescrire une amputation pour traiter un doigt écorché.

Mais plus encore, nous ne pouvons accepter, pas plus sans doute que la majorité des Canadiens, qu'un régime d'assurance sociale conçu pour atténuer les effets du chômage pénalise, et sévèrement, ceux qui courent justement le plus grand risque de tomber en chômage.

En souhaitant pénaliser les personnes qui sont en butte au chômage le plus fréquemment, les auteurs du rapport laissent voir que leurs recommandations procèdent d'un point de vue profondément biaisé. Selon le rapport Forget, le chômage serait devenu aujourd'hui bien plus un problème de comportement personnel que le résultat de l'évolution de la conjoncture économique canadienne.

Pour preuve, cette citation tirée du chapitre 2 du rapport :

«Les facteurs saisonniers et cycliques ont moins d'importance sur le chômage global que les facteurs structurels. Le chômage structurel résulte d'un changement fondamental des exigences des entreprises, d'une part, et des compétences, de l'expérience et du lieu de résidence des travailleurs en chômage, d'autre part.»

L'«inadéquation» de l'offre et de la demande de main-d'œuvre est mentionnée à deux reprises comme l'une des principales causes du chômage.

En d'autres termes, s'il y a du chômage, c'est parce que ce que les individus ont à offrir ne correspond pas aux besoins de l'économie, et non parce que l'activité économique en général ferait défaut. Le rapport ne tente aucunement de faire la part entre l'effet qu'ont des taux de chômage élevés et l'incidence que peuvent avoir les modalités du régime et les caractéristiques des prestataires.

Pour une analyse détaillée de la façon dont l'emploi et le chômage sont perçus dans le rapport Forget, voir l'annexe A.

Notes

- 1 Les données employées dans le présent rapport sur l'effet de l'annualisation des prestations ont été préparées à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage par la Tristat Resources Ltd., au moyen d'un modèle de simulation spécialement conçu pour la Commission. Cette simulation repose sur les statistiques relatives aux prestataires de 1984, lesquelles ont été rajustées en fonction des données administratives de 1985 sur les régimes de travail.
- 2 Le présent rapport a été rédigé en fonction des dernières versions du rapport majoritaire, dont certains chapitres ont été mis à notre disposition le 10 septembre, et d'autres le 26 septembre. Toute incohérence que l'on pourrait y relever serait attribuable à des changements apportés au rapport majoritaire après ces dates.

Chapitre 2 : Critique du rapport Forget

La proposition du rapport Forget : l'annualisation des prestations

Les recommandations approuvées par trois des six membres de la Commission sont fondées sur l'annualisation des prestations, c'est-à-dire sur une proposition qui vise à remplacer le système actuel des trois phases (prestations ordinaires, prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi et prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional) par un autre qui prévoirait une période de rémunération maximale uniforme, mais lierait directement le taux des prestations au nombre de semaines durant lesquelles un prestataire a travaillé au cours des 52 semaines précédentes.

Les chiffres disent tout

Le système annualisé de prestations proposé par la Commission représenterait de loin la plus importante réduction des prestations de l'histoire du régime.

La diminution globale des prestations serait d'environ 30 %. Cette réduction varierait selon la province et elle passerait d'un maximum à l'Île-du-Prince-Édouard (50 %) et à un minimum en Ontario (16 %).

Plus de 78 % des prestataires de 1985 auraient reçu des sommes inférieures à celles qu'ils ont réellement touchées si le système proposé avait été mis en œuvre. Dans leur cas, les prestations hebdomadaires auraient été réduites en moyenne de 72,50 \$¹.

Les prestations versées en vertu du système proposé seraient supérieures à celles du régime actuel pour à peine plus de 20 % des prestataires de 1985, l'augmentation moyenne n'atteignant pas 20,76 \$.

On estime que si le système proposé était adopté, 37 % des personnes admissibles aux prestations d'assurance-chômage auraient droit à des prestations inférieures à la somme de 80 \$ par

semaine versée aux célibataires employables au titre de l'aide sociale dans la plupart des provinces². À l'heure actuelle, 10 % seulement des prestataires reçoivent des prestations aussi faibles.

Plus de 62 % des prestataires toucheraient moins que la somme de 140 \$ par semaine³ qui, dans la plupart des provinces, est versée au titre de l'aide sociale à un parent célibataire ayant un enfant. Selon le régime actuel, la proportion correspondante est de 33 % seulement.

En fait, avec l'annualisation, l'assurance-chômage n'aurait plus lieu d'être pour une proportion importante des chômeurs canadiens.

Les conséquences seraient catastrophiques pour les particuliers, les familles, les secteurs d'activité et les régions.

Comment s'appliquerait la formule de l'annualisation

Dans le rapport Forget, l'annualisation est décrite comme une formule consistant à fonder les prestations d'assurance-chômage sur la rémunération annuelle assurable plutôt que sur la rémunération hebdomadaire assurable.

Voici ce qui se passerait en réalité. Pour quiconque aurait travaillé 52 semaines avant de remplir une demande de prestations, le changement serait peu sensible. Le montant du chèque de prestation hebdomadaire serait à peu près équivalent à la somme prévue par le régime actuel, soit $\frac{2}{3}$ (66,7 %) de la rémunération hebdomadaire assurable.

Le problème, c'est qu'un peu plus de 75 % des prestataires travaillent *moins* de 50 semaines durant l'année précédant la demande de prestations. Dans tous les cas où la période de travail n'atteint pas 52 semaines, l'annualisation a une incidence importante.

Chaque semaine durant laquelle un prestataire a été en chômage au cours des 52 semaines précédant la demande de prestations (la période de référence) réduit la prestation hebdomadaire d'assurance-chômage à laquelle il a droit. La diminution est directement proportionnelle au nombre de semaines durant lesquelles l'intéressé a été chômeur.

Par exemple, dans le cas d'un prestataire qui aurait travaillé durant 20 semaines et qui aurait été en chômage pendant 32 semaines au cours de la période de référence, le taux des prestations serait seulement de 26 %. Ce taux est le résultat du calcul suivant : le nombre de semaines d'emploi (20) divisé par 52 et multiplié par 66,66 %.

Un prestataire ayant travaillé durant 26 semaines aurait droit à la moitié du taux maximal des prestations, soit 33 %.

Il semblerait que le rapport Forget annonce une augmentation du taux des prestations en le faisant passer de 60 à 66,66 %. Toutefois, comme le montrent les exemples cités précédemment, la proposition représente une diminution très importante des prestations pour tout prestataire qui n'a pas travaillé durant une année entière.

Le taux des prestations serait inférieur à 20 % pour un prestataire sur 12. Il se situerait au-dessous de 40 % pour la moitié des chômeurs et n'atteindrait pas 50 % dans 60 % des cas. (Tableau S2.1)

Tableau S2.1
Taux de remplacement types

Semaines de travail	Taux de remplacement		Pourcentage cumulatif des prestataires
	Régime actuel	Annualisation	
10	60 %	13 %	3,9 %
15	60 %	19 %	
20	60 %	26 %	15,9 %
25	60 %	32 %	
30	60 %	38 %	49,1 %
35	60 %	45 %	
40	60 %	51 %	61,2 %
45	60 %	58 %	
50	60 %	64 %	84,3 %

Actuellement, les prestations hebdomadaires correspondent à 60 % de la rémunération hebdomadaire assurable, qui est au maximum de 495 \$. Le montant des prestations qui peuvent être versées dépend seulement de la rémunération assurable du prestataire.

Le système proposé ferait dépendre le taux des prestations du nombre de semaines durant lesquelles un prestataire a travaillé au cours de l'année précédant la demande de prestations, ainsi que de la rémunération hebdomadaire assurable touchée par le prestataire pendant sa période d'emploi.

Un chômeur ayant travaillé 26 des 52 semaines précédant la demande de prestations verrait sa prestation hebdomadaire réduite de 50 % (par rapport au montant qu'il aurait touché si l'annualisation n'avait pas été mise en œuvre, le taux des prestations étant le même) en raison de la période de chômage connue durant l'année de référence. Dans le cas d'un travailleur resté en chômage pendant 39 semaines, les prestations seraient diminuées de 75 %. Elles le seraient de 25 % pour quelqu'un qui aurait été chômeur durant 13 semaines.

Les tableaux S2.2 et S2.3 montrent les répercussions sur les prestations de diverses combinaisons de semaines d'emploi assurables et de rémunération assurable.

Tableau S2.2
Montant des prestations hebdomadaires selon la formule de l'annualisation (en dollars)

Semaines de travail (période de référence)	Rémunération hebdomadaire						
	50 \$	100 \$	150 \$	200 \$	300 \$	400 \$	495 \$
10	6	13	19	26	38	51	63
15	10	19	29	38	58	77	95
20	13	26	38	51	77	103	127
25	16	32	48	64	96	128	159
30	19	38	58	77	115	154	190
35	22	45	67	90	135	179	222
40	26	51	77	103	154	205	254
45	29	58	87	115	173	231	286
50	32	64	96	128	192	256	317

Le tableau doit être lu comme la table des distances d'une carte. Par exemple, si la rémunération hebdomadaire assurable est de 200 \$ et que le nombre de semaines d'emploi a été de 30 au cours des 52 semaines précédant la demande de prestations, la prestation versée selon la formule de l'annualisation serait de 77 \$.

Le tableau S2.3 doit être lu de la même manière que le tableau S2.2. La réduction des prestations correspondant à une rémunération hebdomadaire assurable de 200 \$ et à 30 semaines d'emploi est de 43 \$ par semaine.

Bien que le taux de remplacement de la rémunération soit en principe de 66,66 % (c'est-à-dire que les prestations représentent 66,66 % de la rémunération assurable), le taux de remplacement réel varie selon le nombre de semaines d'emploi assurables.

Le tableau S2.4 montre quelles auraient été les répercussions pour les prestataires de 1984.

Par exemple, les prestataires ayant travaillé de 20 à 29 semaines durant la période de référence constituaient 26 % du total. En moyenne, ils faisaient état de 23,69 semaines d'emploi assurables au cours de cette période. Le taux moyen des prestations serait de 30,4 %, soit à peine plus de la moitié du taux actuel.

Tableau S2.3

Écart des prestations hebdomadaires entre l'annualisation et le régime actuel
(en dollars)

Semaines de travail (période de 50 \$ référence)	Rémunération hebdomadaire						
	100 \$	150 \$	200 \$	300 \$	400 \$	495 \$	
10	-24	-47	-71	-94	-142	-189	-234
15	-20	-41	-61	-82	-122	-163	-202
20	-17	-34	-52	-69	-103	-137	-170
25	-14	-28	-42	-56	-84	-112	-138
30	-11	-22	-32	-43	-65	-86	-107
35	-8	-15	-23	-30	-45	-61	-75
40	-4	-9	-13	-17	-26	-35	-43
45	-1	-2	-3	-5	-7	-9	-11
50	2	4	6	8	12	16	20

Les arguments en faveur de l'annualisation

Les raisons avancées en faveur de l'annualisation des prestations et de la suppression des prestations de prolongation fondée sur la situation du marché du travail (connues sous le nom des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional) sont au nombre de quatre : un ensemble d'hypothèses peu vraisemblables (et indémontrables) quant aux mesures de prévision financière à la portée des travailleurs; une idée de l'équité dépourvue de sens si on l'applique aux programmes d'assurance sociale; le rejet de tout lien entre le taux de chômage local et la difficulté de trouver un emploi; enfin, l'acceptation inconditionnelle de mythes relatifs à l'assurance-chômage dont on peut démontrer qu'ils sont sans fondement.

Les hypothèses relatives au comportement des travailleurs

L'annualisation repose sur l'hypothèse que les travailleurs prévoient leurs dépenses année par année en fonction de leur revenu annuel, plutôt que semaine par semaine. Ils sont censés savoir à l'avance combien de semaines ils travailleront au cours d'une année donnée. On suppose que les gens peuvent prévoir leurs dépenses en fonction de ce qu'ils gagneront durant l'année entière et que les travailleurs, ayant déterminé un an à l'avance le montant de leur rémunération, seront en mesure d'économiser assez d'argent lorsqu'ils travaillent pour s'en tirer pendant les périodes de chômage.

Tableau S2.4

Taux de remplacement réels

Semaines d'emploi assurables	Taux de remplacement réel	Moyenne			
		Semaines d'emploi assurables	Taux de remplacement réel moyen	Pourcentage des prestataires	Pourcentage cumulé des prestataires
8 à 11	11 à 15 %	10,4	13,3 %	5 %	5 %
12 à 15	16 à 20 %	13,4	17,2 %	6 %	11 %
16 à 19	21 à 25 %	17,4	22,3 %	6 %	18 %
20 à 29	27 à 39 %	23,7	30,4 %	26 %	43 %
30 à 39	40 à 52 %	34,3	43,9 %	15 %	59 %
40 à 49	53 à 65 %	44,9	57,5 %	16 %	74 %
50 à 52	67 à 69 %	51,5	66,1 %	26 %	100 %

Bien que cette hypothèse ne s'appuie sur aucune preuve, elle est présentée comme un fait dans le rapport (chapitre 7) :

«La plupart des travailleurs font des prévisions et prennent des engagements financiers en fonction de leur rémunération annuelle.»

Le rapport (chapitre 7) comporte aussi une hypothèse plutôt curieuse — et, de nouveau, non confirmée — au sujet des budgets familiaux :

«La proportion du revenu familial affectée à des dépenses courantes qui ne peuvent être différées est de 50%.»

Aucune source n'est indiquée pour cette affirmation. Elle est simplement présentée comme un fait. Or, il est clair qu'elle est inexacte.

Par exemple, l'édition de 1982 de la publication de Statistique Canada intitulée *Dépenses des familles au Canada* montre que, dans le cas de familles où deux travailleurs ou plus reçoivent le maximum de la rémunération assurable, plus de 70 % de ce qu'ils gagnent est consacré à des dépenses ne pouvant être remises à plus tard⁴.

Un raisonnement qui repose entièrement sur des hypothèses dont l'irréalisme est flagrant peut satisfaire les technocrates qui construisent leurs théories comme on déplace les pièces d'un jeu d'échecs. Mais cela n'a rien à voir avec le vécu des gens.

Dans la réalité, plus de la moitié des travailleurs sont payés à l'heure et il est absurde de suggérer l'établissement d'un budget annuel des dépenses familiales.

Dans la réalité, il est généreux de donner un préavis de licenciement de deux semaines et il est beaucoup plus court dans la plupart des cas. Pour la grande majorité des employés, il est inconcevable d'être en mesure de prévoir les licenciements.

Dans le monde réel où vit le prestataire type, supposer qu'un travailleur gagne suffisamment pendant qu'il occupe un emploi pour pouvoir économiser en vue d'une période prévue de chômage est une plaisanterie cruelle. La rémunération maximale assurable est inférieure à 500 \$ par semaine — soit à peine plus que le seuil de la pauvreté pour une famille de quatre personnes dans bien des régions du Canada. Les génies qui ont proposé l'annualisation disposent peut-être de revenus suffisamment élevés pour leur permettre de prévoir avec certitude leurs dépenses d'année en année. Les travailleurs canadiens ordinaires

vivent de semaine en semaine, de chèque de paye en chèque de paye.

Dans le monde réel, les gens vivent aussi bien qu'ils peuvent se le permettre avec ce qu'ils gagnent. Lorsqu'ils ont du travail, ils mangent des hamburgers, réparent leur automobile lorsque c'est nécessaire et paient leurs factures à temps. Lorsqu'ils n'en ont pas, ils se contentent de macaronis, laissent leur voiture rouiller et déménagent vers des appartements à meilleur marché.

Les travailleurs seraient heureux d'avoir des garanties d'emploi annuelles, de pouvoir signer des contrats d'un an avec leurs employeurs. Mais ils ne jouissent pas de cette sécurité. Ils travaillent ou sont en chômage par suite de décisions prises par d'autres.

Dans une famille de travailleurs, aucune dépense n'est annualisée. Ce n'est le cas ni des dépenses d'épicerie, ni de celles d'électricité. Le garagiste n'annualise pas le coût d'une réparation de transmission. Cette proposition suppose pourtant que les travailleurs peuvent prédire avec certitude leur salaire un an à l'avance.

Dans un groupe de travail universitaire, cette proposition serait écartée comme ridicule. En tant que fondement du démantèlement du régime d'assurance sociale le plus important du Canada, elle est scandaleuse.

L'équité — une définition restrictive

L'un des principaux reproches faits au Régime d'assurance-chômage actuel consiste à dire qu'il est inéquitable parce que les prestataires n'ayant travaillé qu'un petit nombre de semaines durant la période de référence peuvent recevoir des prestations égales ou supérieures à celles que touchent des prestataires ayant travaillé 52 semaines. Toutefois, l'idée d'équité sur laquelle reposent ces arguments n'a absolument aucun sens lorsqu'on l'applique à un régime d'assurance sociale lié à l'emploi tel que l'assurance-chômage.

Quand on compare des situations personnelles en se fondant sur le montant des prestations payées, le problème est que l'on ne tient compte que de ce qui est reçu si l'événement contre lequel on s'est assuré se produit réellement (c'est-à-dire que l'intéressé se retrouve en chômage). On ne se soucie pas de ce que les intéressés touchent si cet événement ne se produit pas (c'est-à-dire s'ils ne deviennent pas chômeurs).

L'erreur faite en prenant une base de comparaison aussi étroite est évidente si l'on compare la position d'un actif avec celle d'un chômeur. La logique de la critique fondée sur une notion restrictive de l'équité conduirait à dire que celui qui garde son emploi se trouve dans une situation moins favorable que celui qui le perd, parce que le chômeur a reçu des prestations d'assurance-chômage, contrairement au travailleur ayant conservé son emploi.

Des arguments de cette sorte sont avancés à de nombreuses reprises dans le rapport Forget. Celui-ci se préoccupe de ce qu'il voit comme un manque d'équité flagrant, c'est-à-dire le fait que le «travailleur de 10 semaines» est admissible aux mêmes prestations que le «travailleur de 52 semaines».

Deux grands arguments sont avancés au nom de l'équité. Selon le premier, il est injuste que, dans une région où le taux de chômage est élevé, la personne qui n'a travaillé qu'entre 10 et 20 semaines au cours des 52 semaines précédant la demande de prestations ait droit aux mêmes prestations que celle qui a travaillé 52 semaines durant l'année précédente.

Si vous considérez l'assurance-chômage comme une sorte de prime versée à titre gracieux plutôt que comme une assurance, vous pouvez penser que c'est injuste. Mais, s'il s'agit d'une assurance, il est clair que la situation n'a rien d'anormal. Pourquoi? Parce que le prestataire ayant travaillé 52 semaines durant la période de référence a touché une rémunération durant 52 semaines; le prestataire ayant travaillé 10 semaines a été en chômage pendant 42 semaines.

Lorsque vous vous placez du point de vue de l'assurance, vous ne pouvez examiner l'équité du versement des prestations d'assurance-chômage comme un fait isolé. Une comparaison est éclairante à cet égard. Si ma maison brûle, et non celle de ma voisine, suis-je dans une meilleure situation parce que j'ai touché un remboursement de ma compagnie d'assurance et qu'elle n'a rien reçu de la sienne? Si quelqu'un vole ma voiture et la bicyclette de mon voisin, suis-je dans une situation plus favorable parce que mon remboursement d'assurance est plus élevé que le sien?

Bien sûr que non. Le même raisonnement s'applique à l'assurance-chômage, avec simplement des conséquences plus importantes. En effet,

pour que l'analogie avec l'assurance-chômage soit complète, il faudrait que l'assurance en question ait couvert seulement 60 % ou 66 % du coût de la maison, de l'automobile ou de la bicyclette.

Une analyse de l'équité de l'assurance doit tenir compte de ceux pour qui le chômage ne devient pas réalité.

Comparons les trois cas suivants : un travailleur a été employé 52 semaines et l'est toujours; l'autre a travaillé 52 semaines, puis il a présenté une demande de prestations d'assurance-chômage; le troisième a été en chômage durant 32 semaines (recevant des prestations d'assurance-chômage pour 30 de celles-ci) et il a travaillé 20 semaines avant de perdre son emploi et de remplir une demande de prestations.

Selon notre approche, le premier des trois est dans la situation la plus favorable. Il a travaillé 52 semaines à plein salaire et il a toujours un emploi. Même si le deuxième et le troisième touchent toutes les prestations auxquelles ils ont droit, le deuxième est quand même dans une meilleure situation que le troisième. Il connaîtrait 52 semaines de plein salaire, deux semaines sans revenu et 50 semaines d'assurance-chômage, au taux de remplacement de 60 %. La troisième personne, de son côté, aurait touché son plein salaire durant 20 semaines, n'aurait aucun revenu pendant quatre semaines et toucherait des prestations d'assurance-chômage au taux de 60 % durant 80 semaines.

Selon la logique du rapport Forget, la première personne est cependant la moins favorisée parce qu'elle n'a reçu aucune prestation d'assurance-chômage. Cela n'a aucun sens.

Le second grand argument avancé au nom de l'équité se rapporte au revenu. Le rapport cite un certain nombre d'exemples hypothétiques pour montrer qu'il est possible à un employé au revenu élevé n'ayant travaillé qu'un petit nombre de semaines de toucher des prestations totales supérieures à celles auxquelles a droit un employé au revenu modeste ayant travaillé beaucoup plus longtemps.

Pour commencer, ces exemples théoriques ne peuvent se présenter qu'assez rarement. Les statistiques de l'assurance-chômage montrent que les prestataires à revenu élevé ont en général travaillé durant un plus grand nombre de semaines que ceux à revenu modeste. Il est toutefois plus

important de noter que l'argument lui-même est sans valeur pour ce qui est d'un programme d'assurance sociale tel que l'assurance-chômage.

L'assurance-chômage ne peut être assimilée à l'aide sociale ou à un revenu garanti. Il s'agit d'une assurance sociale. Ceux qui gagnent davantage lorsqu'ils travaillent recevront plus de prestations d'assurance-chômage, le cas échéant, que ceux qui gagnent moins durant leur période d'emploi. Leurs cotisations hebdomadaires sont également plus élevées. Cela pourrait ne pas être équitable dans un programme destiné à compenser les inégalités de revenu. Mais tel n'est pas le but de l'assurance-chômage. Celui-ci consiste, non à réduire les écarts de revenu, mais à compenser les conséquences d'une perte. Plus la perte est importante et plus longtemps elle dure, plus grandes en sont les conséquences et plus élevées les prestations.

Les critiques à l'égard des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional

Les modifications apportées en 1971 à la *Loi sur l'assurance-chômage* ont transformé de façon radicale le Régime d'assurance-chômage du Canada. Bien que beaucoup des améliorations aient été rognées depuis par de nouvelles dispositions législatives, le principe sur lequel reposait l'innovation la plus importante de la loi de 1971 est demeuré.

En prévoyant que les prestations seraient explicitement liées aux taux de chômage national et régional, l'État reconnaissait sa responsabilité à l'égard de la gestion de l'économie et du contrôle du chômage. Pour la première fois, la *Loi sur l'assurance-chômage* reconnaissait que le chômage constitue un phénomène social plutôt que purement individuel.

Pour le prestataire, le fait que les prestations soient liées aux taux de chômage constituait une reconnaissance de la réalité économique. Il est plus difficile à un chômeur de trouver un emploi lorsqu'un grand nombre d'autres chômeurs cherchent du travail au même moment que lorsque le taux de chômage est plus faible et que les emplois disponibles font l'objet de moins de concurrence.

La formule de financement du régime avait aussi une signification importante en ce qui concerne la responsabilité de l'État à l'égard de la

situation économique. Les prestations d'assurance-chômage versées à cause de taux de chômage global et local élevés devaient être financées par les recettes générales de l'État plutôt que par les cotisations des employeurs et des travailleurs. La formule de financement faisait du plein emploi un objectif social et reconnaissant la responsabilité de l'État vis-à-vis des conséquences d'un échec à atteindre cet objectif.

Bien que la formule de financement ait fait l'objet de modifications presque continuelles depuis 1971, le principe de base de la responsabilité de l'État qui assume une partie des coûts du chômage est resté partie intégrante du régime. De fait, on peut dire que le lien entre le financement public des prestations d'assurance-chômage et les taux de chômage constitue au Canada ce qui se rapproche le plus d'une loi sur le plein emploi.

Les auteurs du rapport Forget ont choisi de faire des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional un point essentiel de leur critique du régime actuel.

Cette critique est en partie indirecte. Ce que la Commission appelle, dans son rapport, le «manque d'équité» du régime actuel et les préoccupations exprimées à l'égard des travailleurs «à court terme» et «saisonniers» reposent sur le fait que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional permettent à un chômeur d'être admissible à des prestations qui n'ont pas été «gagnées» par son propre travail. La mention répétée de ces «problèmes» dans le rapport concerne en fait les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Nous traitons de ces questions de façon détaillée dans d'autres parties de notre rapport et ne répétons donc pas ici nos arguments.

Dans le rapport, on formule aussi des critiques directes à l'égard des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional; c'est cet aspect que nous examinons ici.

On y fait trois remarques principales. En premier lieu, on soutient que les participants aux audiences publiques ont fortement appuyé la suppression de ces prestations. En second lieu, que celles-ci ne relèvent pas réellement de l'assurance sociale, mais qu'elles constituent un «soutien du revenu» et n'ont pas leur place dans un régime d'assurance-chômage. Enfin, on nie la

raison d'être de ces prestations, c'est-à-dire le lien entre le taux de chômage et la difficulté de trouver un emploi.

a) *Les points de vue exprimés lors des audiences publiques*

Durant les audiences publiques de la Commission, nous avons été frappés par le fait que les habitants des régions où il y a de l'emploi étaient prêts à partager les risques et les coûts du chômage avec ceux des régions moins avantagées.

Nous avons aussi été frappés par l'importance des prestations de prolongation pour l'économie locale. Quatre exemples sont particulièrement remarquables. Dans les provinces de l'Atlantique, tous ceux qui ont pris la parole aux audiences, qu'il s'agisse d'associations patronales, d'organisations syndicales ou de particuliers, ont insisté sur l'importance des prestations liées au taux de chômage. Les quatre gouvernements de ces provinces ont exprimé sans ambiguïté leur position en faveur des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Ceux qui vivent dans les régions du Canada où l'économie est la plus fragile comprennent l'importance de lier les prestations à la situation économique.

À Windsor, des personnalités locales appartenant à tous les secteurs d'activité nous ont expliqué l'importance des prestations de prolongation, qui ont contribué à permettre à la collectivité de surmonter les pires difficultés résultant de l'effondrement temporaire de l'industrie automobile au début des années 1980.

Dans les villes minières de différentes régions du Canada, on nous a parlé à maintes reprises du rôle que jouaient les prestations de prolongation pour aider les particuliers et les collectivités à supporter les fluctuations cycliques de l'emploi — caractéristiques de l'industrie minière partout dans le monde.

Le point de vue des travailleurs des secteurs d'activité établis de longue date était légèrement différent. Les industries déjà anciennes ne tournent pas à plein régime un jour pour disparaître le lendemain. Elles traversent souvent des périodes d'incertitude qui peuvent durer des années et durant lesquelles l'emploi peut être extrêmement irrégulier. Les prestations de prolongation permettent aux travailleurs touchés de s'en sortir pendant ces périodes difficiles.

b) *Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional en tant que «soutien du revenu»*

Les auteurs du rapport Forget expriment clairement leur position au sujet des prestations de prolongation au chapitre 4, où figure une classification des programmes de sécurité du revenu :

«Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional représentent une forme de supplément de revenu à court terme versé à ceux qui ont pu travailler 10 semaines.»

La déclaration ci-dessus correspond à une opinion fréquemment exprimée dans le rapport. À maintes reprises, celui-ci décrit les prestations de prolongation comme un «soutien du revenu» ou un «supplément du revenu».

Cette déclaration laisse entendre qu'on a déterminé de façon objective la nature des prestations de prolongation, et que cette conclusion fondamentale est l'aboutissement d'une étude portant sur le rôle et la raison d'être des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et sur ceux qui les touchent.

En fait, la conclusion exprimée avec tant d'assurance dans le rapport n'est rien de plus que le résultat d'un jeu de définitions.

Les prestations d'assurance-chômage directement liées au nombre de semaines de travail durant la période de 52 semaines précédant la demande de prestations sont *définies* comme «assurance sociale». Toutes les autres prestations sont *définies* comme «soutien du revenu». À partir de ces définitions, le rapport Forget conclut que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ne font pas légitimement partie d'un programme d'assurance sociale.

La définition est arbitraire, le raisonnement tient du cercle vicieux.

Un autre passage du chapitre 4 révèle clairement la minceur de l'argument opposé à la légitimité des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional :

«L'historique et la raison d'être des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional indiquent que celles-ci ne devraient pas faire partie de l'assurance-chômage.»

Nul ne ferait une telle déclaration s'il avait quelque connaissance de la façon dont ces prestations sont déterminées, des motifs de leur inclusion dans l'assurance-chômage ou de la nature de l'assurance sociale elle-même.

L'assurance *sociale* a justement pour caractère d'être *sociale*. À notre avis, la prise en charge financière par l'État d'un élément du risque de chômage qui constitue une responsabilité sociale et non individuelle ne s'écarte pas des principes de l'assurance sociale, mais constitue son essence même.

On constate avec ironie qu'un autre passage du chapitre 4 du rapport exprime le même point de vue dans un autre contexte :

«Ceux qui critiquent le Régime d'assurance-chômage du Canada ont prétendu qu'un "risque" qui est certain et "prévu" ne devrait pas faire l'objet d'une assurance. Toutefois, l'«assurance pure» ne constitue pas l'objectif des régimes d'assurance sociale qui consiste plutôt à protéger l'assuré contre les interruptions involontaires de rémunération et à faire partager ce risque à l'ensemble des employeurs et des travailleurs.»

c) *L'admissibilité aux prestations et le taux de chômage*

Bien que l'expression «prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional» laisse entendre que les prestations doivent être versées dans des régions particulières, celles-ci sont en réalité liées au taux de chômage enregistré sur le marché du travail local.

Le Régime d'assurance-chômage mis en place en 1971 comportait deux phases de prolongation liées aux taux de chômage. L'une était fonction du taux de chômage national, l'autre de la relation entre le taux de chômage régional et le taux national. Sous leur forme actuelle, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont le résultat de la fusion de deux des phases du régime original de 1971. L'objet est d'offrir dans toutes les régions du Canada des prestations fondées sur la situation du marché du travail local.

Le rapport Forget explique cette liaison (chapitre 2) :

«Le taux de chômage donne une indication générale de la difficulté relative de trouver du

travail dans une région donnée. Pour cette raison il est utilisé dans le Régime d'assurance-chômage actuel pour déclencher le versement de prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Dans la mesure où le taux de chômage est fonction de la durée aussi bien que de la fréquence du chômage, on pourrait avancer que son utilisation en vue du versement de prestations de prolongation est justifiée.»

C'est précisément ce que nous essayons de démontrer. Les données indiquent clairement que le taux de chômage *correspond* à la durée du chômage.

En nous servant de données relatives aux prestataires spécialement établies par la CEIC à l'intention de la Commission, nous avons étudié la relation entre le taux de chômage et la durée des prestations dans les différentes régions économiques définies par la CEIC.

Un diagramme de dispersion (tableau S2.5) représentant le taux de chômage et la durée moyenne de la période de prestations dans chacune des régions économiques définies par la CEIC montre clairement la corrélation entre ces deux facteurs.

La concentration des points dans la bande diagonale aboutissant au coin supérieur droit montre que, lorsque le taux de chômage local augmente, la durée moyenne du chômage en fait autant.

Il importe de noter que les données correspondant à toutes les régions économiques canadiennes montrent l'existence de cette étroite relation entre le taux de chômage et la durée de celui-ci.

Ce que nous avons démontré, ce n'est pas que les provinces de l'Atlantique ont des taux de chômage élevés et de longues périodes de prestations. C'est que, partout au Canada, un taux de chômage local élevé correspond à de longues périodes de prestations — c'est-à-dire à la difficulté qu'ont les chômeurs de trouver un autre emploi.

D'autres documents établis pour la Commission donnent les mêmes indications d'une autre manière. On a tracé un diagramme de dispersion montrant la corrélation entre le taux de chômage enregistré dans une région et la proportion de prestataires ayant épuisé leur droit aux presta-

tions. Le diagramme révèle qu'il n'existe aucune relation systématique entre le nombre de prestataires en fin de droit et le taux de chômage. C'est précisément ce que vous devriez constater si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional avaient l'effet qu'on leur suppose, c'est-à-dire de compenser les différences dans la difficulté de trouver un emploi dans les régions à taux de chômage élevé. Si l'on avait mis en évidence une étroite relation entre la proportion de bénéficiaires ayant épuisé leur droit aux prestations et le taux de chômage, il aurait fallu y lire une forte indication que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional n'atteignaient pas leur but.

Les documents que nous avons analysés donnent une autre importante indication. Outre la durée de la période de prestations, nous avons examiné la relation entre le taux de chômage et le nombre de semaines de rémunération assurables

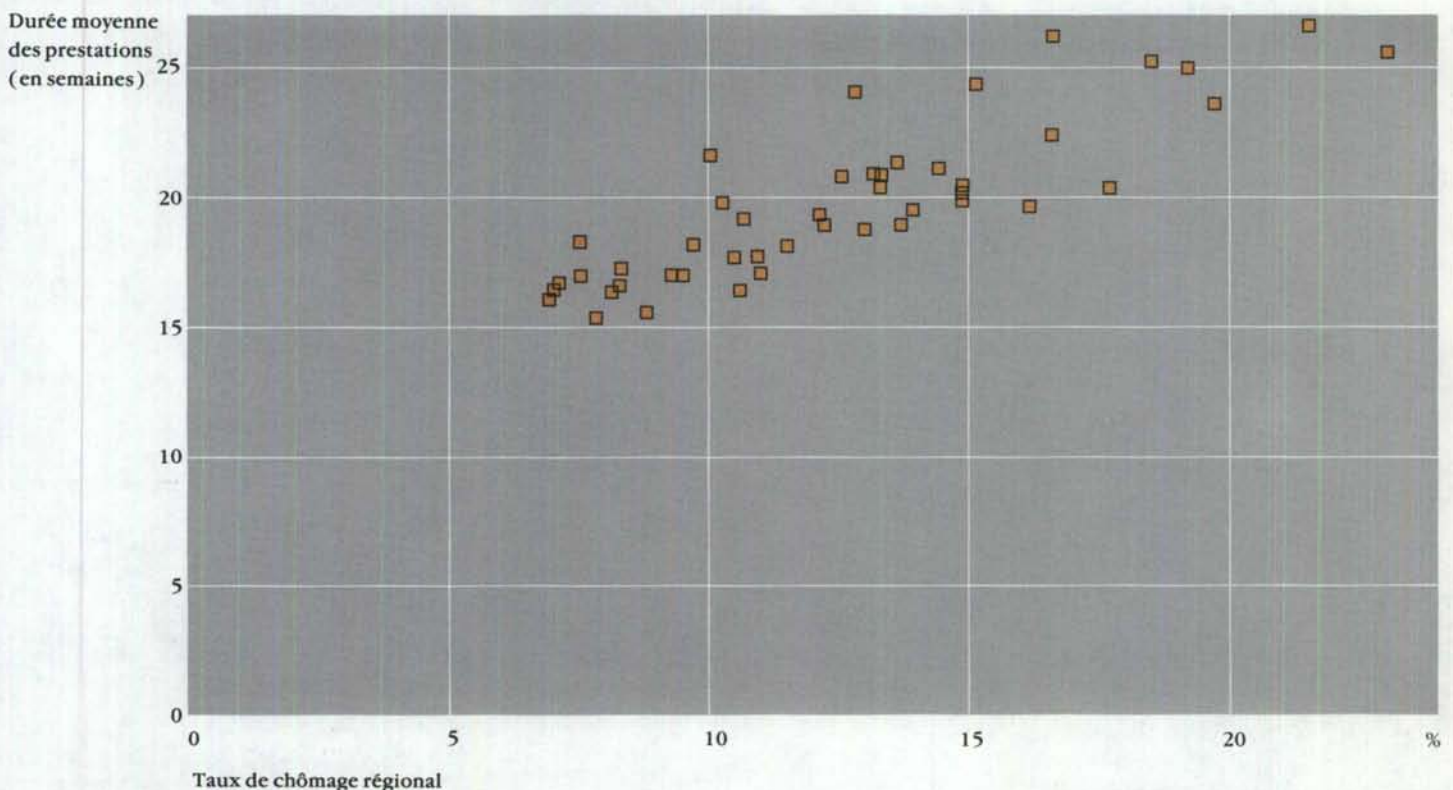
dont les prestataires faisaient état au moment de la demande initiale de prestations.

Nos résultats sont présentés sous la forme d'un diagramme de dispersion (tableau S2.6).

La relation étroite et négative qui existe entre le nombre de semaines de rémunération assurables dont font état les prestataires et le taux de chômage régional indique que, partout au Canada, un régime de travail instable (dont le faible nombre de semaines de travail assurable est l'indice) correspond à un taux de chômage élevé sur le marché du travail local.

Les données régionales ont aussi révélé un autre fait intéressant. Nous avons examiné la relation entre le taux de chômage régional et la différence entre le «nombre moyen de semaines de rémunération assurables» et la «durée moyenne de la période de prestations». Cela nous donne une indication de l'instabilité de l'emploi en fonction du taux de chômage local. Plus la différence est

Tableau S2.5
Durée des prestations et taux de chômage régional en 1984



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

grande, plus le régime de travail est stable. Ceux qui ont critiqué l'assurance-chômage, qu'il s'agisse de la Commission Macdonald ou d'autres, se sont inquiétés des cas de prestataires qui peuvent recevoir des prestations durant une période plus longue que le nombre de semaines de travail y ouvrant droit en premier lieu.

Nous souhaitons savoir si les statistiques globales faisaient état du phénomène, et si la forte influence des facteurs économiques généraux sur la «durée de la période de prestations» ainsi que sur le «nombre moyen de semaines d'emploi assurables» rendait compte des différences entre ces deux facteurs. Le tableau S2.7 montre les résultats.

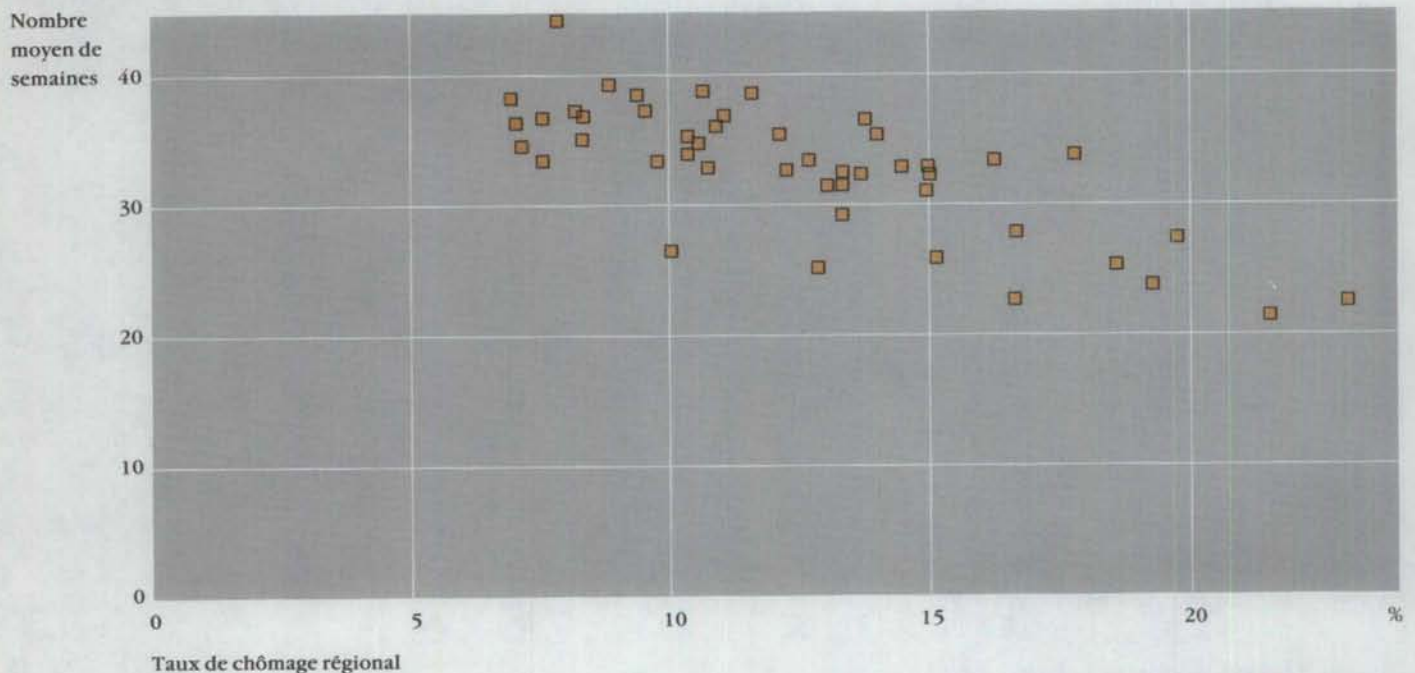
La durée moyenne de la période de prestations n'était supérieure au nombre moyen de semaines de travail assurables au cours de la période de référence que dans quatre des 44 régions économiques pour lesquelles on disposait de données complètes.

Dans ce cas également, les données montrent clairement l'influence des facteurs économiques globaux sur les données relatives à l'assurance-chômage. Il existe une forte relation négative entre le taux de chômage régional et la différence entre le nombre moyen de semaines d'emploi assurables et la durée moyenne de la période de prestations. Partout au Canada, à un taux de chômage local élevé correspond un régime de travail instable et une plus longue durée moyenne de la période de prestations.

Ce que nous venons de démontrer peut sembler l'évidence à certains. Après tout, l'idée selon laquelle il devrait être plus difficile de trouver du travail lorsque le taux de chômage est relativement élevé que lorsqu'il est relativement faible fait partie des notions de base des cours d'initiation à l'économie.

Si nous sommes entrés dans tous ces détails, c'est parce que le refus de voir un quelconque lien entre la situation locale de l'emploi et le temps

Tableau S2.6
Semaines d'emploi assurables et taux de chômage



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

qu'il faut pour trouver du travail constitue un élément essentiel des arguments du rapport Forget contre les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

d) *Les prestations de prolongation fondée sur la situation du marché du travail : L'essence de l'assurance sociale*

L'assurance-chômage constitue une assurance sociale. Elle a pour objet de compenser la perte de rémunération subie entre deux emplois par ceux qui deviennent chômeurs. L'évidence aussi bien que les principes élémentaires de la théorie économique indiquent que la période sans rémunération est plus longue, en moyenne, lorsque le taux de chômage global est élevé. La société dans son ensemble, et non l'individu, est responsable du taux global de chômage.

À notre avis, cela rend plus que légitime le financement public de prestations de prolongation versées en fonction de la situation économi-

que générale. Celle-ci constitue un élément essentiel de l'assurance-chômage en tant qu'assurance sociale.

