



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

MODERNISATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

**Rapport du Comité permanent des ressources humaines,
du développement des compétences, du développement
social et de la condition des personnes handicapées**

Sean Casey, président

**JUIN 2021
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

MODERNISATION DU RÉGIME D'ASSURANCE- EMPLOI

Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

**Le président
Sean Casey**

JUIN 2021

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENT

Sean Casey

VICE-PRÉSIDENTS

Louise Chabot

Raquel Dancho

MEMBRES

Han Dong

Rosemarie Falk

Leah Gazan

Wayne Long

Corey Tochor

Ryan Turnbull

Adam Vaughan

Brad Vis

Kate Young

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Niki Ashton

Daniel Blaikie

Anju Dhillon

Bernard Généreux

Tracy Gray

Anthony Housefather

Tamara Jansen

Irek Kusmierczyk

Stéphane Lauzon

Dane Lloyd
Philip Lawrence
Larry Maguire
Robert J. Morrissey
Brad Redekopp
L'hon. Geoff Regan
Brenda Shanahan
Bob Zimmer

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Widmer

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

Elizabeth Cahill, analyste
Eleni Kachulis, analyste
Mayra Perez-Leclerc, analyste

**LE COMITÉ PERMANENT
DES RESSOURCES HUMAINES, DU
DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU
DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION
DES PERSONNES HANDICAPÉES**

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'examen du régime d'assurance-emploi et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
MODERNISATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI	9
Introduction.....	9
Chapitre 1 : Aperçu du régime d'assurance-emploi.....	10
Principales mesures relatives au régime mises en œuvre en réponse à la pandémie de COVID-19	11
Conditions du marché du travail et tendances récentes en matière d'accessibilité de l'assurance-emploi	14
Chapitre 2 : Financement de l'assurance-emploi.....	17
Annonces faites dans le budget de 2021 concernant l'assurance-emploi.....	18
Compte des opérations de l'assurance-emploi.....	21
Cotisations à l'assurance-emploi des employés et des employeurs.....	24
Augmentation des cotisations selon les différents scénarios relatifs au maximum de la rémunération assurable	25
Taux de prestations et taux de remplacement du revenu	27
Quelques estimations des coûts liées aux recommandations des témoins.....	29
Augmentation du taux de remplacement selon les différents maximums de la rémunération assurable – Estimation des coûts du régime.....	29
Quelques recommandations au sujet des prestations de maladie de l'AE – Estimation des coûts	31
Chapitre 3 : Prestations régulières d'assurance-emploi	32
Admissibilité aux prestations	32
Motifs de cessation d'emploi.....	32
Heures d'emploi assurable et régions économiques.....	34
Catégories spéciales de travailleurs.....	39

Travailleurs indépendants et à la demande	39
Travailleurs des industries saisonnières	42
Travailleurs migrants	44
Suffisance des prestations.....	45
Taux de remplacement du revenu et maximum de la rémunération assurable.....	45
Récupération des prestations.....	47
Durée des prestations.....	48
Durée des prestations régulières et spéciales combinées.....	49
Période d'attente	50
Modifications complémentaires	51
Chapitre 4 : Prestations spéciales d'assurance-emploi	52
Prestations de maternité et parentales.....	53
Répercussions des règles en vigueur sur les femmes	54
Prestations d'attachement pour les parents adoptifs	57
Prestations de maladie	58
Prestations spéciales pour les travailleurs indépendants.....	62
Autres suggestions concernant les prestations spéciales.....	63
Chapitre 5 : Programmes de formation et liés au marché du travail	65
Formation pendant une période de prestations d'assurance-emploi.....	65
Travail partagé	66
Prestation de soutien à la formation de l'assurance-emploi	67
Investissement dans les programmes du marché du travail.....	67
Rôle de la formation dans le régime d'assurance-emploi.....	68
Chapitre 6 : Infrastructure technologique et modernisation	69
Âge et complexité du système	69
Mise en œuvre de la Prestation canadienne d'urgence et répercussions sur l'assurance-emploi	71
Modernisation du versement des prestations	73
Chapitre 7 : Administration du régime d'assurance-emploi.....	74

Commission de l'assurance-emploi du Canada.....	74
Service à la clientèle	76
Conclusion	78
ANNEXE A : GLOSSAIRE DÉTAILLÉ DE TERMES CHOISIS.....	81
ANNEXE B : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PRESTATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI.....	85
ANNEXE C : TAUX DE COTISATION À L'ASSURANCE-EMPLOI ET MAXIMUMS.....	89
ANNEXE D : CONSIDÉRATIONS LIÉES À L'ÉQUITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES POUR CE QUI EST DE LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE.....	91
ANNEXE E LISTE DES TÉMOINS	93
ANNEXE F LISTE DES MÉMOIRES.....	97
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	99
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	101
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	105

SOMMAIRE

Le régime d'assurance-emploi (AE) est un régime d'assurance fédéral qui offre un soutien du revenu temporaire lors d'une perte d'emploi ou d'un autre événement de la vie. Le régime offre aussi divers programmes et services d'emploi. Depuis sa création, en 1940, il constitue un élément important du filet de sécurité sociale du Canada.

Lors de son étude du régime d'AE, dans le cadre de laquelle il a tenu sept réunions, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes (le Comité) a entendu les témoignages de hauts fonctionnaires fédéraux, de représentants de groupes de défense d'intérêts ainsi que de représentants de syndicats et d'entreprises, et il a également reçu de nombreux mémoires. Le présent rapport expose les conclusions de cette étude.

Le Comité comprend que le régime d'AE n'est plus adapté à la réalité du marché du travail actuel et n'a pas la souplesse nécessaire pour s'adapter aux perturbations soudaines qui touchent le marché du travail, comme celles découlant de la pandémie de COVID-19. En outre, le Comité a entendu des témoignages concernant des défis importants posés par le vieux système informatique, qui a 50 ans, utilisé pour administrer l'AE. Des modifications sont nécessaires de toute urgence pour rendre le régime plus souple et faire en sorte qu'il puisse mieux tenir compte des besoins des travailleurs et des employeurs. Dans leurs témoignages oraux et écrits, les témoins ont proposé d'apporter des modifications au financement du régime d'AE, aux prestations régulières, aux prestations spéciales, aux programmes de formation et relatifs au marché du travail, à l'infrastructure technologique qui appuie le régime et à l'administration du régime.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada commande à Emploi et Développement social Canada de collaborer avec le ministère des Finances Canada pour évaluer les coûts et les avantages du rétablissement d'un système de financement tripartite (employeurs, employés et gouvernement) pour le régime d'assurance-emploi. 24

Recommandation 2

Qu'Emploi et Développement social Canada examine les exigences du régime d'AE en ce qui concerne les motifs de cessation d'emploi valables pour :

- **évaluer les répercussions de la liste des motifs de cessation d'emploi valables sur les travailleurs les plus vulnérables, et la mesure dans laquelle cette liste tient compte des réalités actuelles du marché du travail;**
- **veiller à ce que les exigences du régime d'assurance-emploi en ce qui concerne les motifs de cessation d'emploi valables ne dissuadent pas les prestataires d'accepter un nouvel emploi. 34**

Recommandation 3

Qu'Emploi et Développement social Canada diminue de façon permanente le nombre d'heures d'emploi assurable requises pour être admissible à tous les types de prestations d'assurance-emploi afin d'offrir un accès équitable aux divers travailleurs partout au Canada, y compris aux personnes qui travaillent à temps partiel ou qui ont un emploi atypique. 38

Recommandation 4

Qu'Emploi et Développement social Canada réexamine les pratiques actuelles en ce qui concerne les régions économiques de l'assurance-emploi et tienne des consultations rigoureuses sur le sujet avec les intervenants, afin d'étudier, entre autres :

- le nombre de régions et leurs limites;
- l'existence de diverses exigences pour l'admissibilité à l'assurance-emploi, en fonction de la région de résidence du prestataire.

Qu'Emploi et Développement social Canada rétablisse une seule région économique de l'assurance-emploi pour l'Île-du-Prince-Édouard dans un délai de 12 mois. 39

Recommandation 5

Qu'Emploi et Développement social Canada mène des consultations auprès des intervenants pertinents au sujet des manières d'offrir aux travailleurs indépendants, y compris ceux de l'économie à la demande, un accès aux prestations régulières de l'assurance-emploi, et que selon le résultat de ces consultations, Emploi et Développement social apporte des changements permanents au régime d'assurance-emploi pour tenir compte des besoins particuliers des travailleurs indépendants. 42

Recommandation 6

Qu'Emploi et Développement social Canada prenne d'autres mesures pour éliminer le « trou noir » de l'assurance-emploi (une situation dans le cadre de laquelle un travailleur saisonnier n'a pas accumulé un nombre suffisant de semaines de prestations d'assurance-emploi pouvant être utilisées pendant les périodes de chômage entre les saisons), notamment en augmentant la couverture offerte dans le cadre du projet pilote n° 21 (qui offre jusqu'à cinq semaines supplémentaires de prestations régulières de l'assurance-emploi aux travailleurs saisonniers admissibles de certaines régions) et en le rendant permanent. 44

Recommandation 7

Qu'Emploi et Développement social Canada évalue les répercussions des règles d'admissibilité à l'assurance-emploi sur les travailleurs migrants qui versent des cotisations à l'assurance-emploi. 45

Recommandation 8

Qu'Emploi et Développement social Canada envisage d'augmenter le taux de remplacement du revenu, le maximum de la rémunération assurable et le montant minimal des prestations hebdomadaires, et de réduire la récupération des prestations, pour veiller à ce que les prestations régulières et spéciales de l'assurance-emploi soient suffisantes et permettent aux prestataires de subvenir à leurs besoins. 48

Recommandation 9

Qu'Emploi et Développement social Canada accroisse la durée des prestations régulières et spéciales combinées pour éviter de pénaliser les prestataires, surtout des femmes, qui demandent des prestations régulières et des prestations spéciales d'assurance-emploi, comme les prestations de maternité ou parentales, pendant la même période de prestations. 50

Recommandation 10

Qu'Emploi et Développement social Canada examine les répercussions financières et sociales de la mesure temporaire consistant à lever la période d'attente d'une semaine pour les prestations d'assurance-emploi pendant la pandémie de COVID-19 et envisage de supprimer la période de carence pour tous les types de demandeurs de façon permanente. 50

Recommandation 11

Qu'Emploi et Développement social Canada examine des façons d'accroître la souplesse des prestations parentales de l'assurance-emploi et des dispositions relatives au travail pendant une période de prestations, afin que les prestataires puissent avoir plus d'autonomie en ce qui concerne leurs prestations et afin de favoriser la participation continue d'un travailleur au marché du travail, pendant qu'il s'occupe de jeunes enfants. 57

Recommandation 12

Qu'Emploi et Développement social Canada explore la possibilité de créer des « prestations d'attachement » s'inspirant des prestations de maternité de l'assurance-emploi afin d'assurer un traitement équitable aux parents adoptifs, issus de la parenté et de la communauté d'appartenance, et biologiques en ce qui concerne le temps dont ils disposent et les prestations qu'ils reçoivent pour nouer des liens avec leurs enfants. 58

Recommandation 13

Qu'Emploi et Développement social Canada, en consultation avec des groupes d'employés et d'employeurs, envisage la possibilité de prolonger la durée maximale des prestations de maladie de l'assurance-emploi à 50 semaines pour veiller à ce que les travailleurs aient le temps de se rétablir entièrement avant de retourner au travail. 61

Recommandation 14

Qu'Emploi et Développement social Canada, en plus d'examiner des façons de donner accès aux prestations régulières de l'assurance-emploi aux travailleurs indépendants, comme il est précisé à la recommandation 5, étudie l'accès aux prestations spéciales pour ces personnes en vue d'éliminer les obstacles à une plus grande participation. 63

Recommandation 15

Qu'Emploi et Développement social Canada mène des consultations auprès de groupes d'employés et d'employeurs afin de déterminer si les prestations spéciales devraient faire partie du régime d'assurance-emploi ou être administrées de façon distincte, et que ces consultations soient menées dans le but d'accroître l'accès aux prestations, tout en facilitant l'administration du régime. 65

Recommandation 16

Qu'Emploi et Développement social Canada envisage la possibilité d'élargir l'admissibilité à l'assurance-emploi à un plus grand nombre de travailleurs qui suivent une formation, et d'améliorer la prestation de soutien à la formation de l'assurance-emploi proposée (par exemple, en augmentant le taux de remplacement du revenu ou la durée des prestations). 69

Recommandation 17

Qu'Emploi et Développement social Canada tienne le Comité informé des progrès réalisés dans le cadre de l'initiative de modernisation du versement des prestations. 74