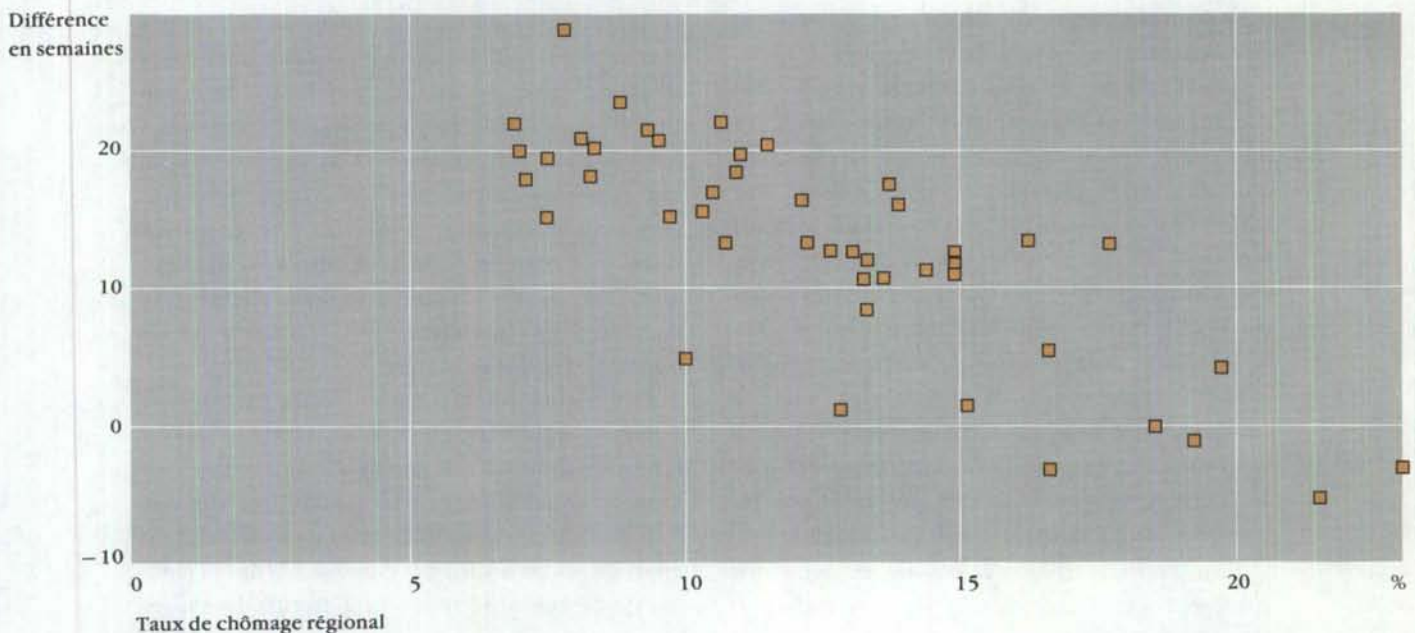
Les mythes de l'assurance-chômage et le rapport Forget

Aucun programme ne pourrait toucher directement autant de gens que ne le fait l'assurance-chômage sans donner naissance à une mythologie.

Des années de débat public au cours desquelles on s'est laissé emporter par ses émotions, les modifications répétées de la loi, les campagnes orchestrées par le gouvernement en faveur de la réduction des dépenses, ainsi que d'innombrables histoires racontées par le voisin, à la cafétéria ou en prenant une bière à la taverne du coin, ont donné naissance à de nombreux mythes relatifs à l'assurance-chômage.

Au Canada, tout le monde «a entendu parler» de quelqu'un qui va en Floride chaque année grâce aux prestations d'assurance-chômage; d'un jeune

Tableau S2.7
Profil de l'emploi et taux de chômage en 1984
(différence entre le nombre de semaines d'emploi assurables et la durée des prestations)



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

«décrocheur» de dix-huit ans qui travaille dix semaines et passe le reste de l'année à skier ou à faire de la planche à voile aux frais du Régime d'assurance-chômage; de pêcheurs qui gagnent 60 000 \$ en deux semaines et touchent des prestations d'assurance-chômage le reste de l'année.

Le fait que de nombreux Canadiens pensent que bien des mythes relatifs à l'assurance-chômage sont une description exacte du régime et de son incidence sur le marché du travail n'a rien de surprenant. Pendant plus d'une décennie, les gouvernements successifs se sont employés à saper la confiance que les Canadiens éprouvaient à l'égard du régime afin d'obtenir leur appui lorsqu'ils diminuaient les prestations. Ces gouvernements n'ont pas estimé avoir intérêt à favoriser un examen impartial des critiques couramment formulées à l'égard de l'assurance-chômage.

Toutefois, en tant que commissaires, nous aurions pensé que l'une des premières tâches d'une commission publique d'enquête sur l'assurance-chômage aurait consisté à évaluer les opinions couramment exprimées au sujet de celle-ci, afin de déterminer si elles sont ou ont jamais été justifiées. Nous aurions cru que la Commission aurait commencé ses travaux en demandant à chacun de faire état des histoires éculées dont il avait connaissance, de façon que celles-ci puissent être examinées d'un point de vue critique.

Cela ne s'est jamais produit. La majorité des membres de la Commission ont adopté une position consistant soit à ne pas poser les questions cruciales, soit à ignorer les réponses qu'on leur faisait. Par conséquent, au lieu d'un rapport reposant sur un examen intelligent des faits concernant le Régime d'assurance-chômage, celui qui a été présenté au public canadien se contente de ressasser, sans les avoir soumis à la critique, tous les principaux mythes connus au sujet de l'assurance-chômage et recommande d'apporter au régime des changements radicaux et dévastateurs qui ne sont guère fondés que sur la conviction que ces mythes correspondent à la réalité.

Au lieu d'examiner d'un œil critique ces histoires éculées, le rapport Forget les a simplement rafraîchies.

a) *Les abus à l'égard du régime*

Depuis les importantes réformes de 1971, chacune des réductions de prestations successives a été

précédée, de la part du gouvernement et de ceux qui critiquent l'assurance-chômage, de démarches visant à attirer l'attention sur les prétendus tricheurs. Le fait que cette stratégie a été précisément celle du gouvernement a été confirmé par une personnalité aussi bien informée que M. Bryce Mackasey, qui a exercé les fonctions de ministre chargé de l'assurance-chômage.

Le public est préparé à mieux accepter les dispositions restrictives en matière d'assurance-chômage par des histoires impressionnantes de fraudes et de déclarations trompeuses. Les porte-parole du gouvernement s'efforcent de créer l'impression que les prestataires prennent des vacances aux frais de l'État tandis que le reste de la population s'échine à les faire vivre comme des coqs en pâte. On imagine des cas hypothétiques scandaleux afin de faire croire que chaque bénéficiaire est un fainéant pillant le régime aux dépens du public.

Le fait que les campagnes successives de contrôle sévère n'ont jamais permis de mettre au jour un nombre important d'abus ou de fraudes n'empêche aucunement les détracteurs de l'assurance-chômage d'agir de la même façon en guise de préparation aux prochaines réductions.

Le gouvernement actuel a initialement abordé la question de l'assurance-chômage dans le même esprit. Dans l'*Exposé économique* au cours duquel il indiquait que les indemnités de cessation d'emploi et la pension seraient considérées comme de la «rémunération» aux fins de l'assurance-chômage, il annonçait aussi une «intensification du programme d'entrevues avec les prestataires». Comme on l'a su plus tard, cela signifiait que 700 agents supplémentaires chargés du contrôle des prestations convoqueraient les prestataires à des entrevues.

En réalité, les faits étayaient de façon évidente l'opinion contraire (le gouvernement s'en est rendu compte et n'a jamais mis en œuvre les changements annoncés). La grande majorité des trop-payés découverts par l'assurance-chômage au cours de ses vérifications (environ 5 % des demandes de prestations) résultent d'erreurs commises soit par les prestataires, soit par les employeurs en remplissant les formulaires de déclaration. Étant donné l'unanimité des plaintes — qu'il s'agisse des entreprises, des syndicats, des groupes locaux ou même du personnel de l'assurance-chômage —

au sujet de la complexité de l'administration du régime et de la médiocrité de la communication avec le public, il serait surprenant qu'il ne se produise pas de nombreuses erreurs.

Le fait remarquable est que, tandis que trois millions de demandes de prestations sont remplies chaque année, le nombre de prestataires poursuivis et reconnus coupables de fraude n'est que de 200 par an. En réalité, les abus à l'égard du programme sont très peu nombreux.

En dépit des efforts répétés des détracteurs pour susciter des inquiétudes au sujet des abus à l'égard du régime, des signes de plus en plus nombreux indiquent que le public ne marche plus. C'est en partie parce que l'épouvantail des abus a été trop souvent agité sans raison, comme on s'en est aperçu plus tard, que ces arguments ont perdu de leur force.

Mais l'augmentation spectaculaire du taux de chômage dans les années 1980 a donné au régime, ainsi qu'au caractère injustifié des allégations d'abus, beaucoup plus d'importance aux yeux des Canadiens. Il est difficile de soutenir que les chômeurs sont des fainéants lorsque le nombre de demandes de prestations atteint trois millions par an et que presque tout le monde connaît personnellement un travailleur touché par le chômage.

Lorsque tant de gens sont en chômage, il est beaucoup plus difficile de parler des chômeurs en les désignant à la troisième personne du pluriel. Pour reprendre une phrase familière, «nous sommes tous des chômeurs».

Malheureusement pour le chômeur, et pour le Régime d'assurance-chômage, le mythe de l'abus est pratiquement le seul que le rapport Forget a réussi à éviter.

b) *Le travailleur de 10 semaines*

«Dans les régions où le chômage est élevé, grâce aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, 10 semaines de travail peuvent donner droit à 42 semaines de prestations.» (Rapport Forget, chapitre 4)
«[...] l'actuel Régime d'assurance-chômage véhiculait l'image d'un programme qui offre une aide trop importante à certains individus — principalement aux travailleurs de courte durée et aux travailleurs saisonniers.» (Rapport Forget, chapitre 7)

«La nouvelle approche [...] est plus équitable à l'égard des travailleurs de courte durée et

des travailleurs saisonniers.» (Rapport Forget, chapitre 7)

Parmi les nouveaux mythes concernant l'assurance-chômage, le spectre du syndrome du «travailleur de dix semaines» est le plus tenace. Le «travailleur de dix semaines» ou le «travailleur de courte durée» est un exemple fort populaire des cas hypothétiques cités par les critiques du régime qui rêvent de réduire considérablement les prestations d'assurance-chômage.

Selon les mythes, ce travailleur vit pour obtenir des prestations. Il travaille dix semaines par année, juste assez pour être admissible, puis vit de ses prestations pendant le reste de l'année. Il organise sa vie en fonction des conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage.

Les travailleurs de dix semaines se répartissent en deux catégories. Ceux qui font partie de ce qu'on appelle les «collectivités qui vivent de l'assurance-chômage» ou les «secteurs d'activité qui dépendent de l'assurance-chômage» ne choisissent pas nécessairement d'être chômeurs. On prétend plutôt que leur collectivité et leur secteur d'activité seraient organisés pour n'offrir chaque année que la somme de travail nécessaire pour permettre à ces personnes d'être admissibles à l'assurance-chômage.

Les «travailleurs de dix semaines» des économies plus diversifiées se caractérisent par le choix qu'ils font d'organiser leur vie en vue d'obtenir le maximum de prestations. Ils choisissent des emplois de courte durée ou quittent leur travail dès qu'ils ont accumulé un nombre suffisant de semaines pour être admissibles.

Les tenants des réductions radicales ont accepté sans réserve que la recherche d'une solution au problème du «travailleur de courte durée» soit l'objectif premier visé par la réforme de l'assurance-chômage.

Le rapport Forget ne fait pas exception à la règle. Bien que la question des travailleurs de courte durée n'ait pas fait l'objet d'une recherche approfondie, les auteurs recommandent des changements radicaux dans le seul but de résoudre ce «problème».

Cette fixation est tout à fait hors de propos et ce, pour bon nombre de raisons. La première, c'est que les arguments invoqués s'appuient sur des données faussées à la base. Même dans les régions

où le chômage est le plus élevé du pays, un travailleur de dix semaines qui *quitte* son emploi a droit à un maximum de 36 semaines de prestations (10 semaines de prestations ordinaires, plus 32 semaines de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, moins la pénalité de départ volontaire de 6 semaines).

Dans le pire des cas hypothétiques, le «travailleur qui vit de l'assurance-chômage» doit attendre au moins 8 semaines avant de recevoir des prestations, en raison du délai de carence et de la pénalité qu'il subit pour avoir quitté volontairement son emploi.

En fait, il n'est possible de redevenir chômeur tous les ans en travaillant aussi peu que dix semaines par an que dans les régions où le taux de chômage est supérieur à 11,5 %. Dans toutes les autres régions du pays, les bénéficiaires qui présentent plus d'une demande sont classés comme réitérants et tenus de satisfaire à des conditions d'admissibilité plus rigoureuses.

Qui plus est, l'impression donnée par les exemples hypothétiques voulant que les «travailleurs de dix semaines» puissent toucher des prestations et demeurer assis à attendre leur chèque constitue une distorsion flagrante de la réalité. C'est ignorer l'existence des exigences de recherche d'emploi, auxquelles s'ajoutent les exclusions pour ceux qui refusent d'accepter une définition progressivement plus souple de l'«emploi convenable».

La deuxième raison, c'est que les hypothèses de comportement qui sous-tendent cet argument ne résistent pas à une analyse plus rigoureuse. La notion voulant que les employés soient en mesure d'exercer ce genre de contrôle sur leur vie au travail est absurde. Cela reviendrait à dire que des employés peuvent commencer à travailler et arrêter de travailler à volonté, quelles que soient la conjoncture économique et l'offre d'emplois, tout cela pour être admissibles au maximum de prestations possible — et tout cela pour le privilège de toucher un revenu qui est au moins de 40 % inférieur à leur salaire, tout en continuant de chercher un autre emploi.

Les chômeurs doivent être de fort étranges créatures pour choisir ce genre de vie plutôt qu'un emploi régulier — comme s'ils avaient le choix. C'est évidemment la question. Le choix. Ce qui se cache derrière cette fixation du syndrome des «10

semaines de travail : 40 semaines de prestations», c'est la notion que le chômage est strictement un problème individuel sans rapport avec la conjoncture économique générale, la notion qu'«il y a quelque part un emploi qui attend tous ceux qui veulent réellement travailler».

La troisième raison, c'est que cette fixation sur les travailleurs de courte durée qui vivent de l'assurance-chômage néglige le fait le plus évident. Ils ne sont guère nombreux. Les données statistiques de l'assurance-chômage démontrent que les travailleurs admissibles qui ont accumulé 15 semaines ou moins de travail et qui reçoivent plus de 40 semaines de prestations ont compté pour à peine plus de 3 % des bénéficiaires et ont reçu moins de 4,5 % des prestations en 1984. En outre, les travailleurs ayant accumulé 15 semaines ou moins de travail qui ont reçu plus de 30 semaines de prestations n'ont constitué que 7,1 % des bénéficiaires et n'ont reçu que 9,4 % des prestations.

Et même ces chiffres exagèrent encore la réalité. Le syndrome s'appliquerait aux réitérants, année après année, lesquels sont assimilés aux travailleurs de courte durée. Mais il n'existe pas de données pour prouver la thèse voulant que même une part importante des 3,5 % de bénéficiaires qui correspondent au profil dans une année donnée soient en fait des réitérants réguliers. L'assurance-chômage ne compile pas de données pluriannuelles.

Finalement, il n'existe absolument aucune preuve dans les *données d'ensemble* de l'assurance-chômage que le «travailleur de 10 semaines : 40 prestations hebdomadaires» ou même que le «travailleur de 26 semaines : 26 prestations hebdomadaires» soit un phénomène important. En fait, les preuves indiquent plutôt le contraire.

Si le syndrome des «10-40» existait, on s'attendrait à ce que les départs volontaires soient fortement concentrés dans les groupes de prestataires ayant accumulé un nombre peu élevé de semaines de travail, les travailleurs quittant leur emploi pour toucher des prestations. En fait, comme l'indique clairement le tableau S2.8, les travailleurs ayant accumulé un nombre peu élevé de semaines de travail sont fortement sous-représentés parmi les départs volontaires. Moins de 2 % des prestataires ayant accumulé moins de 20 semaines de travail ont quitté volontairement leur

Tableau S2.8
Départs volontaires et syndrome
des «10-40»

Semaines d'emploi assurables	Départs volontaires	Total des prestations	Pourcentage des départs volontaires par rapport aux prestataires
8 à 11	667	79 810	1 %
12 à 15	1 311	195 690	1 %
16 à 19	2 848	152 030	2 %
20 à 29	33 977	585 840	6 %
30 à 39	29 407	341 010	9 %
40 à 49	76 400	353 520	22 %
50 à 52	75 977	555 910	14 %
Total	220 587	2 263 810	10 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

emploi en 1984, contre une moyenne de 10 % et un sommet de 22 % parmi les prestataires ayant accumulé de 40 à 49 semaines de travail au cours de la période de référence.

De plus, le syndrome des «10-40» et les autres syndromes supposent que les gens continuent de percevoir leurs prestations tant et aussi longtemps qu'ils le peuvent pour continuer de recevoir 60 % de leur rémunération antérieure. Si cela était le cas, on s'attendrait à ce qu'une part marquée des prestataires continuent de réclamer leurs prestations pendant le nombre maximum de semaines auxquelles ils ont droit.

Sur un diagramme comparant le nombre de prestataires à la durée de l'assurance-chômage, on s'attendrait à voir une «bosse» : on s'attendrait à ce que le diagramme ressemble au tableau S2.9.

La «bosse» aux environs de 35-40 semaines représenterait les profiteurs de l'assurance-chômage dont les prestations sont épuisées, ou dont la demande a été classée et qui doivent commencer leur prochaine période de 10-15 semaines de travail.

Cependant, le diagramme comparant le lot des prestataires de l'assurance-chômage à la durée de leurs prestations ne montre en réalité aucune «bosse» de la sorte. Le rapport entre les prestatai-

res qui reçoivent toujours des prestations et la durée des prestations en 1984 se traduit pratiquement par une ligne droite, comme le montre le diagramme S2.10.

En résumé, il n'existe absolument aucune preuve montrant qu'un groupe important de travailleurs qui occupent des emplois de courte durée organisent leur vie de travailleur de façon à obtenir le maximum de prestations autorisées par le Régime d'assurance-chômage.

Le problème se résume donc à une question fort simple : le Régime d'assurance-chômage devrait-il offrir une pleine protection aux travailleurs que les conditions économiques obligent à recevoir des prestations sans avoir travaillé au moins un an pendant la période de référence et à ceux qui risquent le plus de se retrouver en chômage?

Nous croyons qu'une telle protection constitue le fondement même de l'assurance sociale.

c) L'assurance-chômage et les incitations au travail

«Les prestations doivent être suffisamment élevées pour maintenir le niveau de vie mais ne doivent pas l'être au point d'encourager une personne à demeurer en chômage. En d'autres mots, les incitations au travail sont un critère essentiel d'évaluation du Régime.» (Rapport Forget, chapitre 7)

À certains égards, l'argument de l'incitation au travail invoqué à l'encontre de l'assurance-chômage est indéniable. Il est incontestable que l'assurance-chômage supprime les conséquences les plus désastreuses du chômage. Elle rend le chômage moins rebutant.

Tout aussi persuasif que paraît cet argument en surface, il ne résiste pas à un examen minutieux. Il fait abstraction d'une réalité fondamentale de l'attitude des Canadiens : pour les Canadiens, le travail revêt en soi une très grande importance. Les sondages d'opinion publique, et notamment un sondage conduit par la maison Decima Research pour la Commission, montrent constamment qu'une imposante majorité de Canadiens veulent travailler et considèrent l'emploi comme essentiel au respect de soi et à leur position sociale.

Tableau S2.9
Durée prévue de l'assurance-chômage

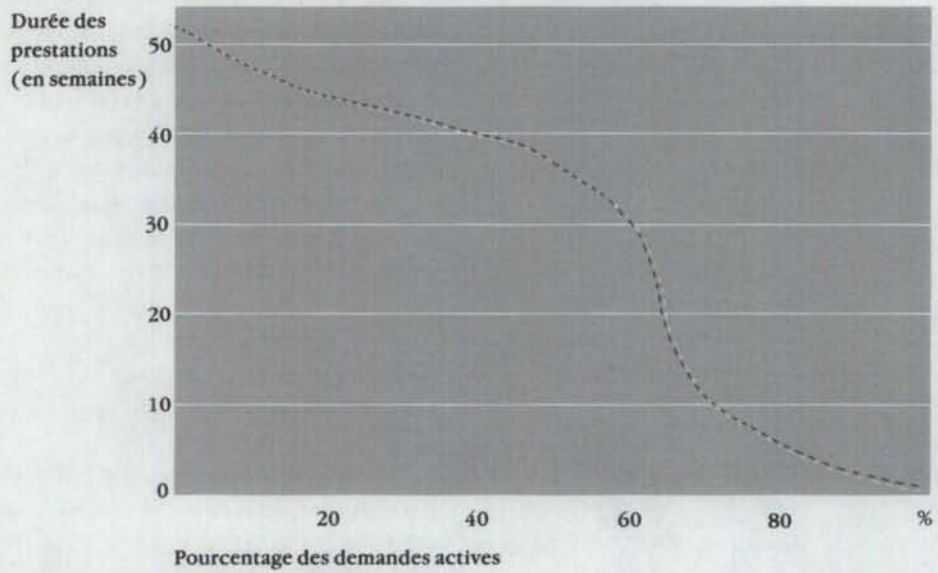
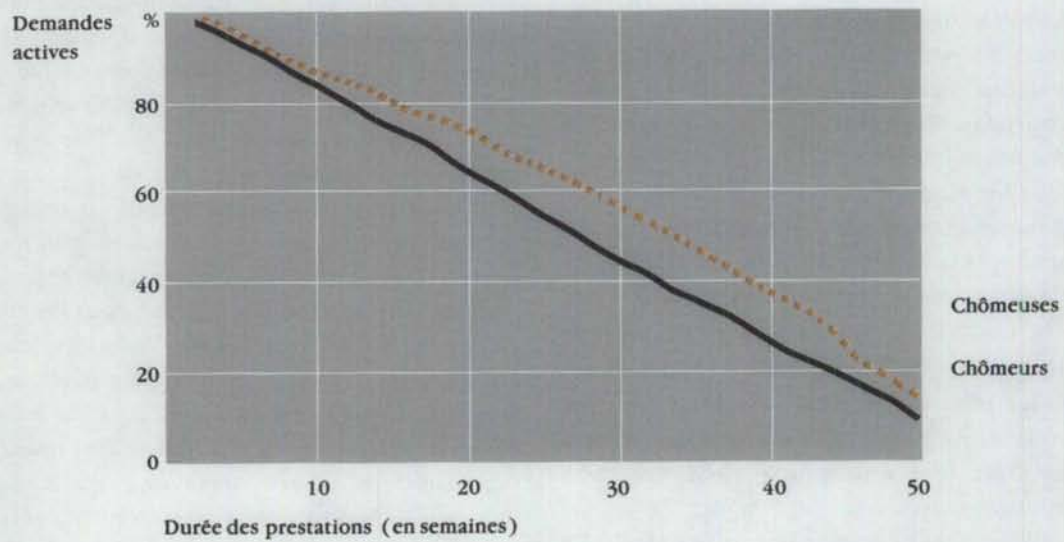


Tableau S.2.10
Durée réelle des prestations
(prestations ordinaires des chômeurs et chômeuses)



L'argument de l'incitation au travail est en contradiction avec leur propre logique économique. Pourquoi quiconque se priverait-il volontairement d'au moins 40 % de ses revenus pour obtenir des prestations d'assurance-chômage ou pourquoi refuserait-il un emploi pour continuer de recevoir des prestations qui représentent au minimum 40 % de moins que ce qu'il gagnerait normalement?

L'argument de l'incitation fait abstraction des règles du Régime d'assurance-chômage. Des règles telles que celle de la pénalité imposée pour avoir quitté volontairement un emploi. Des règles comme l'exclusion pour avoir refusé un emploi convenable.

L'argument de l'incitation ne tient aucunement compte de ces réalités. Non seulement il n'existe absolument aucune preuve permettant de croire que les gens organisent leur vie de travailleur de façon à obtenir le maximum de prestations d'assurance-chômage, mais encore, les preuves tendent à prouver exactement le contraire.

Et l'argument de l'incitation au travail traduit une analyse des causes du chômage qui s'est révélée tout à fait inexacte. Les hypothèses sous-tendant l'argument de l'incitation supposent que le chômage est un problème individuel, que les gens choisissent d'être en chômage, que la clé de la réduction du chômage est d'inciter plus de gens à opter pour le travail, et que le taux de chômage a peu de rapports avec l'activité économique en général.

L'étude du chômage comme phénomène régional au Canada montre sans l'ombre d'un doute l'importance prépondérante de l'activité économique générale sur l'incidence et la durée du chômage. Comme le montre le diagramme suivant, les régions du Canada qui possèdent les économies les plus faibles et qui enregistrent les taux de chômage globaux les plus élevés connaissent aussi les régimes de travail les plus instables. Le pourcentage de prestataires qui ont accumulé moins de 20 semaines de travail au cours de la période de référence est directement proportionnel au niveau général de l'activité économique, comme l'indique le tableau S2.11.

Cela signifie que les régimes de travail instables sont la conséquence d'une faiblesse générale de l'économie et partant, que la «solution» consistant à pénaliser le travailleur à risque élevé ne

constitue pas du tout une solution. Elle ne donnera pas lieu à une plus grande stabilisation des régimes de travail, car elle ne règlera pas le problème à la source des régimes de travail instables.

d) *La mobilité de la main-d'œuvre*

«Le fait que des chômeurs puissent obtenir jusqu'à 40 semaines de prestations en ayant travaillé 10 semaines [...] retarde la migration des travailleurs des régions à chômage élevé vers des régions où l'offre d'emploi est plus importante.» (Rapport Forget, chapitre 3)

«Par exemple, les prestations de prolongation fondées sur le taux de chômage régional peuvent encourager les travailleurs à demeurer dans des régions où ils ont peu de chances de trouver un emploi.» (Rapport Forget, chapitre 6).

Un autre mythe veut que l'assurance-chômage soit inefficace parce qu'elle encourage les gens à ne pas quitter des régions du Québec et des provinces de l'Atlantique où le chômage est élevé pour aller s'installer en Ontario et dans l'Ouest du pays.

D'aucuns affirment qu'en permettant aux gens de subsister dans les régions où le chômage est élevé, l'assurance-chômage les décourage de déménager et de s'installer dans d'autres régions du Canada pour trouver du travail. À l'appui de cet argument, ils citent des données montrant que la forte émigration nette de la région de l'Atlantique intervenue au cours des années 1960 a stoppé en 1971, au moment où le Régime d'assurance-chômage a été bonifié.

Un examen plus poussé des cycles de migration au Canada au cours des 25 dernières années montre clairement que la migration à destination et à partir de la région de l'Atlantique et du Québec a correspondu à la situation économique relative des régions du Canada au cours de cette période plutôt qu'aux changements apportés au régime. Le tableau S2.12 présente des données de Statistique Canada sur les cycles de migration et les taux de chômage au cours de périodes choisies entre 1961 et 1986.

Lorsque les perspectives économiques relatives sont meilleures en Ontario et dans l'Ouest qu'au Québec et dans la région de l'Atlantique, l'émigration de la région de l'Atlantique se pour-

suit. Au contraire, lorsque les perspectives économiques de l'une des régions traditionnelles d'accueil se détériorent, le mouvement d'émigration tend à ralentir et même à se renverser.

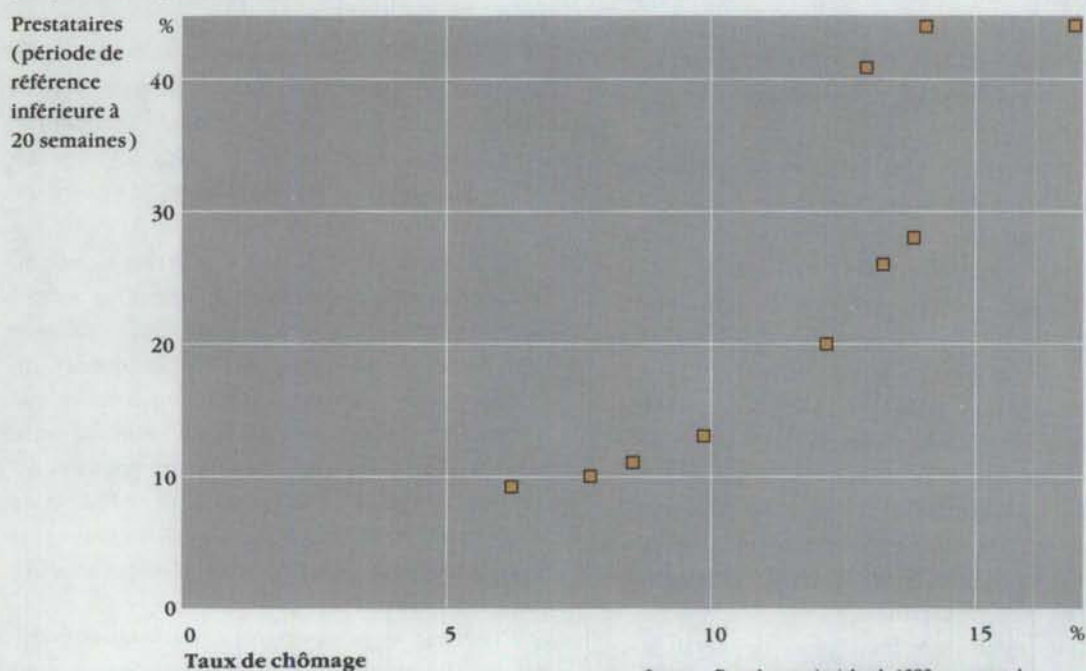
Ainsi, au cours des périodes 1961-1966 et 1966-1971, les économies de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont connu une prospérité extraordinaire, qui s'est soldée par une émigration nette considérable de la région de l'Atlantique et du Québec vers l'Ontario et la Colombie-Britannique. À partir de 1966-1971, l'Alberta a commencé à enregistrer un important gain net découlant de cette émigration.

De 1971 à 1976, les politiques dynamiques de développement régional appliquées dans la région de l'Atlantique et au Québec, parallèlement à la récession qu'a suscitée en Ontario la crise du pétrole de 1973, ont eu pour effet de renverser la vapeur à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick et de réduire radicalement l'émigration nette à partir du Québec et de Terre-Neuve.

De 1976 à 1981, l'extraordinaire prospérité fondée sur les richesses naturelles et le pétrole, le ralentissement du secteur de la fabrication et la réduction des fonds consacrés par le fédéral au développement régional ont contribué à une migration nette vers l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Au début des années 1980, l'incidence formidable des conditions économiques différentes s'est fait sentir très clairement. En 1981-1982, la tendance établie en 1976-1981 s'est poursuivie, l'Alberta et la Colombie-Britannique absorbant une migration nette de toutes les autres provinces. Cependant, lorsque la récession a frappé en 1982-1983, la tendance s'est renversée. Malgré la baisse considérable de l'emploi dans la fabrication en Ontario et au Québec et la faiblesse générale de l'économie de la région de l'Atlantique, on a assisté à une émigration nette considérable en sens contraire, les gens qui s'étaient établis en Alberta pour trouver du travail ayant perdu leur emploi et

Tableau S2.11
Profil de l'emploi de courte durée et taux de chômage
(moyenne de la période de référence)



Source: Données provinciales de 1982 provenant de Statistique Canada.

retournant dans leur région d'origine. Et au fur et à mesure que s'est poursuivi l'effondrement de l'industrie énergétique en 1983-1984, la migration inverse a continué dans toutes les régions d'émigration traditionnelles, exception faite de Terre-Neuve, où l'émigration nette a redémarré de façon marquée seulement après un an (1982-1983) de gains nets.

Les données sur la migration montrent donc que les Canadiens réagissent aux conditions économiques relatives des régions du pays. Lorsque les perspectives sont meilleures ailleurs, ils déménagent pour en profiter. Et lorsque ces perspectives s'amenuisent, ils reviennent dans leurs régions, où les mécanismes d'aide familiale et communautaire sont mieux développés et plus efficaces.

Une récente étude de l'industrie minière conduite par la CEIC à partir du Système de projections des professions au Canada étaye cette thèse. L'étude montre que, contrairement aux hypothèses courantes, les Canadiens déménagent fréquemment d'une région à une autre pour trouver du travail.

Bien loin d'illustrer que l'assurance-chômage a créé une nation qui reste à la maison sans égard aux conditions économiques, les données montrent que les Canadiens sont remarquablement

rationnels dans leurs cycles de migration. Ils déménagent à la poursuite des possibilités qui s'offrent à eux. Et lorsque ces possibilités s'amenuisent, ils retournent dans des régions où la vie est moins chère — pour eux en tant qu'individus et pour la société dans son ensemble.

e) *Les travailleurs saisonniers*

Outre les «travailleurs de courte durée», l'autre segment de travailleurs visés par les réductions des prestations d'assurance-chômage du rapport Forget sont les travailleurs saisonniers.

On y suppose que les travailleurs saisonniers sont employés pendant une période prévisible; que durant la morte-saison, également prévue, ils reçoivent des prestations d'assurance-chômage; et qu'ils ne cherchent pas d'emploi.

La théorie sous-tendant la critique à l'égard des prestations versées aux travailleurs saisonniers veut que ceux-ci gagnent suffisamment d'argent au cours de leur «saison régulière» pour vivre toute l'année. Par conséquent, ils ne devraient pas recevoir de prestations quand ils sont en chômage pendant la morte-saison, laquelle revient tous les ans et est prévue.

En premier lieu, ce ne sont que des hypothèses. Elles ne sont étayées par aucune donnée. Il n'existe pas de preuves irréfutables montrant

Tableau S2.12
Migration nette

	1961-1966	1966-1971	1971-1976	1976-1981	1981-1986 (estimation)	1981-1982	1982-1983	1983-1984
Terre-Neuve	-15 213	-19 344	-1 857	-18 983	-10 513	-5 693	1 829	-2 444
Île-du-Prince-Édouard	-2 969	-2 763	3 754	-829	440	-856	636	484
Nouvelle-Écosse	-27 124	-16 396	11 307	-7 140	10 872	-1 936	3 791	4 668
Nouveau-Brunswick	-25 680	-19 599	16 801	-10 351	3 498	-2 842	3 554	1 387
Québec	-19 859	-122 736	-77 610	-156 496	-115 908	25 790	-24 678	-19 077
Ontario	85 369	150 712	-38 560	-57 826	99 997	-5 665	23 585	42 078
Manitoba	-23 471	-40 690	-26 827	-42 218	-1 315	-2 625	2 544	-708
Saskatchewan	-42 094	-81 399	-40 752	-9 716	12 432	-323	3 580	4 202
Alberta	-1 983	32 005	58 571	186 364	-29 787	36 562	-11 650	-42 784
Colombie-Britannique	77 747	114 964	92 285	122 625	33 902	8 705	-1 489	13 125
Yukon	-1 706	1 781	988	-933	-3 840	81	-1 653	-732
Territoires du Nord-Ouest	-3 017	3 465	1 900	-4 497	223	382	-49	-199

qu'une importante part des travailleurs saisonniers ne sont pas disposés à travailler au cours de la morte-saison.

On présume que les travailleurs saisonniers collent aux modèles des «travailleurs de courte durée» réguliers. Les fluctuations saisonnières ne semblent pas être un facteur suffisamment important pour ressortir des données d'ensemble recueillies sur le Régime d'assurance-chômage.

La notion voulant que les emplois saisonniers rapportent suffisamment pendant la saison pour permettre au travailleur de vivre toute l'année ne résiste pas à un examen minutieux. Exception faite de la pêche (qui, comme nous en parlerons dans la prochaine section, fait exception à la règle), les qualifications qu'exige le travail saisonnier ne sont pas le propre des emplois saisonniers. Par exemple, les ouvriers spécialisés ou les manœuvres de la construction possèdent des qualifications qui correspondent précisément à celles demandées par l'industrie.

S'il devait se créer un écart suffisant entre l'offre et la demande de compétences pour compenser la différence au chapitre des années de travail, cela bouleverserait les marchés qui existent pour ces compétences.

La véritable question qui se pose est la suivante : est-il légitime de compenser le chômage saisonnier à même les fonds d'un régime national d'assurance sociale?

Le Canada n'est pas la Caroline du Nord. Notre économie est fortement influencée par le climat, à un point tel que l'activité économique générale de nombreuses régions du Canada varie énormément selon l'époque de l'année. Les industries saisonnières comptent pour une large part de l'activité économique du pays.

Comme nation, nous profitons tous de l'apport des industries saisonnières. Cependant, celles-ci sont la source du chômage saisonnier. Dans l'ensemble, le chômage saisonnier, à l'instar du mauvais temps en hiver, est impossible à éviter au Canada.

Quelles raisons pourraient nous permettre de traiter les travailleurs saisonniers comme s'ils avaient le choix, comme s'ils choisissaient véritablement d'être en chômage pendant leur morte saison? À notre avis, il n'y en a aucune. Les travailleurs saisonniers devraient être entièrement protégés par le Régime d'assurance-chômage.

La question des prestations aux travailleurs saisonniers a fait l'objet de débats répétés au Canada depuis les années 1950 jusqu'aux années 1970. La loi de 1955 prévoyait des prestations saisonnières spéciales qui ne pouvaient être perçues que du 1^{er} décembre au 15 mai, pendant un maximum de 13 semaines.

Dans les années 1960, le Comité Gill recommandait que les prestations de prolongation saisonnières soient modifiées et qu'une aide moins généreuse soit accordée. Elle recommandait aussi de ne plus indemniser le travailleur saisonnier pendant sa morte-saison normale.

Le débat s'est poursuivi au fil des nombreuses études réalisées par la suite et a finalement été résolu par le Comité Cousineau, nommé en 1968, qui s'est attaqué à ce qu'il a appelé «le lien absurde entre les antécédents d'emploi et les besoins du chômeur dont la rémunération est interrompue».

Les prestations de prolongation prévues par la loi de 1971 ont réellement garanti une pleine protection aux travailleurs saisonniers.

L'examen exhaustif du Régime d'assurance-chômage entrepris au début des années 1970 a porté explicitement sur le cas des travailleurs saisonniers. «Toute tentative d'élaborer un règlement général limitant les prestations pendant la morte-saison poserait de sérieux problèmes car il est extrêmement difficile de définir une saison [...] En outre, un tel règlement soulèverait la question de l'équité et de ce qui est considéré comme acceptable.»

Nous ne voyons pas l'utilité de débattre une fois de plus la même question.

f) *Les prestations de pêcheur*

Dans un débat qui se situe souvent dans les hautes sphères théoriques et abstraites des exemples hypothétiques, ceux qu'on cite le plus couramment pour montrer que les travailleurs saisonniers ne devraient pas être protégés par l'assurance-chômage concernent les prestations de pêcheur. Tous connaissent des histoires de pêcheurs de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse qui gagnent des revenus considérables pendant une courte saison et touchent des prestations d'assurance-chômage pendant le reste de l'année.

Mais les personnes qui citent ces exemples font commodément abstraction du fait que les

prestations de pêcheur constituent une exception expresse à la *Loi sur l'assurance-chômage*. Les règles qui régissent ces prestations sont différentes de celles qui s'appliquent aux prestations ordinaires. Et les prestations de pêcheur ne sont même pas financées par les cotisations au Régime d'assurance-chômage. Les fonds pour le paiement des prestations aux pêcheurs qui dépassent les prestations perçues proviennent des recettes générales de l'État.

Les prestations de pêcheur versées dans le cadre du Régime d'assurance-chômage sont donc en fait un régime de stabilisation des revenus des pêcheurs. Bien qu'elles soient administrées par l'assurance-chômage, les prestations de pêcheur relèvent, en réalité, davantage des politiques de développement régional et de la pêche que de l'assurance-chômage. À notre avis, il est injuste de se servir du programme des prestations de pêcheur pour étayer un argument à l'encontre du paiement de prestations d'assurance-chômage ordinaires aux travailleurs saisonniers.

Et compte tenu des problèmes conceptuels que posent les programmes de stabilisation des revenus industriels, l'assurance-chômage est peut-être, dans les circonstances, la meilleure méthode d'assurer la stabilisation des revenus de l'industrie de la pêche.

En fait, un peu plus loin dans le présent rapport, nous recommanderons que le concept soit étendu à la chasse et au piégeage, industries qui possèdent de nombreuses caractéristiques en commun avec la pêche.

g) *Les femmes et l'assurance-chômage*

Quand le chômage commença à monter en flèche au Canada au cours des années 1970, il était de bon ton pendant un certain temps d'attribuer la responsabilité du chômage aux facteurs démographiques, et plus précisément à l'arrivée en masse, sur le marché du travail, des jeunes issus de l'explosion démographique des années 1950 et à l'accroissement du taux d'activité des femmes.

Cherchant une explication au phénomène des taux élevés à la fois du chômage et de l'inflation, les gouvernements et les économistes ont jeté le blâme sur ces ajouts «marginiaux» à la population active. Sous sa forme la plus extrême, cette mode s'est même manifestée par une tendance à négliger le chômage chez les femmes et les jeunes gens en

présentant le chômage chez les hommes dans la force de l'âge (de 25 à 54 ans) comme la principale donnée statistique intéressant les décideurs.

Cette restriction du champ d'intérêt politique aux hommes dans la force de l'âge fut de courte durée. Il devint socialement inacceptable d'exclure aussi facilement la participation des femmes à la population active. Mais malgré le changement de ton officiel, le fait demeure que l'on commença à tolérer des taux de chômage qui auraient été inacceptables dix ans plus tôt.

Et bon nombre des mythes au sujet de la participation des femmes à la population active demeurent des mythes quant à la nature de la participation des femmes au Régime d'assurance-chômage. Toutes les précautions sont prises pour que le langage utilisé ne soit pas sexiste, mais il ne faut pas examiner de trop près les débats concernant les travailleurs de courte durée ou dont les régimes de travail sont instables pour constater que les cibles principales en sont les travailleuses.

Certains affirment que les femmes touchent des prestations pendant une période plus longue et qu'elles acquièrent leur admissibilité en travaillant un nombre de semaines moins grand que les autres prestataires.

Or les données préparées pour la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage démontrent clairement que c'est tout à fait le contraire. Le tableau S2.13 montre que, pour chaque catégorie d'âge, les femmes prestataires de l'assurance-chômage ont accumulé un plus grand nombre de semaines d'emploi assurables que les hommes.

Le tableau S2.14 montre que la durée moyenne de la période de prestations des femmes ne dépasse celle des hommes que dans le cas de deux tranches d'âge, celle des 15 à 19 ans et celle des 45 à 54 ans.

Le rapport Forget évite tout parti pris explicite à l'encontre des aspirations des femmes à l'emploi. De fait, il est rédigé dans un langage rigoureusement neutre. Cependant, la recommandation visant l'établissement d'un compte cumulatif d'emploi spécial comporte un fort parti pris systémique à l'encontre des femmes au travail.

Malgré le manque de preuves et malgré le fait qu'il ne soit plus socialement acceptable d'exercer une discrimination à l'égard des femmes au travail, il demeure beaucoup trop courant de voir des

projets de politique qui excluent le double rôle que jouent les femmes comme membres de la population active et comme principales responsables du soin des enfants.

Conséquences de l'annualisation

Réduction draconienne des prestations

La proposition aurait des conséquences désastreuses sur le plan humain. Suivant la formule d'annualisation proposée, plus de 78 % des prestataires actuels toucheraient moins de prestations et environ la moitié d'entre eux les verraient ramenées à moins de 100 \$ par semaine.

Ces réductions seraient subies par ceux-là mêmes dans notre société qui ont le plus besoin de l'assurance-chômage. Toutes les réductions seraient imposées aux prestataires qui justifient de moins de 47 semaines d'emploi dans l'année qui précède leur demande. C'est donc dire que l'on rendrait pratiquement négligeables les prestations accordées aux personnes qui justement courent le plus grand risque de se retrouver en chômage.