Recommandation 18

Qu'Emploi et Développement social Canada nomme sans tarder un commissaire des employeurs à la Commission de l'assurance-emploi du Canada. 76

Recommandation 19

Qu'Emploi et Développement social Canada améliore la qualité et l'accessibilité des services offerts directement aux clients par Service Canada à ceux qui présentent une demande d'assurance-emploi et aux prestataires de l'assurance-emploi, notamment :

- en révisant les documents de communication et les pratiques de service à la clientèle existants pour veiller à ce que les personnes à faible revenu, les personnes âgées, les personnes aux prises avec des barrières linguistiques et d'autres groupes vulnérables ne se heurtent pas à des obstacles indus lorsqu'ils tentent d'accéder aux prestations d'assurance-emploi;**
- en améliorant la formation pour veiller à ce que les agents de Service Canada soient préparés à répondre à des demandes détaillées des prestataires sur les règles et les exigences de l'assurance-emploi. 78**

Recommandation 20

Qu'Emploi et Développement social Canada rétablisse les postes d'agents de liaison de l'assurance-emploi pour mieux appuyer les prestataires de l'assurance-emploi et les organisations de première ligne qui leur viennent en aide. 78



MODERNISATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

INTRODUCTION

Le régime d'assurance-emploi (AE) est un programme complexe à volets multiples, qui constitue un élément important du filet de sécurité sociale du Canada. Au printemps 2020, les perturbations du marché du travail liées à la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) ont causé la perte de 2,9 millions d'emplois au sein de l'économie du Canada¹. L'augmentation du nombre de Canadiens ayant rapidement besoin d'un soutien financier dans ce contexte a mis en lumière les problèmes de longue date qui affligent le régime d'AE et ont confirmé l'importance d'offrir un système de remplacement du revenu accessible, adéquat et souple, qui est adapté aux réalités du marché du travail du XXI^e siècle.

Le 28 octobre 2020, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes (le Comité) a adopté la motion suivante :

Que, conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprenne une étude sur la révision du régime d'assurance-emploi; que le Comité invite la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées pour adresser cet enjeu et, pour ce faire, le Comité tienne un minimum de cinq rencontres; et que le Comité fasse rapport de ses constatations et recommandations à la Chambre².

Le Comité s'est déjà penché sur le régime d'AE au cours de la 1^{re} session de la 42^e législature. Le 15 juin 2016, le Comité a déposé à la Chambre des communes son rapport *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*³. En outre, la lettre de mandat de 2015 du

1 Statistique Canada, [Tableau de bord sur l'économie du Canada et la COVID-19](#).

2 Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA), [Procès-verbal](#), 28 octobre 2020.

3 HUMA, [Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme](#), troisième rapport, juin 2016.



ministre de l'Emploi, du Développement de la main d'œuvre et du Travail a chargé celle-ci d'« entreprendre un vaste examen du régime d'assurance-emploi dans le but de moderniser notre système de soutien au revenu des travailleurs au chômage, qui prive actuellement trop de travailleurs au chômage du filet de sécurité que constitue l'assurance-emploi »⁴.

Dans le cadre de la présente étude, le Comité a tenu sept réunions, qui se sont déroulées entre le 18 février et le 22 avril 2021. Au total, il a entendu 31 témoins, y compris des représentants de ministères fédéraux, de syndicats, de groupes de défense d'intérêts et d'entreprises. Il a également reçu 34 mémoires.

Les membres du Comité sont reconnaissants aux divers participants de lui avoir fait part de leurs points de vue sur la question. Ils tiennent à remercier sincèrement toutes les personnes qui ont témoigné devant le Comité ou qui ont présenté des mémoires. Dans le présent rapport, le Comité donne un aperçu de ce qu'il a entendu et fait état de ses conclusions.

CHAPITRE 1 : APERÇU DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Le régime d'assurance-emploi (AE) est un programme d'assurance qui relève du gouvernement fédéral. Mis en œuvre en 1940, le régime d'AE a pour objectif d'offrir aux personnes un soutien du revenu temporaire lors d'une perte d'emploi (elles reçoivent alors des prestations régulières) ou d'un autre événement de la vie, comme la naissance d'un enfant, une maladie ou la nécessité de prodiguer des soins à un membre de la famille gravement malade (elles reçoivent alors des prestations spéciales). Le régime d'AE offre également de l'aide à l'emploi par l'entremise de divers programmes et services, y compris ceux offerts par les provinces et les territoires dans le cadre des ententes sur le développement du marché du travail. Qui plus est, le régime d'AE offre un soutien aux milieux de travail touchés par un ralentissement temporaire de leurs activités en raison de circonstances indépendantes de la volonté de l'employeur. Les coûts des prestations d'AE, des mesures de soutien et de l'administration du régime sont

4 Cabinet du Premier ministre du Canada, [*ARCHIVÉE — Lettre de mandat de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail*](#), 12 novembre 2015. Des priorités relatives au régime d'assurance-emploi étaient également énumérées dans les lettres de mandat de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées pour 2019 et 2021. Voir aussi Bureau du premier ministre du Canada, [*Lettre de mandat de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées*](#), 13 décembre 2019; et Bureau du premier ministre du Canada, [*Lettre de mandat supplémentaire de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées*](#), 15 janvier 2021.

financés grâce aux cotisations des employés et des employeurs⁵. Un résumé des prestations d'AE figure à l'annexe B du présent rapport.

Les paramètres du régime sont définis, pour l'essentiel, dans la *Loi sur l'assurance-emploi* (LAE)⁶, le *Règlement sur l'assurance-emploi* (RAE)⁷, le *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*⁸ et le *Règlement sur la rémunération assurable et la perception des cotisations*⁹.

La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) est chargée de superviser le régime d'AE. Elle est composée d'un président (le sous-ministre d'Emploi et Développement social Canada (EDSC)) et d'un vice-président (le sous-ministre délégué principal d'EDSC), qui représentent le gouvernement, ainsi que d'un commissaire des travailleurs et travailleuses et d'un commissaire des employeurs, qui sont nommés par le gouverneur en conseil et qui représentent les travailleurs et les entreprises. EDSC et Service Canada administrent le régime pour le compte de la CAEC¹⁰.