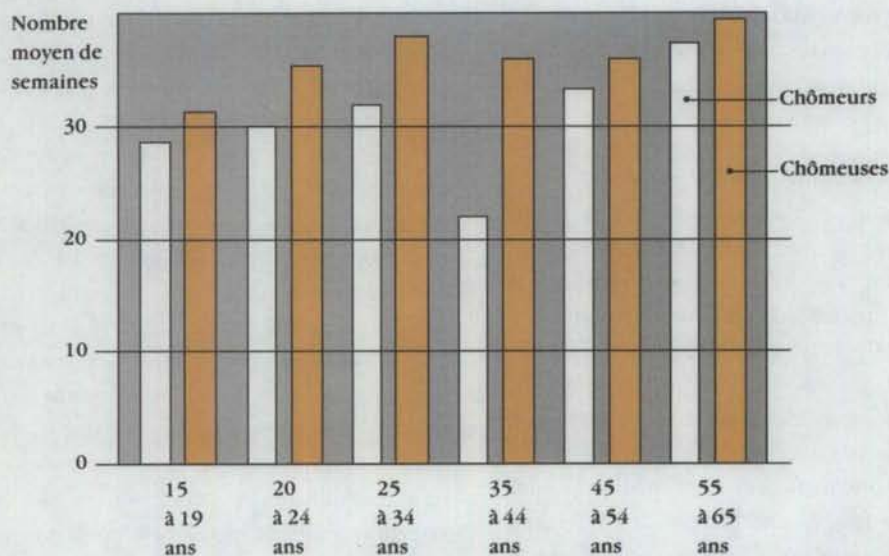
Selon les simulations effectuées par la Commission relativement à l'annualisation, la répartition des réductions des prestations se ferait comme l'indique le tableau S2.15.

Dans le cadre d'un régime d'assurance privé, une pratique consistant à réduire les prestations versées à mesure que s'accroît le risque serait considérée comme abusive. Dans le cas d'un régime d'assurance-chômage, pareille politique dénote simplement une profonde incompréhension de la raison d'être et de l'objet de l'assurance sociale.

Le but fondamental de tout régime public d'assurance-chômage est de répartir aussi largement que possible le risque de pertes financières dues au chômage, non pas d'obliger ceux qui risquent le plus d'en être victimes à assumer la plus grande part des coûts.

Le Régime canadien d'assurance-chômage reconnaît déjà au travailleur une certaine part de responsabilité pour ce qui est d'assumer les conséquences du chômage. Les prestations actuel-

Tableau S2.13
Durée de la période de référence selon le sexe
(en semaines)



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

lement versées ne correspondent qu'à 60 % de la rémunération assurable, obligeant ainsi le bénéficiaire à «s'auto-assurer» pour le reste. Ramener la protection effectivement offerte en deçà du seuil de 60 % est tout à fait inacceptable.

Le tableau S2.16 et le graphique S2.17 indiquent l'effet des changements dans les prestations sur les bénéficiaires de 1985.

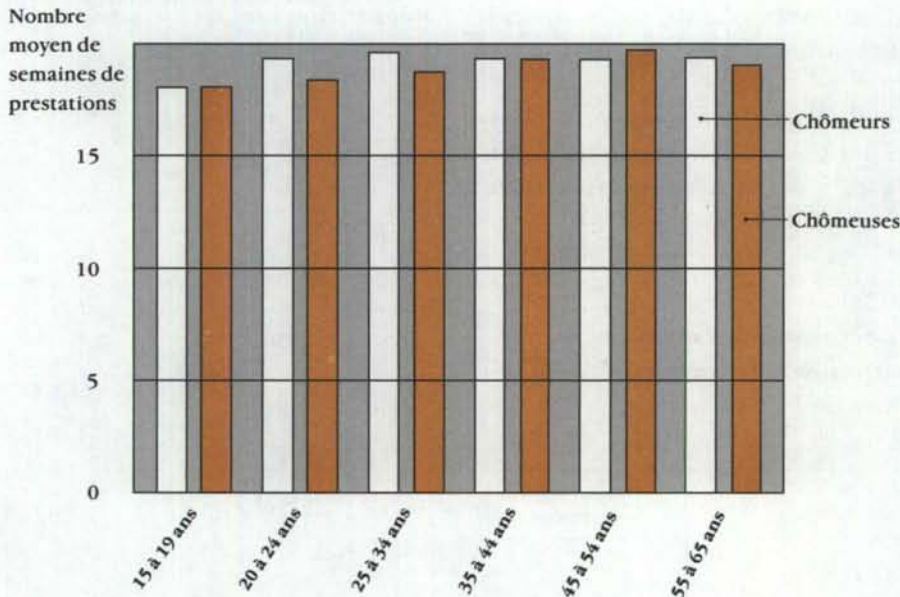
Est également inacceptable la façon dont ces réductions se répercuteraient sur les prestataires, compte tenu de leur niveau de rémunération. Selon les simulations effectuées pour la Commission, on estime que ce sont les prestataires qui gagnent entre 100 \$ et 200 \$ par semaine qui feraient les frais des diminutions les plus importantes, atteignant près de 39 %. Par contraste, les bénéficiaires dont le salaire hebdomadaire se chiffre à plus de 400 \$ subiraient des pertes de l'ordre de 22 % seulement. (Voir le tableau S2.18)

Les femmes seraient durement touchées

Étant donné que le revenu des femmes est, au départ, bien inférieur à celui des hommes, leurs prestations d'assurance-chômage sont forcément beaucoup plus faibles que celles touchées par les hommes et ce, peu importe le taux des prestations. Les femmes ne gagnent, de façon générale, que 60 % du salaire d'un homme. Par conséquent, les prestations qui leur sont versées correspondent à 60 % (ou 66,66 %) de 60 % du salaire d'un homme. C'est pour cette raison que les femmes sont plus vulnérables que les hommes aux réductions proposées dans les prestations d'assurance-chômage. (Voir le tableau S2.19)

Les réductions découlant de l'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et de l'adoption de la formule d'annualisation seraient particulièrement désastreuses pour les chômeuses. En vertu de ces

Tableau S2.14
Durée des prestations selon le sexe



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

changements, plus de 23 % de celles dont la période de prestations a pris fin en 1984 auraient touché des prestations hebdomadaires de moins de 50 \$. Par comparaison, moins de 13 % des hommes ayant bénéficié de l'assurance-chômage en 1984 auraient reçu des prestations inférieures à ce montant.

L'incidence de l'annualisation sur les régions

Dans un pays comme le nôtre, qui présente de grandes différences géographiques et climatiques, les disparités économiques régionales sont une réalité dont il faudra toujours tenir compte, à moins que nous soyons prêts à voir se dépeupler de grands coins du pays à mesure que leurs habitants migreront vers les villes au Centre et dans l'Ouest du Canada.

Tout au long de notre histoire, la politique économique du Canada a été très sensible aux besoins des régions. Nous avons tenté d'atténuer les inégalités entre ces dernières soit directement, grâce à la stimulation de l'emploi, soit indirectement, par la mise en place de programmes nationaux dont les avantages sont répartis également dans tout le pays. L'égalité économique est aussi un des grands principes du Régime d'assurance-chômage du Canada, et il a fallu, pour le respecter, modifier la Constitution canadienne afin d'instaurer un régime national fondé sur des normes uniformes.

L'idée voulant que les régions économiquement faibles du Canada devraient recevoir une plus grande part des prestations d'assurance-

Tableau S2.15
Variation des prestations résultant de l'annualisation, selon la période de référence

Semaines de travail	Variation des prestations
10	- 79 %
15	- 68 %
20	- 58 %
30	- 37 %
40	- 15 %
50	6 %
52	10 %

chômage est un principe que le régime actuel reconnaît parfaitement, et qui est généralement accepté par le public canadien comme l'un des coûts à payer pour faire partie de la Confédération.

Voici ce qu'a déclaré à ce propos la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (en 1940) :

«C'est non seulement un devoir national et une exigence de la plus élémentaire fierté, si tant est que le Canada veut mériter le nom de nation, d'assurer à ces gens un niveau de vie moyen et d'égales chances de réussite, mais c'est aussi un devoir que nous imposent l'équité et l'intérêt national; l'équité parce que ces gens ont été les victimes de programmes économiques d'ordre national qui ont enrichi d'autres régions et ont été adoptés dans l'intérêt commun.» (Volume II, p.133)

L'annualisation aurait des conséquences désastreuses sur l'économie des régions canadiennes aux prises avec un chômage élevé et compromettrait la notion même d'égalité régionale. Annualiser les prestations d'assurance-chômage

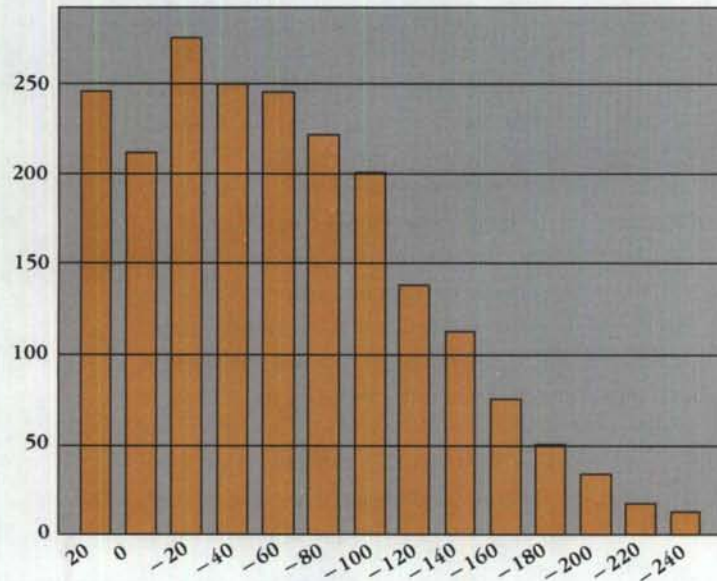
Tableau S2.16
Répartition des prestations selon l'annualisation

Variation des prestations hebdomadaires (en dollars de 1985)	Pourcentage cumulatif de la répartition
- 240 à - 220	0,0 %
- 220 à - 200	1,1 %
- 200 à - 180	2,9 %
- 180 à - 160	5,0 %
- 160 à - 140	9,2 %
- 140 à - 120	14,5 %
- 120 à - 100	21,4 %
- 100 à - 80	30,8 %
- 80 à - 60	41,0 %
- 60 à - 40	53,7 %
- 40 à - 20	67,2 %
- 20 à 0	76,8 %
0 à 20	93,2 %
20 à 40	100,0 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau S2.17

Répartition des prestations selon l'annualisation
(en milliers de prestataires)



Variation des prestations hebdomadaires (en dollars)

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau S2.18

Variation des prestations selon la rémunération

Rémunération hebdomadaire	Variation des prestations
De 0 à 100 \$	-36 %
100 \$ à 200 \$	-38 %
200 \$ à 300 \$	-36 %
300 \$ à 400 \$	-34 %
400 \$ à 460 \$	-26 %
460 \$ à 620 \$	-27 %
620 \$ à 770 \$	-27 %
770 \$ à 960 \$	-27 %
960 \$ et plus	-27 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau S2.19

Rémunération assurable et prestations hebdomadaires, selon la formule d'annualisation et le régime actuel, en 1984
(en dollars)

	Semaines d'emploi assurables						
	8 à 11	12 à 15	16 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 à 52
Rémunération assurable :							
Hommes	283,78	280,70	286,25	272,48	289,80	294,57	309,88
Femmes	195,65	197,18	201,28	189,58	193,12	205,75	238,73
Prestations selon le régime actuel :							
Hommes	170,27	168,42	171,75	163,49	173,88	176,74	185,93
Femmes	117,39	118,31	120,77	113,75	115,87	123,45	143,24
Prestations selon l'annualisation :							
Hommes	36,38	48,58	64,22	87,33	130,04	169,94	202,61
Femmes	25,08	34,13	45,16	60,76	86,66	118,70	156,09

Source : Statistique Canada.

Note : Il a été admis au départ que le nombre moyen de semaines de travail dans chacune des périodes ci-dessus correspondait à la valeur médiane.

constituerait en fait une forme perfide de pénalisation des régions à fort taux de chômage, et ce, de deux façons.

D'abord, par l'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, l'annualisation supprimerait du régime actuel les dispositions qui tiennent compte de la difficulté de trouver un emploi sur le marché du travail local qui compte déjà un grand nombre de chômeurs.

Deuxièmement, elle pénaliserait ceux qui sont incapables d'accumuler 52 semaines de travail pendant l'année qui précède leur demande et, à plus forte raison, les personnes habitant des régions économiquement faibles où les régimes de travail sont des plus instables.

Avec l'annualisation, la réduction globale des prestations, d'environ 30 %, aurait des conséquences disproportionnées dans les régions du Canada où le problème du chômage est particulièrement aigu.

Les simulations effectuées pour la Commission à partir des données de 1984, et dont les résultats ont été rajustés en fonction des données administratives de 1985, révèlent que les réductions proposées diminueraient d'environ 47 % les prestations versées dans les provinces de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Dans le cas de l'Ontario, les réductions correspondraient à moins de la moitié de ce pourcentage. Par ailleurs, en raison du ralentissement de l'industrie pétrolière dans l'Ouest du Canada, tout laisse croire, d'après les données de cette année, que la réduction aurait des conséquences similaires sur les prestations versées dans la province de l'Alberta. (Voir le tableau S2.20)

Il va sans dire que des réductions de cette envergure seraient catastrophiques pour l'économie des provinces de l'Atlantique et pour l'Est du Québec.

Tableau S2.20

Répercussions de l'annualisation, de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et taux de chômage par province en 1985

Province	Taux de chômage	Variation des prestations		
		Annualisation	Suppression des prestations de prolongation (chômage régional)	Variation nette
Terre-Neuve	20,6 %	-8 %	-48 %	-52 %
Île-du-Prince-Édouard	12,8 %	-4 %	-47 %	-49 %
Nouvelle-Écosse	13,0 %	-20 %	-44 %	-56 %
Nouveau-Brunswick	14,9 %	-4 %	-34 %	-37 %
Québec	12,8 %	-3 %	-33 %	-35 %
Ontario	9,1 %	-2 %	-24 %	-25 %
Manitoba	8,3 %	-5 %	-22 %	-26 %
Saskatchewan	8,0 %	-11 %	-23 %	-27 %
Alberta	11,1 %	8 %	-28 %	-23 %
Colombie-Britannique	14,2 %	5 %	-33 %	-29 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Note : La variation nette ne correspond pas à la somme des variations découlant de l'annualisation et de la suppression des prestations de prolongation, la seconde étant calculée, en plus des cotisations, sur les recettes générales.

Tableau S2.21
Répartition par province, selon
l'annualisation et
le régime actuel, en fonction de la période
de référence, de la durée des prestations et
de la rémunération hebdomadaire
 (en millions de dollars)

Province	Régime actuel	Proposi- tion Forget	Variation	Variation en pour- centage
Terre-Neuve	460	220	-240	-52 %
Île-du-Prince-Édouard	90	40	-50	-56 %
Nouvelle-Écosse	380	240	-140	-37 %
Nouveau-Brunswick	470	240	-230	-49 %
Québec	2 890	1 890	-1 000	-35 %
Ontario	2 160	1 620	-540	-25 %
Manitoba	270	200	-70	-26 %
Saskatchewan	220	160	-60	-27 %
Alberta	740	570	-170	-23 %
Colombie-Britannique	1 260	890	-370	-29 %
Total	8 940	6 090	-2 370	-32 %
Semaines d'emploi assurables :				
Moins de 20	2 000	580	-1 420	-71 %
20 à 29	2 500	1 250	-1 250	-50 %
30 à 39	1 210	870	-340	-28 %
40 à 49	1 180	1 120	-60	-5 %
50 et plus	2 070	2 260	190	+9 %
Durée des prestations (en semaines) :				
1 à 10	260	200	-60	-23 %
11 à 20	830	590	-240	-29 %
21 à 30	1 440	920	-520	-36 %
31 à 40	2 030	1 160	-870	-43 %
41 et plus	4 410	3 210	-1 200	-27 %
Rémunération hebdomadaire :				
200 \$ et plus	1 080	670	-410	-34 %
201 à 400 \$	4 660	3 040	-1 620	-35 %
400 \$ et plus	3 230	2 370	-860	-33 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

L'annualisation et le régime actuel : sommaire

Le tableau S2.21 résume les effets de la proposition Forget dans chaque province et pour diverses catégories de prestataires.

Ces données font voir l'incidence qu'aurait l'annualisation sur les travailleurs ayant des régimes de travail instables. (Notons que les réductions les plus sensibles sont subies par ceux qui comptent le moins de semaines d'emploi assurables.) Le tableau met aussi en relief l'impact de la proposition sur les gagne-petit. Les bénéficiaires dont la rémunération assurée hebdomadaire est inférieure à 200 \$ subiraient une réduction de l'ordre de 40 % dans les prestations qui leur sont versées. Par contre, ceux qui gagnent un revenu supérieur à 400 \$ se verraient imposer une réduction de 22 %.

Étant donné que l'incidence de l'annualisation sur les prestations dépend du nombre moyen de semaines d'emploi assurables, elle variera aussi d'une année à l'autre en fonction des taux de chômage.

Le tableau S2.22 présente des estimations concernant l'effet des réductions, pour la période allant de 1973 à 1986.

Lorsque les taux de chômage sont élevés, le chômage touche un plus large segment de la population active. Les prestataires de l'assurance-chômage, dans l'ensemble, sont des travailleurs qui ont eu une plus longue durée d'emploi pendant la période visée. Selon le régime d'annualisation, plus la proportion des prestataires justifiant d'un grand nombre de semaines d'emploi pendant la période de référence est élevée, plus le montant moyen des prestations est élevé.

Étant donné que le taux de chômage actuel se situe aux environs de 10 %, la réduction moyenne des prestations, selon nos estimations, serait de l'ordre de 34 % à 35 %.

Hausse des dépenses provinciales au titre de l'aide sociale

La réduction des prestations d'assurance-chômage aura aussi des conséquences appréciables sur les organismes de bien-être qui œuvrent au niveau provincial et local. Au cours des audiences, la Commission a été saisie de problèmes qui se posent déjà dans le régime actuel, notamment du fait qu'un retard dans le versement des prestations d'assurance-chômage occasionne des difficultés

Tableau S2.22
**Réduction estimative des prestations
 d'assurance-chômage, de 1973 à 1986**

Année	Taux de chômage national	Réduction des prestations
1973	5,5 %	37,8 %
1974	5,3 %	38,2 %
1975	6,9 %	37,9 %
1976	7,1 %	35,4 %
1977	8,1 %	37,2 %
1978	8,3 %	33,0 %
1979	7,4 %	34,1 %
1980	7,5 %	28,2 %
1981	7,5 %	26,5 %
1982	11,0 %	25,4 %
1983	11,9 %	23,7 %
1984	11,3 %	30,5 %
1985 ^a		
1986 ^b	10,0 %	34,4 %

a Données non disponibles.

b De janvier à mars exclusivement.

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

bureaux locaux du bien-être et que les budgets de l'aide sociale sont durement mis à contribution lorsqu'un grand nombre de personnes dans une localité ont épuisé leur droit aux prestations d'assurance-chômage.

L'annualisation aggraverait énormément ces problèmes en réduisant leurs prestations en deçà du niveau des allocations de bien-être social pour une forte proportion des prestataires. Les autorités provinciales et locales en matière de bien-être se verraient confrontées à un grand nombre de bénéficiaires de l'assurance-chômage dont les prestations sont à ce point faibles qu'ils doivent se rabattre de toute façon sur l'aide sociale.

Selon les estimations du rapport Forget lui-même, le nombre de prestataires recevant moins de 100 \$ par semaine triplera. (Chapitre 7)

En partant de l'hypothèse, très prudente, que la proportion de bénéficiaires de l'assurance-chômage qui ont actuellement recours à l'aide sociale restera la même à l'avenir, on estime que le coût global de l'aide sociale augmentera de 486

millions de dollars. Ce sont les administrations provinciales qui devront supporter la moitié de cette hausse, qui surviendra, pour l'essentiel, dans les régions économiquement faibles.

Les gagne-petit acculés à la misère

L'annualisation des prestations d'assurance-chômage aggraverait sensiblement le problème de la pauvreté au Canada. C'est un fait indéniable. Les effets de la réduction des prestations seront surtout ressentis par les personnes qui ont déjà de la difficulté à trouver et à conserver un emploi et par celles dont la rémunération, lorsqu'elles parviennent à travailler, est bien inférieure à la moyenne nationale.

Le nombre de personnes et de familles vivant sous le seuil de la pauvreté augmentera. Il en sera également ainsi du nombre de personnes et de ménages qui devront compter sur l'aide sociale. Et dans plusieurs provinces, ceux qui, maintenant, arrivent tout juste à joindre les deux bouts, en travaillant lorsqu'ils peuvent trouver un emploi et en recourant à l'assurance-chômage quand il n'y a pas de travail, finiront par devoir vivre dans la rue et se nourrir à la soupe populaire. Dans le cas de beaucoup d'entre eux, les prestations passeront d'un minimum vital à seulement quelques dollars par semaine, beaucoup moins que ce qu'il faut pour vivre.

L'incidence économique des réductions est évidente. Moins évidentes peut-être, mais tout aussi importantes, sont les conséquences sociales de l'annualisation. Les salariés qui ne peuvent pas obtenir suffisamment de travail dans une année devront compter sur le bien-être social. Au lieu de toucher les prestations auxquelles ils auraient droit à titre de travailleurs en chômage, ils devront se contenter de prestations d'aide sociale. C'est ainsi qu'une bonne proportion de petits salariés seront obligés de vivre aux dépens de l'État.

Pour compenser l'effet que les principales recommandations de son rapport auraient sur les personnes les plus démunies, la Commission propose une vague formule de supplément de rémunération. Dans les premières ébauches de son rapport, la Commission avait mis de l'avant une formule bien précise, mais tellement inadéquate qu'elle en a supprimé toute mention dans les versions ultérieures par crainte de se mettre dans une situation gênante.

Cette formule prévoyait une réduction substantielle des dépenses à engager pour un groupe de personnes légèrement plus large que celui qui souffrirait le plus de l'annualisation.

L'impossible se produit : la formule proposée est aussi complexe que le régime actuel

La complexité du régime actuel est sans contredit l'aspect dont les participants aux audiences tenues à la grandeur du Canada se sont le plus souvent plaints. Les normes variables d'admissibilité et les innombrables dispositions régissant les divers types de prestations ont été vivement critiquées, surtout par les employeurs. Les syndicats, pour leur part, ont souligné que les travailleurs font souvent les frais des erreurs que commettent leurs employeurs en remplissant les formulaires.

La proposition Forget éliminerait nombre des dispositions administratives du régime qui sont à l'origine de ces plaintes — du même coup, cependant, elle supprimerait aussi une bonne partie du régime lui-même.

En fait, cette proposition substituerait aux modalités actuelles du régime un nouvel ensemble de règles, non moins complexes, qui risquent de s'avérer encore plus encombrantes pour les employeurs et les travailleurs.

En ce qui concerne la norme d'admissibilité de 350 heures, il faudrait que les employeurs tiennent pour les fins de l'assurance-chômage des registres détaillés de toutes les heures travaillées. En vertu des nouvelles règles concernant le travail pendant une période de prestations, il faudrait que le montant des prestations versées soit rajusté chaque fois que change la rémunération gagnée par le prestataire, si modeste soit-elle.

Pour les prestataires, la situation serait encore plus confuse qu'elle ne l'est déjà. Dans le régime actuel, la rémunération hebdomadaire habituelle leur fournit un bon indice quant au niveau des prestations auquel ils peuvent s'attendre; suivant la proposition de la Commission Forget, par contre, le prestataire n'aurait sans doute aucune idée du montant des prestations hebdomadaires auquel il a droit.

Voici quels seraient les calculs à effectuer :

- 1 Déterminer le montant total de la rémunération assurable (horaire) pour les 52 semaines qui précèdent.

- 2 Diviser ce montant par 52.

- 3 Multiplier le quotient obtenu par 66,66 %.

Un prestataire n'ayant pas accès à toutes ces informations pourrait toujours se faire une idée approximative des prestations qui lui sont payables; pour ce faire, il lui suffirait de multiplier sa rémunération assurable, d'après le dernier chèque de paye, par le nombre de semaines de travail accomplies au cours de l'année qui précède, de diviser ce produit par 52 et de calculer les deux tiers de ce montant.

Un jeu d'enfant, n'est-ce pas?

Outre ces inconvénients, un grand nombre de bénéficiaires de l'assurance-chômage seraient obligés de se rendre à un bureau du bien-être pour y déposer une demande d'aide.

En ce qui concerne la prise en compte du revenu de pension pour les fins de l'assurance-chômage, la proposition imposerait encore d'autres formalités administratives, autant aux employeurs qu'aux travailleurs, comme nous l'exposons plus loin dans la section 4 du présent chapitre.

L'incitation au travail

L'un des arguments souvent invoqués en faveur de l'annualisation concerne l'incitation au travail.

Or, le régime de prestations annualisées que propose la Commission comporte en soi des problèmes à cet égard. En effet, en réduisant les prestations en deçà du niveau des allocations d'aide sociale pour bon nombre de bénéficiaires, il obligera beaucoup de petits salariés à avoir recours à l'aide sociale, par nécessité économique. Les statistiques révèlent que les hommes et les femmes aptes au travail qui reçoivent des prestations de bien-être sont beaucoup moins susceptibles d'être réembauchés dans les deux années qui suivent le moment où ils ont cessé de travailler que les bénéficiaires de l'assurance-chômage.

Qui plus est, si un trop grand nombre de sans-emploi touchent des prestations hebdomadaires d'assurance-chômage tout à fait dérisoires, on risque de voir et les prestataires et les administrateurs du régime ne plus accorder beaucoup d'importance aux exigences concernant la recherche d'un emploi. Il est peu probable que les bénéficiaires se donneront la peine de se soumettre à ces exigences simplement pour conserver des

prestations hebdomadaires de 25 \$ lorsqu'ils doivent de toute façon recourir à l'aide sociale et que cela peut aisément leur coûter 25 \$ par semaine, dans bien des régions du Canada, pour se mettre activement à la recherche d'un emploi. Par ailleurs, ce serait un non-sens que les administrateurs du régime consacrent beaucoup d'énergie à la mise en application de ces exigences dans le cas de prestataires qui ne touchent que 25 \$ par semaine.

En transformant le régime actuel, qui protège tous les travailleurs canadiens, en un régime qui ne saurait répondre qu'aux besoins de ceux qui risquent le moins d'être victimes du chômage, la réduction proposée des prestations compromet le rôle vital que joue le Régime d'assurance-chômage pour ce qui est d'inciter les gens à travailler et à rester sur le marché du travail.

Une des questions précises soulevées au cours des audiences relativement à l'incitation au travail portait sur les périodes d'emploi qui viennent s'insérer dans une période de prestations. En vertu des dispositions actuelles, le prestataire qui accepte un emploi à plein temps de courte durée risque de se trouver en plus mauvaise posture que s'il n'avait pas travaillé du tout.

Par exemple, un prestataire qui prend un emploi à plein temps et se fait licencier par la suite sera considéré comme un réitérant à moins qu'il n'ait eu la prévoyance de faire bloquer le versement des prestations avant de prendre le nouvel emploi. En effet, un bénéficiaire qui est devenu admissible aux prestations d'assurance-chômage à la suite d'une période d'emploi de 12 semaines et qui prend ensuite un emploi de 6 semaines ne serait pas en droit de présenter une seconde demande.

La proposition du rapport Forget concernant la récupération, par le biais de l'impôt, des deux tiers de la rémunération touchée pendant une période de prestations, jusqu'à concurrence du montant total des prestations versées, aurait réellement pour effet de dissuader le bénéficiaire de prendre un emploi à temps partiel pendant qu'il touche des prestations. À l'heure actuelle, un bénéficiaire peut gagner une rémunération correspondant à 25 % de ses prestations, sans être pénalisé. Selon la proposition de la Commission Forget, il faudrait qu'un prestataire gagne un

salaire équivalant à 75 % de ses prestations hebdomadaires pour conserver 25 % des prestations auxquelles il a droit.

La proposition engendrerait aussi un véritable fouillis administratif. Selon le régime actuel, pour autant que soit respectée la marge de 25 %, le revenu gagné pendant une période de prestations peut varier, sans que le montant des prestations s'en trouve changé. Suivant la règle du 1/3, qu'introduit le rapport Forget, le montant des prestations changerait constamment en fonction de la rémunération.

Enfin, s'il est permis aux prestataires de continuer de toucher des prestations à titre de supplément de revenu, comme le propose le rapport, on pourrait en venir à accorder des prestations à des personnes qui, à toutes fins pratiques, ont un emploi à plein temps. Bien que les auteurs de la proposition affirment que les prestations seraient interrompues dès que le bénéficiaire atteint le stade de l'«emploi à plein temps», ils ne fournissent pas de détails sur les mécanismes du processus. Par ailleurs, nous voyons mal comment il serait possible de déterminer ce seuil d'une façon équitable et sans alourdir indûment le processus administratif.

Le travail à temps partiel : une demi-mesure

Sans doute que l'un des changements les plus importants survenus dans la structure de l'emploi au Canada, depuis les quinze dernières années, réside dans la multiplication du nombre d'emplois à temps partiel. Le rapport Forget recommande un certain assouplissement des règles visant les travailleurs à temps partiel, notamment la réduction de la norme minimale pour la faire passer de 15 à 8 heures d'emploi par semaine.

Cependant, cette recommandation ne tient pas compte d'un problème de première importance. C'est pratique courante, dans le secteur bancaire et celui du commerce au détail, d'embaucher des employés à temps partiel pour juste un peu moins de 15 heures par semaine afin de contourner les exigences du régime actuel quant à la cotisation de l'employeur.

Étant donné que les employeurs, selon la proposition Forget, n'auraient pas à verser des cotisations pour des semaines pendant lesquelles un employé a travaillé moins de huit heures, il

seront fortement tentés de rabaisser à cette limite les heures hebdomadaires de travail qu'ils offrent à leurs employés. Il s'ensuit que les travailleurs à temps partiel en souffriront.

De plus, la proposition n'offre aucun avantage aux travailleurs qui occupent plusieurs emplois respectant chacun la limite de huit heures, mais dont le nombre total d'heures d'emploi dépasse ce seuil.

Le traitement des travailleurs âgés, de l'indemnité de cessation d'emploi, des pensions de retraite et le Compte cumulatif d'emploi

Les auteurs du rapport Forget justifient leur traitement particulièrement dur des chômeurs à risque élevé parce que, entre autres, ils souhaitent expressément accorder une aide supplémentaire aux travailleurs âgés. C'est la seule manifestation de sensibilité aux besoins de quelque groupe de chômeurs que ce soit.

Toutefois, même dans ce cas, l'attitude punitive fondamentale et le manque de compréhension même rudimentaire du fondement de l'assurance sociale et des besoins réels des chômeurs dont le rapport fait état l'emportent.

La Commission traite les travailleurs âgés de façon ambivalente. En recommandant la création d'un compte cumulatif d'emploi, elle prétend reconnaître les besoins spéciaux des travailleurs âgés en matière d'adaptation.

Cependant, les recommandations qu'elle formule sur la façon de traiter le revenu de pension attaquent directement la seule aide à l'adaptation qui est, à l'heure actuelle, offerte aux travailleurs âgés.

La décision concernant l'indemnité de cessation d'emploi est particulièrement révélatrice. En recommandant que le versement des prestations soit retardé jusqu'à l'épuisement de l'indemnité de cessation d'emploi, la proposition oblige les travailleurs à épuiser leurs propres ressources au titre de l'adaptation avant de pouvoir bénéficier du régime public universel. Cette proposition vaut quand même mieux que le règlement révisé qui, de fait, donne valeur de rémunération à l'indemnité de cessation d'emploi, mais elle n'est pas conforme à la notion d'assurance-chômage en tant qu'assurance plutôt qu'aide sociale.

L'indemnité de cessation d'emploi n'est pas un revenu. Il s'agit plutôt d'un montant versé à un travailleur pour l'indemniser de la perte d'un *avoir*, son droit à l'emploi.

Le principe même de l'assurance sociale, c'est que les bénéficiaires ne devraient pas être tenus de se défaire de tous leurs avoirs avant d'être admissibles à des prestations. Cependant, c'est exactement ce que prescrit la proposition au sujet des indemnités de cessation d'emploi.

La façon proposée de traiter l'indemnité de cessation d'emploi a également un caractère arrogant que nous trouvons choquant. Les recommandations relatives à l'indemnité de cessation d'emploi et au compte cumulatif d'emploi, prises ensemble, disent en essence aux employeurs et aux gouvernements qui versent une indemnité de cessation d'emploi : « Nous qui sommes des sages, nous avons décidé que notre approche au regard de l'adaptation des travailleurs âgés est meilleure que la vôtre, aussi, nous allons annuler la vôtre et la remplacer par la nôtre. »

Notre société offre assez peu de ressources pour favoriser l'adaptation des travailleurs âgés. L'approche adoptée dans la proposition est mesquine, contradictoire et punitive.

Les travailleurs âgés qui ont été licenciés ont des besoins spéciaux. L'assurance-chômage et les programmes complémentaires d'adaptation de la main-d'œuvre peuvent jouer un rôle important à condition qu'ils soient suffisamment souples pour être vraiment utiles. Cependant, il est insensé d'utiliser le Règlement sur l'assurance-chômage pour empiéter sur les indemnités spéciales de cessation d'emploi, qu'elles aient été versées unilatéralement par les employeurs, en vertu de négociations patronales-syndicales, ou aux termes de la législation provinciale concernant les normes d'emploi.

La recommandation concernant les pensions de retraite est un classique du genre. Plutôt que d'établir une distinction précise entre la notion d'un revenu de pension (découlant d'un emploi antérieur) et la rémunération provenant d'un emploi actuel, les auteurs du rapport Forget s'empêchent à essayer de produire une formule qui semble différente de la proposition controversée du gouvernement, mais qui aboutit au même résultat.

La recommandation formulée consiste à maintenir la politique notoire adoptée par le gouvernement en janvier 1986 au sujet du revenu de pension. Le seul changement proposé, c'est que les cotisations d'assurance-chômage payées au cours d'un emploi ultérieur soient ajustées pour tenir compte du fait que les prestations futures éventuelles seront réduites proportionnellement au revenu de pensions touché. Cette proposition ne règle rien et ne sera satisfaisante pour personne.

En outre, il est difficile d'imaginer comment les employeurs se débrouilleront avec des taux de cotisation fixés selon les revenus de pension découlant d'un emploi antérieur de leurs employés ainsi que leur rémunération actuelle.

La proposition relative aux pensions de retraite en dit long sur la démarche ainsi que sur le fond des travaux de la Commission. Celle-ci a entendu les présentations de centaines de personnes touchées par les changements se rapportant au traitement du revenu de pension, lesquels ont pris effet en janvier 1986. Cela a été de loin le principal sujet de préoccupation soulevé aux audiences.

Ceux qui ont manifesté leur opposition aux changements représentaient un très large éventail de la population, depuis des agents de police et des militaires à la retraite, qui se plaignaient d'être, en fait, exclus du régime une fois leur retraite prise, jusqu'à des représentants syndicaux et des employeurs, qui ont vu des propositions de retraite anticipée minutieusement formulées devenir tout à fait désuètes avec l'adoption de changements altérant sensiblement la situation économique des personnes ayant pris une retraite anticipée.

En essence, le rapport Forget dit à tous ces Canadiens d'aller voir ailleurs. En donnant à la pension de retraite valeur de rémunération, bien que, au cours d'un emploi ultérieur, les cotisations soient réduites, le rapport appuie la politique actuelle du gouvernement en dépit d'une opposition publique très répandue.

La proposition concernant les pensions de retraite révèle trois éléments importants au sujet du rapport Forget et du processus qui a amené la Commission à formuler ses recommandations. Par son refus de comprendre la notion selon laquelle les pensions de retraite sont une rémunération

différée qui n'a rien à voir avec l'emploi actuel, la Commission trahit le caractère superficiel d'une bonne partie du raisonnement qui sous-tend son rapport. Par son acharnement calculé à l'égard des chômeurs âgés qui tentent de s'adapter au licenciement, elle illustre l'envers fondamentalement méprisant du beau discours des technocrates qui transpire dans tout le texte. Par ses recommandations qui s'opposent directement à ce qui lui a été présenté au cours des audiences, elle démontre un mépris total à l'endroit du processus d'audiences publiques et de ceux qui ont pris la peine de se présenter devant la Commission.

Le Compte cumulatif d'emploi a l'air d'être une bonne idée. C'est la seule nouvelle proposition du rapport qui concerne les travailleurs âgés; ce compte permettrait aux travailleurs qui ont accumulé de nombreuses années de service d'amasser les prestations supplémentaires d'assurance-chômage au cours de leurs années de travail. Cependant, quel rapport y a-t-il entre la prolongation des prestations versées aux travailleurs qui ont été employés continuellement pendant au moins 10 ans et l'assurance-chômage? Qu'est-il advenu des prétendus «principes d'assurance» dont se serait inspirée la principale proposition du rapport? Comment justifie-t-on le refus d'accorder une prolongation de prestations aux travailleurs mêmes (ceux dont l'emploi a été irrégulier) qui ont le plus besoin d'aide spéciale à l'adaptation?

Un examen plus minutieux de la proposition relative au compte cumulatif d'emploi fait ressortir d'autres problèmes.

Pour être admissible, un employé devrait travailler pendant 26 années entières (soit 2 080 heures, selon la définition) sur un total de 30 années. Si, pour une raison ou une autre, l'employé n'est pas membre de la population active pendant plus de 4 ans ou si, pendant 4 ans, il ne travaille pas à longueur d'année, il ne peut plus remplir les conditions requises pour obtenir le maximum des prestations du compte cumulatif d'emploi.

Étant donné la fréquence et la durée des mises à pied dans l'industrie au Canada, cette exigence empêcherait probablement la plupart des travailleurs dans ce secteur d'activité d'être admissibles à des prestations totales, surtout si l'on considère que le temps passé à suivre des programmes de formation serait susceptible de compter comme

du temps où le travailleur n'aurait pas fait partie de la population active d'après les définitions utilisées dans le rapport.

En outre, la restriction concernant les personnes «ne faisant pas partie de la population active» empêcherait, de fait, toute femme quittant un emploi pour avoir des enfants et s'occuper d'enfants d'âge préscolaire de recevoir des prestations entières. Ce dont notre société a le moins besoin, ce sont d'autres programmes auxquels sont incorporées des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes.

Et à quoi ont droit les travailleurs chanceux qui remplissent les conditions relatives aux prestations du compte cumulatif d'emploi? À pas grand chose. Les prestations ne seraient utilisables que pour compléter les prestations d'assurance-chômage ou pour prolonger une période de prestations afin que la personne concernée puisse suivre des cours de formation. Elles ne seraient pas offertes pour faciliter la transition de l'emploi à la retraite ni pour favoriser la mobilité.

Étant donné les restrictions concernant l'admissibilité et l'utilisation du compte, l'idée n'est pour ainsi dire bonne à rien; c'est un emballage attirant, mais vide.

Même si le Compte cumulatif d'emploi n'était pas limité par les restrictions que comporte la recommandation du rapport Forget, l'idée même a été mal conçue. En partant du fait que les travailleurs âgés font face à des problèmes spéciaux d'adaptation, nous demandons pourquoi l'aide spéciale fournie aux travailleurs âgés devrait être limitée à ceux qui ont eu la chance d'avoir un emploi régulier pendant la plus grande partie de leurs années de travail?

Une des choses qu'on peut apprendre des autres programmes fédéraux concernant les travailleurs âgés, c'est que ces derniers n'entrent pas facilement dans des catégories. Certains ont besoin de peu d'aide à l'adaptation, d'autres de beaucoup d'attention personnelle. À notre avis, il est absurde de vouloir traiter tant de situations différentes au moyen d'un programme, aussi limité soit-il, qui n'accomplit rien d'autre que de jeter une quantité limitée d'argent à des gens. Il faut prendre leurs problèmes bien plus au sérieux.

Un rapport qui ne tient pas ses promesses

Le rapport Forget est un document profondément troublant. Il est rempli d'hypothèses erronées ou totalement inexactes. Il ne témoigne d'aucun effort sérieux pour comprendre ce que représente l'assurance-chômage pour les Canadiens ni pour faire état de leurs vues dans les recommandations qu'il contient.

Une bonne partie du raisonnement exposé dans le rapport se fonde soit sur les mythes répandus au sujet de l'assurance-chômage, dont la fausseté se dégagerait immédiatement des données, même si l'on n'y jetait qu'un coup d'œil furtif, soit sur des hypothèses relatives au comportement humain et à la motivation, qui sont tout simplement ridicules.

Loin de répondre aux questions qui sont au cœur du débat sur l'assurance-chômage, on ne les a même pas posées.

Les auteurs du rapport Forget recommandent de faire d'importantes réductions au programme, mais n'enquêtent que de la façon la plus superficielle sur les répercussions de ces recommandations sur la population.

Les membres de la Commission ne se contentent pas d'envisager de dévaster le cœur même du Régime de l'assurance-chômage, mais ils effleurent constamment des idées et des programmes à la limite de leur mandat. Ils se penchent sur des questions de compétence provinciale en matière d'éducation et d'aide sociale et offrent de vagues conseils sur les orientations à imprimer à la politique générale.

À la veille de produire l'avant-dernière version du rapport, on a inventé un projet de supplément du revenu à l'intention des gagne-petit et on l'a inséré dans le rapport. L'idée n'en avait jamais même été étudiée à la Commission. Quand il est devenu évident que les montants qui étaient proposés étaient si peu élevés que le résultat serait gênant, les chiffres ont été éliminés et la recommandation ramenée à une proposition en vue de mesures à prendre à l'avenir. Elle ne mérite pas d'être prise au sérieux par qui que ce soit.

Le rapport est également un ramassis d'idées folles. Une vive recommandation en faveur de

l'«économie de partage» est soudainement apparue dans une ébauche du rapport et elle figure encore dans le rapport définitif, bien que cet élément n'ait jamais été examiné aux réunions de la Commission, n'ait jamais été mentionné aux audiences publiques et n'ait pas fait l'objet d'une évaluation dans aucune des recherches de la Commission. Le fait qu'une telle idée démantèlerait le système de fixation des salaires utilisés dans la plupart des pays occidentaux et qu'elle ait fait l'objet de vives critiques de la part de politiciens de toutes tendances n'a même pas justifié qu'on procède à une étude plus poussée.

Les arguments présentés à l'appui de la proposition principale visant l'annualisation des prestations sont fallacieux à dessein. Des chiffres sont cités pour comparer le régime actuel avec l'annualisation. Ceux qui se rapportent au régime actuel laissent commodément de côté les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et minimisent ainsi de beaucoup toutes les répercussions. Cependant, les exemples qui servent à illustrer, dans le texte, l'annualisation sont tous des cas qui ne sont possibles que si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional existent.

Le rapport manque de logique. Pour introduire la principale proposition, les auteurs citent, au chapitre 7, des questions soulevées aux audiences à propos des récentes modifications apportées au Régime d'assurance-chômage.

«Les innombrables modifications apportées au régime au cours des années ont été considérées comme des compromis sur le plan politique, qui ont altéré les objectifs du régime et en ont sapé les principes sous-jacents.»

Le rapport recommande ensuite la destruction du régime.

À aucun endroit le rapport n'est-il plus pris au piège de sa propre logique que lorsqu'il traite du système de fixation de taux de cotisation particu-

liers. Il présente une défense tonitruante d'une mise en commun des risques aussi étendue que possible.