Principales mesures relatives au régime mises en œuvre en réponse à la pandémie de COVID-19

Afin d'atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'économie, en 2020 et en 2021, le gouvernement fédéral a mis en œuvre diverses mesures temporaires pour aider les travailleurs admissibles. La première mesure offerte a été la Prestation canadienne d'urgence (PCU), qui a été mise en place pour aider les travailleurs qui avaient dû cesser de travailler en raison de la COVID-19; ces derniers pouvaient ainsi recevoir 500 \$ par semaine pendant un maximum de 28 semaines, entre le 15 mars et le 3 octobre 2020. La PCU a été administrée conjointement en vertu de la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence*¹¹ (pour les travailleurs non admissibles à l'AE) et en

5 Pour en savoir plus sur le régime d'assurance-emploi (AE), consulter la source suivante : Gouvernement du Canada, *Guide de la détermination de l'admissibilité*. Voir aussi Gouvernement du Canada, *Résumé suivant du rapport actuariel de 2021 sur le taux de cotisation à l'assurance-emploi* et *À propos du programme ententes sur le développement du marché du travail*.

6 *Loi sur l'assurance-emploi* (LAE) L.C. 1996, ch. 23.

7 *Règlement sur l'assurance-emploi* (RAE) DORS/96-332.

8 *Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)*, DORS/96-445.

9 *Règlement sur la rémunération assurable et la perception des cotisations*, DORS/97-33.

10 Gouvernement du Canada, *Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC)*.

11 *Loi sur la prestation canadienne d'urgence*, L.C. 2020, ch. 5, art. 8.



vertu de la LAE, sous le nom « Prestation d'assurance-emploi d'urgence¹² ». Par conséquent, les nouvelles demandes de prestations régulières et de maladie de l'AE présentées pendant cette période ont été traitées comme des demandes de prestations d'assurance-emploi d'urgence, tandis que les demandes présentées avant le 15 mars 2020 ont été traitées selon les règles habituelles de l'AE¹³. Le gouvernement a proposé ces mesures pour simplifier temporairement le régime d'AE et pour élargir l'éligibilité à celui-ci, compte tenu du nombre extrêmement élevé de demandes¹⁴.

À la suite de l'abandon progressif de la PCU, le gouvernement fédéral a autorisé le versement de trois prestations temporaires de relance au titre de la *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*¹⁵ pour les travailleurs touchés par la pandémie qui n'ont pas droit à l'AE : la Prestation canadienne de la relance économique, la Prestation canadienne de maladie pour la relance économique et la Prestation canadienne de la relance économique pour proches aidants. Au moment où le Comité procédait à son étude, il était prévu que ces prestations soient en place jusqu'en septembre 2021¹⁶.

Le gouvernement fédéral a également mis en œuvre diverses mesures en vue de faciliter l'accès au régime d'AE¹⁷. Des changements à la LAE, présentés dans un arrêté provisoire, ont entre autres établi le taux de chômage minimal utilisé pour calculer les prestations régulières de l'AE à 13,1 % pour toutes les régions du Canada, pour que les prestataires aient droit à au moins 26 semaines de prestations régulières de l'AE, avec leur taux de prestations calculé en fonction de leurs 14 semaines de gains les plus élevées au cours de la période de référence¹⁸. Parmi les modifications figurait également un crédit unique d'heures assurables pour que les prestataires n'aient besoin que de 120 heures d'emploi assurable pour être admissibles aux prestations régulières et spéciales de l'AE¹⁹. En

12 [Arrêté provisoire modifiant la Loi sur l'assurance-emploi \(prestation d'assurance-emploi d'urgence\) : DORS/2020-61](#), *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 154, n° 8, 1^{er} avril 2020.

13 Gouvernement du Canada, [Questions et réponses sur la prestation canadienne d'urgence](#).

14 Ministère de la Justice, [La réponse du gouvernement du Canada à la COVID-19](#).

15 [Loi sur les prestations canadiennes de relance économique](#), L.C. 2020, ch. 12, art 2.

16 *Ibid.*

17 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi – COVID-19](#).

18 [Arrêté provisoire n° 8 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi \(accès facilité aux prestations\) : DORS/2020-187](#), *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 154, n° 19, 29 août 2020. Voir aussi Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi et prestations régulières : Montant que vous pourriez recevoir](#); LAE, art. 14(2) et Partie VIII.5.

19 [Arrêté provisoire n° 8 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi \(accès facilité aux prestations\) : DORS/2020-187](#), *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 154, n° 19, 29 août 2020. Voir aussi LAE, Partie VIII.5.

outre, il n'est désormais plus nécessaire de présenter un certificat médical pour avoir droit aux prestations de maladie de l'AE, et la CAEC a maintenant la possibilité de lever cette exigence pour les prestations de compassion et les prestations pour proches aidants. Un taux de prestations minimum a aussi été établi à 500 \$ par semaine pour la plupart des prestations (ou à 300 \$ par semaine si la personne demande des prestations parentales prolongées²⁰). Au moment où le Comité procédait à son étude, il était prévu que ces mesures soient en vigueur jusqu'en septembre 2021²¹.

La LAE a également été modifiée de manière à augmenter temporairement le nombre maximal de semaines de prestations régulières de l'AE pouvant être versées pour le porter à 50 semaines. En outre, le seuil de la rémunération assurable de 2020 exigée pour permettre aux travailleurs indépendants d'être admissibles aux prestations spéciales de l'AE en 2021 a été réduit temporairement de 7 555 \$ à 5 000 \$. Au moment où le Comité procédait à son étude, il était prévu que ces mesures soient en place jusqu'en septembre 2021²².

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, Andrew Brown, qui représentait EDSC, a parlé des plans du Ministère entourant les modifications à apporter au régime d'AE. Il a mentionné que lorsque la pandémie se résorbera, le Ministère entend mettre en œuvre d'autres mesures pour réformer le régime d'AE, plus particulièrement celles énoncées dans la lettre de mandat de l'honorable Carla Qualtrough (ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées)²³. Notamment, la lettre de mandat de 2019 chargeait la ministre de renforcer le régime d'AE, notamment en prolongeant les prestations de maladie de l'AE de 15 à 26 semaines, en introduisant un congé de 15 semaines pour les parents adoptifs, et en améliorant

20 [Arrêté provisoire n° 10 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi \(prestation d'assurance-emploi d'urgence\) : DORS/2020-208](#), *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 154, n° 21, 26 septembre 2020. Voir aussi LAE, Partie VIII.5.

21 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi – COVID-19](#).

22 [Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi \(prestations régulières supplémentaires\), la Loi sur les prestations canadiennes de relance économique \(restriction de l'admissibilité\) et une autre loi en réponse à la COVID-19](#), L.C. 2021, ch. 3, art. 1 à 3. Voir aussi [Résumé législatif du projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi \(prestations régulières supplémentaires\), la Loi sur les prestations canadiennes de relance économique \(restriction de l'admissibilité\) et une autre loi en réponse à la COVID-19](#), Publication n° 43-2-C24-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 17 mars 2021.

23 HUMA, [Témoignages](#), 18 février 2021, 1555 et 1615 (Andrew Brown, directeur général, Politiques de l'assurance-emploi, Direction générale des compétences et de l'emploi, ministère de l'Emploi et du Développement social).



l'accès aux prestations d'AE pour les travailleurs des industries saisonnières²⁴. En outre, alors que le Comité procédait à son étude, le gouvernement fédéral a déposé son budget, lequel contient des propositions relatives au régime d'AE²⁵. Les propositions concernées annoncées dans ce budget seront expliquées plus en détail dans le chapitre 2.

Conditions du marché du travail et tendances récentes en matière d'accessibilité de l'assurance-emploi

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité, la représentante de Statistique Canada, Josée Bégin, a indiqué que la pandémie de COVID-19 avait causé des pertes d'emplois « sans précédent » au Canada. Elle a expliqué que tandis que le taux de chômage était de 5,7 % en février 2020, il avait presque triplé et atteignait 13,7 % en mai de la même année. Elle a reconnu que la situation du marché du travail s'est améliorée depuis, mais a déclaré que la majorité des indicateurs du marché du travail n'étaient pas encore retournés à leur niveau d'avant la pandémie. En janvier 2021, le taux de chômage était de 9,4 %²⁶.

La figure 1 illustre le taux de chômage (ligne bleu foncé, axe de droite) ainsi que le nombre de personnes recevant des prestations régulières de l'AE (ligne bleu pâle, axe de gauche). Le nombre de personnes recevant des prestations régulières de l'AE dépend à la fois du taux de chômage et des mesures mises en œuvre en réponse à la pandémie de COVID-19. La figure montre que le nombre de personnes recevant des prestations régulières de l'AE a diminué de façon marquée à la mi-mars 2020, lorsque la Prestation d'assurance-emploi d'urgence et la PCU ont été mises en œuvre. Le nombre de personnes recevant des prestations régulières de l'AE a par la suite augmenté en flèche en octobre 2020, lorsque la Prestation d'assurance-emploi d'urgence et la PCU ont pris fin et que de nouvelles règles sont entrées en vigueur en vue de diminuer le nombre d'heures assurables requises pour avoir accès aux prestations régulières de l'AE²⁷. La figure montre également qu'à compter du début de 2021, le taux de chômage a diminué

24 Bureau du premier ministre du Canada, [Lettre de mandat de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées](#), 13 décembre 2019.

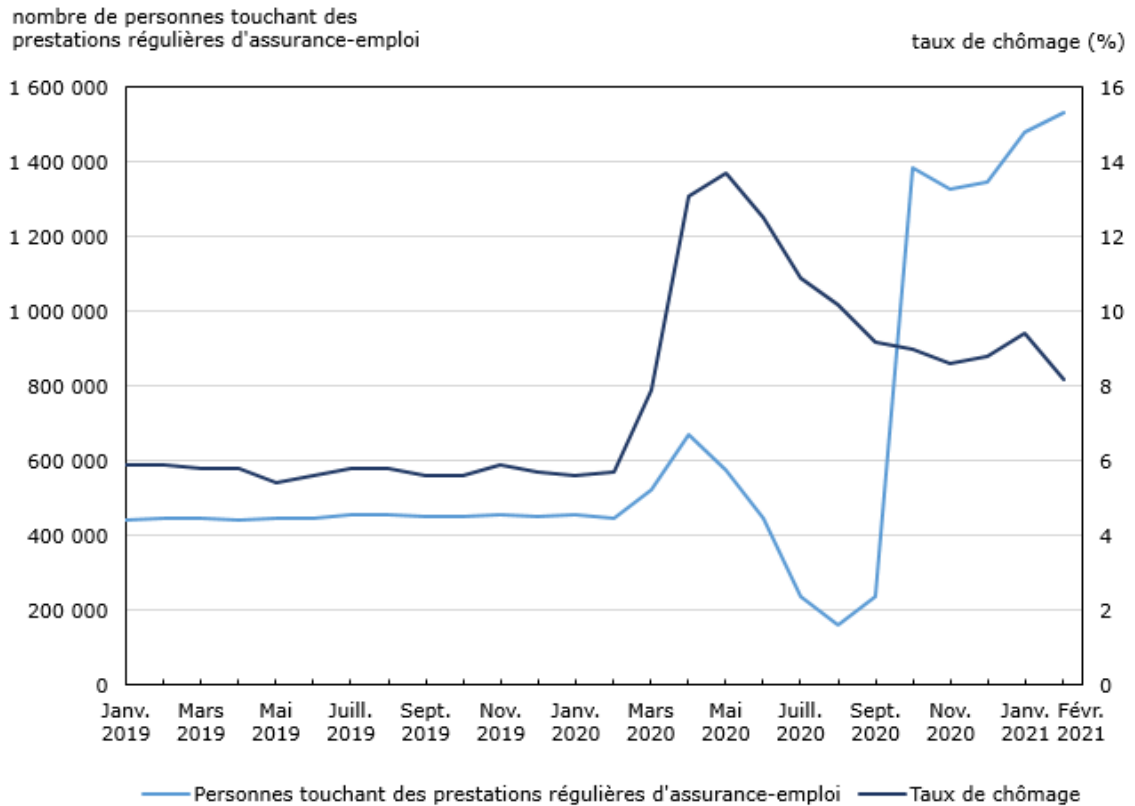
25 Gouvernement du Canada, [Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), budget de 2021, p. 93-102.

26 HUMA, [Témoignages](#), 23 février 2021, 1535 (Josée Bégin, directrice générale, Marché du travail, de l'éducation et du bien-être socioéconomique, Statistique Canada).

27 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi – COVID-19](#).

et que parallèlement, le nombre de personnes recevant des prestations régulières de l'AE a augmenté.

Figure 1 — Nombre de personnes touchant des prestations régulières de l'assurance emploi



Source(s) : Statistiques de l'assurance-emploi (2604), tableau 14-10-0011-01; Enquête sur la population active (3701), tableau 14-10-0287-01.