«De tout temps, le Canada a appuyé une vaste mise en commun des risques, y compris les arrêts de rémunération ainsi que les pertes d'emploi, et cette tradition devrait être maintenue. La mise en commun de ces divers risques ne devrait pas être amoindrie par le système de fixation de taux de cotisation particuliers.»

Voilà de belles paroles, mais que signifient-elles dans un rapport où l'on recommande que les travailleurs courant le plus grand risque de perdre leur emploi soient, de fait, éliminés du Régime d'assurance-chômage?

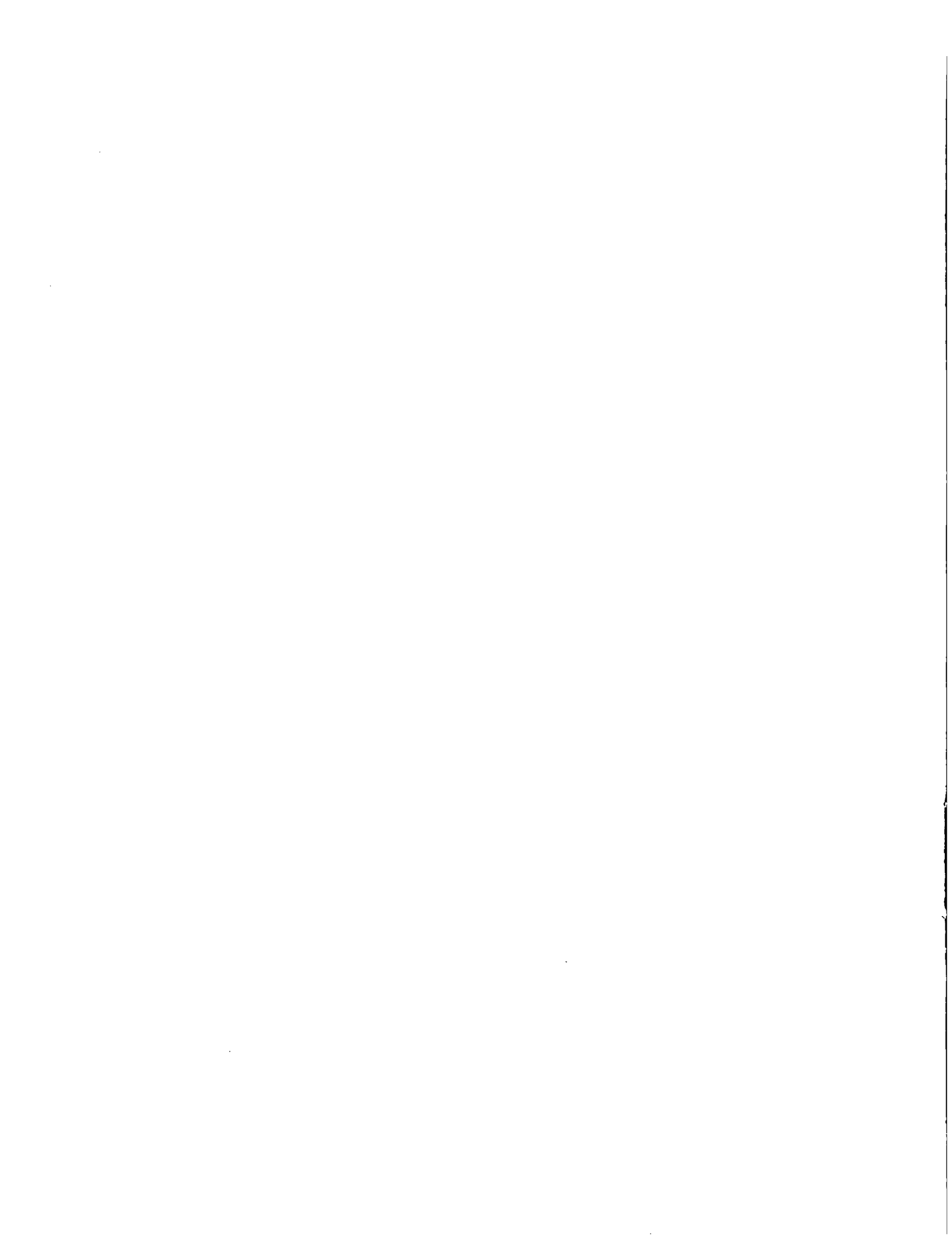
En outre, nous nous étonnons de l'hypocrisie qui consiste à s'opposer à un système de taux particuliers de cotisations d'employeurs tout en imposant une forme très poussée de fixation de taux particuliers de prestations, en réduisant les prestations de tous ceux qui, à un moment ou à un autre, se sont trouvés en chômage.

Le processus suivi par la Commission d'enquête a été tout à fait insuffisant. Aucun effort sérieux n'a été déployé pour trouver un moyen de concilier les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs à propos de ce qui est, tout compte fait, un programme pour les travailleurs.

La Commission n'ayant pas réussi à convenir d'une position unanime, la décision concernant l'avenir de l'assurance-chômage est entre les mains des Canadiens, et particulièrement entre celles de leurs représentants élus. Nous sommes déçus de n'avoir pu, en tant que groupe, offrir plus d'aide pour indiquer où se trouvent les positions communes. Nous espérons que la critique du rapport Forget qui figure dans le présent chapitre, ainsi que les recommandations contenues dans les chapitres 3 à 7, faciliteront ce processus de prise de décisions.

Notes

- 1 Les effets de l'annualisation sur les prestations et le nombre de prestataires ont été calculés à l'aide du modèle de simulation du régime d'assurance-chômage dont la Commission d'enquête s'est servie. Les calculs s'appuient sur les données des prestataires de 1984, modifiées pour rendre compte des tendances de l'emploi en 1985.
 - 2 Social Planning Council of Metropolitan Toronto, *Social Infopac*, 1984.
 - 3 *Ibid.*
 - 4 Les dépenses se répartissent de la façon suivante : alimentation 18,3 %, logement 18,9 %, dépenses ménagères 4,8 %, transport 8,8 % (frais d'automobile seulement), soins médicaux 2,3 %, impôts 13,9 %, sécurité 2,7 %, éducation 0,7 %, pour un total de 70,4 %. Ne figurent pas ici les dépenses d'immobilisations, les produits de beauté, etc.
-



Chapitre 3 : Proposition de rechange – répondre aux besoins des gens

Pourquoi réparer ce qui marche bien?

Le Régime d'assurance-chômage est d'importance vitale pour tous les travailleurs canadiens. Pour ceux qui sont en chômage, c'est une source essentielle de revenu. Pour ceux qui ne le sont pas, il représente la sécurité. Le régime a démontré son utilité. Au cours de la longue récession des années 80. Au plus fort de celle-ci, plus de 3 millions de Canadiens par année s'en prévalaient. Même à l'heure actuelle, alors que le prétendu redressement est déjà bien amorcé, plus de 2,5 millions de Canadiens doivent compter sur l'assurance-chômage. Ce qui s'est essentiellement dégagé des audiences de la Commission d'enquête, et ce qui est le cœur de notre proposition de rechange, c'est que l'assurance-chômage joue le rôle qui lui a été dévolu. Le système est foncièrement sain; tout ce qu'il faut, c'est l'améliorer et le renforcer de façon telle qu'il puisse atteindre son objectif fondamental d'une manière moins compliquée et plus équitable.

L'assurance-chômage est un programme vulnérable, et le sera toujours, à notre avis. Il est vulnérable sur le plan politique parce que c'est le seul programme d'assurance sociale qui, de droit, verse des prestations à un groupe défavorisé de travailleurs. Ceux qui estiment que les personnes défavorisées n'ont pas de droits et ne devraient pas en avoir ne s'accommoderont jamais de l'assurance-chômage.

L'assurance-chômage est également vulnérable aux agissements des technocrates, qui croient toujours avoir une meilleure idée ou qui estiment qu'il devrait y en avoir une. Le chômage est si répandu et le Régime d'assurance-chômage si vaste que les bricoleurs de programme, avec leurs montagnes de statistiques, leurs théories complexes, leurs hypothèses fantastiques au sujet de la motivation et du comportement humain ainsi que leur ignorance scandaleuse de la façon dont vivent les travailleurs canadiens ordinaires, s'en donnent à cœur joie.

De par sa nature, le Régime d'assurance-chômage sera toujours en butte aux critiques d'intérêts puissants qui réclameront d'importantes compressions. L'objectif principal d'organismes comme la Commission d'enquête devrait être de mettre ces intérêts en perspective, de donner enfin aux membres les moins écoutés de notre société la possibilité de se faire entendre, et de trouver un juste milieu.

Au lieu de cela, la plupart des commissaires n'ont entendu que les intérêts les plus influents et ont recommandé que les prestations subissent les plus fortes compressions jamais envisagées. Du même coup, ils ont succombé à la tentation du changement pour le changement, donnant libre carrière aux technocrates et créant un monstre.

Si l'on examine de près les changements apportés à l'assurance-chômage au cours des 15 dernières années, on voit nettement que ce sont toujours les plus influents qui ont été écoutés. De nombreuses coupures ont été apportées au régime depuis sa modernisation en 1971. Nous avons profité de l'enquête qu'on nous a demandé de mener à bien pour nous pencher sur les coupures et sur les changements effectués, pour examiner certains des problèmes qui en ont découlé, pour rétablir l'équilibre lorsque les coupures ont été excessives et pour envisager une refonte tenant compte de l'évolution survenue dans la conjoncture économique depuis la fin des années 60.

Nos divergences avec les autres commissaires portent sur des points fondamentaux :

- 1 Nous ne sommes pas d'avis qu'il est justifié d'imposer des compressions au régime.
- 2 Nous ne pouvons accepter que soient effectuées d'importantes réductions dans les prestations versées aux travailleurs qui ont le plus besoin de la sécurité économique que l'assurance-chômage peut leur offrir, soit à ceux qui ne peuvent travailler à temps plein et à longueur d'année.

- 3 Nous estimons que le projet d'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional est en puissance un désastre économique pour la région de l'Atlantique, pour de grandes parties du Québec ainsi que pour les régions rurales et du Nord du reste du Canada. Selon nous, cette proposition dément aussi la notion qu'un ensemble disparate de régions puisse constituer un pays.
- 4 À notre avis, c'est une grave erreur que de découpler le taux de chômage d'avec les cotisations et les prestations d'assurance-chômage.

Un régime foncièrement sain

Le Régime d'assurance-chômage a été remanié en profondeur en 1971. C'était un grand pas en avant. Les prestations ont été augmentées de façon significative et liées à la rémunération hebdomadaire réelle. On a porté le taux de base des prestations à 66,66 % de la rémunération, créé un plus large éventail de prestations, et assuré les arrêts de rémunération dus au licenciement, à la maladie et à la maternité.

À notre avis, un des éléments marquants de la refonte de 1971 a été l'établissement d'un lien entre, d'une part, la durée des prestations et le financement par l'État et, d'autre part, la situation du marché du travail que reflète le taux officiel de chômage. Le financement gouvernemental des prestations était déclenché lorsque le taux de chômage dépassait 4 %. Pour la première fois, on reconnaissait qu'un taux de chômage excédant ce niveau n'était pas imputable aux employeurs ni aux travailleurs et que le gouvernement devait, en toute logique, assumer les dépenses qui en découlaient.

D'autres progrès importants ont caractérisé le programme de 1971 :

- la protection était généralisée. En 1971, l'admissibilité a été élargie à la plupart des Canadiens travaillant dans une relation employeur-employé, soit à environ 90 % de la population active rémunérée par rapport aux 80 % touchés par la législation précédente;
- le taux de prestation de base était fixé à 66,66 % de la rémunération hebdomadaire assurable;

- des prestations étaient versées aux travailleurs en chômage pour raisons de maternité ou de maladie;
- la protection s'appliquait aux travailleurs de plus de 65 ans;
- le financement gouvernemental des prestations était lié à la situation du marché du travail (reflété par le taux de chômage);
- la période ouvrant droit aux prestations était réduite. À compter de 1971, la norme d'admissibilité était de huit semaines d'emploi assurables pour les prestations ordinaires et de 20 semaines pour les prestations de maladie, de maternité et de retraite. Avant 1971, il fallait justifier de 30 semaines d'emploi assurables au cours des deux années précédentes;
- la période d'admissibilité aux prestations était relevée à un niveau approprié, passant en 1971 à un maximum de 58 semaines selon une structure à quatre phases;
- le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable était automatiquement indexé en fonction d'une moyenne mobile des salaires établie sur huit ans.

De 1976 à 1986, les modifications annuelles apportées à la législation ont affaibli le nouveau régime mis sur pied en 1971. Le niveau et la durée des prestations ont été diminués, et les critères d'admissibilité resserrés. On a également changé à plusieurs reprises les dispositions relatives au financement afin d'alléger le fardeau financier qu'imposait au gouvernement l'augmentation du chômage.

Ayant évalué l'état du Régime d'assurance-chômage au milieu des années 80, nous sommes persuadés que les caractéristiques fondamentales du régime établi en 1971 sont encore valables aujourd'hui (voir à l'annexe B la description du programme tel qu'il est en 1986). Le grave chômage des dernières années a mis en évidence l'importance vitale d'un programme qui remplace, de droit, les revenus pendant les périodes de chômage. Étant donné l'ampleur du chômage au Canada ces dernières années, l'assurance-chômage a bien démontré son utilité. En plus d'assurer à des millions de Canadiens une protection essentielle du revenu, le régime a protégé de la ruine des collectivités entières.

Nous savons que depuis 1971, le régime n'est plus en mesure d'offrir une rémunération de remplacement aussi généreuse, la période ouvrant droit à des prestations ayant été allongée, et le taux des prestations, baissé.

Nous savons également que ces mêmes diminutions des prestations ont rendu le régime extrêmement complexe. Des éléments, tels que la norme variable d'admissibilité, les diverses normes d'admissibilité s'appliquant aux différents genres de prestations et aux différentes catégories de prestataires, le fait de considérer comme rémunération l'indemnité de cessation d'emploi et le revenu de pension ont compliqué le régime tant pour les travailleurs, les chômeurs et les employeurs que pour ses administrateurs. La complexité croissante de ce dernier, conjuguée au fait que les prestataires ne sont pas toujours pleinement informés de leurs droits et obligations, a, à son tour, engendré d'autres problèmes. Le principe selon lequel les prestations constituent un droit a été sapé. C'est ainsi que s'est accumulé un énorme arriéré d'appels entraînant des retards pouvant aller jusqu'à un an.

Les améliorations que nous recommanderons renforceront les caractéristiques fondamentales du régime établi en 1971; en outre, elles traduisent l'évolution de la composition de la population active. Par exemple, un nombre croissant de Canadiens travaillent à temps partiel. Les règles actuelles concernant le minimum d'heures de travail et de rémunération hebdomadaire excluent de la protection de l'assurance chômage de nombreux travailleurs à temps partiel.

Le nombre de familles monoparentales augmente. Qui plus est, comparativement à 1971, il y a beaucoup de familles dans lesquelles les parents exercent tous deux un emploi rémunéré. À l'heure actuelle, l'assurance-chômage ne compense pas suffisamment les pertes de revenu dues à la maternité ou au soin des enfants d'âge préscolaire.

Éléments fondamentaux de l'assurance-chômage

Lorsqu'on envisage d'apporter des modifications au régime d'assurance-chômage, il ne faut pas perdre de vue les principes sur lesquels il repose.

En premier lieu, l'assurance-chômage est une assurance sociale. Elle a pour objet de mettre en

commun, parmi un nombre aussi vaste que possible de travailleurs, le risque de perte de leur rémunération hebdomadaire. Comme le chômage menace tous et chacun, l'assurance-chômage devrait également être accessible à tous. Les bénéficiaires éventuels, qu'ils courent un risque élevé ou faible, devraient tous être traités de la même façon.

En deuxième lieu, les prestations devraient être fonction de la rémunération, de façon à limiter la baisse éventuelle du niveau de vie des personnes concernées, et il faudrait établir leur montant selon une période pertinente au regard de la période de rémunération de la plupart des Canadiens.

Ce n'est pas par accident que l'assurance-chômage se fonde sur la rémunération hebdomadaire. C'est en effet sur une base hebdomadaire que la plupart des Canadiens établissent leur budget de dépenses quotidiennes.

En troisième lieu, la durée de la période de prestations devrait se rapporter tant à la durée d'emploi qu'à la conjoncture économique. De cette façon, dans des circonstances par ailleurs identiques, le régime offrira des prestations plus élevées à ceux qui ont les plus longs antécédents de travail.

Aussi, en couplant la durée maximale de la période de prestations au taux de chômage, on tient compte de ce qui est évident, à savoir qu'il est plus difficile de trouver un emploi (il faut plus de temps) lorsque la conjoncture économique est déprimée que pendant des périodes de plein emploi relatif.

En quatrième lieu, les prestations d'assurance-chômage sont un droit pour tout chômeur admissible.

Cette façon de concevoir l'assurance-chômage, comme un droit social, devrait se refléter dans tous les aspects du régime, autant dans sa conception que dans la législation, en passant par les rapports entre les administrateurs du régime et ses clients.

Le débat concernant les objectifs de l'assurance-chômage au regard des individus et de la société en général repose sur l'incapacité ou le refus de comprendre la façon dont l'assurance-chômage s'intègre au système canadien de sécurité du revenu et au réseau de services sociaux. Cer-

tains refusent avec obstination d'établir une distinction entre :

- 1 d'une part, les programmes d'assurance sociale, tels que l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et l'indemnisation des victimes d'accidents du travail, qui visent à remplacer la rémunération en cas de chômage, à la retraite ou à la suite d'un accident du travail; et
- 2 d'autre part, les programmes de revenu minimum, tels que l'aide sociale, le Supplément de revenu garanti et un revenu annuel garanti, qui visent à empêcher que des personnes soient totalement démunies.

Ces genres de programmes diffèrent à plusieurs égards, et de façon importante. L'assurance sociale remplace la rémunération. Les prestations sont généralement versées à titre de droit comme suite à certaines éventualités. Le Régime d'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada, par exemple, ont été conçus pour des personnes qui touchent un revenu provenant d'un emploi. Leur objectif n'est pas de redistribuer les revenus entre les couches plus favorisées aux moins favorisés de la société.

Par contre, les programmes d'aide sociale visent à fournir un revenu minimum, au profit de groupes particuliers de personnes qui sont «dans le besoin». Ainsi, le versement de prestations dépend d'un examen des ressources, des moyens ou des besoins des éventuels bénéficiaires. Dans ce cas, la redistribution des revenus est habituellement un des objectifs. Le refus de faire la distinction entre ces deux genres de programmes s'est traduit par de mauvaises décisions.

Si l'actuel Régime d'assurance-chômage est inéquitable, ce n'est pas parce que les prestataires sont particulièrement aisés, mais bien parce que bon nombre des familles canadiennes les plus

pauvres le sont précisément parce que leurs membres sont ou trop âgés, ou handicapés, ou surchargés par la garde des enfants pour travailler suffisamment et pouvoir ainsi être admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Le Régime d'assurance-chômage vise à remplacer une partie du salaire hebdomadaire en cas de chômage. Son objet n'est pas de fournir à tous les Canadiens un revenu minimum ni de redistribuer la richesse.

L'absence de distinction précise entre programmes d'assurance sociale et programmes de revenu minimum, quand on analyse la question de l'assurance-chômage, se reflète dans les modifications qu'il est proposé d'apporter à celle-ci. Dans l'actuel Régime d'assurance-chômage, le seul élément important lié au revenu réside dans la surtaxe spéciale de 30 % qui frappe les prestations d'assurance-chômage versées aux personnes ayant gagné plus de 38 000 \$ dans l'année.

Bon nombre des modifications à l'assurance-chômage récemment proposées ne tiennent pas compte de la différence des objectifs visés respectivement par les programmes d'assurance sociale et les programmes de revenu minimum. On ne peut les intervertir sans sacrifier d'importants objectifs. Le Régime d'assurance-chômage remplit à l'égard des travailleurs sans emploi une fonction essentielle qui ne peut être remplacée par des propositions d'aide sociale ou des propositions analogues de revenu garanti. La nécessité de prévoir un revenu annuel garanti n'est pas niée pour autant; ce que l'on veut faire valoir c'est que l'objectif d'un programme de revenu annuel garanti ou d'un programme amélioré d'aide sociale ne peut être atteint aux dépens de l'assurance-chômage ni d'autres programmes liés à la rémunération.

Chapitre 4 : La réforme que nous proposons

Nos objectifs de réforme

Nous étions guidés par trois considérations prépondérantes lorsque nous avons fixé nos objectifs de réforme du Régime d'assurance-chômage.

Premièrement, les propositions de réforme doivent tenir compte des problèmes que pose le régime, tels qu'ils sont vécus par les personnes qui ont affaire avec le régime chaque jour, en tant qu'employeur ou en tant que salarié. Nous devons essentiellement nous préoccuper des personnes que le régime est censé servir.

Deuxièmement, les propositions de réforme doivent tenir compte du rôle important que joue l'assurance-chômage dans l'économie canadienne. L'assurance-chômage est loin d'être un programme secondaire, où que ce soit au Canada. Dans les provinces de l'Atlantique et dans certaines régions du Québec, en particulier, le régime est un élément essentiel du développement régional au Canada.

Troisièmement, le travail de cette Commission ne doit pas être pris isolément. La présente enquête n'est pas unique. Elle est la dernière d'une longue série d'enquêtes sur l'assurance-chômage. Il serait donc illogique de faire des recommandations sans tenir compte des débats, des décisions, des progrès, des retraits et des compromis qui ont résultés de ces enquêtes.

Nous voulons, tout particulièrement, que les appels aux coupes sombres dans le Régime d'assurance-chômage soient placées dans le contexte des compressions financières et des mesures restrictives dont ont fait l'objet, pendant plus d'une décennie, les réformes de 1971. Si notre rapport dénote une certaine impatience à l'égard des partisans de compressions sensibles, c'est qu'au moment des réformes des années 1970 et du début des années 1980, ces derniers s'en sont visiblement donné à cœur joie. Il est temps de ramener le régime à ses objectifs de base et de l'orienter en

fonction des besoins des personnes qu'il est censé servir.

Dans la discussion et les recommandations qui suivent, nous visons les objectifs suivants :

- 1 axer davantage le régime sur les besoins réels des chômeurs;
- 2 assouplir le régime pour qu'il épouse plus étroitement la conjoncture économique;
- 3 simplifier le régime;
- 4 éliminer les restrictions et les règles qui sont carrément irrationnelles;
- 5 moderniser les prestations de parent;
- 6 assouplir l'administration du régime et définir les responsabilités en les inscrivant dans la Loi; assurer une souplesse au niveau de l'administration pour régler les problèmes quotidiens; doter employeurs et salariés d'un rôle décisif dans l'administration du régime; donner des garanties protégeant le régime contre des changements constants dictés par des raisons d'ordre politique;
- 7 établir les modalités de financement en fonction d'une participation des employeurs et des salariés et de la responsabilité prise par l'État en ce qui concerne les conditions économiques du pays;
- 8 établir des programmes complémentaires et les coordonner avec l'assurance-chômage pour répondre aux besoins auxquels celle-ci ne peut pas répondre.

Pour déterminer le rôle et les objectifs de l'assurance-chômage, il est important de ne pas perdre de vue les gens que le régime est censé servir. Pour beaucoup de personnes, particulièrement les plus défavorisées qui ont l'habitude de lutter pour subvenir aux besoins de leur famille, l'assurance-chômage c'est l'espoir au lieu d'un sentiment d'échec total.

Un régime d'assurance-chômage équitable et réaliste peut donner une chance de rester un membre actif de la société. Une aide financière et

des programmes complémentaires comme la formation, l'aide à la mobilité, les programmes à l'intention des jeunes, l'aide à l'adaptation des travailleurs âgés, les programmes de garderie et des normes de travail sont nécessaires pour aider les travailleurs à réintégrer la population active.

Dans la société canadienne, telle que nous la voyons, le rôle de l'assurance-chômage est primordial. Nous pensons qu'un des principaux objectifs de la Confédération canadienne est de promouvoir le développement économique, social et culturel de la nation ainsi que le bien-être de tous les Canadiens et l'égalité des chances pour tous, de quelque région qu'ils soient, notamment l'accès à un travail rémunéré, à de justes conditions de travail, à un niveau de vie décent, à la sécurité, à l'éducation, au repos et aux loisirs.

Une des caractéristiques d'un pays industriel moderne est le souci qu'a la collectivité, dans son ensemble, de la sécurité et du bien-être de l'individu et de la famille. Un régime d'assurance-chômage fort en est un élément clé.

La structure du Régime d'assurance-chômage

Il ressort de cette évaluation du Régime d'assurance-chômage faite au milieu des années 1980 que la structure du régime est solide. La crise du chômage des dernières années ne fait que renforcer ce point de vue. Face à l'ampleur qu'a pris le chômage au Canada depuis quelques années, le régime a largement fait ses preuves et démontré qu'il permet réellement de faciliter l'adaptation des travailleurs au marché du travail. Grâce au régime, non seulement trois millions de Canadiens par an ont bénéficié d'une protection essentielle du revenu, mais encore des collectivités entières ont échappé à un désastre économique.

Bien que la protection offerte par le régime ait été réduite depuis 1971, suite à diverses modifications comme un rallongement de la période ouvrant droit aux prestations (qui était à l'origine une norme uniforme de huit semaines) et le rabaissement du taux des prestations hebdomadaires de 66,66 % à 60 %, aucune modification de fond n'a été apportée à la structure du régime.

Il s'agit donc de le simplifier et de rétablir l'équilibre détruit par les compressions successives des prestations qui ont été imposées durant les années 1970.

Une norme d'admissibilité uniforme de dix semaines

La profusion des normes d'admissibilité du régime actuel est l'un des principaux facteurs de complexité. Il y a une norme d'admissibilité de 20 semaines pour les «personnes qui deviennent membres de la population active»; une norme variable d'admissibilité pour les «réitérants»; une norme variable d'admissibilité «ordinaire» de 10 à 14 semaines selon le taux de chômage qui prévaut dans la région d'où provient la demande; une norme spéciale d'admissibilité de 20 semaines pour les prestations de maladie ou de maternité.

La distinction entre la norme d'admissibilité aux prestations de maladie et de maternité d'une part et la norme d'admissibilité aux prestations ordinaires d'autre part est spécieuse. Dans le cas des prestations de maternité, la distinction est carrément discriminatoire à l'égard des femmes. Ce point a été soulevé dans le rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité (Comité Boyer) «Égalité pour tous» (p. 14-15).

Recommandation

- S1.1** Nous recommandons que la norme d'admissibilité aux prestations de maladie et de maternité soit conforme aux normes d'admissibilité aux autres prestations.
- S1.2** Nous recommandons également que les diverses normes d'admissibilité fixées en fonction du taux de chômage régional et de la catégorie des prestataires soient supprimées. La norme d'admissibilité devrait être uniforme et fixée à dix semaines pour toutes les catégories de prestataires.

Le retour à une norme uniforme d'admissibilité n'est peut-être pas un changement aussi radical pour les bénéficiaires des prestations ordinaires qu'il semble l'être. En octobre 1986, une norme d'admissibilité de plus de 10 semaines n'était appliquée que dans 14 des 48 régions économiques de l'assurance-chômage et la norme maximale de 14 semaines dans 3 seulement.

Notre proposition permettrait de simplifier le régime et d'éliminer les distinctions arbitraires et injustifiables qui existent actuellement entre les diverses catégories de prestataires.

Une période de prestations simplifiée

La période de prestations est actuellement déterminée conformément au tableau S4.1. Outre le maximum fixé pour chaque phase, le total des prestations hebdomadaires ne doit pas dépasser 50.

Le principal objectif que nous poursuivons avec une réforme de la période de prestations était de simplifier les règles tout en préservant la relation entre l'admissibilité aux prestations et la durée d'emploi des travailleurs dans les régions à chômage élevé.

La distinction entre les deux phases qui sont fonction de la durée d'emploi ne se justifie pas à notre avis. Pourquoi, après 26 semaines, une semaine de travail donnerait-elle droit à 2 fois moins de prestations qu'une semaine de travail comprise dans les 26 premières semaines d'emploi? Il n'y a pas de réponse évidente à cela.

Nous recommandons par conséquent de regrouper les première et deuxième phases en une seule liée à la durée d'emploi, une semaine d'emploi ouvrant droit à une semaine de prestations, jusqu'à concurrence de 39 semaines.

Cette modification tiendrait compte, en partie, de l'évolution de la nature du chômage au Canada. En effet, la durée moyenne du chômage qui était de 13 semaines au milieu des années 1970 est actuellement de 26 semaines.

Comme nous l'avons dit et répété, nous sommes entièrement en faveur de la formule actuelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional qui lie la période des prestations au taux de chômage.

Recommandation

S2 Nous recommandons que la formule actuelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soit conservée, mais que les distinctions administratives entre les deux «phases» soient éliminées. En outre, nous recommandons que la phase de prolongation soit appelée phase de prolongation fondée sur la situation du marché du travail pour mettre en évidence le lien avec la situation du marché du travail, mesurée par le taux de chômage.

Avec un maximum de 39 semaines pour les prestations ordinaires, fondées sur la durée d'emploi, et un maximum de 32 semaines pour la

phase de prolongation fondée sur la situation du marché du travail, il nous paraît difficile de justifier l'imposition d'un maximum global de 50 semaines pour l'ensemble de la période de prestations. En imposant un tel maximum, les prestataires qui vivent dans des régions à chômage élevé sont privés des prestations de prolongation.

Recommandation

S3 Nous recommandons que le maximum global limitant la période de prestations à 50 semaines soit éliminée. Cette mesure permettra de porter le maximum de la période de prestations à 71 semaines.

Cette modification ne devrait avoir qu'une incidence financière minime puisqu'elle ne toucherait que les travailleurs des régions à chômage élevé qui justifient de plus de 20 semaines d'emploi assurables et épuisent leurs prestations.

Tableau S4.1

Catégories actuelles de prestations

Catégorie de prestations	Formule	Nombre maximum de semaines
Prestations ordinaires	Une semaine par semaine de travail au cours de la période de référence de 52 semaines, jusqu'à concurrence de 26 semaines	25 semaines
Prolongation fondée sur la durée d'emploi	Une semaine par période additionnelle de deux semaines de travail au cours de la période de référence de 52 semaines, en plus des 26 semaines de base	13 semaines
Prolongation fondée sur le taux de chômage régional	Deux semaines par demi-point de pourcentage au-delà d'un taux de chômage régional de 4 %	32 semaines

Le délai de carence

Le délai de carence de deux semaines prévu par le régime actuel crée des difficultés inutiles pour les chômeurs.

Lorsqu'on y ajoute les lenteurs administratives qui font que les chèques arrivent plusieurs semaines en retard, souvent beaucoup de familles sont forcées de demander des prestations d'aide sociale en attendant de recevoir leurs chèques d'assurance-chômage. Un régime d'assurance-chômage qui oblige les gens à demander l'aide sociale avant de recevoir leurs prestations n'atteint tout simplement pas son but.

De longues périodes d'attente avant de recevoir des prestations de maladie et de maternité ne peuvent se justifier, même pas à la lumière du délai de carence de deux semaines imposé pour les prestations ordinaires. Nous aurions préféré éliminer complètement le délai de carence dont la seule justification est qu'il endiguerait le nombre de demandes qui ne manqueraient pas de monter en flèche, les gens pouvant trouver un travail immédiatement choisissant plutôt de demander des prestations.

Toutefois, nous reconnaissons que la suppression du délai de carence soulèverait une forte opposition et créerait des problèmes de coordination des prestations de maladie versées dans le cadre du Régime d'assurance-chômage et des régimes privés d'indemnisation en cas de maladie et d'accident.

Recommandation

- S4.1 Nous recommandons un délai de carence de deux semaines pour les prestations ordinaires;
 - S4.2 un délai de carence d'une semaine pour les prestations de maladie;
 - S4.3 l'élimination complète du délai de carence pour les prestations de maternité et de parent;
 - S4.4 la garantie que le versement de prestations commencera dans la semaine qui suit la demande;
 - S4.5 et le versement des prestations d'assurance-chômage à la fin de la première semaine d'admissibilité, puis toutes les deux semaines par la suite.
-

Une nouvelle formule de calcul du maximum de la rémunération assurable

Beaucoup de travailleurs ne bénéficient pas d'une protection adéquate à cause de l'actuel mode de

calcul du maximum de la rémunération assurable. Ce maximum devrait être haussé pour qu'un pourcentage plus élevé de la rémunération totale des prestataires soit assuré. Le chômage est beaucoup plus généralisé maintenant qu'il ne l'était en 1971. Le régime devrait donc assurer une plus grande partie de la rémunération. En élargissant l'assiette du régime, on améliorerait également le financement de celui-ci.

Recommandation

- S5 Nous recommandons que le maximum de la rémunération assurable établi chaque année soit fixé à 125 % de la moyenne mobile de la rémunération calculée sur 8 ans.
-

Ce système est utilisé dans certaines provinces pour calculer le maximum de la rémunération assurable par la Commission des accidents du travail. Si on adopte le même système, la rémunération assurable par le Régime d'assurance-chômage serait suffisant par rapport aux prestations versées aux chômeurs.

Si l'on appliquait cette formule en 1986, le maximum de la rémunération assurable dépasserait d'environ 25 % le maximum actuel.

Un taux de prestations de 66,66 %

Les prestations d'assurance-chômage ne représentent actuellement que 60 % de la rémunération assurable moyenne. Cela signifie qu'une personne qui perd son emploi, demande et reçoit des prestations d'assurance-chômage subira une perte de revenu d'au moins 40 %. De plus, le délai de carence de deux semaines réduit le taux de remplacement actuel à moins de 60 %. Pour les travailleurs dont la rémunération est supérieure au maximum de la rémunération hebdomadaire assurable, le taux de remplacement est encore plus bas. Enfin, les prestataires doivent rechercher activement un emploi, remplir des cartes de déclaration et accepter les offres d'emploi convenable, «l'emploi convenable» étant défini en fonction d'une échelle de rémunération qui diminue à mesure que la période de prestations se prolonge.

Le montant des prestations d'assurance-chômage est peu élevé par rapport à la rémunération perçue avant la période de chômage. D'ailleurs, le niveau réel des prestations payées est

également faible dans l'absolu. Les travailleurs dont la rémunération assurable est égale au maximum de la rémunération hebdomadaire assurable, soit 495 \$ par semaine, ont une rémunération sensiblement équivalente au revenu hebdomadaire moyen et reçoivent donc une prestation hebdomadaire maximale de 297 \$. Le montant moyen des prestations payées en 1985 ne s'élevait qu'à 190 \$ par semaine. Pour donner un ordre de grandeur, cela représente nettement moins que le loyer mensuel moyen payable au Canada en 1985, qui est de 370 \$.

La notion d'une assurance-chômage permettant de maintenir un train de vie opulent est sans fondement. L'assurance-chômage n'est pas conçue pour éliminer la pauvreté, mais il n'en est pas moins frappant que le montant moyen des prestations reçues par ceux qui en ont bénéficiée pendant une année entière est inférieur au seuil de pauvreté établi par Statistique Canada pour les personnes célibataires vivant en milieu urbain au Canada, exception faite des plus petites villes.

La *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, dans sa version originale, prévoyait deux taux de prestations : un taux de 75 % pour les prestataires avec personnes à charge et un taux de 66,66 % pour les autres. En 1976, ce taux double à été remplacé par un taux unique de 66,66 % pour tous les prestataires. En 1979, ce taux unique était réduit à 60 %.

Le taux double impliquait une évaluation des besoins du prestataire, qui n'a pas sa place dans un régime d'assurance fondé sur la rémunération et qui serait justement critiquée comme une forme de discrimination en raison de la situation familiale. Il est normal qu'il y ait un taux uniforme de prestations pour tous les prestataires. En imposant un taux uniforme, on reconnaît le fait que la relation d'emploi existe uniquement entre les travailleurs *individuels* et leur employeur, et que c'est un travailleur *individuel* qui perd sa rémunération à cause du chômage.

À notre avis, la réduction du taux de remplacement de 66,66 % à 60 % en 1979 était trop forte. Avec un taux de 66,66 %, on demande déjà aux travailleurs d'assurer eux-mêmes un minimum de 35 % de leur revenu, si l'on tient compte du délai de carence. Le taux actuel des prestations fixé à

60 % exige des travailleurs qu'ils assurent eux-mêmes au moins 42 % de leurs revenus. C'est trop.

Recommandation

S6 Nous recommandons que le taux des prestations soit porté à 66,66 %.

Pensions, indemnité de départ et indemnité de congés payés

Les décisions du gouvernement de compter l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés aux fins du calcul des prestations d'assurance-chômage, à compter de mars 1985 ainsi que le revenu de pension depuis janvier 1986, ont soulevé plus de controverses, provoqué plus de démarches personnelles et fait l'objet de plus de lettres que toute autre question examinée par la Commission d'enquête.

Ce n'est que juste. Tenir compte de ce genre de revenu pour réduire les prestations est illogique, injuste et mal vu par le public. Il n'y a pas l'ombre d'un doute que la seule raison de ce changement était la perspective alléchante pour le ministre des Finances de pouvoir prendre 100 millions de dollars dans la poche des chômeurs sans créer trop de remous dans le public. Il s'est bien trompé.

La question n'aurait même jamais dû être soulevée. La politique qui avait été modifiée n'était en vigueur que depuis septembre 1982 et elle avait été adoptée à ce moment-là avec l'appui des employeurs et des travailleurs, pour simplifier l'application de l'article de la loi dans lequel était définie la «rémunération».

Dans une note de service datée de septembre 1982, le commissaire pour les employeurs, Monsieur W. E. McBride, expliquait les raisons du changement.

Les dispositions du règlement actuel ont causé bien des difficultés et entraîné des frais excessifs pour les travailleurs, les prestataires et la Commission de l'emploi et de l'immigration. Notamment :

- Relevé d'emploi difficile à remplir pour les employeurs; les erreurs faites sur le relevé d'emploi ont entraîné des trop-payés et des moins-payés de prestations se chiffrant par centaines de millions de dollars, ce fait étant confirmé par le Vérificateur général;

- frais d'administration excessifs pour les employeurs en raison du temps nécessaire pour remplir les relevés d'emploi et faire les vérifications ultérieures en cas d'erreur;
- problèmes de plus en plus fréquents en raison des interprétations diverses données à ces paiements effectués à la cessation d'emploi.

Pour ces raisons et d'autres encore, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a approuvé la modification du Règlement. Les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 5 septembre 1982, date à partir de laquelle la plupart des sommes reçues au moment de la mise à pied ou de la cessation d'emploi, ou payables après celles-ci, ne seront plus considérées comme une rémunération assurable aux fins de l'assurance-chômage.

Moins de trois ans après, cette décision était annulée, ce qui a ajouté à la confusion et aux difficultés qui devaient être éliminées par les dispositions réglementaires entrées en vigueur le 5 septembre 1982.

Ces nouvelles dispositions sont particulièrement injustes à l'égard des travailleurs ayant de longs états de service. Au moment de leur licenciement, ils peuvent avoir droit à une indemnité de départ importante et pourraient utiliser cette somme pour subvenir à leurs besoins pendant qu'ils suivent des cours, se recyclent ou s'installent ailleurs. Or, à cause des dispositions réglementaires actuelles, ils sont obligés d'utiliser leur indemnité de départ pour assurer leur subsistance quotidienne.

Il est tout à fait illogique d'inclure le revenu de pension ainsi que l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés dans le revenu, et à ce titre, de répartir ces sommes aux fins du calcul des prestations d'assurance-chômage. Le but d'une telle répartition est de régler le problème de la *rémunération* perçue pendant qu'un prestataire touche des prestations, pour garantir que les prestations sont payées à des gens qui sont en chômage et à la recherche d'un emploi et non pas à des gens qui travaillent.

Les pensions, l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés ont une chose en commun. Elles ont toutes été gagnées *avant* la cessation d'emploi. Une pension est un revenu tiré d'un fonds auquel a cotisé un salarié pendant qu'il travaillait. L'indemnité de congés payés est un

droit acquis pendant la période d'emploi, qui peut être utilisée sous forme de «congés payés» ou, dans certains cas être placée dans un fonds de fiducie spécial. L'indemnité de départ est versée aux travailleurs ayant de longues années de service pour compenser la perte des droits acquis pendant leur période d'emploi. Cette indemnité est gagnée par le salarié pendant qu'il travaille. Elle est versée à la cessation d'emploi pour permettre aux travailleurs âgés de faire face aux problèmes spéciaux d'adaptation auxquels ils sont confrontés. C'est un capital, et non pas un revenu. Ces sommes font partie des avantages acquis et se retrouvent dans le Règlement uniquement parce qu'elles sont payées au moment de la cessation d'emploi.

Ces sommes ne sont pas une rémunération perçue après la cessation d'emploi. Il est donc illogique de les traiter en tant que telle.

C'est non seulement illogique, mais aussi très injuste. Un grand nombre de travailleurs, particulièrement dans l'industrie lourde, ont pris une retraite anticipée en pensant qu'ils pourraient compléter leur pension de retraite en occupant des emplois peu rémunérés après leur retraite et donc être admissibles aux prestations d'assurance-chômage s'ils se trouvaient en chômage.

Des milliers d'autres travailleurs des Forces armées et de la police doivent prendre leur retraite bien avant l'âge normal de la retraite. Ces «retraités» sont censés trouver un autre emploi après leur «mise à la retraite». Si leur pension de retraite est considérée comme un revenu, ils n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage.

C'est la seule forme de revenu non liée à la rémunération régulièrement perçue qui soit comprise dans le calcul de la rémunération assurable. Les revenus de placement ou les revenus d'un REÉR, qui sont indirectement liés à l'emploi et acquis avant la cessation d'emploi, ne sont pas compris dans ce calcul. Il n'est pas juste de prendre en compte la pension et non le revenu tiré d'un REÉR pour calculer les prestations d'assurance-chômage, par exemple, pas plus qu'il est juste de tenir compte de l'indemnité de départ et non des sommes prélevées sur un REÉR ou de toute autre forme d'économie réalisée avant la cessation d'emploi.

La pension est un revenu gagné avant la cessation d'emploi et touché après. L'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés ne sont

même pas un revenu. Il s'agit d'un capital accumulé par une personne pendant qu'elle travaille.

En tant que mesure d'intérêt public, le traitement du revenu de pension, de l'indemnité de départ et de l'indemnité de congés payés est incohérent et a des résultats opposés à ceux que le paiement de ces sommes devrait avoir.

La retraite anticipée est officiellement encouragée par le gouvernement dans l'industrie, car elle permet de faciliter l'adaptation au marché du travail et d'amortir l'impact de licenciements massifs sur la collectivité. Pourtant, les dispositions en vigueur ne favorisent pas la retraite anticipée.

L'indemnité de congés payés a une telle importance qu'elle est légalement prescrite partout au Canada. Pourtant, les dispositions réglementaires lui donnent valeur de rémunération.

C'est le travailleur âgé en chômage, dont le sort est déploré publiquement par les politiciens en ce moment, qui est vraiment le plus durement touché quand il s'agit de l'indemnité de départ. Il y a déjà trop peu d'employeurs au Canada assez généreux pour verser une indemnité de départ aux travailleurs âgés qu'ils sont forcés de licencier sans que le gouvernement vienne la leur enlever par l'intermédiaire de l'assurance-chômage. Les employeurs – et les gouvernements – qui versent des indemnités de cessation d'emploi ne devraient pas être pénalisés pour cela.

Recommandation

S7 Nous recommandons que la «rémunération» qui doit entrer dans le calcul des prestations d'assurance-chômage soit définie comme étant uniquement le revenu tiré d'un emploi après la cessation de l'emploi qui a donné lieu à la demande de prestations.

Une telle définition exclut de la définition de «rémunération» tout revenu de pension, l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés.