Source : Statistique Canada, « [Assurance-emploi, février 2021](#) », *Le Quotidien*, 22 avril 2021.

Statistique Canada a présenté au Comité une comparaison des taux d'accessibilité à l'AE (ventilés selon la province, le sexe et l'âge) avant et après les mesures temporaires visant à abaisser le nombre d'heures assurables requises. Ces données, qui sont présentées dans les tableaux 1 à 3 ci-dessous, montrent une augmentation de la proportion de personnes admissibles aux prestations régulières de l'AE après la mise en œuvre des mesures.



Tableau 1 — Nombre et proportion de personnes touchant des prestations régulières d'assurance-emploi admissibles en vertu des nouvelles règles, selon la région géographique

	Nombre octobre 2020	Proportion octobre 2020	Nombre janvier 2021	Proportion janvier 2021
Canada	135 440	11,3 %	231 260	13,5 %
Terre-Neuve-et-Labrador	3 890	9,4 %	9 210	16,8 %
Île-du-Prince-Édouard	1 040	10,4 %	2 030	13,7 %
Nouvelle-Écosse	4 820	11,1 %	8 330	15,0 %
Nouveau-Brunswick	5 680	12,4 %	9 400	15,2 %
Québec	37 170	14,5 %	67 260	15,5 %
Ontario	45 860	10,9 %	77 160	13,0 %
Manitoba	4 200	12,0 %	7 680	13,9 %
Saskatchewan	3 560	11,5 %	5 670	13,3 %
Alberta	13 200	8,2 %	21 450	9,9 %
Colombie-Britannique	15 410	10,6 %	22 120	12,6 %

Source : Statistique Canada, Statistiques de l'assurance-emploi, totalisation personnalisée.

Tableau 2 — Nombre et proportion de personnes touchant des prestations régulières d'assurance-emploi qui sont admissibles en vertu des nouvelles règles, selon le sexe

	Nombre octobre 2020	Proportion octobre 2020	Nombre janvier 2021	Proportion janvier 2021
Les deux sexes	135 440	11,3 %	231 260	13,5 %
Hommes	66 180	10,8 %	116 330	12,4 %
Femmes	69 260	11,9 %	114 930	14,9 %

Source : Statistique Canada, Statistiques de l'assurance-emploi, totalisation personnalisée.

Tableau 3 — Nombre et proportion de personnes touchant des prestations régulières d'assurance-emploi qui sont admissibles en vertu des nouvelles règles, selon l'âge

	Nombre octobre 2020	Proportion octobre 2020	Nombre janvier 2021	Proportion janvier 2021
15 ans et plus	135 440	11,3 %	231 260	13,5 %
15 à 24 ans	33 550	19,3 %	60 400	21,8 %
25 à 54 ans	71 200	9,9 %	118 070	11,8 %
55 ans et plus	30 690	10,1 %	52 790	12,3 %

Source : Statistique Canada, Statistiques de l'assurance-emploi, totalisation personnalisée.

Statistique Canada a mentionné au Comité que les taux d'emploi sont en forte baisse par rapport aux niveaux d'avant la pandémie dans certaines industries des services, comme l'hébergement et la restauration ainsi que la culture et les loisirs. En ce qui concerne le profil démographique des travailleurs, les minorités visibles et les jeunes ont été touchés de manière disproportionnée par la précarité du marché du travail découlant de la pandémie, entre autres en raison de la concentration plus forte de ces groupes dans les industries des services qui ont été durement touchées par la pandémie²⁸.

CHAPITRE 2 : FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Les coûts des prestations d'AE, des mesures de soutien et de l'administration du régime sont financés grâce aux cotisations des employés et des employeurs. Un employé qui occupe un emploi assurable cotise à l'assurance-emploi au moyen de retenues sur le salaire que lui verse son employeur. Les cotisations salariales des employés équivalent au taux annuel de cotisation à l'assurance-emploi multiplié par leur rémunération assurable, jusqu'à concurrence d'un montant annuel maximum. Les employeurs paient aussi des cotisations sur la rémunération assurable de leurs employés. Leur taux de cotisation est 1,4 fois plus élevé que celui des employés²⁹. La CAEC est responsable de

28 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1535 (Josée Bégin).

29 Les Parties III et IV de la LAE énoncent les règles applicables au financement du programme et à la perception des cotisations.



l'établissement du taux annuel de cotisation à l'AE, conformément au taux d'équilibre sur sept ans projeté par l'actuaire en chef de l'AE³⁰.

Annonces faites dans le budget de 2021 concernant l'assurance-emploi

Alors que le Comité procédait à son étude, le gouvernement fédéral a déposé son budget. Les tableaux 4 et 5 résument les annonces récentes qui touchent l'assurance-emploi.

Tableau 4 — Annonces faites dans le budget de 2021 concernant l'assurance emploi et les améliorations aux technologies de l'information, en millions de dollars

	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
Renoncer temporairement à la période d'attente d'une semaine	106	214	0	0	0	0	320
Moins : Recettes prévues	0	0	0	0	0	-36	-36
Fournir des semaines supplémentaires de prestations de la relance économique et de prestations régulières d'assurance-emploi	206	9 596	2 207	109	0	0	12 118
Moins : Recettes prévues	0	0	0	0	0	-610	-610

30 Chaque année, le taux d'équilibre sur sept ans est calculé en fonction d'une projection sur sept ans de la rémunération assurable, des dépenses liées à l'assurance-emploi, ainsi que du nombre de réductions du taux de cotisation à l'assurance-emploi accordées aux employés et aux employeurs. Le but est que ce taux se traduise après sept ans par un solde de 0 \$ dans le Compte des opérations de l'assurance-emploi, ainsi que par l'élimination de tout excédent ou déficit cumulatif. Voir LAE, art. 66.