La retraite et l'assurance-chômage

Si l'on ne tient plus compte du procédé «barbare» consistant à réduire les prestations d'assurance-chômage en fonction du revenu de pension ou si on supprime l'âge limite au-delà duquel une personne n'a plus droit aux prestations d'assurance-chômage, arbitrairement fixé à 65 ans, il

n'en faut pas moins définir la notion de «retraite» en fonction de critères objectifs et non discriminatoires.

À l'heure actuelle, une personne n'a plus droit aux prestations d'assurance-chômage après l'âge de 65 ans, que cette personne fasse toujours partie de la population active ou non. Une prestation forfaitaire de retraite correspondant à trois prestations hebdomadaires est versée au travailleur qui quitte la population active à l'âge de 65 ans.

Il y a deux autres critères qui permettraient de faire la distinction. Un des critères serait l'option retenue par la personne concernée. Une personne pourrait perdre son droit aux prestations si elle choisit sciemment de prendre une retraite anticipée. Le problème que pose un tel critère est qu'une personne n'a pas à faire officiellement un choix qui permettrait de déterminer, si elle est oui ou non effectivement à la retraite. En l'absence d'un programme public de «retraite anticipée», il est peu probable qu'un choix personnel puisse constituer un critère d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.

L'autre façon de faire la distinction est de considérer l'activité d'une personne après qu'elle a quitté son emploi. Si elle continue d'être disponible pour travailler et cherche réellement un emploi, elle serait considérée comme en chômage et faisant partie de la population active, donc admissible aux prestations.

Dans la mesure où les notions de «disponible pour travailler» et de «recherche d'emploi» sont clairement définies, cette approche permettrait de garantir que l'assurance-chômage ne devienne pas, en fait, le programme de retraite anticipée qui manque actuellement au Canada.

Il est peu probable que l'exclusion du régime des travailleurs âgés de plus de 65 ans tiendrait si elle était contestée devant les tribunaux en vertu de la Charte des droits et libertés. De plus, un nombre croissant de personnes quittent la population active de façon permanente avant l'âge de 65 ans. L'âge de 65 ans n'est déjà plus le facteur déterminant par excellence de la retraite. Il suffirait d'une décision favorable d'un tribunal pour le reléguer définitivement aux oubliettes.

Recommandation

- S8.1** Nous recommandons que la prestation forfaitaire de retraite versée en cas de retraite anticipée soit supprimée;
- S8.2** que la protection actuelle du régime soit étendue aux personnes âgées de plus de 65 ans;
- S8.3** que les règles et dispositions réglementaires de l'assurance-chômage contiennent une définition claire et concise des notions de «disponible pour travailler» et de «recherche d'emploi».
-

Grâce à cette approche, la protection du régime ne s'appliquerait qu'aux personnes qui font effectivement partie de la population active, sans discrimination, et l'on éviterait que l'assurance-chômage ne serve d'échappatoire à une politique générale sur la retraite.

Les prestations de parent

Au cours des trente dernières années, les Canadiennes sont arrivées sur le marché du travail en nombres croissants pour venir grossir le rang des salariés. Plus de cinq millions de femmes touchent actuellement un salaire au Canada, soit plus de la moitié (53 %) des femmes âgées de plus de 15 ans. Le nombre des salariées s'est accru le plus rapidement dans la tranche d'âge des 25 à 34 ans, c'est-à-dire la tranche d'âge dans laquelle la plupart des femmes ont leurs enfants.

Les femmes deviennent salariées pour les mêmes raisons que les hommes. Elles veulent tirer un revenu d'un emploi, que ce soit par choix ou par nécessité. Lorsqu'elles s'arrêtent de travailler pour donner naissance à un enfant et pour s'occuper d'un enfant, elles subissent un arrêt de rémunération dont les conséquences sont les mêmes que celles d'un arrêt de rémunération provoqué par un licenciement ou une cessation d'emploi. Elles devraient donc aussi avoir droit à des prestations basées sur la rémunération.

Nous estimons que les femmes qui arrêtent de travailler pour avoir des enfants et que les parents qui arrêtent de travailler pour s'occuper d'enfants en bas âge devraient avoir droit aux prestations d'assurance-chômage.

Les dispositions du Code canadien du travail tiennent compte de cette réalité. Elles devraient être appliquées au Régime d'assurance-chômage.

Soixante-dix pour cent des femmes en âge de procréer travaillent actuellement à l'extérieur du foyer. Les femmes se trouvent dans une situation difficile, du point de vue financier, une fois leur enfant né.

L'assurance-chômage ne remplace que 60 % du revenu pendant 15 semaines, et peu d'employeurs offrent des régimes qui permettraient de combler la différence. Le congé de maternité payé ne représente qu'une très petite part de la charge salariale des grands employeurs. Pourtant, la plupart s'oppose à toute forme de congé de maternité payé. Les congés de maternité payés les plus généreux ont été obtenus par négociation de conventions collectives et se retrouvent essentiellement dans le secteur public.

La Société canadienne des postes, qui offre un des congés de maternité payés les plus généreux, admet que celui-ci ne représente que 0,25 % de ses charges salariales. Nous reconnaissons toutefois qu'un congé de maternité payé par l'employeur pourrait représenter une charge financière importante pour les petites entreprises. Pour cette seule raison, un congé de maternité payé par l'employeur et prescrit par la loi, n'est pas une option viable.

Le Régime d'assurance-chômage, financé par des cotisations patronales et salariales, est le moyen le plus efficace et le plus juste d'assurer un congé payé aux parents pour la naissance ou l'adoption d'un enfant. Le Canada vient loin derrière les pays industriels de l'Europe pour ce qui est des prestations de maternité et de parent.

En Allemagne de l'Ouest, par exemple, les femmes peuvent prendre un congé payé de six semaines avant la naissance d'un enfant et de six mois après la naissance, au cours duquel l'employeur paye la différence entre les prestations versées par le gouvernement et le salaire moyen de l'intéressée, pendant 14 semaines.

En Suède, l'un ou l'autre parent peut prendre un congé de neuf mois et recevoir 90 % de son salaire. L'employeur en paye 75 % et le gouvernement, le reste.

Nous tenons à souligner, toutefois, que les normes de travail provinciales devraient être revues et modifiées pour que les travailleurs puissent effectivement prendre les congés pour lesquels le Régime d'assurance-chômage prévoit des prestations de parent.

Recommandation

- S9.1** Nous recommandons que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour que la période de prestations de maternité accordées pour la naissance d'un enfant s'étende sur 17 semaines;
- S9.2** que des prestations de parent et des prestations d'adoption soient versées pendant 24 semaines, ces prestations pouvant être partagées par les parents comme ils l'entendent;
- S9.3** qu'advenant l'hospitalisation d'un enfant immédiatement après la naissance ou à un moment quelconque pendant une période de prestations de maternité, les prestataires puissent suspendre leur période de prestations, retourner au travail et continuer à toucher le reste de leurs prestations au moment où l'enfant quitte l'hôpital.
-

Le Comité Boyer a fait une proposition similaire concernant la durée des prestations d'assurance-chômage payées à des prestataires qui prennent un congé pour donner naissance à un enfant ou pour s'occuper d'un enfant et qui subissent un arrêt de rémunération.

Recommandations

- S10** Nous recommandons que la durée des prestations de maternité, de parent et de maladie ne soit pas restreinte du fait que d'autres prestations ont déjà été touchées et que l'admissibilité à ces prestations ne soit pas refusée aux prestataires en vertu de l'article 44 s'il survient un conflit collectif.
- S11.1** Nous recommandons que les prestations de parent versées par l'intermédiaire du Régime d'assurance-chômage soient appuyées de dispositions connexes dans tous les codes du travail du Canada. Celles-ci devraient prévoir 17 semaines de congé de maternité et un congé additionnel de 24 semaines pour l'un ou l'autre parent, déjà prévu dans le Code canadien du travail;
- S11.2** que s'accumulent des droits d'ancienneté et des avantages sociaux durant le congé de maternité et le congé de parent;

- S11.3** que la personne puisse reprendre son emploi antérieur ou un emploi équivalent après le congé de maternité ou le congé de parent.
-

Si nos propositions étaient adoptées, des prestations d'assurance-chômage au taux de base de 66,66 % pourraient être versées dans les cas où l'arrêt de rémunération subi pour donner naissance à un enfant et s'occuper d'un enfant se prolongerait sur une assez longue période. En eux-mêmes, ces changements constitueraient une nette amélioration et permettraient de répondre aux besoins en matière de sécurité du revenu des parents d'une façon entièrement conforme au but de l'assurance-chômage.

Il convient toutefois de noter que ce que nous proposons est loin de ce qui est offert dans d'autres pays industriels et loin de l'idéal. En principe, nous estimons qu'un arrêt de rémunération subi pour donner naissance à un enfant et prendre soin d'un enfant ne devrait pas entraîner une perte du revenu. Cela suppose que les prestations de maternité représentent à peu près 95 % du revenu.

Les travailleurs à temps partiel

Les travailleurs à temps partiel doivent travailler pour un employeur au moins 15 heures par semaine ou gagner au moins 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (99 \$ en 1986) pour être protégés par le Régime d'assurance-chômage. Comme le nombre de travailleurs à temps partiel augmente au Canada, ce critère exclut de la protection du régime une partie de plus en plus grande de la population active.

D'après les conclusions de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, qui étudiait des données de 1981, 40 % des travailleurs à temps partiel ne pouvaient être assurés parce qu'ils travaillaient moins de 15 heures par semaine pour un même employeur. En 1984, cette proportion était de 44,2 %, ce qui représente 747 000 travailleurs sur une population active à temps partiel de 1 689 000. Comme 70 % des travailleurs à temps partiel sont des femmes, il est clair que cette exclusion touche avant tous les femmes.

Le Comité Boyer avait également relevé le critère d'«assurabilité minimale» comme l'un des éléments du régime qui devait être modifié à la lumière de l'article 15 de la Charte des droits et libertés.

Depuis la dernière modification majeure des dispositions du régime concernant les travailleurs à temps partiel, c'est-à-dire depuis 1971, l'importance relative du travail à temps partiel dans notre économie s'est accrue radicalement.

On peut se demander si, en 1971, la situation économique justifiait les restrictions concernant la protection des travailleurs à temps partiel par le Régime d'assurance-chômage. Une chose est certaine, ces restrictions n'ont pas leur place en 1986.

Les dispositions concernant la protection des travailleurs à temps partiel soulèvent deux grands problèmes. Premièrement, pour qu'un employeur soit tenu de payer des cotisations et pour qu'un salarié soit admissible au bénéfice des prestations, il faut que son admissibilité ait été acquise dans le cadre d'un seul emploi à temps partiel exercé pour le même employeur. Le salarié qui accumule plus de 15 heures de travail ou une rémunération supérieure aux 20 % minimum, en travaillant pour plusieurs employeurs, n'a pas droit aux prestations d'assurance-chômage.

Deuxièmement, une grande proportion de personnes qui travaillent régulièrement à temps partiel justifient de moins de 15 heures par semaine. Dans le secteur bancaire, par exemple, beaucoup de salariés ne travaillent qu'une journée par semaine ou même qu'une heure et demie par jour.

À notre avis, exclure des travailleurs du droit aux prestations ne peut se justifier par le simple fait qu'ils travaillent pour plus d'un employeur. Toutes les heures travaillées devraient être prises en considération pour déterminer l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.

Cette façon de procéder aurait un résultat positif sur deux points importants. Premièrement, elle permettrait d'éliminer toute discrimination à l'égard des personnes qui travaillent pour plusieurs employeurs. Deuxièmement, elle permettrait d'éliminer les dispositions actuelles qui poussent les employeurs à ne pas aller au-delà du seuil de 15 heures et de 20 % afin d'éviter d'avoir à payer des cotisations.

Il faudra fixer le nombre minimum d'heures de travail donnant droit à la protection du Régime d'assurance-chômage en essayant de trouver un juste équilibre, car il s'agit d'étendre la protection du régime tout en préservant l'essence même de celui-ci.

La solution extrême serait une protection garantie dès la première heure travaillée et le premier dollar gagné, ce qui revient à assurer des personnes ayant un taux d'activité si bas que le concept même de «chômage» n'aurait plus de sens. Quelque soit la solution, on ne peut ignorer que le travail à temps partiel occupe aujourd'hui, par rapport à l'emploi total au Canada, une plus grande place qu'en 1971. Toute modification du régime doit tenir compte de ce fait.

Recommandation

- S12.1** Nous recommandons que les salariés et les employeurs paient des cotisations d'assurance-chômage pour toutes les heures de travail;
- S12.2** que la condition minimale d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage soit de six heures de travail régulier par semaine;
- S12.3** que soient remboursées, par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu, les cotisations aux salariés qui n'arrivent pas à remplir les conditions requises pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage au cours d'une année d'imposition donnée. Les cotisations de l'employeur ne seraient pas remboursées.

L'assurance-chômage et les conflits collectifs

Aux termes de l'article 44 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, les travailleurs qui ne touchent plus de rémunération à cause d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif ne sont pas admissibles au bénéfice des prestations. Cet article de la loi vise à garantir que le Régime d'assurance-chômage et la CEIC sont neutres en cas de conflits collectifs. Nous acceptons ce principe fondamental de neutralité. Toutefois, au cours des années, à cause de la jurisprudence qui a découlé de l'application de cet article et de certaines pratiques administratives de la CEIC, des prestations ont été refusées à des personnes auxquelles cet article ne devait pas s'appliquer.

Entre autres problèmes dans ce domaine, il faut signaler l'élargissement de la notion de participation à un conflit collectif pour englober des travailleurs qui ne participaient pas au conflit collectif ou qui n'y étaient pas directement intéressés. Par exemple, au cours des années, on a relevé des cas de travailleurs licenciés qui se sont vu refuser des prestations parce qu'ils étaient membres du même syndicat que les autres employés du même employeur, lesquels étaient alors en grève, et parce que l'aide aux grévistes provenait d'un fonds de grève commun. Les travailleurs licenciés ont été considérés comme des parties du conflit parce qu'ils le finançaient au moyen de leurs cotisations syndicales versées avant le licenciement. De façon analogue, il suffit qu'un travailleur décide de participer à un conflit collectif (p. ex., en refusant de se présenter au travail pour un employeur dont les salariés sont en grève) pour que tous les travailleurs de la même classe ou du même rang que cet individu se voient refuser des prestations d'assurance-chômage.

Ces règles relatives au «financement» et à la «classe» ou au «rang» ne sont pas équitables. Elles étendent l'application de l'article 44 au-delà de la portée qu'il avait à l'origine et, en fin de compte, amènent le Régime d'assurance-chômage à favoriser les employeurs.

Recommandation

S13 Nous recommandons que l'article 44 soit remanié de façon à préciser que les seules personnes à ne pas être admissibles aux prestations sont celles qui participent directement à un arrêt de travail ou qui sont visées par une convention collective à laquelle se rapporte cet arrêt de travail. La définition d'un participant direct ne devrait pas s'appliquer aux travailleurs qui refusent de traverser la ligne de piquetage formée par des travailleurs participant directement à un conflit collectif.

L'objet de l'article 44 est d'empêcher que des prestations ne soient versées aux personnes dont la rémunération est interrompue parce qu'elles participent à un conflit collectif. Toutefois, il arrive à l'occasion qu'au cours d'un conflit collectif des événements se produisent et qu'ils donnent lieu à une demande de prestations qui pourrait être formulée en l'absence d'un conflit collectif.

Certains de ces autres motifs de demandes de prestations devraient être reconnus, même si un conflit collectif est en cours. À cet égard, trois genres de situations sont particulièrement probantes :

- 1 les situations où un employeur déclare qu'un conflit collectif interrompt la totalité ou une partie de ses activités et, par conséquent, met en disponibilité ou licencie certains travailleurs ou tous les travailleurs à un lieu de travail;
- 2 les demandes de prestations découlant de la naissance ou des soins d'un enfant, qui seraient par ailleurs valables;
- 3 les demandes de prestations de maladie, qui seraient par ailleurs valables.

Dans chacune de ces situations, on peut équitablement supposer que, même s'il n'y avait pas de conflit collectif, les travailleurs concernés ne retourneraient pas au travail. Par conséquent, l'arrêt de rémunération ne devrait pas être considéré comme le résultat du conflit collectif lui-même.

Recommandation

S14 Nous recommandons que les prestations de maladie, de maternité et de parent et que les prestations découlant de licenciements qui auraient eu lieu en dépit d'une grève, ne soient pas visées par la règle concernant les conflits collectifs.

Nous nous préoccupons également de deux aspects de l'application de la définition d'un conflit collectif aux fins du Régime de l'assurance-chômage. D'abord, selon cette définition, la loi permet de refuser des prestations à des travailleurs visés par un lockout illégal déclaré par leur employeur. Ces travailleurs n'ont absolument aucun contrôle de la situation et les lockouts illégaux ne font pas partie du processus de négociation collective sanctionné par la loi.

Recommandation

S15 L'article 44 ne devrait pas permettre de refuser des prestations aux travailleurs visés par un lockout illégal.

En outre, conformément à la règle établie par la jurisprudence, on considère qu'un conflit collectif a pris fin lorsque 85 % des travailleurs

employés au début de ce conflit sont retournés au travail. Cette règle ne se fonde sur aucune disposition de la loi ni du Règlement.

Recommandation

S16 Un conflit devrait être considéré comme ayant pris fin lorsque les parties concernées ont ratifié un protocole d'entente ou une convention collective, ou les deux.

Dans le cas de grèves prolongées, un autre problème se présente souvent lorsque des travailleurs en grève exercent d'autres emplois et sont, par la suite, licenciés de ces derniers. La loi est très stricte au sujet de ces emplois et prescrit que le prestataire doit prouver qu'il s'est engagé «de bonne foi» à un emploi dans le cadre de la même occupation ou qu'il exerce une occupation de «façon régulière».

Le fait de placer, aux termes de ces alinéas de l'article 44 de la Loi, le fardeau de la preuve sur le prestataire est inéquitable et probablement en contradiction avec les dispositions de la Charte des droits et libertés.

La Loi ne devrait pas juger d'avance les motifs des travailleurs qui cherchent un emploi. Lorsqu'il y a fraude, l'administration de l'assurance-chômage peut invoquer d'autres dispositions de la loi qui, à juste titre, lui attribuent le fardeau de la preuve.

Recommandation

S17 Les exigences spéciales voulant qu'un travailleur en grève doive prouver qu'il exerce un emploi «de bonne foi» ou une autre occupation «de façon régulière» pour présenter une demande de prestations par suite de son licenciement d'un emploi n'ayant aucun rapport avec la grève, devraient être supprimées de l'article traitant des conflits de travail.

Travail pendant la période de prestations et retrait temporaire de la population active

Rémunération en période de prestations

À l'heure actuelle, les prestataires peuvent toucher une rémunération équivalant tout au plus à 25 % des prestations, en période de prestations, sans subir de baisse. Lorsque ce pourcentage

maximal est dépassé, les prestations sont alors réduites de un dollar pour chaque dollar de rémunération additionnelle.

C'est là une question qui a été fréquemment soulevée au cours des audiences, particulièrement par les représentants des employeurs du secteur du commerce de détail. Ceux-ci ont manifesté un certain appui à l'idée de permettre aux prestataires de «compléter» leurs prestations sous réserve d'un taux uniforme de remboursement fiscal des prestations d'assurance-chômage, au lieu d'établir une rémunération maximale fixe en fonction des prestations. La proposition de la Commission, à savoir verser des prestations au taux régulier (60 % actuellement, 66,66 % selon notre proposition) pour combler la différence entre la rémunération réelle et le maximum assurable, répond aux demandes des petites entreprises.

Les propositions concernant la question du «complément» sont apparemment assez simples, mais un examen plus poussé fait ressortir de sérieux problèmes d'ordre administratif et conceptuel.

Sur le plan administratif, l'abandon du principe de l'exonération uniforme de la rémunération perçue en période de prestations au profit de la méthode du «supplément» amènerait les administrateurs de l'assurance-chômage à évaluer le revenu et à rajuster les prestations d'un nombre de prestataires beaucoup plus grand, car toute méthode retenue commencerait à s'appliquer à partir du premier dollar gagné. En outre, un tel système ferait monter considérablement le nombre de demandeurs susceptibles de remplir les conditions requises pour recevoir des prestations d'un très petit montant.

Par exemple, tout demandeur réemployé à un taux de salaire inférieur au maximum assurable et à sa rémunération antérieure aurait droit à un «complément», même s'il n'est plus en chômage.

Cet exemple d'application soulève le problème conceptuel que pose la notion de «complément». En effet, ces propositions rendent floue la distinction entre «emploi» et «chômage». Comme le montre l'exemple ci-dessus, n'importe qui pourrait travailler 40 heures par semaine, tout en touchant des prestations d'assurance-chômage.

Selon nous, l'assurance-chômage doit, comme son nom l'indique, protéger contre le chômage, et ne doit pas être un programme de subventions

salariales. Elle doit avoir pour objectif de soulager les conséquences du chômage pendant la recherche active d'un emploi, et non les conséquences inhérentes à une rémunération insuffisante. Il s'agit bel et bien d'une assurance-chômage et non d'un supplément de revenu.

La recherche d'un emploi est un élément à la base même de l'assurance-chômage. Modifier la méthode de calcul des prestations pour permettre des versements aux prestataires qui travaillent à plein temps, ou qui ne peuvent se chercher un emploi qu'à temps partiel, irait à l'encontre de ce principe fondamental.

Par ailleurs, obscurcir la distinction entre emploi et chômage causerait certains problèmes administratifs. Comme on l'a mentionné, l'application des exigences relatives à la recherche d'un emploi en serait plus complexe, voire impossible. De par le fait même qu'il serait possible de travailler à plein temps tout en touchant des prestations d'assurance-chômage, la même personne pourrait acquérir le droit de présenter une demande de prestations ultérieure, tout en touchant des prestations d'assurance-chômage.

Enfin, la formule du «complément» pourrait aisément avoir des effets néfastes sur les mesures incitant à travailler en période de prestations. Dans le cadre de ces propositions, les prestataires ne conserveraient que 33,33 % (taux de prestations de 66,66 %) ou 40 % (taux de prestations de 60 %) de la rémunération gagnée en période de prestations. Réduire le taux réel de la rémunération touchée en période de prestations à un tiers du montant nominal nuirait considérablement à l'attrait du travail à temps partiel en période de prestations.

Pour ces raisons, nous nous opposons à des changements fondamentaux aux règles qui régissent le travail en période de prestations.

Nous pensons néanmoins qu'un certain relâchement des restrictions imposées à la rémunération en période de prestations pourrait avoir des effets bénéfiques.

Emploi de courte durée en période de prestations

Le problème que pose le travail de courte durée est quelque peu différent. En effet, le bénéficiaire de prestations d'assurance-chômage qui a la possibilité d'occuper un emploi de courte durée a l'alternative suivante : décider de bloquer la demande en

cours, gardant ainsi la possibilité de la rétablir lorsque l'emploi de courte durée a pris fin; ou mettre fin à la demande de prestations en espérant que l'emploi de courte durée se prolonge, du moins pendant une période suffisamment longue pour lui permettre de redevenir admissible aux prestations par la suite.

Chaque choix présente bien sûr ses propres risques. Si le nouvel emploi ne dure pas suffisamment longtemps pour permettre à l'intéressé de redevenir admissible et qu'il a mis fin à la demande de prestations, celui-ci perdrait son admissibilité au terme du nouvel emploi. Les normes d'admissibilité plus rigoureuses à l'endroit des réitérants dans une seule période de 52 semaines compliquent d'autant le rétablissement de l'admissibilité. En outre, si une demande demeure active, il se peut qu'on ne tienne pas compte du nouvel emploi pour établir l'admissibilité accrue à des prestations d'assurance-chômage.

Le programme fonctionne de façon telle que le prestataire est tenu de faire un choix à un moment où il n'est pas en mesure d'en prévoir les conséquences, un choix qui pourrait entraîner le refus de prestations qui, autrement, auraient été versées.

Les employeurs du secteur agricole en particulier se sont plaints que l'absence d'une approche rationnelle à l'égard du travail de courte durée en période de prestations leur posait un sérieux problème pour recruter des travailleurs pour de courtes périodes, par exemple pour les récoltes, les plantations et le conditionnement.

Selon nous, l'application de tous les programmes d'assurance sociale devrait reposer sur un principe fondamental, à savoir que les règles en vigueur n'amènent pas les éventuels prestataires à choisir au hasard.

Recommandation

S18.1 Pour déterminer l'admissibilité à l'assurance-chômage d'un prestataire qui est réemployé avant que sa demande de prestations n'ait pris fin, nous recommandons que l'admissibilité en vertu de la demande de prestations antérieure soit accrue d'une semaine pour chaque semaine d'emploi assuré;

S18.2 que l'admissibilité soit fondée sur le plus élevé des deux nombres de semaines suivants : le nombre de semaines restant d'après la demande de prestations antérieure, augmenté conformément au point A, ou le nombre de semaines auquel l'intéressé aurait droit selon une *nouvelle* demande s'appuyant sur le nouvel emploi assuré.

Cette proposition éliminerait la nécessité, pour les prestataires, de deviner la durée de tout nouvel emploi. On leur accorderait le «bénéfice du doute» dans l'évaluation de l'admissibilité aux prestations.

Retrait temporaire de la population active

En vertu des règles actuelles du régime, une demande de prestations est établie d'après le nombre de semaines de travail d'un éventuel prestataire pendant une «période de référence», soit les 52 semaines qui précèdent immédiatement la date de présentation d'une demande.

Dans certaines circonstances, la période de référence peut être prolongée jusqu'à concurrence de 104 semaines, pour couvrir les périodes de retrait temporaire de la population active rémunérée.

Ces limitations sont la cause de nombreux problèmes. Par exemple, les personnes qui travaillent à l'étranger n'ont souvent pas droit à des prestations à leur retour au pays. C'est le cas des volontaires qui, partis œuvrer au développement des pays du Tiers monde, abandonnent souvent leur emploi au Canada en sachant qu'ils ne tireront que des salaires symboliques de leur affectation à des projets de développement parrainés par des organismes non gouvernementaux établis au Canada. De retour au pays, ils sont très souvent obligés de chercher du travail et ils ne peuvent toucher de prestations d'assurance-chômage pour la simple et bonne raison que la durée de leur séjour en dehors du pays est supérieure à la période de référence.

Le même problème se pose aux travailleurs canadiens du secteur pétrolier qui vont à l'étranger pour trouver un emploi et perdent les droits qu'ils avaient précédemment acquis au chapitre de l'assurance-chômage. Les personnes qui abandonnent la population active rémunérée pour travailler à leur propre compte ou qui lancent une

nouvelle entreprise peuvent elles aussi ne pas avoir droit à des prestations d'assurance-chômage si l'entreprise fait faillite, les forçant ainsi à se trouver un autre emploi.

Enfin, les employés qui font la grève pendant des périodes prolongées se heurtent à des problèmes semblables. En effet, tout travailleur en grève ne peut toucher de prestations d'assurance-chômage à moins qu'il ne prouve qu'il a un emploi légitime chez un deuxième employeur. Or, lorsque la grève prend fin, l'admissibilité des grévistes à l'assurance-chômage peut être limitée par le fait même qu'en période de grève, ils ne sont pas considérés comme membres de la population active.

Recommandation

S19 Les personnes qui quittent la population active et souhaitent avoir la possibilité de présenter une demande de prestations d'assurance-chômage lorsqu'elles en redeviennent membres devraient pouvoir faire «bloquer» le paiement des prestations auxquelles elles avaient droit jusqu'au moment de leur réintégration à la population active.

En vertu de cette proposition, les travailleurs pourraient prendre un «congé» pendant lequel ils seraient considérés comme inactifs du point de vue de l'assurance-chômage et réserver leurs droits aux prestations pour le moment où ils redeviendraient membres de la population active.

Ce «bloquage» d'une demande pourrait être automatique dès que plus de deux semaines se sont écoulées pendant lesquelles un travailleur n'a pas payé de cotisations ni reçu de prestations. Un tel «bloquage» pourrait également être effectué sur demande.

Les travailleurs agricoles

Les travailleurs agricoles sont soumis aux critères habituels d'admissibilité au régime, mais ils doivent en outre avoir travaillé au moins sept jours pour le même employeur avant que leur emploi ne soit assurable. Le gouvernement a essayé de justifier cette disposition discriminatoire en disant qu'elle réduisait les formalités administratives pour les agriculteurs. Cela ne permet pas de justifier l'imposition de conditions d'admissibilité

plus strictes aux travailleurs agricoles, d'autant plus que cette catégorie de travailleurs a particulièrement besoin de protection pour tous les aspects de son emploi, y compris la protection de l'assurance-chômage. Dans une lettre adressée au président du CTC, reçue en juillet 1983, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque, M. Lloyd Axworthy, reconnaissait que les conditions spéciales d'admissibilité imposées aux travailleurs agricoles pourraient bien contrevenir à l'article 15 de la Charte des droits et libertés.

Recommandation

S20 Nous recommandons la suppression de la condition d'admissibilité imposée aux travailleurs agricoles, selon laquelle ils doivent avoir travaillé au moins sept jours pour le même employeur avant que leur emploi ne soit assurable.

Les travailleurs indépendants

Au cours des audiences qu'a tenues la Commission, on a souvent proposé que le revenu entrant dans le calcul de l'impôt comme un revenu tiré d'un emploi indépendant soit assurable aux fins du Régime d'assurance-chômage. Des groupes d'artistes du spectacle et d'artistes qui pratiquent les arts visuels, par exemple, ont demandé un «double statut» qui leur permettrait d'être des salariés aux fins de l'assurance-chômage et des travailleurs indépendants aux fins de l'impôt sur le revenu, comme le sont actuellement les chauffeurs de taxi.

Les dispositions incohérentes concernant les travailleurs indépendants devraient être supprimées. Les arguments présentés par ceux qui estimaient être, quelle que soit la source de leurs revenus, effectivement des salariés, étaient convaincants.

Il faudrait faire la distinction, dans les dispositions réglementaires, entre les travailleurs indépendants qui sont effectivement des salariés, et ceux qui exploitent une entreprise. Il faudrait également établir des critères qui permettraient de déterminer qu'une personne rentre effectivement dans l'une ou l'autre catégorie et est réellement disponible pour travailler.

Les personnes qui sont traitées comme des travailleurs indépendants aux fins de l'impôt sur le revenu devraient être admissibles aux prestations,

à condition qu'elles soient effectivement des salariées, que leur revenu soit attribuable à leur seule activité et qu'elles n'aient aucun contrôle sur ce revenu. Cela permettrait d'étendre la protection du régime à toute personne qui travaille en vertu d'un contrat de travail, explicite ou implicite, pendant un total de dix semaines au cours de la période de référence. Des dispositions réglementaires spéciales devraient être adoptées pour déterminer l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage des «salariés» indépendants. Ces dispositions devraient définir les emplois auxquels s'applique le régime, la période de travail nécessaire pour être considéré comme un travailleur indépendant ainsi que la recherche d'emploi.

Les autres travailleurs indépendants qui ne répondent pas à ces critères auraient la possibilité, d'une part, de conserver leur admissibilité aux prestations acquise précédemment dans le cadre d'un autre emploi en bloquant le versement des prestations lorsqu'ils quittent un emploi assurable et, d'autre part, de toucher ces prestations lorsqu'ils perdent le revenu tiré d'un travail indépendant. Dans ce cas, ils seraient évidemment obligés de chercher un emploi dans le genre de celui qu'ils occupaient avant de travailler à leur compte.

Les prestations de pêcheur

En 1984, 55 944 pêcheurs cotisaient au Compte d'assurance-chômage; ils déclaraient une rémunération brute de 855 millions de dollars et une rémunération assurable de 220 millions de dollars.

À la même date, les prestataires bénéficiant des dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* qui vise les pêcheurs étaient au nombre de 35 152. On estimait que le montant des recettes tirées des cotisations était de 12,9 millions de dollars et que celui des prestations payées s'élevait à 163,4 millions de dollars, la moyenne des versements s'établissant à 4 544,78 dollars. Les prestations des pêcheurs représentaient de 20 à 25 % de la valeur des prises.

Au total, 35 925 prestataires ont touché des prestations totalisant 163,4 millions de dollars. La province comptant le plus grand nombre de prestataires (12 462) était Terre-Neuve, suivie de la Nouvelle-Écosse (7 819) et de la Colombie-Britannique (6 141). C'est également à Terre-

Neuve que le montant des prestations payées était le plus important : il s'élevait à plus de 57 millions de dollars, soit plus du tiers de tous les versements.

Selon le gouvernement de Terre-Neuve, quelque 11 000 pêcheurs, soit 85 % de ceux qui se livrent à la pêche côtière, touchent des prestations d'assurance-chômage; ils représentent presque 40 % des pêcheurs canadiens bénéficiant de celles-ci. Les statistiques tirées des dossiers fiscaux de 1983 indiquent que les prestations d'assurance-chômage comptent pour plus de 40 % du revenu total d'un pêcheur.

Il existe trois genres de pêche au Canada. Le premier, la pêche de subsistance – pratiquée le long des côtes, dans le nord et en eau douce – concerne surtout les régions situées au nord du 50^e parallèle. Le deuxième est la pêche cyclique pratiquée dans les parties méridionales de la côte Atlantique et du golfe du Saint-Laurent. Il s'agit essentiellement d'une pêche commerciale où les périodes de forte et de faible production se succèdent selon un cycle d'environ sept ans. Le troisième genre de pêche se caractérise par des prises extrêmement irrégulières : sans raison apparente, ou du moins pour des raisons qui ne sont pas encore entièrement comprises, les prises peuvent varier énormément d'une année à l'autre, ce qui entraîne des fluctuations marquées de la capacité de pêche et des investissements connexes.

En ce qui concerne la pêche de subsistance, qui intéresse principalement le nord-est de Terre-Neuve, le Labrador, la rive nord du Bas Saint-Laurent, le nord des Prairies et les Territoires du Nord-Ouest, on ne peut considérer la stabilisation du revenu comme une mesure souhaitable, car elle ne peut avoir pour effet que de perpétuer l'indigence actuelle.

Trois sortes distinctes de prestations d'assurance-chômage sont offertes aux pêcheurs. Ceux qui reçoivent un salaire prévu par contrat (sur les chalutiers de haute mer) sont admissibles aux prestations ordinaires. Les pêcheurs indépendants travaillant sur un bateau de pêche à longueur d'année, selon la définition de la CEIC, peuvent recevoir des prestations de pêcheur à longueur d'année. Les pêcheurs indépendants se livrant à la pêche saisonnière (pêche côtière) sont admissibles aux prestations de pêcheur saisonnier. C'est à cette dernière catégorie qu'appartient la majorité

(environ 90 %) des pêcheurs bénéficiant de prestations d'assurance-chômage.

Pour être admissibles aux prestations de pêcheur saisonnier, les pêcheurs doivent satisfaire à la norme d'admissibilité de leur région et avoir pêché pendant six semaines. Plus la période de travail d'un pêcheur est longue, plus longtemps il peut recevoir des prestations. Les pêcheurs sont aussi admissibles à des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Les périodes de prestations s'étendent du 1^{er} novembre au 15 mai ou du 1^{er} mai au 15 novembre, selon la saison choisie. Grâce aux prestations de prolongation, les pêcheurs peuvent travailler dix semaines et toucher des prestations durant une période pouvant atteindre 29 semaines.

Avant 1983, le calcul des prestations de pêcheur saisonnier se fondait sur la rémunération moyenne de l'ensemble des semaines d'emploi assurable. Cela revient à dire que si la rémunération diminuait dans la dernière partie de la saison de pêche, les pêcheurs pouvaient avoir intérêt à s'arrêter de travailler pour éviter de réduire le taux des prestations. Selon le Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, certains pêcheurs cessaient effectivement de travailler avant la fin de la saison pour des raisons tenant aux prestations. Il en résultait une aggravation de la saturation des usines de transformation du poisson durant la haute saison ainsi que de leur surcapacité durant la morte saison.

Pour lutter contre cette tendance, la clause des «dix meilleures semaines» fut ajoutée au Règlement sur l'assurance-chômage en 1983 : elle prévoyait, en ce qui concerne les pêcheurs dont la période de pêche est d'au moins 15 semaines, que le calcul du taux des prestations serait fondé sur le revenu des dix meilleures semaines. La raison d'être de cette mesure était la suivante : si les pêcheurs n'étaient pas pénalisés par une réduction des prestations d'assurance-chômage par suite d'un calcul tenant compte de la saison intermédiaire, ils continueraient à pêcher plus longtemps, toucheraient moins de prestations d'assurance-chômage et approvisionneraient régulièrement les usines de transformation du poisson, ce qui contribuerait à la diminution des frais généraux de celles-ci.

L'étude effectuée par la suite par le ministère des Pêches et Océans et qui portait sur les réper-

cussions de la mesure relative aux «dix meilleures semaines», indique que celle-ci a une incidence positive, particulièrement à Terre-Neuve où le nombre de prestataires faisant état de 11 à 14 semaines de travail a diminué de façon marquée, tandis que celui des prestataires déclarant 15 semaines de travail a fortement augmenté.

Recommandation

S21 Nous recommandons que le paragraphe 85(9) de la partie V du règlement sur l'assurance-chômage soit modifié de façon à indiquer que le nombre maximal de semaines pour lesquelles des prestations initiales sont payables est égal au nombre de semaines d'emploi assurable comprises dans la période de référence.

Les organisations et les syndicats représentant les pêcheurs reconnaissent que le versement de prestations d'assurance-chômage ne constitue pas nécessairement le moyen le plus souhaitable ou le plus efficace de stabiliser le revenu. Même si tous s'entendent sur le fait que l'assurance-chômage des pêcheurs indépendants n'a pas sa place dans le régime général et ne devrait pas continuer indéfiniment à y être intégrée, le gouvernement n'a jamais promis qu'une meilleure formule de stabilisation du revenu la remplacerait. Même lorsqu'elle a été mise en place en 1957, l'assurance-chômage des pêcheurs était considérée comme une mesure répondant à la nécessité de fournir un supplément de revenu aux pêcheurs dont les ressources étaient modestes, particulièrement dans les provinces de l'Atlantique.

On s'inquiète aussi de la possibilité de mesures de représailles de la part des États-Unis si les prestations de pêcheur relèvent d'un régime distinct, et certains ont l'impression que l'inclusion de l'assurance des pêcheurs dans le cadre plus général de l'assurance-chômage la rend moins vulnérable aux critiques. De plus, peu de pressions s'exercent pour que les pêcheurs cessent d'appartenir au Régime d'assurance-chômage. Cela peut s'expliquer par le mode actuel de financement qui n'impose pas aux autres participants de supporter le coût net du régime. Le gouvernement assume la totalité des frais en excès des cotisations versées par les pêcheurs.

Recommandation

S22.1 Nous recommandons que l'assurance-chômage des pêcheurs continue à être régie par les dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

S22.2 Nous recommandons de plus que le Canada reconnaisse l'existence de problèmes propres aux régions inexploitées ou sous-développées du Nord en ce qui concerne le niveau de revenu, et que des programmes spéciaux soient mis sur pied en vue d'assurer un supplément du revenu et le développement économique.

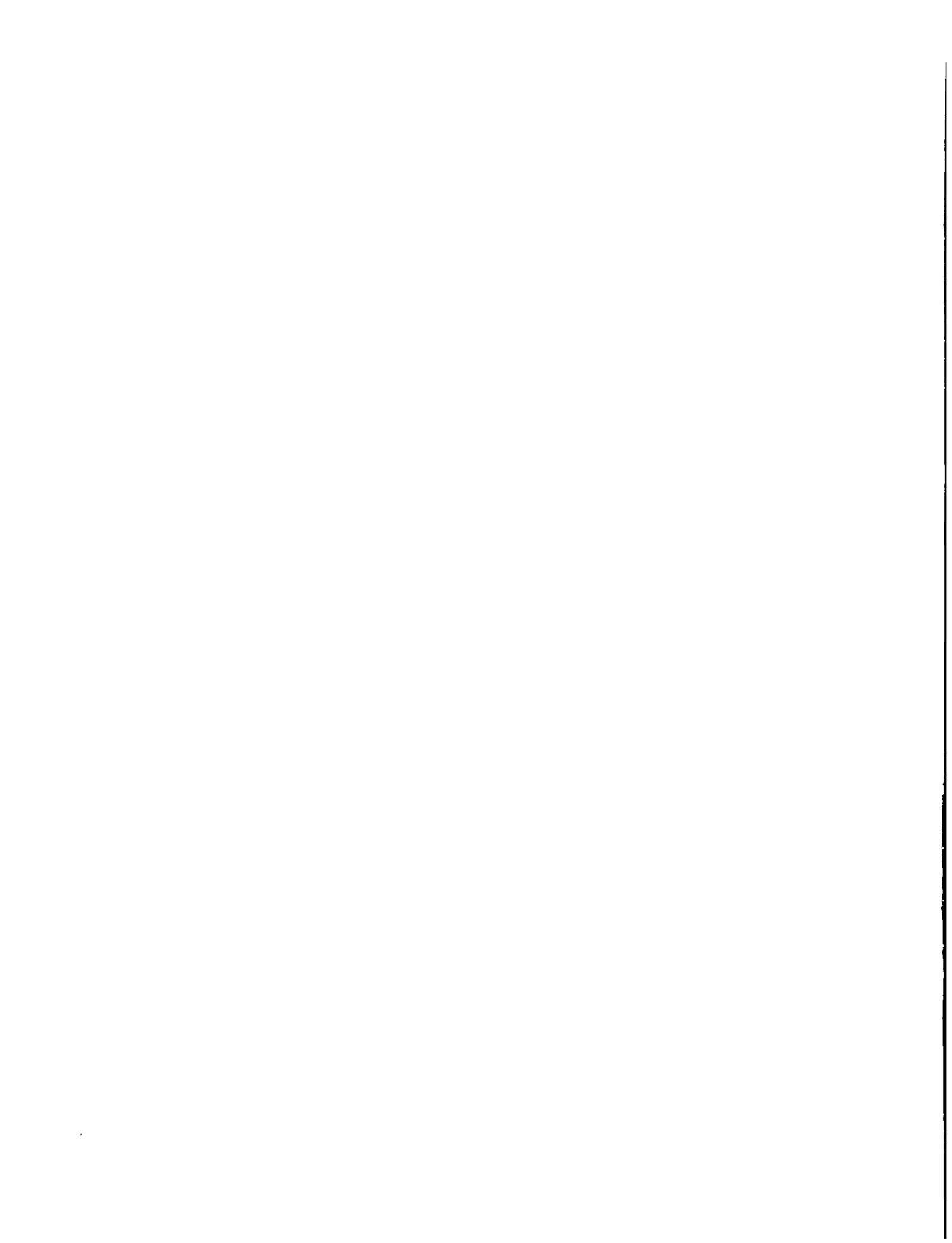
Durant les audiences, on a exprimé l'opinion qu'il convenait de stabiliser d'une année à l'autre les revenus de ceux qui dépendent de la nature pour vivre et dont la capacité de gain peut être limitée par la nécessité de la conservation des ressources, les caprices du temps et une distribution arbitraire des richesses naturelles.

Comme ceux des pêcheurs, les revenus des chasseurs et des piégeurs dépendent des licences et des quotas imposés par le gouvernement ainsi que des saisons, des fluctuations naturelles des ressources, des conditions géographiques et climatiques, des possibilités d'emploi à la morte saison et des coûts de production liés aux marchés internationaux qui décident des prix.

En raison de ces obstacles, tant naturels qu'imposés par l'État, le revenu fluctue. Il est donc nécessaire de le stabiliser et de lui apporter un supplément. Les chasseurs et les piégeurs, comme les pêcheurs, pourraient attendre très longtemps avant qu'on ne leur offre une forme quelconque de supplément ou de stabilisation du revenu.

Recommandation

S23 Nous recommandons que les chasseurs et les piégeurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage en vertu des dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.



Chapitre 5 : Financement

Pour l'année civile 1985, les coûts totaux imputés au Compte d'assurance-chômage se sont élevés à environ 11,5 milliards de dollars. De ce montant, approximativement 3 milliards de dollars ont été versés par les contribuables et le reste, soit 8,5 milliards de dollars, représente les cotisations des employés et des employeurs. En 1984-1985, le contribuable a également payé 1,9 milliard de dollars pour les programmes de création d'emplois, de formation et d'emploi non financés par le Compte d'assurance-chômage.

En 1986, les coûts totaux estimatifs du régime (en supposant des frais d'intérêt supérieurs à 400 millions de dollars) pourraient atteindre 11,1 milliards de dollars, dont à peu près 8,4 milliards représentent la part des employeurs et des employés, et 2,7 milliards la part du gouvernement. Les coûts estimatifs des activités non financées à même le Compte d'assurance-chômage se chiffrent à 1,3 milliard de dollars et à 1,7 milliard de dollars respectivement pour 1985-1986 et 1986-1987.

L'unicité du Régime d'assurance-chômage canadien tient à son mode de financement tripartite, à savoir par les employés, les employeurs et le gouvernement. Le gouvernement fédéral finance les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, les prestations payées aux pêcheurs indépendants qui dépassent le montant des cotisations versées par ces derniers et les prestations de prolongation accordées aux personnes qui suivent un cours de formation reconnu ou participent à des projets approuvés de travail partagé ou de création d'emplois. Les cotisations des employeurs et des employés couvrent le coût des autres éléments, soit les prestations initiales et les prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi; les prestations de maladie, de maternité et de retraite; les prestations pour travail partagé et l'administration du Régime d'assurance-chômage, dont le service national de placement. La Loi détermine les responsabilités de chacun en

matière de financement et fixe les tables de cotisations.

Plus précisément, l'article 62 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit l'établissement de taux de cotisations suffisamment élevés pour couvrir les coûts incombant aux employeurs et aux employés pour une année donnée, rajustés de façon à réduire ou à éliminer tout excédent ou déficit escompté à la fin de l'année. L'article 63 donne une définition précise du coût incombant aux employeurs et aux employés, ainsi que de la méthode à utiliser pour déterminer le taux de cotisations maximum ou minimum (également appelé taux de cotisations obligatoire) qui peut être fixé pour une année donnée lorsqu'on s'attend à un excédent ou à un déficit du Compte d'assurance-chômage.

Pour ce qui est des coûts du secteur privé, les employeurs en absorbent 58,3 % en vertu d'un mécanisme de répartition (adopté en 1971) exigeant que les contributions patronales soient supérieures de 40 % à celles des employés. Ceux-ci en assument donc 41,7 %. Les échelles de cotisations sont rajustées chaque année pour assurer que les recettes perçues seront suffisantes.

Or, le Compte d'assurance-chômage n'a pas toujours affiché un parfait équilibre budgétaire.

Après plusieurs années de déficit, les comptes publics pour l'année 1985 ont enregistré un excédent de 150 millions de dollars du Compte d'assurance-chômage, ramenant ainsi le déficit cumulatif à 4,4 milliards de dollars. Cette amélioration de 842 millions de dollars tient essentiellement à des facteurs comme la baisse du taux de chômage et la proportion plus élevée des prestations ordinaires payées par le gouvernement.

En 1986, les recettes nettes tirées des cotisations devant se chiffrer à 9,5 milliards de dollars, l'excédent annuel pourrait atteindre 1,1 milliard de dollars, ce qui ramènerait le déficit cumulatif à environ 3,3 milliards de dollars.

Les cotisations ouvrières et patronales sont fondées sur la rémunération hebdomadaire. Pour 1986, les taux sont de 2,35 \$ par 100 \$ de rémunération hebdomadaire des employés et de 3,29 \$ par 100 \$ de dépenses salariales des employeurs. La rémunération excédant le plafond fixé (495 \$ par semaine en l'année 1986) n'est pas sujette au versement de cotisations ouvrières ou patronales, et les cotisations versées font partie des dépenses déductibles de l'impôt tant pour les employeurs que pour les employés.

Des réductions des taux de cotisations sont permises pour les employeurs qui offrent un régime enregistré d'assurance-salaire couvrant les périodes de maladie. Ces réductions représentent habituellement 10 % environ du montant total des cotisations patronales. Les employeurs sont tenus de remettre à leurs employés 5/12 de toute réduction éventuelle des cotisations sous la forme de salaires ou d'avantages sociaux accrus. Cette disposition a pour objet de maintenir, du moins en principe, le rapport 1.4:1 de la répartition des cotisations entre employeurs et employés.

Les tables de cotisations s'appliquent uniformément dans tous les secteurs d'activité et rien n'est fait pour ajuster le montant des cotisations en fonction du tableau des prestations payées dans une région ou une province donnée. En conséquence, les ratios coûts des prestations-cotisations versées varient considérablement tant pour les secteurs d'activité que pour les provinces ou territoires.

Rôle du gouvernement à l'égard du financement de l'assurance-chômage

Nous sommes d'avis que le mode de financement tripartite du Régime d'assurance-chômage par les employeurs, les employés et le gouvernement est une formule satisfaisante qui devrait être maintenue. D'après nous, le Régime d'assurance-chômage devrait être financé essentiellement à même les cotisations versées. Le gouvernement devrait assumer les coûts supplémentaires des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage, ainsi que les prestations de pêcheur, de chasseur et de piéteur et divers programmes du marché du travail. Nous pensons que cela va dans le sens des préoccupations plus vastes de la société à l'égard des aspects du chômage qui ne dépendent pas de la volonté des employeurs ni des employés et qui

traduisent les résultats des politiques économiques, du commerce international, des politiques fiscales et autres.

Le financement du régime par la perception de cotisations patronales et ouvrières est compatible avec les prémisses de l'assurance sociale, au sens où les risques de tous les employés sont assurés au moyen d'une caisse commune financée par tous à parts égales.

Recommandation

S24.1 Nous recommandons que le financement du Régime d'assurance-chômage demeure tripartite, en d'autres mots, qu'il soit toujours financé par des cotisations patronales et ouvrières et par des contributions du gouvernement fédéral;

S24.2 que le gouvernement fédéral continue d'assumer le coût des prestations liées à la situation du marché du travail évaluée par le taux de chômage officiel dépassant 4 % (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional), les prestations de chasseur, de piéteur et de pêcheur qui dépassent le montant des cotisations perçues et les coûts d'administration du régime;

S24.3 que les articles 37 (travail partagé), 38 (création d'emplois) et 39 (formation) soient retirés de la *Loi sur l'assurance-chômage* et que ces dispositions soient intégrées comme il se doit à la Planification de l'emploi.

Répartition des cotisations entre les employés et les employeurs

Avant 1971, les cotisations provenaient à parts égales des employés et des employeurs. Le rapport actuel de 42:58 a été fondé, du moins en partie, sur l'hypothèse selon laquelle les travailleurs ont moins de contrôle sur le chômage et ne peuvent pas, autant que les entreprises, se permettre d'en payer le coût. Des augmentations plus importantes des coûts auraient, croit-on, énormément déplu aux employeurs.

Selon la théorie économique, la répartition des cotisations entre les employeurs et les employés est généralement considérée sans importance. On peut voir dans la cotisation d'assurance-chômage fusionnée (actuellement

5,64 \$ par 100 \$) la cause d'un «écart» entre ce que l'employeur paye pour la main-d'œuvre et ce que l'employé reçoit. Du point de vue des économistes, les dispositions législatives qui dictent la façon de répartir cet écart entre les intéressés peuvent ne pas avoir nécessairement un grand rapport avec la question de savoir qui en fin de compte, «paye» pour cet écart. Selon les cas, le montant total pourrait même finir par réduire le revenu des employés.

Mais la répartition sert à d'autres fins. Elle rappelle aux employeurs et aux employés que le Régime d'assurance-chômage, bien qu'indispensable, entraîne un coût et que chaque groupe y trouve son propre intérêt. Certes, la répartition à parts égales présente un certain avantage au sens où elle souligne l'importance égale accordée à chaque groupe dans la détermination des politiques administratives. À ce propos, bon nombre de présentations entendues au cours de l'enquête préconisaient le retour à un financement à parts égales. En accord avec la proposition d'imputer toutes les prestations au Compte d'assurance-chômage, il semblerait justifié et équitable d'égaliser les parts des employeurs et des employés. Les présentations émanant des représentants des travailleurs témoignaient de la volonté des salariés de payer le coût de prestations et d'une couverture accrues.

Recommandation

S25 Par conséquent, nous recommandons que le coût des prestations soit réparti à parts égales entre les employeurs et les employés.

Cette recommandation ne vaut que si elle s'accompagne d'une amélioration correspondante des prestations.

Établissement du taux de cotisations

À ce chapitre, nous nous sommes intéressés aux systèmes qui contribueraient à la fonction de stabilisation économique de l'assurance-chômage, empêchant à court terme une hausse soudaine des cotisations en période d'augmentation du chômage, et se traduisant à long terme par un équilibre, en maintenant des taux plus élevés pendant les premières années d'un redressement économique.

Le taux de cotisations est actuellement fixé d'après une moyenne mobile des coûts et de la

rémunération assurable sur trois ans. Si l'on fondait le taux sur une moyenne mobile couvrant un plus grand nombre d'années, on obtiendrait une stabilité accrue à long terme.

Recommandation

S26 Nous recommandons donc que la loi prescrive l'établissement du taux de cotisations d'après une moyenne couvrant une période de cinq à huit ans.

Toutefois, étant donné l'irrégularité des cycles économiques, les moyennes établies en vertu de la Loi correspondent rarement à la réalité. Nous pensons qu'il est préférable de laisser à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage, plus autonome, et composée de représentants et des employeurs et des employés, le soin de prendre en main la situation telle qu'elle se présente. Nous proposons que des pouvoirs et une autonomie accrue soient accordés à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage. Nous recommandons également l'augmentation du nombre de commissaires représentant les travailleurs et les employeurs.

Recommandation

S27 Nous recommandons également que la loi habilite la nouvelle Commission de l'assurance-chômage à fixer des taux annuellement, tout en respectant les objectifs à la fois de stabilisation de la demande et d'équilibre à moyen terme.

Financement des solutions de rechange

Lorsque nous avons élaboré les solutions de rechange que nous avançons, nous n'avons pas perdu de vue la nécessité de maintenir les coûts, tant pour le gouvernement que pour les contribuables, au niveau le plus bas possible tout en atteignant nos objectifs de refonte du Régime d'assurance-chômage.

Recettes

Selon un des principes de base qui sous-tendent notre proposition de réforme, les coûts inhérents au versement de prestations liées à la situation du marché de travail devraient être imputés aux recettes générales du gouvernement plutôt qu'aux recettes tirées des cotisations. En outre, les programmes auxiliaires – par exemple le travail

partagé, l'aide à la formation et la création d'emplois – profitent à la société dans son ensemble et devraient également être financés à même les recettes générales plutôt que les cotisations d'assurance-chômage.

En aucun cas, les recettes tirées des cotisations d'assurance-chômage ne devraient être traitées comme des recettes fiscales. À titre de charge sociale – ne couvrant qu'une partie de la rémunération totale – les cotisations d'assurance-chômage sont des impôts régressifs. Les recettes tirées des cotisations ne doivent nullement servir à financer des programmes gouvernementaux de nature générale.

Deux de nos propositions auraient pour effet d'accroître les recettes nettes tirées des cotisations.

Premièrement, la recommandation visant à augmenter le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable pour le fixer à 125 % du salaire moyen aurait un effet positif net sur les recettes du régime. En rehaussant la limite du risque couvert, ce que fait l'augmentation du maximum de la rémunération assurable, on dispose effectivement de recettes accrues.

Deuxièmement, la proposition visant à fixer des taux de cotisations égaux pour les employeurs et les employés, en haussant les taux actuels des cotisations ouvrières, donnerait aussi des fonds additionnels. Les travailleurs qui ont présenté leur point de vue pendant les audiences se sont dits prêts à verser des cotisations plus élevées, à condition que la hausse se traduise par un régime répondant mieux à leurs besoins. Notre proposition s'inscrit explicitement dans ce contexte. La recommandation dépend précisément d'un ensemble de mesures destinées à renforcer le régime et à améliorer les prestations.

Incidence financière de nos propositions

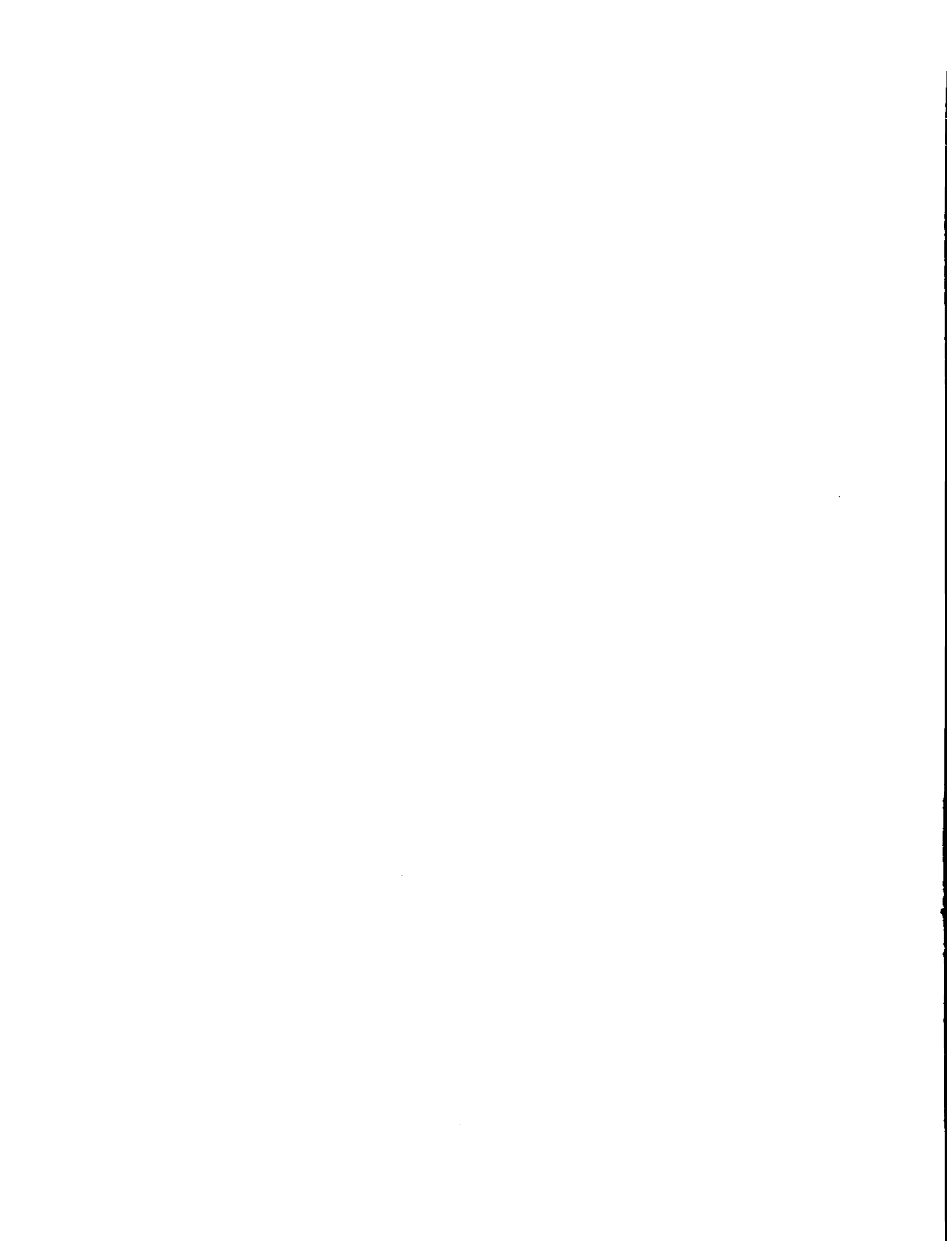
Selon ces propositions, les sources de financement du régime se présenteraient telles qu'elles figurent (en millions de dollars) dans le tableau S5.1.

Tableau S5.1
Coût de notre proposition (en millions de dollars)

Recettes	Niveau actuel des cotisations	8 700
	Prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi (taux des prestations de 66,66 %) financées à même les recettes de l'État	2 285
	Augmentation du maximum de la rémunération assurable (25 %)	1 100
	Égalisation des taux de cotisations de l'employeur et de l'employé par une hausse de la cotisation versée par ce dernier	1 600
Recettes totales		14 285
Dépenses	Régime actuel (toutes les prestations ordinaires)	9 420
	Hausse du taux des prestations à 66,66 %	1 045
	Hausse du maximum de la rémunération assurable de 25 %	488
	Prestations de maladie	259
	(réduction de la période d'attente à une semaine)	32
	Prestations de maternité	502
	(abolition de la période d'attente de deux semaines)	69
	Suppression de la période de prestations maximale de 50 semaines	876
	Prestations de parent	227
Coût total		12 918
Recettes additionnelles		\$1 367
Excédent des recettes tirées des cotisations		12,0 %
Changement du taux des cotisations :		
	Cotisations patronales	- 11,0 %
	Cotisations salariales	16,0 %
Coût additionnel incombant au gouvernement		nul

Note : Pour les prestations de parent, on suppose que 50 % des personnes admissibles bénéficient des prestations et qu'elles touchent en moyenne les deux tiers du montant auquel elles ont droit.

Les données relatives aux prestations de maladie, de maternité et de parent tiennent compte du coût associé à la hausse du maximum de la rémunération assurable et du taux de prestations.



Chapitre 6 : Administration – une nouvelle approche

Questions d'ordre administratif

La régie et la réglementation du Régime d'assurance-chômage ont été critiquées de toutes parts – par les employeurs, les syndicats, les prestataires, les groupes communautaires, les politiciens de tous les partis et les employés de la CEIC eux-mêmes.

Les plaintes les plus courantes venant des employeurs portaient sur la complexité administrative du régime, dont le fameux Relevé d'emploi et les changements fréquents apportés au Règlement sur l'assurance-chômage sont de parfaits exemples.

Quant aux prestataires, ils se sont plaints de l'indifférence à laquelle ils se heurtent et de la façon arbitraire et humiliante dont les administrateurs du régime les traitent. Le traitement que ceux-ci font subir aux prestataires ne correspond pas du tout au rôle du régime, qui est censé être un programme d'assurance sociale fondé sur le droit au bénéfice des prestations.

Il est clair que les prestataires et leurs représentants se sentaient frustrés face à une bureaucratie lourde et insensible. Ils se sont plaints que le peu d'information disponible est inadéquate et trompeuse, que les fonctionnaires préfèrent ne pas prendre de décisions ou créer des précédents qui s'écarteraient des politiques établies, que le personnel de première ligne est relativement peu compétent et mal formé et, finalement, qu'il est malavisé de recourir à des employés temporaires pour combler 15 % des postes.

Les employés de première ligne de la CEIC ont eux-mêmes confirmé le bien-fondé de ces plaintes. Individuellement, au cours de petites réunions et dans les exposés officiels et officieux qu'a présentés leur syndicat, l'élément Emploi et Immigration de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, les employés de la CEIC se sont plaints de la fréquente révision du Règlement, de l'impuissance à résoudre les problèmes au niveau local, des règles

arbitraires, du manque de personnel et des objectifs de «production» irréalistes. Ils ont signalé qu'en raison du manque de personnel, ils ont peu le temps de s'occuper individuellement des clients.

Les employés ont également indiqué qu'il leur est impossible de s'acquitter adéquatement du triple rôle d'agent de police, de conseiller et d'agent des prestations, en raison des points de vue opposés de la Commission et du client.

Les employés et les employeurs s'accordent à déplorer le manque de documentation sur le régime ainsi que la piètre qualité et l'imprécision de la documentation existante.

Le traitement des demandes de prestations était jugé long et humiliant. Certaines plaintes revenaient sans cesse : fluctuation des décisions d'un agent à l'autre, impossibilité de se faire expliquer les répercussions de certaines questions et réponses; le peu de temps consacré à chaque client et les longs retards dans l'émission des chèques. De l'avis général, le potentiel de la technologie moderne dans ce domaine n'était pas bien exploité.

Un grand nombre d'intervenants se demandaient pourquoi les agents ne jouissaient pas de plus d'autonomie dans la prise de décisions concernant un client ou une région donnée, comme c'est le cas pour le Régime de sécurité de la vieillesse ou le Régime de pensions du Canada. La notion de décentraliser la prestation des services et d'accorder aux agents locaux plus d'autonomie était fortement appuyée, surtout par les gens du Nord et des régions éloignées.

Des groupes d'immigrants et d'autochtones se sont plaints amèrement du manque d'accès à de l'information concernant l'assurance-chômage, de l'indifférence manifestée dans les bureaux d'assurance-chômage, du manque de services de traduction et de l'absence de toute documentation rédigée autrement qu'en anglais et en français.

Les habitants de régions éloignées ont souligné la mauvaise qualité du service et se sont plaints des retards et de certaines procédures, comme par exemple obliger les prestataires de Frobisher Bay à traiter avec Yellowknife, alors que tous les autres importants canaux passent par Montréal.

Nous sommes d'accord avec les autres commissaires, lorsqu'ils affirment qu'il y a lieu d'apporter des changements fondamentaux à l'administration du Régime d'assurance-chômage à chaque niveau et dans tous ses aspects.

Il y a lieu de simplifier le régime, d'alléger sa mise en application et l'administration des demandes, d'humaniser le traitement des prestataires au sein de l'appareil administratif, d'étendre l'aide et les services offerts aux prestataires et aux employeurs, de consolider la procédure d'appel et d'obliger les responsables à rendre des comptes, tant au niveau politique qu'au niveau administratif.

Cause première du problème

Les problèmes administratifs que présente le Régime d'assurance-chômage ne sont pas survenus tous seuls, ni ne sont attribuables à un manque de compétence chez les employés de la CEIC. En effet, un grand nombre des problèmes découlent directement de décisions prises par les gouvernements au cours des quinze dernières années. Et même s'il est possible d'apporter certaines améliorations en modifiant les structures et les procédures administratives, rien ne changera réellement jusqu'à ce que ces décisions, et les attitudes auxquelles elles ont donné naissance, soient réformées.

Depuis sa modernisation en 1971, le régime est la cible favorite des politiciens désireux de se faire une réputation comme coupeurs de budget, ce qui a eu quatre conséquences majeures sur l'administration du régime.

Premièrement, le montant des prestations et les règles à suivre ont été modifiés régulièrement, du fait que les gouvernements successifs ont tenté de limiter les obligations financières de l'État à l'égard du régime. Aussi, la fréquence des changements a rendu extrêmement difficile l'administration uniforme du régime.

Deuxièmement, un souci de réduire les coûts et de combattre les «tricheurs» a engendré une machine administrative obsédée par sa fonction policière et négativement disposée envers les prestataires et les services offerts à ceux-ci. Un grand nombre des formalités administratives abstraites et injustes du régime sont une conséquence directe de tentatives visant à épargner de l'argent en excluant un plus grand nombre de personnes.

Troisièmement, du fait qu'on a camouflé un grand nombre des compressions budgétaires effectuées dans l'assurance-chômage en réacheminant les fonds vers d'autres services d'emploi tout en les laissant sous le parapluie administratif de l'assurance-chômage, la structure administrative du régime est devenue un monstre à plusieurs têtes incapable de remplir efficacement l'un ou l'autre de ses mandats.

Finalement, le resserrement constant des budgets a empêché d'ajouter des «extra» qui auraient pu améliorer le service – comme la documentation dans des langues autres que l'anglais et le français.

En clair, cela veut dire que toute modification envisagée dans l'administration du régime doit s'accompagner d'un effort concerté visant à réviser l'attitude négative répandue chez les administrateurs du régime vis-à-vis des prestataires.

Recommandation

S28 Nous recommandons que l'on modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* de façon à énoncer clairement la notion que l'assurance-chômage est un régime d'assurance sociale fondée sur le principe de l'admissibilité individuelle aux prestations et d'y attribuer comme objectif administratif explicite que tous les prestataires soient traités avec respect et dans la dignité.

L'attitude négative démontrée envers les demandeurs, dans l'application de la loi, est d'ailleurs encouragée par les articles de la loi qui imposent aux demandeurs la responsabilité de prouver qu'ils remplissent les conditions requises. Souvent, cela a pour effet de placer le demandeur dans une position où il lui faut établir des faits

qu'il ne peut prouver à l'aide de l'information dont il dispose. Le fait qu'il soit considéré comme «coupable jusqu'à la preuve du contraire» a pour conséquence que certaines demandes sont rejetées injustement et renforce l'attitude négative vis-à-vis des personnes admissibles aux prestations.

Recommandation

S29.1 Nous recommandons que toutes les formalités administratives en vertu desquelles le fardeau de la preuve incombe aux prestataires soient remplacées par de nouvelles formalités qui tiennent compte des principes de la justice naturelle;

S29.2 que les demandeurs soient seulement tenus de présenter les faits dont ils disposent et qui sont nécessaires à la présentation de la demande. Une fois les faits fournis, c'est aux administrateurs du régime qu'il devrait appartenir de prouver l'inadmissibilité.

Complexité du régime

Un des objectifs des changements que nous recommandons d'apporter à la nature des prestations et à la structure du régime est de simplifier ce dernier afin d'en faciliter la compréhension pour les employeurs et les employés et d'en rendre l'administration plus commode.

Nos recommandations éliminent des problèmes administratifs tels la norme variable d'admissibilité, les normes d'admissibilité aux prestations spéciales et les normes particulières d'admissibilité s'appliquant aux réitérants. Nos recommandations visant les personnes qui touchent une certaine rémunération alors qu'elles reçoivent des prestations devraient éliminer certains des dilemmes que cause le règlement actuel. En calculant le taux de cotisations pour toutes les heures travaillées, nous devrions parvenir à atténuer quelque peu la complexité de l'administration du régime pour ce qui est de l'emploi à temps partiel.

Nous avons recommandé que les trois phases de prestations soient combinées de façon à n'en plus former que deux : l'une fondée sur le nombre de semaines travaillées durant la période de référence et l'autre, sur le taux de chômage au niveau local. Nous recommandons par ailleurs l'élimination des règles compliquées régissant l'admissibilité aux prestations spéciales.

Pris ensemble, ces changements devraient permettre de résoudre un grand nombre des problèmes administratifs auxquels doivent faire face les employeurs et les employés qui ont affaire avec le Régime d'assurance-chômage.

Or, à eux seuls, ces changements ne suffisent pas. La loi elle-même représente un problème. Le juge en chef W.R. Jackett, de la Cour d'appel fédérale, a clairement décrit le problème dans une décision rendue en 1974 (Gladys Petts et l'Association des enseignants de l'Alberta c. la Commission d'assurance-chômage, 1974).

«À mon avis, cette législation est même plus difficile à comprendre que la plupart des législations modernes complexes. Elle est remplie de concepts spéciaux créés aux seules fins de ce statut. Son plan général est presque entièrement obscurci tant il est enfoui sous des dispositions détaillées.»

La loi actuelle a évolué au petit bonheur, ce qui a donné un mélange bizarre de dispositions excessivement détaillées et de dispositions exagérément vagues. À certains endroits, les dispositions sont tellement détaillées que rien n'est laissé à la discrétion des administrateurs alors qu'à d'autres, d'importantes questions restent en suspens, ce qui laisse aux administrateurs beaucoup trop de latitude dans l'évaluation des prestations et de l'admissibilité.

Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de réécrire la Loi afin d'y inclure d'autres changements.

Recommandation

S30 Nous recommandons que la nouvelle Loi soit soigneusement structurée de façon à limiter le pouvoir des administrateurs dans les questions d'orientation tout en évitant de paralyser ceux-ci, comme c'est le cas actuellement, avec des détails infimes qui donnent lieu à des décisions qui semblent absurdes.

Traitement des prestataires

Le problème qui caractérise la structure administrative actuelle de l'assurance-chômage est attribuable en partie à l'existence de conflits d'intérêts inhérents au régime. Le plus important est que les administrateurs sont à la fois tenus d'indiquer aux prestataires les prestations auxquels ils ont droit, de déterminer l'admissibilité à celles-ci, d'aider les prestataires à trouver un emploi, de vérifier les demandes de prestations, de lutter contre les abus en exerçant une surveillance et d'exploiter le processus d'appel.

Aucune structure administrative ne saurait, à elle seule, s'acquitter de manière efficace et équitable de toutes ces fonctions contradictoires.

Recommandation

- S31.1** Nous recommandons que la fonction de vérification et de surveillance (contrôle des prestations) soit entièrement séparée de l'administration des demandes courantes. Les fonctionnaires ne devraient pas être à la fois des conseillers et des agents de police;
- S31.2** que chaque bureau d'assurance-chômage finance des services communautaires se chargeant d'aider et de conseiller les prestataires et que, là où aucun groupe n'existe pour assurer ces services, le bureau les fournisse à même les fonds du budget d'assurance-chômage, mais que leur prestation soit contrôlée par un conseil consultatif commun composé de représentants des travailleurs. La prestation de ces services ne devrait pas relever de la CEIC;
- S31.3** que les services d'emploi offerts dans le cadre du Régime d'assurance-chômage soient administrés séparément du traitement des demandes de prestations et du contrôle des prestations.

Fardeau de la preuve

Au lieu de stipuler que, dans certaines circonstances, le demandeur est admissible ou inadmissible aux prestations, la loi précise qu'aucune prestation n'est versée jusqu'à ce que le demandeur prouve qu'il y a droit. Il incombe donc à celui-ci de démontrer son admissibilité.

À notre avis, la loi devrait donner un aperçu des circonstances où les demandes risquent de ne pas être acceptées et préciser qu'il appartient au demandeur d'étayer sa demande des preuves et des données nécessaires.

Le fardeau de la preuve n'incomberait pas au demandeur, qui serait uniquement tenu de fournir les renseignements nécessaires à l'appui de sa demande.

Pour des raisons d'équité et d'efficacité, il convient d'aider le demandeur à rassembler les renseignements qui permettront de procéder à une évaluation en bonne et due forme de sa demande.

Recommandation

- S32.1** Nous recommandons que l'on prescrive aux administrateurs du Régime d'assurance-chômage de traiter raisonnablement chaque demande qui leur est présentée, et au demandeur de présenter de l'information et des preuves à l'appui de sa demande;
- S32.2** que les conditions d'admissibilité aux prestations où il est question de «preuve» soient formulées de façon plus neutre;
- S32.3** que chaque demande de prestations soit considérée comme honnête, raisonnable et légitime, jusqu'à preuve du contraire;
- S32.4** que l'on aide, dans la mesure du raisonnable, les demandeurs à réunir les renseignements nécessaires pour étayer leurs demandes.

Accessibilité aux services d'assurance-chômage

À l'heure actuelle, le Régime d'assurance-chômage pourrait difficilement être moins accessible aux prestataires, même s'il avait été conçu délibérément à cette fin.

Les intervenants lors des audiences de la Commission d'enquête se sont plaints de l'absence d'un document énonçant clairement les droits et obligations des prestataires.

La réalité multiculturelle du Canada a inmanquablement été niée, au point que les documents portant sur le régime ne sont disponibles qu'en anglais et en français et que les services ne sont offerts dans aucune autre langue. Nous avons appris que les employés d'un bureau d'assurance-chômage, situé au cœur de la collectivité portugaise de Toronto, n'étaient pas autorisés à communiquer en portugais avec les prestataires. Les contrevenants à cette directive ont été mutés là où leurs compétences linguistiques n'étaient plus d'aucune utilité.

L'administration du régime est assujettie à une foule de règles tacites et de critères implicites, régulièrement et délibérément invoqués par les administrateurs de l'assurance-chômage pour tendre un piège sans issue aux prestataires. Nombre des personnes que nous avons interrogées nous ont décrit leurs démêlés avec l'assurance-chômage comme un jeu administratif humiliant destiné à amener les prestataires à faire des déclarations susceptibles de les exclure du bénéfice des prestations.

Les responsables de l'assurance-chômage devraient être tenus légalement d'informer pleinement les prestataires de l'ensemble de leurs droits et obligations, c'est-à-dire de préciser notamment ce que l'on entend par «délai raisonnable» dans lequel un prestataire est tenu de se chercher du travail, ce que signifie être disponible pour travailler, en quoi consiste un emploi convenable, le genre d'emplois à rechercher et l'échelle de salaire qu'ils devront accepter.

À défaut d'informer à l'avance les prestataires de ces exigences, les autorités de l'assurance-chômage devraient être tenues de lever toute pénalité associée au non-respect de ces exigences et de s'abstenir absolument de frapper le prestataire d'une pénalité avant de lui avoir indiqué pourquoi et comment il a contrevenu à des obligations déterminées et de lui avoir donné la possibilité de s'expliquer.

Lorsqu'il est établi que des sommes lui ont été versées en trop, le prestataire doit être informé clairement des modalités à respecter pour interjeter appel.

Recommandation

- S33.1 Nous recommandons que l'ensemble des règles et des critères administratifs soient rendus publics et expliqués clairement à tous les prestataires auxquels ils pourraient s'appliquer;
- S33.2 que tous les documents à l'intention des prestataires soient publiés dans toute langue, autre que l'anglais et le français, parlée par un bon nombre des prestataires desservis dans la région;
- S33.3 que dans tous les bureaux d'assurance-chômage desservant des collectivités ethniques importantes, les services soient offerts dans la langue parlée par chaque collectivité;
- S33.4 que les responsables de l'assurance-chômage publient un document énonçant clairement les droits et les obligations des prestataires et fassent en sorte que ce document soit offert et accessible à tous les prestataires.

Coordination des services d'assurance-chômage et d'emploi

Au Canada, les services de placement sont assurés par des organismes gouvernementaux étonnamment nombreux et diversifiés. Aux trois paliers de gouvernement, on retrouve des programmes offerts individuellement ou jumelés par des organismes distincts à chaque palier et par des organismes parapublics à but non lucratif, financés par le gouvernement.

Chacun de ces programmes a ses propres règles et critères d'admissibilité. Certains sont coordonnés, d'autres ont des critères d'admissibilité contradictoires. Même si chaque programme répond en partie aux besoins des Canadiens en matière d'adaptation à l'emploi, il n'y a aucune coordination réelle de tous ces programmes.

Il serait difficile pour quiconque, indépendamment des circonstances, de s'y retrouver dans pareil dédale. C'est dire combien l'accès à ces programmes peut être compliqué pour les clients auxquels ils s'adressent.

De toute évidence, il ne serait ni raisonnable ni souhaitable de regrouper tous ces services de placement en une seule entité administrative. On pourrait et on devrait néanmoins chercher à simplifier et à clarifier les formalités d'accès aux services pour les prestataires.

Étant donné que la plupart des chômeurs s'adressent d'abord au bureau d'assurance-chômage, qu'il s'agit en quelque sorte du service en tête de ligne, il serait logique d'y affecter des conseillers en emploi afin qu'ils transmettent l'information aux clients, dès leur premier contact avec le système. Ces conseillers seraient renseignés sur toute la gamme des programmes de services de placement offerts aux prestataires par l'assurance-chômage d'une part et par les autres organismes gouvernementaux et parapublics d'autre part.

Ces conseillers seraient également en mesure de conseiller les prestataires sur la meilleure façon de tirer parti des avantages auxquels ils ont droit. Par exemple, les conseillers, à la lumière des renseignements dont ils disposent sur les perspectives d'emploi aux paliers local et national, par catégorie d'emploi, pourraient aviser les prestataires quant aux besoins ou aux possibilités de formation ou d'aide à la mobilité, le cas échéant.

Recommandation

S34 Nous recommandons qu'un service d'orientation soit mis en place et qu'il serve de point de contact avec le système, pour tous les prestataires de l'assurance-chômage. Le bureau d'orientation aurait pour but d'aider les prestataires à remplir les formulaires de demande et de les diriger vers les autres services et programmes offerts, s'il y a lieu.

Ce service pourrait être offert par la CÉIC elle-même ou par l'entremise d'organismes parapublics financés par cette dernière.

Autres questions d'ordre administratif

Demandes tardives

Sous le régime actuel, les prestataires qui ne présentent pas leur demande à temps ou qui ne sont pas au courant de leur admissibilité à des prestations, perdent d'ordinaire tout droit aux prestations qu'ils auraient reçues s'ils avaient présenté leur demande à temps.

Parfois, les prestataires peuvent éviter les conséquences d'un retard à présenter une demande en obtenant la permission d'«antidater» leur demande; les décisions rendues à cet égard font à présent jurisprudence.

Un régime d'assurance devrait permettre aux prestataires de demander à recevoir toutes les prestations exigibles, quand bon leur semble au cours de la période où ils y sont admissibles. Il n'y a pas lieu, d'après nous, de refuser une demande sous prétexte qu'elle n'est pas présentée à une date déterminée comprise dans ladite période.

Recommandation

S35 Nous recommandons que les prestataires aient le droit de présenter une demande et de toucher des prestations n'importe quand durant la période où ils seraient admissibles à des prestations.

Motif valable

Lors des audiences, il a été convenu, entre autres, que les prestataires ne devraient pas être frappés d'une pénalité pour cause de départ volontaire, de renvoi pour inconduite et de refus d'un «emploi convenable», s'ils peuvent invoquer un «motif valable» pour se justifier.

On devrait notamment retenir comme motifs légitimes de départ volontaire les raisons de santé et de sécurité, la mutation du conjoint, de même que le harcèlement sexuel. Au nombre des motifs valables pour refuser un emploi, devraient compter les difficultés de transport et le manque d'outils nécessaires à l'accomplissement d'un travail déterminé.

Recommandation

- S36** Nous recommandons que la loi exempte de toute pénalité les prestataires qui peuvent établir le bien-fondé de leurs actes et que l'expression «motif valable» soit clairement définie dans la loi.

Exclusions fondées sur des motifs administratifs

À l'heure actuelle, les prestataires peuvent être exclus ou frappés d'une pénalité pour avoir contrevenu aux formalités administratives prévues par le régime. Étant donné la complexité de la loi et le peu d'expérience et de connaissance qu'ont en général les prestataires en ce qui concerne le régime et les formalités connexes, les exclusions fondées sur des motifs administratifs sont injustifiablement sévères.

Recommandations

- S37** Nous recommandons que nul prestataire ne soit exclu pour avoir contrevenu à des formalités administratives, notamment en ce qui a trait à la présentation des cartes de déclaration du prestataire, ou pour avoir commis des erreurs raisonnables, du fait de l'ignorance des prescriptions de la loi et du règlement.
- S38** Nous recommandons que, pour admettre le caractère raisonnable d'une erreur commise par un prestataire, on exige uniquement de lui qu'il ait pris connaissance des publications généralement accessibles aux prestataires.

Centralisation et décentralisation des services

D'après les plaintes formulées à l'égard du mode d'administration du Régime d'assurance-chômage, on ne s'entend guère sur la centralisation et la décentralisation des services. D'une part, on a grandement critiqué le régime pour n'avoir pas exploité efficacement les ressources et les installations informatisées. D'autre part, on lui a reproché son insensibilité face à la situation qui prévaut dans les régions et aux retards qu'il impose du fait que les décisions doivent être prises à l'«administration centrale».

D'après nous, pour résoudre ce problème, il faudrait séparer les services pouvant être centralisés à profit des services dont l'administration locale donnerait les meilleurs résultats. Quant aux formalités administratives, le traitement automatisé des demandes devrait être confié à quelques centres informatiques, auxquels les bureaux locaux seraient raccordés par un circuit en direct.

Dans les régions, les fonctionnaires en poste devraient être investis de pouvoirs accrus qui leur permettraient de se prononcer sur les demandes de prestations locales.

Afin d'éviter, au bout du compte, que les prestataires ne fassent les frais de quelque défaillance des systèmes administratifs, les bureaux locaux devraient être autorisés à émettre un nouveau chèque de prestations, si le chèque initial est en retard de plus de cinq jours.

Recommandation

- S39.1** Nous recommandons que le traitement des demandes de prestations soit centralisé, c'est-à-dire confié à quelques bureaux informatiques auxquels les bureaux locaux seraient raccordés par un circuit en direct;
- S39.2** que les bureaux locaux se voient accorder plus de pouvoirs de décision en matière d'administration, pour répondre aux besoins qui se font sentir sur place;
- S39.3** que les bureaux locaux aient le pouvoir d'émettre un nouveau chèque de prestations, advenant un retard de plus de cinq jours.

Processus d'appel

La plupart des participants aux audiences publiques ont exprimé une opinion négative à l'égard du processus d'appel.

Ils se sont élevés contre le peu d'accessibilité qu'offre le processus aux gens vivant en région isolée, de même qu'aux personnes s'exprimant dans une langue autre que l'anglais et le français. À vrai dire, les intervenants n'avaient qu'une connaissance limitée du processus et de ses modalités de recours.

Les personnes qui avaient déjà eu recours au processus ont déploré le manque absolu de renseignements structurés sur les décisions des juges, l'embarras financier que leur avait imposé la consigne voulant qu'un prestataire soit privé de prestations ou tenu de les rembourser, le cas échéant, tant que son appel est en instance de règlement; elles se sont élevées également contre l'étroitesse des liens entre les conseils arbitraux et l'administration du régime.

Beaucoup se sont plaints des retards. De nombreux intervenants ont demandé que des délais soient imposés à l'égard de l'audition des appels et de la prise de décision, à tous les paliers du processus d'appel.

La distinction actuellement prévue dans le processus d'appel, entre les questions de fait et les questions de droit, doit être maintenue, c'est-à-dire que les questions de fait doivent rester du ressort exclusif des instances du premier palier d'appel et les questions de droit, du ressort d'un tribunal compétent en matière de droit administratif. Cependant, il y a lieu d'améliorer les mécanismes du processus d'appel afin d'en accroître l'efficacité et l'accessibilité et de faire en sorte que les deux paliers d'appel soient complètement indépendants de l'administration du régime.

Recommandation

S40.1 Nous recommandons qu'il soit possible d'en appeler à trois paliers d'une décision rendue par un agent chargé des demandes. D'abord, au palier administratif, l'appel serait interjeté devant un préposé au règlement des demandes qui fournirait une «deuxième opinion» relativement à un litige opposant un agent chargé des demandes et un prestataire. Au deuxième palier, un conseil arbitral, composé d'un président indépendant, d'un représentant des travailleurs et d'un représentant des employeurs et doté d'une structure administrative complètement indépendante de l'administration du régime, aurait le pouvoir de statuer sur toutes les questions de fait et de procédure. Enfin, au troisième palier, le prestataire aurait le droit d'en appeler de questions de droit devant la Cour d'appel fédérale;

S40.2 que des délais soient prévus dans la loi à l'égard de l'audition des appels et de la prise de décision, aux deux premiers paliers du processus d'appel;

S40.3 que de la documentation suffisamment étayée soit mise à la disposition des prestataires, afin que ceux-ci puissent tirer parti du processus d'appel;

S40.4 que la CEIC accorde une aide financière aux groupes d'action afin qu'ils puissent aider les prestataires à respecter les formalités relatives au processus d'appel et à la présentation des demandes de prestations.