Fournir des semaines supplémentaires de la Prestation canadienne de la relance économique et de la Prestation canadienne de la relance économique pour proches aidants	0	2 449	27	0	0	0	2 476
Maintenir un accès souple aux prestations d'assurance-emploi	0	2 364	1 898	864	866	915	6 906
Moins : Fonds affectés précédemment dans le cadre budgétaire*	0	-4	0	0	0	0	-4
Moins : Revenus projetés	0	0	0	0	-204	-941	-1 145
Étendre le soutien temporaire aux travailleurs saisonniers	0	4	63	33	0	0	100
Moins : Revenus projetés	0	0	0	0	0	-11	-11
Harmoniser le Régime québécois d'assurance parentale aux modifications temporaires à l'assurance-emploi	0	130	0	0	0	0	130
Total – Mesures liées à l'assurance-emploi (excluant la Prestation d'AE d'urgence)	312	14 753	4 195	1 006	662	-683	20 244
Total des investissements dans les technologies de l'information**	0	69	108	182	144	144	648

Source : Tableau préparé à partir des données de Gouvernement du Canada, [Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), budget de 2021.

Remarque : Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

*Par cadre budgétaire, on entend le cadre d'élaboration de politiques du ministère des Finances Canada.

**Une somme de 648 millions de dollars sera accordée à EDSC et au Secrétariat du Conseil du Trésor pour la modernisation du versement des prestations et des systèmes



informatiques de Service Canada. Les améliorations aux systèmes informatiques visent notamment le régime d'AE.

Tableau 5 – Annonces faites dans le budget de 2021 en vue de maintenir un accès souple aux prestations d'assurance-emploi (prestations de maladie de l'assurance emploi et accès à l'assurance-emploi), en millions de dollars

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	Total
Prolonger la durée des prestations de maladie à 26 semaines	164	428	634	866	915	3 007
Maintenir un accès uniforme aux prestations d'assurance-emploi en exigeant une norme d'admissibilité de 420 heures pour les prestations régulières et spéciales, ainsi que l'admissibilité à au moins 14 semaines pour les prestations régulières, et en établissant un nouveau seuil de revenu commun pour les prestations de pêche; s'assurer que toutes les heures assurables et tous les emplois comptent pour l'admissibilité, tant que la cessation d'emploi est jugée valable; simplifier les règles régissant le traitement des indemnités de départ et des indemnités de vacances; et prolonger les améliorations apportées au programme Travail partagé	2 197,5	1 467,5	230	0	0	3 900
Mener des consultations sur les changements relatifs aux travailleurs à la demande, à l'adoption et aux travailleurs saisonniers	2,5	2,5	0	0	0	0
Moins : Fonds affectés précédemment dans le cadre budgétaire *	-4	0	0	0	0	-4
Moins : Revenus projetés	0	0	0	-204	-941	-1 145
Total	2 360	1 898	864	662	-26	5 758

Source : Tableau préparé à partir des données de Gouvernement du Canada, [*Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*](#), budget de 2021.

Remarque : Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

*Par cadre budgétaire, on entend le cadre d'élaboration de politiques du ministère des Finances Canada.

Parmi les mesures annoncées récemment dans le budget de 2021, on compte les suivantes : réduire temporairement le nombre d'heures d'emploi assurables requises à

420 heures pour les prestations régulières et spéciales de l'AE; autoriser des semaines supplémentaires de prestations de la relance économique et de prestations régulières de l'AE jusqu'en novembre 2021, si cela est nécessaire; et accroître de façon permanente le nombre de semaines pendant lesquelles des prestations de maladie peuvent être versées en le faisant passer de 15 à 26 semaines à partir de 2022. Dans le budget de 2021, le gouvernement a également annoncé qu'il tiendra des consultations sur de futures modifications à long terme du régime d'AE pour examiner les lacunes systémiques exposées par la pandémie de COVID-19³¹. Enfin, le budget de 2021 prévoit des investissements importants dans l'infrastructure des technologies de l'information qui pourraient, nous l'espérons, avoir une incidence sur tous les aspects du régime d'AE³².

Compte des opérations de l'assurance-emploi

Le Compte des opérations de l'assurance-emploi est une importante source d'information sur les opérations financières du régime d'AE. Ce compte fait partie du Trésor³³. Chaque année, toutes les dépenses liées au régime d'AE et à sa gestion sont imputées au Trésor et toutes les recettes du régime y sont affectées. Tout déficit ou excédent annuel associé à ce compte est compris dans les états financiers du gouvernement fédéral. Ces renseignements financiers aident les parlementaires à surveiller les recettes et les dépenses du régime d'AE.

Le tableau 6 présente les dépenses prévues en ce qui concerne les prestations d'AE, y compris la Prestation d'assurance-emploi d'urgence. Le tableau 7 présente les prévisions les plus récentes en ce qui concerne le Compte des opérations de l'assurance-emploi, qui ont été publiées dans le budget de 2021.

31 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021 p. 93 à 102.

32 *Ibid.*, p. 365.

33 Le Trésor est le total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général.



Tableau 6 — Estimations relatives aux prestations d'assurance emploi, en milliards de dollars

Exercice	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026
Prestations d'assurance-emploi	21,8	59,8	41,2	28,1	24,5	24,9	25,6
Crédits du gouvernement pour couvrir les coûts de la prestation d'AE d'urgence	0	-26,3	0	0	0	0	0
Recettes découlant des cotisations	22,2	22,2	23,7	25,4	27,3	29,2	31,2
Prestations (excluant la prestation d'AE d'urgence)	21,8	33,5	41,2	28,1	24,5	24,9	25,6
Administration et autres dépenses	2	2,1	2,1	2,2	2	1,9	1,9
Solde du compte par exercice	-1,6	-13,4	-19,6	-4,9	0,8	2,4	3,7

Source : Tableau préparé à l'aide de données de Gouvernement du Canada, [*Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*](#), budget de 2021.

Tableau 7 — Prévisions relatives au Compte des opérations de l'assurance emploi, en milliards de dollars

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	(...)	2028
Solde annuel du Compte des opérations	2,1	-6,3	-21,9	-6,1	-0,7	2,2	3,8	(...)	6,5
Solde cumulatif du Compte des opérations	5,9	-0,3	-22,2	-28,3	-29,0	-26,8	-22,9	(...)	-4,44
Taux de cotisation	1,62	1,58	1,58	1,58	1,63	1,68	1,73	1,78	1,83

Source : Tableau préparé à l'aide de données tirées de Gouvernement du Canada, [*Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*](#), budget de 2021.