Régie de l'assurance-chômage

Notre opinion, en ce qui concerne la réglementation et la régie de l'assurance-chômage, se fonde sur plusieurs facteurs, notamment ceux qui sont énoncés ci-dessous :

- l'assurance-chômage est foncièrement un régime destiné aux travailleurs, ce à un double titre : d'une part, il a été conçu afin de garantir un revenu aux travailleurs et, d'autre part, les travailleurs assument une grosse part des frais qui en découlent;
- depuis 1971, les fondements juridiques du régime ont fait l'objet d'une série de changements qui ont porté atteinte à la sécurité des prestations et attaqué le principe de l'admissibilité de droit à ces dernières;
- les modifications apportées au régime depuis 1971 faisaient, pour une bonne part, suite à des mesures fiscales et politiques à court terme, qui ont porté un dur coup aux intérêts des travailleurs en matière de sécurité du revenu.

La tournure prise par le régime depuis 1971 ne nous donne pas satisfaction. Nous protestons non seulement contre l'orientation fondamentale des changements apportés au fil des ans, mais également contre le fait que les cotisants ou les prestataires en ont porté tout le poids. Les «changements administratifs» apportés au régime en novembre 1984 constituent le point le plus bas de cette évolution.

Notre recommandation sur la réglementation de l'assurance-chômage poursuit trois objectifs :

- rehausser le rôle confié aux représentants des travailleurs dans la formulation de la politique d'assurance-chômage;
- accroître l'indépendance de l'administration de l'assurance-chômage face au gouvernement;
- mettre le régime à l'abri de remaniements indûment fréquents des fondements juridiques de l'assurance-chômage.

Nous admettons, de toute évidence, qu'il appartient au Parlement d'arrêter les fondements juridiques devant régir l'assurance-chômage. À cet égard, nous tenons simplement à rappeler que la stabilité est une vertu. Cependant, pour ce qui est de l'administration courante, il est possible d'accroître l'indépendance des instances compétentes face au gouvernement, sans pour autant les soustraire à l'obligation de lui rendre des comptes.

À l'heure actuelle, la CEIC est censée agir en tant qu'organisme distinct. Pourtant son autonomie est extrêmement limitée. Le président et le vice-président de la Commission occupent respectivement le poste de sous-ministre et de sous-ministre associé de l'Emploi et de l'Immigration. De plus, le Régime d'assurance-chômage est assujéti aux mesures prises par le Conseil du Trésor afin de comprimer les dépenses des programmes. Ces mesures ont porté récemment sur les indemnités de départ et sur la pension, qui prennent désormais valeur de rémunération.

Personne n'est satisfait des mécanismes d'imputabilité et de contrôle qui s'appliquent maintenant au Régime d'assurance-chômage. Malgré l'importance que revêt le régime pour les employeurs et les employés, qui cotisent conjointement au régime, ces derniers n'ont aucun rôle à jouer dans l'administration courante du régime. Les commissaires représentant les employeurs et les employés n'ont aucun pouvoir réel.

En revanche l'autonomie partielle des administrateurs du régime limite les possibilités de contrôle des opérations quotidiennes par les instances politiques. À certains égards donc, ils jouissent d'une certaine indépendance, non seulement face aux employeurs et aux employés, mais aussi face au Parlement.

Par ailleurs, le gouvernement régit officiellement beaucoup d'aspects de l'assurance-chômage, par le biais de fréquentes modifications à la Loi et au Règlement sur l'assurance-chômage, et de la révision des formalités administratives et autres directives du Conseil du Trésor. Or, c'est la souplesse du régime qui écope sur le plan administratif. Force est d'admettre que des changements fréquents nuisent à l'administration cohérente et globale du régime.

Il doit bien y avoir une solution de rechange.

Dans l'étude des options qui permettraient de satisfaire aux impératifs d'imputabilité et de contrôle, il faut trouver un juste milieu entre l'indépendance face au gouvernement, nécessaire pour préserver la souplesse administrative du Régime d'assurance-chômage, le devoir de rendre des comptes aux employeurs et aux employés, qui cotisent conjointement au régime, et l'obligation globale de rendre des comptes au gouvernement, à laquelle doit essentiellement être assujéti un régime public de l'envergure de celui de l'assurance-chômage.

Il est important de justifier l'assurance-chômage sur le plan politique d'une part parce qu'elle constitue un élément déterminant du système d'assurance sociale du Canada et, d'autre part, parce que notre proposition, en ce qui a trait aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, de même qu'aux prestations de pêcheur, de chasseur et de piéteur, continuera d'être financée à même les recettes générales, au même titre que d'autres programmes, qui seront appliqués de concert avec le Régime d'assurance-chômage.

Cette obligation de rendre des comptes sur le plan politique devrait se traduire dans les faits de deux façons. D'abord, le régime, y compris la structure et les niveaux des prestations, devrait être prescrit dans les textes de loi. Ensuite, les prévisions détaillées des dépenses relatives au régime devraient être justifiées tous les ans devant le Parlement. Étant donné la grande visibilité de l'assurance-chômage, nous ne saurions donner notre appui à quelque proposition visant à éliminer l'obligation de présenter des bilans financiers au Parlement.

L'administration courante du régime devrait incomber globalement à un conseil mixte de quinze membres, regroupant des représentants des employeurs et des employés, qui y siègeraient en nombre égal. Les représentants des employés seraient nommés par des associations syndicales reconnues, auxquelles ils devraient rendre des comptes; le président, neutre quant à lui, serait désigné par le conseil même.

Le conseil aurait pour mandat de rendre toutes les décisions d'ordre administratif tombant dans le champ d'application prescrit par la Loi. Il aurait le pouvoir d'édicter des règlements, sous réserve de l'approbation d'un comité parlementaire.

Recommandation

- S41.1** Nous recommandons que la structure du régime, y compris l'ensemble des programmes de prestations, des règles générales et des lignes directrices d'ordre administratif, soit établie dans les textes de loi;
- S41.2** que les prévisions des dépenses en matière d'assurance-chômage soient présentées une fois l'an à un comité parlementaire, aux fins d'approbation;
- S41.3** que soit mis sur pied un conseil d'administration chargé de l'administration courante du Régime d'assurance-chômage;
- S41.4** que le conseil d'administration soit formé de quinze membres, soit sept représentants des employeurs, sept représentants des associations ouvrières et un président neutre désigné par les deux parties représentées au conseil;
- S41.5** que, pour assurer le bon fonctionnement du conseil, cinq de ses membres, à savoir deux représentants des employeurs, deux représentants des employés ainsi que le président, tous membres à plein temps du conseil, agissent comme membres d'un comité de direction.
-

Chapitre 7 : Faciliter l'adaptation des travailleurs

Programmes complémentaires d'adaptation de la main-d'œuvre

Bien que nous pensions que l'assurance-chômage constitue, au Canada, le programme d'adaptation de la main-d'œuvre le plus important, il ne faut pas le considérer pour autant comme un mécanisme destiné à faciliter toutes les formes d'adaptation au marché du travail. Son objectif premier consiste à promouvoir la sécurité économique et sociale des Canadiens en venant en aide aux travailleurs entre les périodes d'emploi. Selon nous, cet objectif très clair est aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était à l'époque de l'établissement du Régime d'assurance-chômage, il y a quelque 50 ans.

Cependant, cet objectif est voué à la perte si le régime se voit doter d'une foule d'objectifs contradictoires touchant la sécurité sociale et le marché du travail. L'assurance-chômage n'a pas été conçue pour s'attaquer aux causes mêmes du chômage. Elle est, et doit rester, un programme de remplacement du revenu à l'intention des travailleurs qui perdent leur emploi. Les prestations d'assurance-chômage sont un droit que les travailleurs ont acquis par des cotisations antérieures et par leur participation suivie à la population active.

Tout au long du rapport, nous avons soutenu que le remplacement du revenu hebdomadaire devait être l'objectif et l'élément clés d'un régime d'assurance-chômage sain et à cette fin, nous préconisons le raffermissement de ces aspects primordiaux. L'assurance-chômage ne peut ni ne doit être considérée comme une panacée à tous les problèmes concevables d'adaptation au marché du travail.

Une gamme de politiques complémentaires nous appert nécessaire pour faire en sorte que l'assurance-chômage conserve l'importante place qu'elle occupe dans notre système de sécurité

sociale. Nous exhortons le gouvernement à travailler à des politiques complémentaires plutôt qu'à chercher des solutions à même l'assurance-chômage.

Quant aux programmes complémentaires du marché du travail, il va de soi que le succès de la plupart des initiatives prises dans ce domaine dépendent de l'atteinte d'un objectif de plein emploi.

Peu importe le degré de perfectionnement de leur exploitation ou de leur conception, les programmes axés sur le marché du travail ne peuvent donner les résultats souhaités dans une économie en perte de vitesse. Dans un contexte où les emplois se font rares et disparaissent, les programmes de formation, d'aide à la mobilité et à l'adaptation destinés aux jeunes et aux travailleurs âgés ne sont guère plus que des mesures d'urgence. Et, comme l'assurance-chômage, ils ne peuvent tout simplement pas repousser la vague de chômage. Les programmes d'offre de main-d'œuvre ne permettent pas de protéger les emplois, ni d'en créer, et bricoler l'assurance-chômage à cette fin n'est certes pas la solution.

Si le gouvernement ne fait plus du plein emploi un objectif de sa politique du marché du travail et accepte un niveau de chômage élevé, il est inévitable que cette politique s'attache aux moyens de rationaliser le chômage. Les exemples d'une telle déformation sont nombreux : l'utilisation du Compte d'assurance-chômage à des fins de création d'emplois, de travail partagé et de formation n'en est qu'un. C'est la philosophie de la valorisation par le travail. Les chômeurs sont formés pour occuper des emplois qui n'existent pas. La création d'emplois devient une mesure ponctuelle pour faire travailler les gens. On utilise l'expression travail partagé par euphémisme pour parler du chômage partagé.

Formation, aide à la mobilité et création d'emplois sont essentielles et devraient être conçues pour que les chômeurs puissent en tirer pleinement parti. Néanmoins, ces mesures ne devraient pas être financées à même le Compte d'assurance-chômage, ni tenir lieu de condition d'admissibilité à l'assurance-chômage.

Formation et création d'emplois

La Planification de l'emploi est la nouvelle figure de proue des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre du gouvernement. Annoncée comme une nouvelle façon d'aborder la planification du marché du travail, la Planification de l'emploi réunit tous les programmes précédents de création d'emplois et de formation en six catégories : développement de l'emploi, intégration professionnelle, acquisition de compétences, pénuries de main-d'œuvre, aide à l'innovation et développement des collectivités. Ces programmes visent presque les mêmes domaines de préoccupation que les anciennes politiques du gouvernement. La grande différence entre la Planification de l'emploi et l'ancien programme créé aux termes de la *Loi nationale sur la formation* réside dans l'importance accordée au nouveau processus de consultation auprès des organisations de travailleurs, des entreprises et des groupes communautaires par l'entremise de conseils consultatifs locaux, et la dépendance marquée envers le secteur privé pour ce qui est de la mise en œuvre des initiatives en matière de formation.

La Planification de l'emploi s'avère également une tentative pour éliminer les programmes ponctuels de création d'emplois établis antérieurement, en déployant des efforts dans le cadre d'un programme de formation global destiné à aider des groupes en particulier.

Les chômeurs de longue date, les personnes désavantagées sur le plan de l'emploi, les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les minorités visibles sont tous des groupes admissibles à une formation pratique dans le cadre du programme *Développement de l'emploi*.

Les jeunes sans diplôme d'études post-secondaires et les femmes qui ont quitté la population active pendant au moins trois ans peuvent participer à des cours de formation au titre du programme *Intégration professionnelle*.

Les travailleurs qui font les frais de changements dans l'économie ou d'un virage technologique au travail peuvent demander à être recyclés en vertu du programme *Acquisition de compétences*.

En outre, les employés, nouveaux et déjà au poste, peuvent recevoir des subventions salariales pour se recycler dans des sphères de compétences inexistantes à l'échelle régionale ou locale, en vertu du programme *Pénuries de main-d'œuvre*.

Le programme *Aide à l'innovation* est destiné à faciliter le financement des projets qui font l'essai de nouvelles solutions aux problèmes du marché du travail.

Le seul volet de la Planification de l'emploi qui pourrait être perçu comme une initiative de création d'emplois à long terme est le programme *Développement des collectivités*, qui vient en aide aux collectivités aux prises avec des licenciements collectifs, des fermetures d'usines, un chômage chronique et une économie périlclitante.

Selon une hypothèse qui sous-tend la Planification de l'emploi, l'objectif de la planification du marché du travail vise simplement à faire correspondre les aptitudes des travailleurs aux emplois existants. Elle repose sur l'idée que le secteur privé créera des emplois. Or, on ne saurait accepter passivement des taux de chômage régionaux et nationaux élevés inhérents à cette hypothèse.

Toutefois, l'établissement de niveaux cibles à l'intention des femmes et des groupes désavantagés dans le cadre de la Planification de l'emploi est un élément important.

Nous sommes en faveur du concept de «niveaux cibles équitables» à l'intention des groupes désavantagés en quête d'emplois. Fondés sur la notion d'équité en matière d'emploi, ces niveaux cibles sont une adjonction louable et opportune aux programmes de formation professionnelle.

Toutefois, la préoccupation première des groupes de femmes et des organisations qui défendent leurs intérêts n'est pas de savoir si les programmes s'inscrivant dans la stratégie Planification de l'emploi répondent aux objectifs quantitatifs fixés, mais bien de chercher à préciser si les programmes se limitent à préparer les femmes à occuper des emplois peu spécialisés et mal rémunérés au lieu de les aider à accéder à des postes traditionnellement réservés aux hommes.

Cette crainte suscitée par la stratégie a été exprimée par une coalition d'organisations de formation professionnelle à but non lucratif, dont le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, le Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme et l'Association for Community-Based Training and Education for Women. Bien que ces groupes soient encouragés par le taux relativement élevé de participation des femmes aux programmes de la Planification de l'emploi, ils pensent, comme nous, que la stratégie devrait être dotée d'un mécanisme permettant de s'assurer qu'un nombre précis de femmes reçoivent une formation dans des domaines traditionnellement réservés aux hommes.

Cependant, il y a encore beaucoup de femmes qui occupent des emplois qui leur sont réservés depuis toujours, et qui sont caractérisés par une piètre rémunération, peu de satisfaction au travail, des exigences limitées en matière de compétences, le travail à temps partiel et l'instabilité face aux changements technologiques et aux fluctuations économiques. En 1984, 60 % des femmes occupaient des emplois dans le domaine du secrétariat, des ventes et des services, et 14 % œuvraient dans les secteurs de la médecine et des soins de santé, et de l'enseignement.

La Planification de l'emploi nous préoccupe d'une autre façon. En effet, le gouvernement fédéral cherche à réduire le financement «direct» de la formation en établissement en limitant le nombre de cours achetés à des collèges communautaires, des écoles de métiers et des instituts techniques provinciaux. Les achats directs de cours de formation ont été remplacés en partie par des subventions versées aux employeurs leur permettant d'acheter des cours à des établissements publics ou à des écoles privées.

Aux termes des accords avec les provinces, le gouvernement fédéral réduira son financement direct de la formation en établissement d'environ 40 % d'ici 1988.

Nous avons de bonnes raisons de croire qu'il y aura une baisse dans la qualité de la formation, du fait que les écoles privées se feront concurrence et offriront par conséquent des cours à prix réduit en diminuant le salaire des enseignants et en augmentant l'effectif des classes. Les accords fédéraux-provinciaux ne renferment aucune disposition

permettant de veiller à ce que la formation assurée par des établissements privés satisfasse aux normes de formation.

Entre 15 et 24 ans surviennent deux transitions majeures. En effet, on quitte l'école pour se lancer sur le marché du travail et on quitte ses parents pour devenir indépendant. En raison d'obstacles insurmontables rendant l'intégration du marché du travail impossible, un grand nombre de jeunes se voient privés de possibilités d'emploi valorisant. Incapables de devenir des adultes contribuant à la société, ces jeunes vivent tant bien que mal en marge de celle-ci. La société risque donc de gaspiller les talents et l'énergie d'une partie de la prochaine génération.

Dans la recherche de nouvelles méthodes pour combattre le chômage chez les jeunes, il est bon d'examiner les mesures prises par d'autres pays industriels. Il ne fait aucun doute que le pays ayant le mieux réussi à cet égard, c'est la Suède : ce pays est presque parvenu à éliminer tout à fait le problème.

Tout jeune Suédois de moins de 20 ans est soit inscrit à plein temps dans une école secondaire, soit placé dans un programme de formation professionnelle ou occupe un emploi spécial. Aucun Suédois de moins de 20 ans est au chômage.

Les «décrocheurs» sont placés dans des programmes de formation professionnelle en vue de leur retour à l'école secondaire ou de leur intégration au marché du travail dès leurs 18 ans. Outre ces options, il y a également des emplois spéciaux pour les jeunes. Ceux-ci sont mis en branle avec l'aide des employeurs locaux, qui reçoivent une subvention salariale de six mois, à condition que le recrutement des jeunes ne nuise pas aux postes réguliers. Le programme garantit aux jeunes quatre heures de travail par jour à un taux spécial de création d'emplois négocié par le syndicat. Les emplois doivent être utiles sur le plan social et contribuer au développement des jeunes. À n'importe quel moment donné, 5 % des jeunes de 16 à 18 ans participent à ces programmes. Des comités locaux constitués de représentants syndicaux, d'employeurs et de représentants de la collectivité coordonnent les efforts déployés par les écoles, les autorités municipales et les bureaux des services d'emploi de l'État pour trouver la meilleure solution possible pour les

différents jeunes dont ils s'occupent. Les comités aident également les écoles à planifier et à organiser une panoplie de programmes qui facilitent la transition du système éducatif au marché du travail.

Nous ne préconisons pas l'introduction systématique de solutions telles que celles appliquées en Suède pour combattre le problème du chômage chez les jeunes, mais nous recommandons, d'une part, la mise sur pied de programmes adaptés aux besoins locaux et, d'autre part, la coopération fédérale-provinciale dans l'attribution des ressources servant à combattre le problème. Aucune nation hautement industrielle peut se permettre de risquer que certains de ces jeunes se sentent perdus et isolés de la société et du marché du travail.

À la suite de coupures dans l'achat direct de places de formation à des établissements publics, on a déjà annoncé dans trois provinces, soit en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Colombie-Britannique, des mises à pied dans des collèges communautaires, des instituts techniques et des écoles de métiers. On s'attend à ce que la Planification de l'emploi et les coupures annoncées dans le budget de mai 1985, visant les paiements de transfert versés aux provinces au titre de l'éducation postsecondaire, entraîneront d'autres congédiements.

Au cours de l'année financière 1983-1984, 2,1 milliards de dollars ont été consacrés à la formation et à la création d'emplois. Les dépenses sont passées à 2,3 milliards de dollars en 1984-1985. Or, en 1985-1986, seulement 2,1 milliards de dollars ont été réservés pour les programmes de la Planification de l'emploi. Non seulement les chiffres inscrits au budget étaient plus bas en 1985-1986 que durant les deux années précédentes, mais encore plus de 300 millions de dollars n'avaient pas été réattribués. Bref, en 1985, les dépenses engagées au titre de la formation et de la création d'emplois avaient baissé de plus d'un demi-milliard de dollars par rapport à celles de 1983.

La distinction que font les responsables de la Planification de l'emploi entre les programmes de formation et les programmes de création d'emplois est vague. Aujourd'hui, on met davantage l'accent sur l'acquisition de connaissances et

de compétences que sur la création de possibilités d'emplois durables. Cette responsabilité a été confiée au secteur privé, «la force motrice de la croissance économique».

On reprochait surtout aux programmes mis sur pied en vertu de la *Loi nationale sur la formation* d'être trop nombreux et trop complexes et, par voie de conséquence, difficiles à coordonner. Nous appuyons l'uniformisation des divers programmes de formation et de création d'emplois, mais rejetons la privatisation des cours théoriques et une formation de moindre qualité.

Une autre grave lacune de la Planification de l'emploi est qu'il n'y a toujours pas de stratégie fédérale-provinciale globale et coordonnée d'emploi pour les jeunes. Les responsables de la Planification de l'emploi commencent à peine à aider les finissants qui ont de la difficulté à se trouver un premier emploi permanent. L'option Formation des jeunes est de portée limitée, mais il s'agit quand même d'un pas dans la bonne direction, combinant la formation en cours d'emploi et l'apprentissage d'un métier. Du fait qu'elle vise surtout à aider les jeunes qui ont quitté l'école tôt et qui ne possèdent aucun diplôme, la majorité des jeunes n'en profitent pas.

Les risques de se retrouver au chômage sont deux fois plus grands pour les Canadiens de moins de 25 ans que les travailleurs âgés. Même si les jeunes représentent à peine un peu plus de 20 % de la main-d'œuvre, ils comptent pour 40 % des chômeurs et environ le tiers des personnes sans emploi pendant plus d'un an.

Les travailleurs âgés

Lorsqu'il y a des mises à pied et des fermetures d'usines, tous les travailleurs en subissent les conséquences. Néanmoins, le sort des travailleurs âgés mérite une attention particulière. Ici aussi, les autres pays industrialisés ont reconnu que les membres de ce groupe, de 45 à 64 ans, sont aux prises avec des problèmes particuliers et ont adopté des politiques et des mesures pour les aider. Au Canada, il n'y a pas, à toutes fins utiles, de programmes spécifiquement destinés aux travailleurs âgés.

Pour les travailleurs âgés, les effets de la récession, de l'adaptation industrielle et du virage technologique sont traumatisants et tragiques.

Beaucoup de travailleurs âgés qui se sont retrouvés au chômage pour la première fois ne sont pas parvenus à trouver un nouvel emploi à cause du marasme économique. La majorité d'entre eux n'ont reçu ni indemnité de cessation d'emploi ni pension, et les quelques rares travailleurs qui en ont bénéficié ont perdu ces allocations lorsqu'on a changé le Régime d'assurance-chômage. Par conséquent, le niveau de vie de 300 000 travailleurs âgés a fortement baissé.

Souvent, les travailleurs âgés doivent faire face à des problèmes particuliers lorsqu'ils perdent leur emploi. En effet, ils risquent d'être au chômage plus longtemps que les jeunes travailleurs et, dans leur cas, la réaffectation et le recyclage sont moins justifiés. Comme pour les autres chômeurs, les problèmes auxquels font face aujourd'hui les travailleurs âgés sont, en partie, attribuables à la baisse de la demande globale. Or, il ne faudrait pas non plus minimiser l'importance des changements qui surviennent dans la structure de l'économie canadienne et qui sont causés par des forces telles l'évolution technique et des fluctuations dans les tendances du commerce international.

Ayant reconnu que le sort des chômeurs âgés est un problème, il nous faudrait peut-être établir des périodes de prestations spéciales et des taux de remplacement du salaire calculés en fonction de l'âge. Il faudrait toutefois veiller à ce que ces programmes soient compatibles avec les programmes d'adaptation des travailleurs déjà en place (par exemple le Régime de pensions du Canada), ainsi qu'avec les caractéristiques du Régime d'assurance-chômage notamment en ce qui concerne le traitement de l'indemnité de cessation d'emploi et de la pension.

Quelles que soient les mesures prises à l'égard des travailleurs âgés en vertu du Régime d'assurance-chômage, il ne fait aucun doute que des programmes complémentaires s'imposent. Ces programmes complémentaires pourraient prendre la forme, par exemple, d'heures de travail réduites, de recyclage et d'initiatives de recherche d'emploi telles que celles recommandées par le Comité consultatif de la CEIC dans son rapport *Les travailleurs âgés : Crise imminente sur le marché du travail*. Il est toutefois clair que le Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA)

annoncé dans le budget au printemps de 1986 ne permet aucunement de satisfaire aux besoins de protection du revenu des travailleurs âgés. Selon l'étude du Comité consultatif de la CEIC, il faudrait environ un milliard de dollars par an pour aider les travailleurs âgés (de plus de 50 ans). Même s'il ne se limite pas à une industrie ou à une région particulière comme le faisait le Programme d'aide à l'adaptation des travailleurs, le PATA avec ses 33 millions de dollars par an, est tout à fait inadéquat.

Plein emploi

Actuellement, la cause principale des malaises sociaux ou des problèmes du marché du travail au Canada est la persistance du taux du chômage élevé.

On soutient essentiellement que le contexte économique et le marché du travail n'obéissent pas aux mêmes règles fondamentales : il y a ceux qui sont d'avis que le chômage n'est peut-être pas un problème structurel et à long terme, que la dislocation est un sous-produit de la conjoncture économique et que le problème ne disparaîtra peut-être jamais.

Ce raisonnement est au cœur du débat portant sur la nature et la cause du chômage. Le principal changement survenu dans la nature du chômage durant la dernière décennie a été l'accroissement alarmant de son importance et de sa durée. L'année dernière, plus de la moitié des chômeurs ne sont pas parvenus à trouver un emploi dans les six mois et plusieurs centaines de milliers de travailleurs sans emploi sont restés au chômage pendant plus d'un an. À ces chiffres viennent s'ajouter les travailleurs découragés.

Le chômage de longue durée est un indice de la pénurie générale d'emplois. Le phénomène du découragement des travailleurs traduit une rareté de l'emploi encore plus grande que ne l'indique un taux de chômage donné.

Une étude du rapport qui existe entre diverses mesures de la demande globale et le chômage de longue durée, réalisée par le Conseil économique du Canada, a permis de constater que le chômage de longue durée était de nature fortement cyclique. Les variations correspondant aux fluctuations de la conjoncture économique sont plus prononcées chez les chômeurs chroniques que chez tous les autres types de chômeurs.

Selon le Conseil économique du Canada, ces constatations ont des répercussions directes sur la politique. Toute tentative visant à réduire les niveaux de chômage observés donnerait de bien meilleurs résultats si elle mettait l'accent sur le groupe des chômeurs chroniques. L'incidence du chômage de longue durée peut être réduite par des politiques qui influent sur la demande globale. Ce que l'analyse montre clairement, c'est que le chômage au Canada ne peut être traité exclusivement comme un problème de déséquilibre structurel.

Malgré les preuves écrasantes qui montrent que la faiblesse de la demande est la principale cause du chômage, on persiste à refuser de reconnaître la nature du chômage et ses causes.

En d'autres mots, la demande de biens et de services n'est pas suffisante pour procurer assez d'emplois pour tous les Canadiens qui aimeraient travailler. À moins que l'on ne s'attaque directement au problème du chômage, un bon nombre d'initiatives valables sur le marché du travail verront leur portée réduite et de plus en plus de pressions s'exerceront sur les régimes de sécurité du revenu. Il faut d'abord et avant tout s'attaquer au problème de la demande globale insuffisante, non seulement pour réduire les coûts énormes du chômage, mais encore pour rendre plus efficaces les programmes d'emploi existants tels que les programmes de formation et d'emploi des jeunes.

La possibilité d'accroître délibérément le déficit budgétaire afin de stimuler la demande globale suscite la controverse. Néanmoins, on pourrait toujours baisser les taux d'intérêt et entreprendre une réforme de la fiscalité. L'aspect fiscal du budget a été manipulé à nombre d'occasions au cours de la dernière décennie en vue d'encourager l'épargne plutôt que la consommation, et les stimulants fiscaux pour les sociétés visaient essentiellement les industries à forte proportion de capitaux. Quant à l'aspect dépenses, sauver des banques et accroître les dépenses militaires n'auront pas une aussi grosse incidence sur l'emploi que ne l'aurait, par exemple, un programme pour mettre en place une infrastructure municipale.

L'objectif du plein emploi est inattaquable tant pour des raisons sociales qu'économiques, et il est réalisable. Faut-il encore reconnaître la véritable cause du chômage et vouer les politiques sociales et économiques à la création d'emplois.

Nous voulons voir le gouvernement réitérer son engagement en matière de plein emploi, engagement partagé par une écrasante majorité de Canadiens. Les solutions politiques qui permettraient de réduire le chômage existant. Cependant, les programmes et les politiques du gouvernement doivent préciser le cadre général dans lequel le plein emploi pourra être atteint.

Il est donc inquiétant de constater que le programme du gouvernement est rempli d'initiatives qui ont toutes pour fondement la même philosophie — le retrait du gouvernement des affaires économiques de la nation pour laisser jouer les forces «naturelles» du marché.

Le libre-échange avec les États-Unis, la déréglementation des principaux secteurs de l'économie, la privatisation et la sous-traitance dérivent tous de cette perception du rôle que doit jouer le gouvernement. C'est un point de vue qui, à notre avis, traduit un revirement par rapport au pragmatisme de l'intervention gouvernementale dans l'économie canadienne, que l'on a longtemps considéré comme étant intégré à notre développement comme nation.

Aspect humain du chômage

En se penchant sur l'incidence du chômage, la question qui se pose n'est pas seulement de savoir qui est en chômage d'un point de vue statistique, mais plutôt de comprendre ce que veulent dire ces chiffres pour les personnes qui n'ont pas de travail. Quel est l'effet du chômage sur l'individu?

L'aspect humain du chômage nous inquiète. Comment pourrions-nous mieux aider l'individu, chaque cas étant unique, à entrer dans le marché du travail et à y demeurer? Pour l'économiste, l'individu est un actif qui vend son temps; à nos yeux, c'est une personne, un membre d'un groupe qui souffre d'insécurité économique et qui éprouve un grand stress personnel et des pressions sociales quand il n'a pas d'emploi.

Le chômage joue sur les nerfs : peine, recherche d'emploi et épuisement moral. Le travailleur en chômage passe par toute la gamme des émotions : dénégation, colère, négociation, dépression, acceptation, enthousiasme, stagnation, frustration et finalement apathie. Le jeune qui fait face au chômage peut connaître au départ une période d'optimisme, suivie d'une période d'incertitude et, finalement, de désespoir.

La plupart d'entre nous qui nous trouvons soudainement sans emploi passons par un premier stade de choc, pour rechercher ensuite activement un emploi et enfin connaître une période relativement optimiste; puis vient une période de pessimisme, de tension, de recherche moins active et moins efficace, à laquelle s'ajoute un sentiment de détresse qui débouche sur l'adaptation et la résignation fataliste.

Dans une société comme la nôtre qui valorise tant le travail, le chômage donne lieu à une grave crise personnelle. Bien que le chômage ne touche pas tout le monde de la même façon et que les chômeurs ne manifestent pas tous la même réaction devant le chômage, il reste qu'un certain nombre de facteurs peuvent minimiser l'incidence du chômage sur certaines personnes, comme par exemple le soutien d'un groupe organisé ou informel, la justification de la perte de l'emploi, un aperçu des possibilités qui s'offrent, la situation économique, l'état de santé mental ou physique, l'âge, le niveau d'instruction ou de compétence et la durée de chômage.

La façon dont un individu se tire du chômage peut dépendre de son âge ou du fait qu'il est un homme ou une femme. Les travailleurs plus âgés (de plus de 45 ans) sont en chômage pendant des périodes plus longues et éprouvent plus de difficultés à se retrouver un emploi. Par conséquent, ils tendent à se décourager et un jour, arrêtent de chercher du travail. Avec le chômage en perspective et une pension inadéquate, la pauvreté se dessine à l'horizon de leurs vieux jours.

Par ailleurs, les jeunes sont les principales victimes du chômage. Cette situation est tout particulièrement vraie en période de récession où l'absence de débouchés complique la situation pour les jeunes qui veulent trouver un emploi, n'importe quel emploi. Des preuves montrent qu'il existe une relation étroite entre le chômage et l'usage de drogues, le suicide, le vandalisme et les crimes violents.

Le chômage peut avoir des répercussions sévères sur les femmes. Les femmes assument une part démesurée des responsabilités de la famille et du foyer. Leur fardeau est d'autant plus lourd qu'elles gagnent beaucoup moins que les hommes et qu'elles sont peu mobiles en raison de leurs responsabilités envers leurs enfants.

La famille est également menacée en période de chômage. Les jeunes familles avec des enfants d'âge pré-scolaire, qui n'ont pas les ressources pour faire face à l'adversité économique, sont les plus susceptibles de toucher un revenu au seuil de la pauvreté, de connaître l'augmentation de la frustration et de la violence familiale et comme résultat, d'en arriver à l'éclatement de leur union.

Chapitre 8 : Conclusion

En soi, l'existence d'un rapport minoritaire est une indication qu'il y a certains désaccords profonds entre les membres d'une commission, d'un groupe de travail ou d'un autre organisme public faisant rapport au gouvernement.

Parfois, les divergences d'opinions se limitent à quelques parties du rapport ou ont trait à la pertinence, la force ou à quelque autre aspect pratique de celui-ci. Dans ces cas, les membres dissidents sont suffisamment convaincus du bien-fondé de leurs opinions à propos de ces points particuliers pour désirer que leurs différends soient consignés, mais, d'une façon générale, partagent l'avis de la majorité.

Si on lit soigneusement le rapport majoritaire et le rapport minoritaire de la présente Commission d'enquête, on se rendra vite compte que cette fois-ci, les désaccords sont beaucoup plus généralisés et profonds que cela n'a été le cas traditionnellement au sein des autres commissions nommées par le gouvernement. Et il ne s'agit pas simplement de nuances subtiles. En effet, le gouffre qui sépare le rapport majoritaire et le rapport minoritaire est évident dans pratiquement chaque partie et chaque série de recommandations.

Nous — les commissaires dissidents — n'avons pas accepté d'être nommés à cette Commission dans le but de faire de l'obstruction ou d'être déraisonnables. Dès le début, et durant les nombreux mois où nous avons siégé aux audiences, nous avons espéré que l'on arriverait à un consensus. Nous étions prêts à faire des compromis, aussi longtemps qu'à notre avis, on ne minait pas davantage le Régime d'assurance-chômage ou que l'on ne pénalisait pas encore plus les chômeurs.

Malgré nos efforts sincères, l'abîme qui séparait nos notions de l'assurance-chômage (et nos propositions visant à l'améliorer) de celles du président et des autres commissaires s'est avéré infranchissable. Au moment où il a fallu rédiger le

rapport, il est devenu évident à nos yeux que les autres commissaires étaient imprégnés d'une philosophie sur l'assurance-chômage et obsédés par une série de «réformes» que nous ne pourrions jamais entériner, à moins de tourner le dos à nos principes et à nos convictions.

Nous avons accepté cette mission car nous estimions, et estimons toujours, que le Régime d'assurance-chômage s'était considérablement éloigné de sa structure et de ses objectifs d'origine. En effet, une série de restrictions et de réductions au cours des quinze dernières années lui ont fortement porté atteinte et ont eu pour effet de priver des milliers de Canadiens des prestations auxquelles ils avaient droit.

Nous étions d'avis que le moment était venu de renverser cette approche punitive et de mettre fin à la dégradation des prestations et des garanties. Nous voulions mettre en question les hypothèses injustes voulant que les chômeurs étaient généralement à blâmer pour leur sort et pouvaient trouver un emploi s'ils se forçaient un peu, et suivant lesquelles un Régime d'assurance-chômage «trop généreux» encourageait leur paresse et leur manque d'initiative.

À notre stupéfaction et consternation, nous avons constaté que les autres commissaires croyaient à ces stéréotypes peu flatteurs — et que ceux-ci déterminaient le contenu du rapport dès le début. Nous ne pensons pas être injustes envers eux en affirmant qu'en raison de leurs préjugés à l'égard des chômeurs, ils ont fait la sourde oreille au moment de la présentation des mémoires à la Commission par les centaines de groupes communautaires, syndicaux, religieux et du monde des affaires. Dans leur rapport, il n'y a aucune indication qu'ils ont écouté les points de vue de la population canadienne, pas plus qu'ils n'étaient finalement prêts à nous écouter.

Dire que nous sommes consternés par leur rapport majoritaire serait en-dessous de la vérité. Nous estimons qu'il est exactement l'opposé de ce

qu'il aurait dû être. On n'y trouve aucune compassion pour les chômeurs, aucune compréhension des causes réelles du chômage, et aucun désir de préserver un régime d'assurance-chômage véritable et réellement efficace.

Si jamais — Dieu nous en garde! — le rapport majoritaire venait à être adopté et mis en œuvre, il ne resterait qu'un simulacre de régime, qui ressemblerait plus à du bien-être qu'à une assurance, qui priverait des centaines de milliers de personnes de prestations, et qui accorderait au compte-gouttes des prestations de famine à ceux qui réussissent à remplir les conditions requises.

Il nous est toujours aussi difficile de croire, même maintenant, que la majorité des commissaires de cette Commission, qui avaient été chargés de proposer des moyens pour améliorer le Régime d'assurance-chômage, recommandent plutôt sa destruction. Il ne fait aucun doute qu'ils nieront que ce sont là leurs intentions, mais il est certain que si l'on suit leurs prescriptions fatales, c'est ce qui se produira.

En plus de consigner l'ampleur de nos désaccords avec les autres commissaires nous voulons, par le présent rapport minoritaire, présenter notre propre formule très différente de réforme du Régime d'assurance-chômage. Nous n'avons pas inventé ces recommandations. Au contraire, nous nous sommes laissés guider et inspirer par les

nombreuses présentations soumises par des citoyens et des groupes très divers qui se soucient réellement des chômeurs et des personnes que ceux-ci ont à charge. À l'encontre des autres commissaires, nous les avons écoutés, et ils nous ont appris bien des choses.

Il en résulte que la même Commission a présenté au gouvernement fédéral deux visions extrêmement différentes de l'avenir de l'assurance-chômage au Canada — et deux séries de propositions de réforme du régime très distinctes.

Nous espérons que le gouvernement finira par adopter notre vision plutôt que celle contenue dans le rapport majoritaire. Nous espérons qu'après avoir lu attentivement le rapport majoritaire, le gouvernement arrivera à la même conclusion que nous, c'est-à-dire, que sa mise en œuvre serait désastreuse pour les chômeurs et pour l'ensemble du programme de sécurité sociale, dont le Régime d'assurance-chômage constitue une composante extrêmement importante.

Nous espérons finalement que, quels que soient le résultat des délibérations et les propositions de la Commission adoptées, le grand public se rendra mieux compte jusqu'à quel point nos concitoyens sans emploi ont besoin d'un Régime d'assurance-chômage qui leur donne de la dignité, de l'espoir et du respect de soi, ainsi qu'un revenu suffisant, régime qu'ils méritent pleinement.

Annexe A : L'optique du rapport Forget à l'égard du chômage

La proposition du rapport Forget de réduire massivement les prestations procède d'une optique et d'une analyse générales selon lesquelles le chômage constitue surtout un problème individuel plutôt qu'un problème de société.

C'est cette manière d'envisager le problème qui mène à des propositions visant à pénaliser les personnes qui sont en chômage chronique ou saisonnier et à éliminer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. En termes crus, cela revient à dire que les sans-emploi sont responsables de tous les types de chômage : chronique, saisonnier et régional. Implicitement, les auteurs du rapport prétendent que le chômeur saisonnier l'est par choix et qu'il pourrait facilement trouver un emploi qui dure toute l'année; que le chômeur chronique l'est par choix et qu'il pourrait décrocher un emploi s'il était moins paresseux; que la personne qui est en chômage en raison de facteurs économiques régionaux pourrait facilement résoudre son problème en déménageant dans une région du pays où la conjoncture est plus favorable; que le problème ne réside pas dans le nombre d'emplois, mais plutôt dans leur nature.

Cette façon d'aborder la réforme de l'assurance-chômage se fonde sur une prémisse fondamentale à l'égard de l'économie et du chômage : au Canada, le chômage serait principalement le résultat de problèmes structurels – c'est-à-dire de problèmes de correspondance entre offre et demande – plutôt que d'une insuffisance de la demande globale, et ce seraient les choix faits par les chômeurs, et non des facteurs échappant à leur volonté, qui causeraient ces problèmes de correspondance. En d'autres mots, le chômage peut être vu comme un problème comportemental des chômeurs.

Le rapport signale que divers facteurs, comme la scolarité, la profession et le secteur industriel représentent d'importants indicateurs du risque de chômage.

Mais si ces facteurs ont une incidence évidente sur l'expérience *individuelle* du chômage, ils n'ont, par contre, rien à voir avec l'expérience du chômage dans la *société dans son ensemble*. Dans ce dernier cas, c'est une combinaison de facteurs économiques qui sont en jeu, et non des facteurs individuels.

À partir de ces hypothèses sur la nature du chômage, les tenants de l'argument structurel en viennent à la conclusion qu'on peut réduire ou accroître le taux de chômage en influençant le comportement des chômeurs. On prétend par exemple qu'en rendant les prestations d'assurance-chômage plus généreuses, on contribue à relever les taux de chômage et que, inversement, une diminution des prestations entraînera une baisse du chômage.

Et c'est en vertu de cet argument que l'on affirme qu'il serait possible d'éliminer le chômage chronique, saisonnier et régional en intégrant au système économique les mesures incitatives appropriées. Essentiellement, il s'agit là d'une variante, mais en beaucoup plus subtil et raffiné, de l'argument voulant que le chômage est dû seulement à la paresse des gens et qu'il y a un emploi pour quiconque veut travailler.

Il est important de reconnaître que les problèmes structurels dans le marché du travail (c'est-à-dire la difficulté de faire correspondre les travailleurs et les emplois) ne peuvent limiter le potentiel économique global que lorsqu'ils causent des pénuries de main-d'œuvre. Par exemple, dans un marché du travail local, une pénurie d'électriciens qualifiés peut réduire la capacité de l'industrie locale de la construction de satisfaire à la demande de logements. Ainsi, des entreprises peuvent se voir dans l'impossibilité de prendre de l'expansion en raison de pénuries de main-d'œuvre.

Dans le même ordre d'idées, l'élimination des problèmes structurels du marché du travail ne créera pas automatiquement de nouveaux

emplois. Ainsi, le fait d'améliorer les capacités de recherche d'emploi de certains chômeurs peut rendre ces personnes plus concurrentielles sur le marché de l'emploi, mais cela n'augmentera aucunement le nombre global de personnes qui trouveront un emploi.

La question est de savoir qui est responsable du chômage. À en croire les partisans de l'approche comportementale, c'est le travailleur de la construction qu'il faut blâmer si son industrie demeure inactive pendant plusieurs mois de l'année en raison du climat; il faut blâmer l'individu si la faiblesse de l'économie ne peut garantir à chacun un emploi à plein temps l'année durant; il faut blâmer les Terre-Neuviens en chômage parce qu'ils refusent de déménager en Ontario ou en Alberta, où il y a supposément beaucoup d'embau-

che. La théorie selon laquelle le chômage constitue davantage un problème d'offre de main-d'œuvre plutôt que de demande économique globale était fort populaire parmi les économistes conservateurs de la première moitié des années 1970. Ceux-ci, considérant l'évolution du rapport entre l'inflation et le chômage, concluaient que les problèmes d'offre de main-d'œuvre avaient relevé le taux de chômage au-dessous duquel les pressions inflationnistes s'accumuleraient, et qu'un accroissement de la demande se traduirait simplement par une hausse des prix.

Ces théories sont maintenant largement discréditées comme prémisses économiques générales.

En outre, l'idée que l'assurance-chômage est un facteur contribuant à la hausse du chômage est maintenant rejetée par bon nombre de ces mêmes économistes qui avaient fourni la «preuve» initiale de cette théorie. L'hiver dernier, la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage a constitué un groupe de réflexion dont faisaient partie plusieurs économistes qui avaient, au cours des années 1970, affirmé dans des articles que l'assurance-chômage contribue au chômage. En voici les conclusions sommaires.

«Le groupe d'étude de la Commission d'enquête a parrainé un séminaire de réflexion ou de "remue-méninges" sur l'assurance-chômage le 17 décembre 1985. Les participants ont semblé d'accord sur plusieurs points de nature générale quant à la

conjoncture actuelle du marché du travail au Canada. Voici les principaux points de consensus et de débat :

- Le taux actuel de chômage dépasse de loin le taux de «plein-emploi», peu importe la manière dont on définit ce dernier. Il s'ensuit qu'il existe un *bon nombre de travailleurs involontairement privés d'emploi*.
- L'assurance-chômage est envisagée comme un élément du cadre institutionnel qui détermine le TCIS mais, dans la conjoncture macroéconomique actuelle, elle *ne peut être considérée comme responsable de l'ampleur du chômage*.
- L'assurance-chômage est un *important stabilisateur automatique* de l'économie. De plus, elle joue un rôle important dans le maintien du niveau de vie dans les régions défavorisées.
- Comme l'on convient que le taux de chômage actuel reflète une insuffisance de la demande plutôt qu'un taux naturel de chômage et que le régime a un rôle valable à jouer dans la stabilisation de la demande globale et des revenus régionaux, *on convenait implicitement de l'inopportunité de «durcir» l'assurance-chômage*.
- On a relevé que le chômage accablait dans une mesure disproportionnée une faible proportion des membres de la population active, et l'on a généralement convenu qu'il fallait accroître les ressources destinées à ce groupe, et en particulier aux *chômeurs chroniques*. On n'a cependant pu établir clairement si cette mesure devait être prise aux dépens des personnes qui traversent de courtes périodes de chômage, par exemple par un allongement du délai de carence.
- Dans le contexte d'un chômage structurel en hausse, on a mis l'accent sur les aspects de l'adaptation du marché du travail liés à la formation et à la mobilité et, de manière plus générale, sur l'intégration du régime à la *politique macroéconomique de plein-emploi*. Des formules de rechange pour le financement du régime, qui permettraient de renforcer son caractère de stabilisateur automatique, ont suscité un certain débat.»

Annexe B : Description du Régime d'assurance-chômage de 1986

Dix années de critiques et de modifications à la Loi ont rendu le Régime d'assurance-chômage plus complexe et moins équitable; aussi, présenterons-nous un certain nombre de recommandations destinées à en faire un système plus équitable et plus simple. La structure de base est restée foncièrement la même et plusieurs de nos recommandations visent à la renforcer.

Couverture et admissibilité

Le régime assure encore l'emploi de presque tous les salariées de la population active : en effet, approximativement 90 % d'entre eux bénéficient de la protection du régime. On dit de ces personnes qu'elles ont un emploi assurable. Les principales catégories de travailleurs exclus sont les suivantes : les travailleurs âgés de 65 ans et plus; les travailleurs indépendants (à l'exception des pêcheurs qui sont couverts par une entente spéciale) et les personnes qui travaillent moins de 15 heures par semaine ou gagnent moins de 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (soit 85 \$ en 1984, 92 \$ en 1985 et 99 \$ en 1986).

Pour avoir droit à des prestations, les assurés doivent avoir fait l'objet d'un arrêt de rémunération et avoir accumulé un nombre donné de semaines d'emploi assurable.

De façon générale, l'arrêt de rémunération d'un assuré qui a cessé de travailler pour des raisons de maladie, de maternité ou d'adoption survient pendant la semaine au cours de laquelle la rémunération normale de l'emploi tombe sous le taux de 60 % de la rémunération assurable hebdomadaire normale provenant de cet emploi. Pour les autres, elle survient lorsque, à la suite d'une cessation d'emploi, l'assuré fait état d'une période de sept jours pendant laquelle aucun travail n'est accompli ni aucune rémunération tirée d'un emploi.

Des prestations de maladie sont versées aux assurés qui produisent un certificat médical

attestant leur incapacité de travailler. Lorsque l'arrêt de rémunération est attribuable à la maladie, seuls les assurés qui ont au moins 20 semaines d'emploi assurable, peuvent toucher des prestations. Les prestations de maladie, payables pendant une durée maximale de 15 semaines, sont versées uniquement dans le cadre de la période maximale de 25 semaines des prestations initiales.

Les prestations de maternité sont, quant à elles, payables aux assurées qui produisent un certificat de grossesse. Seules les assurées qui justifient de 20 semaines d'emploi assurable peuvent en toucher. Les prestations de maternité, dont la durée maximale est de 15 semaines, sont versées dans le cadre de la période des prestations initiales. Elles peuvent commencer au plus tôt 8 semaines avant la date prévue d'accouchement et se terminer au plus tard 17 semaines après la naissance. Dans un cas d'adoption, l'un ou l'autre parent peut toucher des prestations d'adoption pendant une période maximale de 15 semaines, à compter de la semaine pendant laquelle l'enfant est effectivement confié à la garde des parents adoptifs.

Le versement combiné de prestations de maladie, de maternité et d'adoption ne peut dépasser 15 semaines.

Des dispositions spéciales régissent le versement des prestations de pêcheur. Par exemple, les pêcheurs indépendants peuvent toucher les prestations spéciales de pêcheur du 1^{er} novembre au 14 mai, ou du 1^{er} mai au 15 novembre.

Des prestations peuvent également être versées aux assurés qui s'inscrivent à des cours de formation reconnus ou participent à des projets approuvés de création d'emplois, ou encore à des accords de travail partagé. En pareil cas, la durée de versement des prestations peut dépasser la période maximale habituelle de 50 semaines.

Les assurés s'exposent à une période d'exclusion pouvant aller jusqu'à 6 semaines pour les raisons qui suivent : abandon d'un emploi sans

motif valable; licenciement pour inconduite et refus d'un emploi convenable.

Les assurés en cause dans des conflits de travail ne peuvent recevoir de prestations.

La norme d'admissibilité de base est, comme on l'a déjà dit, extrêmement complexe. Elle varie de 10 à 14 semaines d'emploi assurables pendant les 52 semaines qui précèdent la présentation d'une demande (période de référence), selon le taux de chômage en vigueur dans la région économique de l'assuré. Le nombre de semaines exigé est déterminé conformément au tableau SB.1.

On appelle réitérants, les demandeurs qui ont touché des prestations pendant la période de référence. Les normes d'admissibilité à leur intention sont plus rigoureuses, sauf dans les régions où le taux de chômage dépasse 11,5 %.

Les demandeurs comptant moins de 14 semaines d'emploi assurables et de prestations d'assurance-chômage (ou d'autres semaines prescrites par règlement) pendant la période de 52 semaines qui précède la période de référence sont de nouveaux arrivants dans la population active ou des personnes qui en redeviennent membres. Ils doivent justifier de 20 semaines d'emploi assurables pendant la période de référence.

Tableau SB.1

Norme variable d'admissibilité

Taux de chômage régional	Nombre de semaines d'emploi assurables exigé
0 à 6 %	14
6 à 7 %	13
7 à 8 %	12
8 à 9 %	11
9 % et plus	10

Les normes d'admissibilité s'appliquant aux réitérants sont déterminées d'après les taux suivants :

Les personnes qui demandent des prestations de maladie ou de maternité, ou encore des prestations spéciales de départ doivent justifier de 20 semaines d'emploi assurables pendant la période de référence.

La période de référence maximale de 52 semaines peut être prolongée jusqu'à concurrence de 104 semaines si l'incapacité de travailler de l'assuré s'explique par l'une des raisons suivantes : maladie, maternité, incarcération, participation à des cours de formation reconnus ou réception d'indemnités d'accident du travail pour incapacité totale temporaire.

Tableau SB.2

Norme variable d'admissibilité des réitérants

Semaines de prestations versées ou payables dans l'année qui précède la période de référence	Taux de chômage régional				
	Moins de 6 %	De 6 % à 7 %	De 7 % à 8 %	De 8 % à 9 %	9 % et plus
Moins de 11	14	13	12	11	10
11	14	13	12	11	11
12	14	13	12	12	12
13	14	13	13	13	13
14	14	14	14	14	14
15	15	15	15	15	15
16	16	16	16	16	16
17	17	17	17	17	16
18	18	18	18	17	16
19	19	19	18	17	16
20 et plus	20	19	18	17	16

L'employeur rend compte des semaines et de la rémunération assurables sur le Relevé d'emploi que l'employé doit produire lorsqu'il fait une demande de prestations. Pour l'année 1986, le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable est de 495 \$. Ce plafond augmente chaque année en fonction du taux d'augmentation des traitements et salaires dont la moyenne est calculée sur les huit dernières années.

Taux des prestations

Le taux des prestations est fondé sur la rémunération hebdomadaire assurable et sur ce qui répond à la définition de rémunération. Il existe aussi une prestation maximale générale. Le taux des prestations équivaut à 60 % de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable des 20 dernières semaines d'emploi qui précèdent la période de chômage ou du nombre total de semaines lorsque la période d'emploi assurable est inférieure à 20 semaines. Pour l'année 1986, la prestation hebdomadaire maximale s'élève à 297 \$.

Pour ceux qui travaillent tout en touchant des prestations d'assurance-chômage, tous les gains tirés d'un emploi reçus pendant la période de versement et dépassant 25 % des prestations sont déduits de celles-ci.

Comme on l'a déjà souligné, toutes les prestations de départ comme les indemnités de cessation d'emploi, les indemnités de congés payés, ou le revenu de pension prennent maintenant valeur de rémunération. Sont exclues les prestations de départ versées en vertu de conventions collectives ou de politiques écrites des employeurs en vigueur avant le 31 décembre 1984. De tels paiements sont exclus jusqu'à la date d'expiration de la convention collective ou jusqu'au 26 mars 1988, selon celle de ces deux dates qui survient en première. Depuis le 5 janvier 1986, le revenu de pension prend également valeur de rémunération.

La rémunération touchée pendant la période d'attente est généralement déduite du montant des prestations payables pendant les trois premières semaines. Les déductions faites pour chaque semaine de la période d'attente ne dépassent pas le taux des prestations.

Le revenu découlant de prestations de maladie ou de maternité, ou encore d'un régime collectif d'assurance-salaire en période de maladie ou de

maternité n'est pas compté comme une rémunération pendant la période d'attente.

Durée des prestations

Le nombre de semaines pendant lequel tout bénéficiaire peut toucher des prestations est déterminé par le nombre de semaines de travail qui ont précédé la demande de prestations et par la situation de l'emploi sur le marché du travail local. L'admissibilité aux prestations varie en fonction du taux de chômage régional (marché du travail local).

L'admissibilité aux prestations liée au nombre de semaines de travail précédant la période de chômage (appelées prestations fondées sur la durée d'emploi) sont versées en deux phases : la phase des prestations initiales et la phase des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi. L'admissibilité aux prestations découlant des conditions du marché du travail local sont appelées prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. On a délimité 48 marchés du travail locaux dans tout le Canada. Les trois phases qui définissent l'admissibilité aux prestations sont exposées ci-dessous :

- 1 Phase des prestations initiales – une prestation hebdomadaire pour chaque semaine d'emploi assurable, jusqu'à concurrence de 25 prestations hebdomadaires.
- 2 Phase des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi – une prestation hebdomadaire pour chaque tranche de deux semaines d'emploi assurable excédant 26, jusqu'à concurrence de 13 prestations hebdomadaires, conformément au Tableau SB.3.
- 3 Phase des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional – deux prestations hebdomadaires pour chaque demi-point du taux de chômage régional qui dépasse 4 %, jusqu'à concurrence de 32 prestations, conformément au tableau SB.4.

Aux fins des normes d'admissibilité et du versement des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, 48 régions économiques (marchés du travail locaux) ont été délimitées. L'actuel système régional est en vigueur depuis octobre 1982.

Nous appuyons fermement le double critère de la durée d'emploi et de la situation de l'emploi

Tableau SB.3
Prestations de prolongation

Semaines d'emploi assurables de la période de référence	Maximum des prestations de prolongation hebdomadaires
27 ou 28	1
29 ou 30	2
21 ou 32	3
33 ou 34	4
35 ou 36	5
37 ou 38	6
39 ou 40	7
41 ou 42	8
43 ou 44	9
45 ou 46	10
47 ou 48	11
49 ou 50	12
50 et plus	13

Tableau SB.4
Prestations de prolongation fondée sur le taux régional de chômage

Taux de chômage régional	Nombre maximum de prestations hebdomadaires de prolongation fondée sur le taux de chômage
4,0 à 4,5 %	2
4,5 à 5,0 %	4
5,0 à 5,5 %	6
5,5 à 6,0 %	8
6,0 à 6,5 %	10
6,5 à 7,0 %	12
7,0 à 7,5 %	14
7,5 à 8,0 %	16
8,0 à 8,5 %	18
8,5 à 9,0 %	20
9,0 à 9,5 %	22
9,5 à 10,0 %	24
10,0 à 10,5 %	26
10,5 à 11,0 %	28
11,0 à 11,5 %	30
11,5 % et plus	32

pour déterminer la durée de la période de prestations. Toutefois, nous contestons la division de la durée d'emploi en deux phases. Pourquoi un travailleur sans emploi ayant travaillé pendant plus de 25 semaines avant d'être au chômage devrait-il justifier de deux semaines de travail pour obtenir une semaine de prestations? Il est à noter que la période de chômage moyenne a doublé dans les années 1980, comparativement aux années 1970.

Nous avons dit que l'assurance-chômage doit rester un régime lié à la rémunération, nous pensons qu'il est normal que les prestations soient imposables, mais nous nous opposons toutefois fermement à l'application de toute surtaxe sur celles-ci. En vertu du régime actuel, il se peut que certains bénéficiaires doivent rembourser une partie des prestations touchées. Si le revenu net du bénéficiaire (y compris l'assurance-chômage) aux fins de l'impôt sur le revenu dépasse d'une fois et demie le maximum de la rémunération annuelle assurable (35 880 \$ en 1985 et 38 766 \$ en 1986), le bénéficiaire devra rembourser 30 % des prestations d'assurance-chômage touchées cette année-

là ou 30 % de la tranche de son revenu net qui dépasse 35 880 \$ en 1985 et 38 766 \$ en 1986, soit la somme la moins élevée des deux.

Nous appuyons également le principe de l'intégration des cotisations des employés au régime fiscal. Les cotisations des employés sont maintenant déductibles du revenu aux fins de l'impôt. Nous préconiserions le remplacement de la déduction fiscale par un «crédit d'impôt» applicable aux cotisations des employés. Les déductions fiscales sont une mesure qui favorise les contribuables ayant des revenus plus élevés, tandis que le crédit d'impôt permettrait de remettre une proportion accrue des cotisations ouvrières aux travailleurs à faible revenu.

Financement

Le Régime d'assurance-chômage est financé selon un mode tripartite fondé sur les cotisations des employeurs, celles des employés et la participation du gouvernement fédéral. Nous voulons que ce mode de financement soit maintenu.

La contribution du gouvernement fédéral sert à financer les prestations de prolongation fondée

sur le taux de chômage régional, les prestations aux pêcheurs indépendants dépassant le montant des cotisations provenant de ce secteur d'activité et les prestations de prolongation destinées aux personnes qui suivent un cours de formation reconnu ou participent à des projets approuvés de création d'emplois ou de travail partagé.

Les recettes tirées des cotisations servent à financer les prestations de la phase des prestations initiales et de celle des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi (y compris les coûts liés à la formation et à la création d'emplois), les prestations de maladie, de maternité et d'adoption, ainsi que les prestations spéciales de départ et de travail partagé; on les affecte aussi aux frais d'administration imputables à l'application de la *Loi sur l'assurance-chômage*, y compris le fonctionnement du Service national de placement.

Pour l'année 1986, le taux de base des cotisations ouvrières s'élève à 2,35 \$ pour chaque 100 \$ de rémunération hebdomadaire assurable. Le taux des cotisations patronales, fixé en vertu de la Loi, équivaut à 1,4 fois le taux des cotisations ouvrières (soit 3,29 \$ par 100 \$ en 1986).

Appels

Les décisions touchant les prestations peuvent être portées en appel, en première instance devant un conseil arbitral et en deuxième instance devant un juge-arbitre de la Cour fédérale. Dans des

circonstances spéciales, il est possible d'en appeler d'une décision à la Cour fédérale d'appel et à la Cour suprême du Canada. Il importe de rénover le régime pour le rendre plus accessible aux assurés.

Organisation et administration

De façon générale, la *Loi sur l'assurance-chômage* est du ressort du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est l'organisme auquel est confiée la gestion du Régime d'assurance-chômage. Plusieurs questions nous préoccupent à propos du processus décisionnel, plus précisément de l'autonomie et des pouvoirs restreints des représentants des employeurs et des employés dans le cadre de ce processus. La gestion et l'application des règlements au jour le jour nous préoccupent également. Toutefois, certains des problèmes administratifs que pose l'assurance-chômage résident dans les changements apportés au régime au fil des ans, qui se sont traduits par des critères complexes et restrictifs concernant l'admissibilité et la détermination du montant des prestations.

Il existe des arrangements spéciaux pour la perception des cotisations, l'établissement de l'emploi assurable et la gestion des modalités de remboursement. Ces fonctions, du ressort du ministre du Revenu national, relèvent de la compétence de Revenu Canada, Impôt.

Liste des recommandations

Recommandation

- S1.1** Nous recommandons que la norme d'admissibilité aux prestations de maladie et de maternité soit conforme aux normes d'admissibilité aux autres prestations.
- S1.2** Nous recommandons également que les diverses normes d'admissibilité fixées en fonction du taux de chômage régional et de la catégorie des prestataires soient supprimées. La norme d'admissibilité devrait être uniforme et fixée à dix semaines pour toutes les catégories de prestataires.

Recommandation

- S2** Nous recommandons que la formule actuelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soit conservée, mais que les distinctions administratives entre les deux «phases» soient éliminées. En outre, nous recommandons que la phase de prolongation soit appelée phase de prolongation fondée sur la situation du marché du travail pour mettre en évidence le lien avec la situation du marché du travail, mesurée par le taux de chômage.

Recommandation

- S3** Nous recommandons que le maximum global limitant la période de prestations à 50 semaines soit éliminée. Cette mesure permettra de porter le maximum de la période de prestations à 71 semaines.

Recommandation

- S4.1** Nous recommandons un délai de carence de deux semaines pour les prestations ordinaires;
- S4.2** un délai de carence d'une semaine pour les prestations de maladie;
- S4.3** l'élimination complète du délai de carence pour les prestations de maternité et de parent;

- S4.4** la garantie que le versement de prestations commencera dans la semaine qui suit la demande;
- S4.5** et le versement des prestations d'assurance-chômage à la fin de la première semaine d'admissibilité, puis toutes les deux semaines par la suite.

Recommandation

- S5** Nous recommandons que le maximum de la rémunération assurable établi chaque année soit fixé à 125 % de la moyenne mobile de la rémunération calculée sur 8 ans.

Recommandation

- S6** Nous recommandons que le taux des prestations soit porté à 66,66 %.

Recommandation

- S7** Nous recommandons que la «rémunération» qui doit entrer dans le calcul des prestations d'assurance-chômage soit définie comme étant uniquement le revenu tiré d'un emploi après la cessation de l'emploi qui a donné lieu à la demande de prestations.

Recommandation

- S8.1** Nous recommandons que la prestation forfaitaire de retraite versée en cas de retraite anticipée soit supprimée;
- S8.2** que la protection actuelle du régime soit étendue aux personnes âgées de plus de 65 ans;
- S8.3** que les règles et dispositions réglementaires de l'assurance-chômage contiennent une définition claire et concise des notions de «disponible pour travailler» et de «recherche d'emploi».

Recommandation

- S9.1** Nous recommandons que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour que la période de prestations de maternité accordées pour la naissance d'un enfant s'étende sur 17 semaines;
- S9.2** que des prestations de parent et des prestations d'adoption soient versées pendant 24 semaines, ces prestations pouvant être partagées par les parents comme ils l'entendent;
- S9.3** qu'advenant l'hospitalisation d'un enfant immédiatement après la naissance ou à un moment quelconque pendant une période de prestations de maternité, les prestataires puissent suspendre leur période de prestations, retourner au travail et continuer à toucher le reste de leurs prestations au moment où l'enfant quitte l'hôpital.

Recommandations

- S10** Nous recommandons que la durée des prestations de maternité, de parent et de maladie ne soit pas restreinte du fait que d'autres prestations ont déjà été touchées et que l'admissibilité à ces prestations ne soit pas refusée aux prestataires en vertu de l'article 44 s'il survient un conflit collectif.
- S11.1** Nous recommandons que les prestations de parent versées par l'intermédiaire du Régime d'assurance-chômage soient appuyées de dispositions connexes dans tous les codes du travail du Canada. Celles-ci devraient prévoir 17 semaines de congé de maternité et un congé additionnel de 24 semaines pour l'un ou l'autre parent, déjà prévu dans le Code canadien du travail;
- S11.2** que s'accumulent des droits d'ancienneté et des avantages sociaux durant le congé de maternité et le congé de parent;

- S11.3** que la personne puisse reprendre son emploi antérieur ou un emploi équivalent après le congé de maternité ou le congé de parent.

Recommandation

- S12.1** Nous recommandons que les salariés et les employeurs paient des cotisations d'assurance-chômage pour toutes les heures de travail;
- S12.2** que la condition minimale d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage soit de six heures de travail régulier par semaine;
- S12.3** que soient remboursées, par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu, les cotisations aux salariés qui n'arrivent pas à remplir les conditions requises pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage au cours d'une année d'imposition donnée. Les cotisations de l'employeur ne seraient pas remboursées.

Recommandation

- S13** Nous recommandons que l'article 44 soit remanié de façon à préciser que les seules personnes à ne pas être admissibles aux prestations sont celles qui participent directement à un arrêt de travail ou qui sont visées par une convention collective à laquelle se rapporte cet arrêt de travail. La définition d'un participant direct ne devrait pas s'appliquer aux travailleurs qui refusent de traverser la ligne de piquetage formée par des travailleurs participant directement à un conflit collectif.

Recommandation

S14 Nous recommandons que les prestations de maladie, de maternité et de parent et que les prestations découlant de licenciements qui auraient eu lieu en dépit d'une grève ne soient pas visées par la règle concernant les conflits collectifs.

Recommandation

S15 L'article 44 ne devrait pas permettre de refuser des prestations aux travailleurs visés par un lock-out illégal.

Recommandation

S16 Un conflit devrait être considéré comme ayant pris fin lorsque les parties concernées ont ratifié un protocole d'entente ou une convention collective, ou les deux.

Recommandation

S17 Les exigences spéciales voulant qu'un travailleur en grève doive prouver qu'il exerce un emploi «de bonne foi» ou une autre occupation «de façon régulière» pour présenter une demande de prestations par suite de son licenciement d'un emploi n'ayant aucun rapport avec la grève, devraient être supprimées de l'article traitant des conflits de travail.

Recommandation

S18.1 Pour déterminer l'admissibilité à l'assurance-chômage d'un prestataire qui est réemployé avant que sa demande de prestations n'ait pris fin, nous recommandons que l'admissibilité en vertu de la demande de prestations antérieure soit accrue d'une semaine pour chaque semaine d'emploi assuré;

S18.2 que l'admissibilité soit fondée sur le plus élevé des deux nombres de semaines suivants : le nombre de semaines restant d'après la demande de prestations antérieure, augmenté conformément au point A, ou le nombre de semaines auquel l'intéressé aurait droit selon une *nouvelle* demande s'appuyant sur le nouvel emploi assuré.

Recommandation

S19 Les personnes qui quittent la population active et souhaitent avoir la possibilité de présenter une demande de prestations d'assurance-chômage lorsqu'elles en redeviennent membres devraient pouvoir faire «bloquer» le paiement des prestations auxquelles elles avaient droit jusqu'au moment de leur réintégration à la population active.

Recommandation

S20 Nous recommandons la suppression de la condition d'admissibilité imposée aux travailleurs agricoles, selon laquelle ils doivent avoir travaillé au moins sept jours pour le même employeur avant que leur emploi ne soit assurable.

Recommandation

S21 Nous recommandons que le paragraphe 85 (9) de la partie V du règlement sur l'assurance-chômage soit modifié de façon à indiquer que le nombre maximal de semaines pour lesquelles des prestations initiales sont payables est égal au nombre de semaines d'emploi assurable comprises dans la période de référence.

Recommandation

- S22.1** Nous recommandons que l'assurance-chômage des pêcheurs continue à être régie par les dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.
- S22.2** Nous recommandons de plus que le Canada reconnaisse l'existence de problèmes propres aux régions inexploitées ou sous-développées du Nord en ce qui concerne le niveau de revenu, et que des programmes spéciaux soient mis sur pied en vue d'assurer un supplément du revenu et le développement économique.

Recommandation

- S23** Nous recommandons que les chasseurs et les piégeurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage en vertu des dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Recommandation

- S24.1** Nous recommandons que le financement du Régime d'assurance-chômage demeure tripartite, en d'autres mots, qu'il soit toujours financé par des cotisations patronales et ouvrières et par des contributions du gouvernement fédéral;
- S24.2** que le gouvernement fédéral continue d'assumer le coût des prestations liées à la situation du marché du travail évaluée par le taux de chômage officiel dépassant 4 % (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional), les prestations de chasseur, de piégeur et de pêcheur qui dépassent le montant des cotisations perçues et les coûts d'administration du régime;

- S24.3** que les articles 37 (travail partagé), 38 (création d'emplois) et 39 (formation) soient retirés de la *Loi sur l'assurance-chômage* et que ces dispositions soient intégrées comme il se doit à la Planification de l'emploi.

Recommandation

- S25** Par conséquent, nous recommandons que le coût des prestations soit réparti à parts égales entre les employeurs et les employés.

Recommandation

- S26** Nous recommandons donc que la loi prescrive l'établissement du taux de cotisations d'après une moyenne couvrant une période de cinq à huit ans.

Recommandation

- S27** Nous recommandons également que la loi habilite la nouvelle Commission de l'assurance-chômage à fixer des taux annuellement, tout en respectant les objectifs à la fois de stabilisation de la demande et d'équilibre à moyen terme.

Recommandation

- S28** Nous recommandons que l'on modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* de façon à énoncer clairement la notion que l'assurance-chômage est un régime d'assurance sociale fondée sur le principe de l'admissibilité individuelle aux prestations et d'y attribuer comme objectif administratif explicite que tous les prestataires soient traités avec respect et dans la dignité.

Recommandation

S29.1 Nous recommandons que toutes les formalités administratives en vertu desquelles le fardeau de la preuve incombe aux prestataires soient remplacées par de nouvelles formalités qui tiennent compte des principes de la justice naturelle;

S29.2 que les demandeurs soient seulement tenus de présenter les faits dont ils disposent et qui sont nécessaires à la présentation de la demande. Une fois les faits fournis, c'est aux administrateurs du régime qu'il devrait appartenir de prouver l'inadmissibilité.

Recommandation

S30 Nous recommandons que la nouvelle loi soit soigneusement structurée de façon à limiter le pouvoir des administrateurs dans les questions d'orientation tout en évitant de paralyser ceux-ci, comme c'est le cas actuellement, avec des détails infimes qui donnent lieu à des décisions qui semblent absurdes.

Recommandation

S31.1 Nous recommandons que la fonction de vérification et de surveillance (contrôle des prestations) soit entièrement séparée de l'administration des demandes courantes. Les fonctionnaires ne devraient pas être à la fois des conseillers et des agents de police;

S31.2 que chaque bureau d'assurance-chômage finance des services communautaires se chargeant d'aider et de conseiller les prestataires et que, là où aucun groupe n'existe pour assurer ces services, le bureau les fournisse à même les fonds du budget d'assurance-chômage, mais que leur prestation soit contrôlée par un conseil consultatif commun composé de représentants des

travailleurs. La prestation de ces services ne devrait pas relever de la CEIC;

S31.3 que les services d'emploi offerts dans le cadre du Régime d'assurance-chômage soient administrés séparément du traitement des demandes de prestations et du contrôle des prestations.

Recommandation

S32.1 Nous recommandons que l'on prescrive aux administrateurs du Régime d'assurance-chômage de traiter raisonnablement chaque demande qui leur est présentée, et au demandeur de présenter de l'information et des preuves à l'appui de sa demande;

S32.2 que les conditions d'admissibilité aux prestations où il est question de «preuve» soient formulées de façon plus neutre;

S32.3 que chaque demande de prestations soit considérée comme honnête, raisonnable et légitime, jusqu'à preuve du contraire;

S32.4 que l'on aide, dans la mesure du raisonnable, les demandeurs à réunir les renseignements nécessaires pour étayer leurs demandes.

Recommandation

S33.1 Nous recommandons que l'ensemble des règles et des critères administratifs soient rendus publics et expliqués clairement à tous les prestataires auxquels ils pourraient s'appliquer;

S33.2 que tous les documents à l'intention des prestataires soient publiés dans toute langue, autre que l'anglais et le français, parlée par un bon nombre des prestataires desservis dans la région;

S33.3 que dans tous les bureaux d'assurance-chômage desservant des collectivités ethniques importantes, les services soient offerts dans la langue parlée par chaque collectivité;

S33.4 que les responsables de l'assurance-chômage publient un document énonçant clairement les droits et les obligations des prestataires et fassent en sorte que ce document soit offert et accessible à tous les prestataires.

Recommandation

S34 Nous recommandons qu'un service d'orientation soit mis en place et qu'il serve de point de contact avec le système, pour tous les prestataires de l'assurance-chômage. Le bureau d'orientation aurait pour but d'aider les prestataires à remplir les formulaires de demande et de les diriger vers les autres services et programmes offerts, s'il y a lieu.

Recommandation

S35 Nous recommandons que les prestataires aient le droit de présenter une demande et de toucher des prestations n'importe quand durant la période où ils seraient admissibles à des prestations.

Recommandation

S36 Nous recommandons que la loi exempte de toute pénalité les prestataires qui peuvent établir le bien-fondé de leurs actes et que l'expression «motif valable» soit clairement définie dans la loi.

Recommandations

S37 Nous recommandons que nul prestataire ne soit exclu pour avoir contrevenu à des formalités administratives, notamment en

ce qui a trait à la présentation des cartes de déclaration du prestataire, ou pour avoir commis des erreurs raisonnables, du fait de l'ignorance des prescriptions de la loi et du règlement.

S38 Nous recommandons que, pour admettre le caractère raisonnable d'une erreur commise par un prestataire, on exige uniquement de lui qu'il ait pris connaissance des publications généralement accessibles aux prestataires.

Recommandation

S39.1 Nous recommandons que le traitement des demandes de prestations soit centralisé, c'est-à-dire confié à quelques bureaux informatiques auxquels les bureaux locaux seraient raccordés par un circuit en direct;

S39.2 que les bureaux locaux se voient accorder plus de pouvoirs de décision en matière d'administration, pour répondre aux besoins qui se font sentir sur place;

S39.3 que les bureaux locaux aient le pouvoir d'émettre un nouveau chèque de prestations, advenant un retard de plus de cinq jours.

Recommandation

S40.1 Nous recommandons qu'il soit possible d'en appeler à trois paliers d'une décision rendue par un agent chargé des demandes. D'abord, au palier administratif, l'appel serait interjeté devant un préposé au règlement des demandes qui fournirait une «deuxième opinion» relativement à un litige opposant un agent chargé des demandes et un prestataire. Au deuxième palier, un conseil arbitral, composé d'un président indépendant, d'un représentant des travailleurs et d'un représentant des employeurs

et doté d'une structure administrative complètement indépendante de l'administration du régime, aurait le pouvoir de statuer sur toutes les questions de fait et de procédure. Enfin, au troisième palier, le prestataire aurait le droit d'en appeler de questions de droit devant la Cour d'appel fédérale;

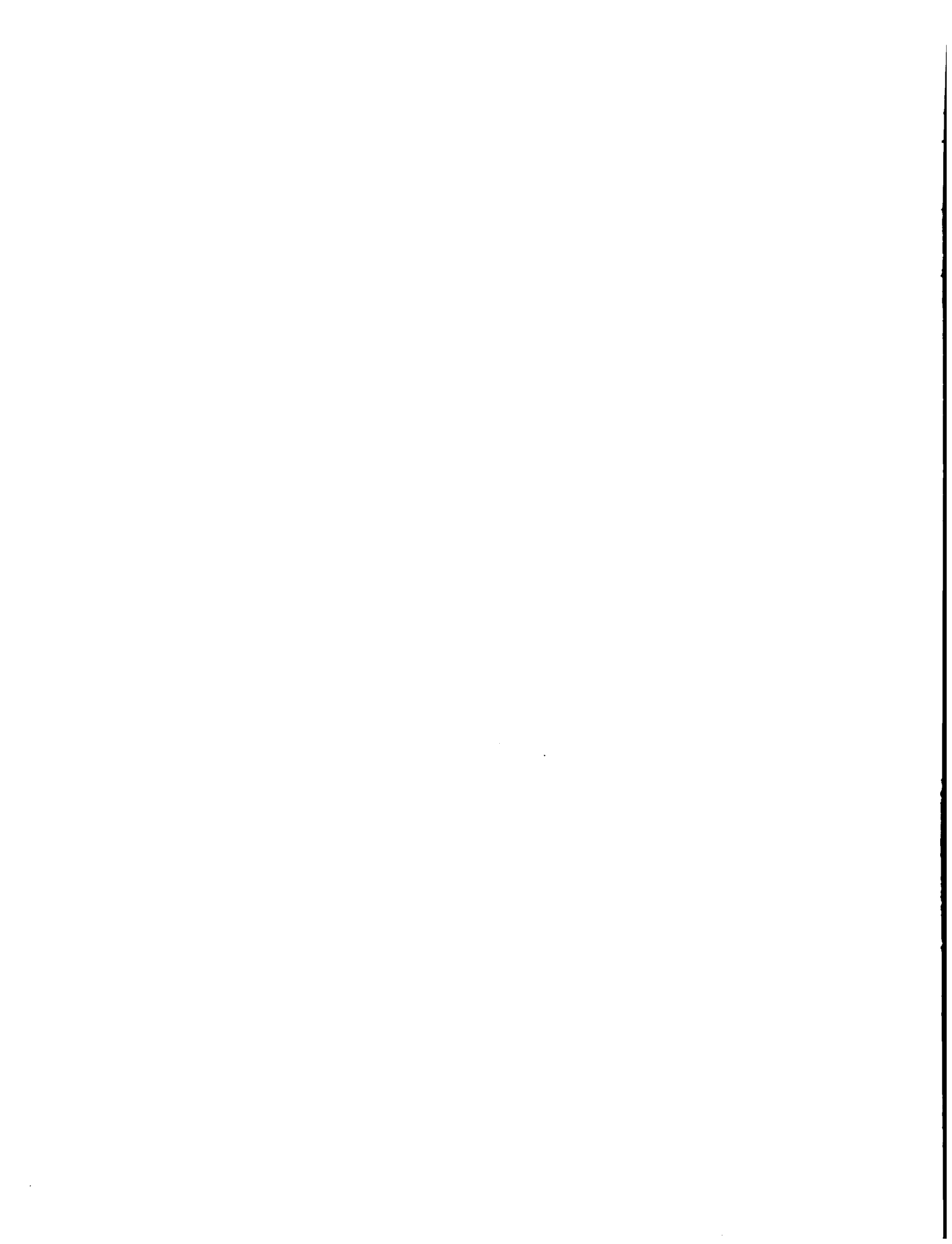
- S40.2 que des délais soient prévus dans la loi à l'égard de l'audition des appels et de la prise de décision, aux deux premiers paliers du processus d'appel;
- S40.3 que de la documentation suffisamment étayée soit mise à la disposition des prestataires, afin que ceux-ci puissent tirer parti du processus d'appel;
- S40.4 que la CEIC accorde une aide financière aux groupes d'action afin qu'ils puissent aider les prestataires à respecter les formalités relatives au processus d'appel et à la présentation des demandes de prestations.

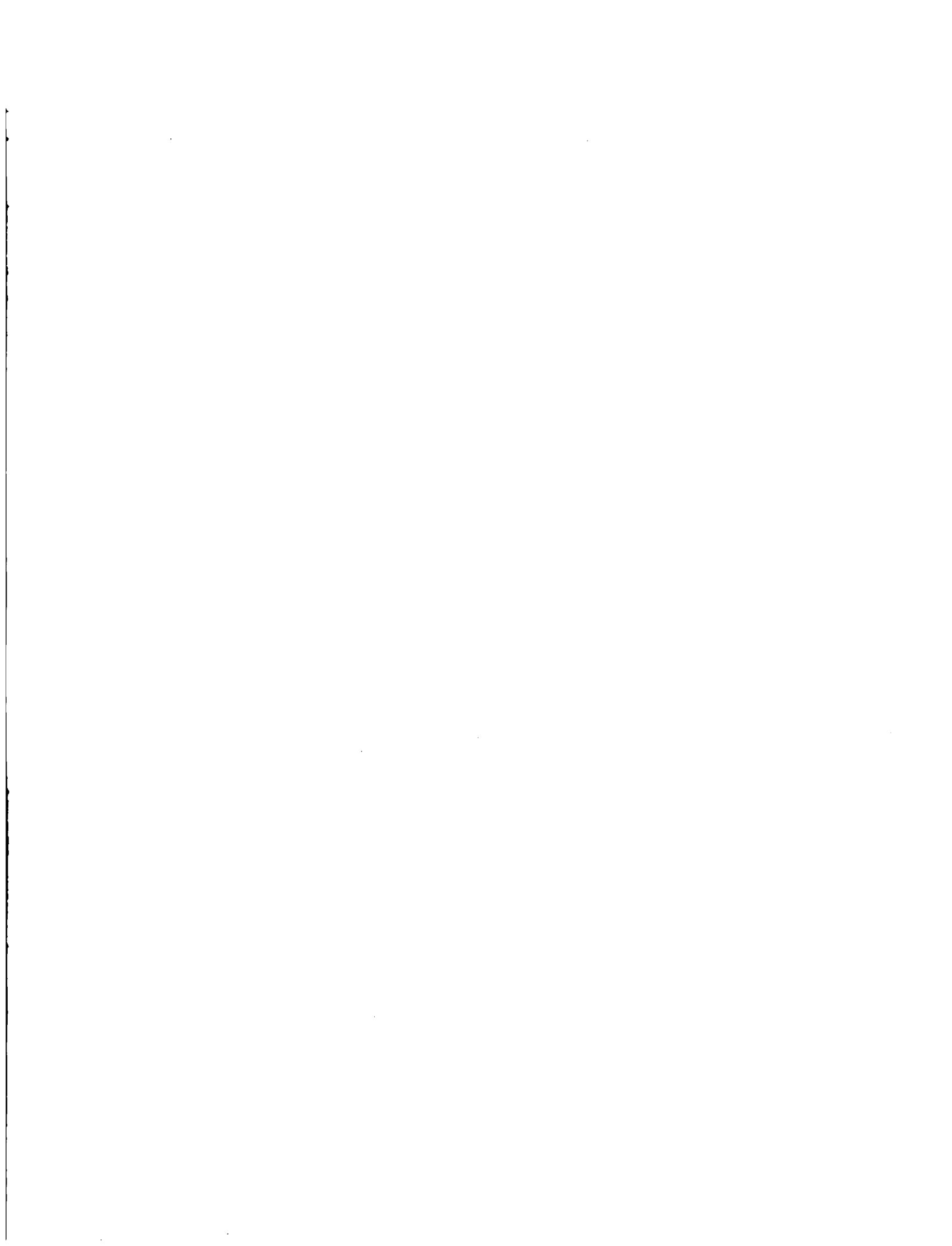
Recommandation

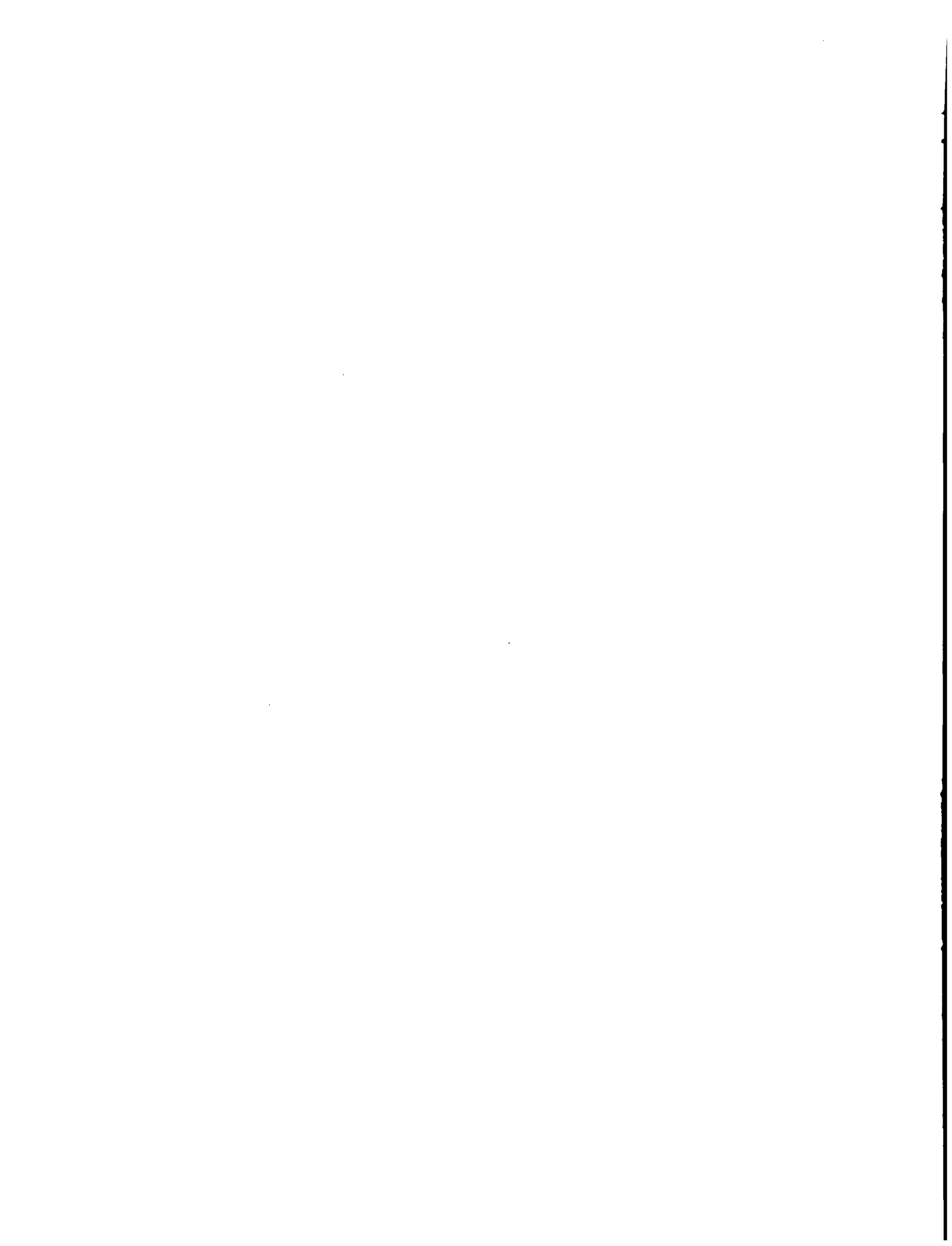
- S41.1 Nous recommandons que la structure du régime, y compris l'ensemble des programmes de prestations, des règles générales et des lignes directrices d'ordre administratif, soit établie dans les textes de loi;
- S41.2 que les prévisions des dépenses en matière d'assurance-chômage soient présentées une fois l'an à un comité parlementaire, aux fins d'approbation;
- S41.3 que soit mis sur pied un conseil d'administration chargé de l'administration courante du Régime d'assurance-chômage;

S41.4 que le conseil d'administration soit formé de quinze membres, soit sept représentants des employeurs, sept représentants des associations ouvrières et un président neutre désigné par les deux parties représentées au conseil;

S41.5 que, pour assurer le bon fonctionnement du conseil, cinq de ses membres, à savoir deux représentants des employeurs, deux représentants des employés ainsi que le président, tous membres à plein temps du conseil, agissent comme membres d'un comité de direction.







HD7096/.C214/C2
Forget, Claude E., 1936-
Rapport de la Commission
d'enquête sur
AFES c. 1 aa PCO

**PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE**