En ce qui concerne les taux de cotisation, dans le cadre de la réponse économique à la COVID-19, le gouvernement gèle les taux de cotisation de 2021 des employés et des employeurs. Ainsi, en 2021, le taux de cotisation des employés demeurera à 1,58 % par tranche de 100 \$ de rémunération assurable (mais réduit à 1,18 % au Québec), et celui des employeurs, à 2,21 % (mais réduit à 1,65 % au Québec). Les employés et les employeurs du Québec bénéficient d'un taux réduit, car la province a établi son propre régime (le Régime québécois d'assurance parentale (ou RQAP))³⁴. Dans le budget de 2021, le gouvernement prévoit que le Compte des opérations de l'assurance-emploi enregistrera des déficits annuels records de 2020 à 2023 en raison de l'augmentation des dépenses associées aux prestations et du taux de cotisation déjà annoncé de 1,58 % pour 2021 et 2022. Selon les prévisions, le Compte des opérations de l'assurance-emploi devrait commencer à enregistrer des excédents et les taux de cotisation devraient augmenter à compter de 2024. Les cotisations devraient atteindre 1,83 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable en 2028, selon les augmentations proposées.

Dans le budget de 2021, le gouvernement prévoit également des coûts de 26,3 milliards de dollars associés à la Prestation d'AE d'urgence. Ces coûts seront portés au crédit du Compte des opérations de l'assurance-emploi par une contribution du gouvernement et n'auront pas d'incidence sur le solde dans son ensemble; en fait, des modalités de financement tripartite (employés, employeurs et gouvernement) seront établies. Ce ne sera pas la première fois que le régime d'AE sera en partie financé par les recettes fiscales générales³⁵. Qui plus est, le rétablissement du financement tripartite du régime d'AE est une mesure qui correspond à ce que plusieurs témoins ont recommandé dans le cadre de l'étude³⁶. Miles Corak, qui a comparu à titre personnel, a insisté sur le fait qu'une entente de financement tripartite permettrait au gouvernement d'assumer une partie du risque collectif qui pèse sur le régime en raison de la pandémie de COVID-19³⁷. Le Comité a également entendu les préoccupations exprimées par les témoins, qui ont indiqué que les cotisations à l'AE doivent demeurer raisonnables afin de ne pas nuire à la

34 Gouvernement du Canada, *Taux de cotisation à l'AE et maximums*. Voir aussi Emploi et Développement social Canada (EDSC), *Résumé suivant du rapport actuariel de 2021 sur le taux de cotisation à l'assurance-emploi*.

35 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1625 (Hassan Yussuff, président, Congrès du travail du Canada); HUMA, *mémoire* (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec ou FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 7.

36 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1720 (Miles Corak, professeur d'économie, Graduate Center, City University of New York, à titre personnel); HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1625 (Hassan Yussuff); HUMA, *mémoire*, (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 7; HUMA, *mémoire* (Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador), publié 26 avril 2021, p. 6.

37 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1720 (Miles Corak).



reprise économique³⁸. Le retour au financement tripartite offrirait une plus grande souplesse pour l'établissement des cotisations (voir la section « Cotisations à l'assurance-emploi des employés et des employeurs » ci-dessous).

Compte tenu des témoignages qu'il a entendus, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada commande à Emploi et Développement social Canada de collaborer avec le ministère des Finances Canada pour évaluer les coûts et les avantages du rétablissement d'un système de financement tripartite (employeurs, employés et gouvernement) pour le régime d'assurance-emploi.

Cotisations à l'assurance-emploi des employés et des employeurs

Selon l'annexe en vigueur présentant les taux de cotisation et le maximum de la rémunération assurable (MRA) proposés, la cotisation maximale des employés est estimée à 905,40 \$ pour 2022 et augmentera à 1 262,70 \$ d'ici 2028. La cotisation maximale des employeurs passera quant à elle de 1 267,56 \$ à 1 767,78 \$ (tableau 8). Une fois rajustés pour tenir compte de l'inflation, les taux de cotisation de 2022 ne sont pas beaucoup plus élevés que ceux de 2008, qui étaient alors les plus bas de l'histoire (soit 711 \$ pour les employés, ce qui correspond à 882 \$ une fois la somme rajustée pour tenir compte de l'inflation, et 995 \$ pour les employeurs, soit 1 233,59 \$ une fois la somme rajustée pour tenir compte de l'inflation)³⁹.

38 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1705 (Corinne Pohlmann, vice-présidente principale, Affaires nationales et partenariats, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante).

39 Banque du Canada, *Feuille de calcul de l'inflation*, consulté le 3 mai 2021. Voir l'annexe C pour connaître le maximum de la rémunération assurable, les cotisations maximales et les taux de cotisation au fil du temps.

Tableau 8 — Cotisations des employés et des employeurs : Scénario de base

Année	Maximum de la rémunération annuelle assurable	Taux de cotisation (% du maximum de la rémunération annuelle assurable)	Cotisations des employés	Cotisations des employeurs
2022	57 304 \$	1,58	905,40 \$	1267,56 \$
2023	59 165 \$	1,63	964,39 \$	1350,15 \$
2024	61 048 \$	1,68	1025,61 \$	1435,85 \$
2025	63 076 \$	1,73	1091,21 \$	1527,70 \$
2026	64 900 \$	1,78	1155,22 \$	1617,31 \$
2027	67 000 \$	1,78	1192,60 \$	1669,64 \$
2028	69 000 \$	1,83	1262,70 \$	1767,78 \$

Source : Tableau préparé à l'aide de données tirées de Gouvernement du Canada, [Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), budget de 2021; Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, [Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi](#), 2020.

Augmentation des cotisations selon les différents scénarios relatifs au maximum de la rémunération assurable

Les tableaux 9 et 10 présentent une estimation des cotisations maximales des employés et des employeurs selon deux scénarios différents relatifs au maximum de la rémunération assurable, qui ont été proposés par les témoins pendant l'étude⁴⁰. Selon le scénario de la rémunération assurable au titre du Régime de pensions du Canada (RPC), le maximum de la rémunération assurable augmenterait aux niveaux du maximum annuel des gains ouvrant droit à pension du RPC (61 800 \$ en 2022, qui augmentera à 73 700 \$ d'ici 2028⁴¹). Selon ce scénario, les cotisations maximales des employées et des

40 HUMA, [Témoignages](#), 9 mars 2021, 1705 (Denis Bolduc, secrétaire général, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec); HUMA, [Témoignages](#), 22 avril 2021, 1545 (Leah Nord, directrice principale, Stratégies en matière d'effectifs et croissance inclusive, chambre de commerce du Canada); HUMA, [mémoire](#) (Syndicat canadien de la fonction publique ou SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 6; HUMA, [mémoire](#) (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 6.

41 Gouvernement du Canada [Une croissance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), le budget de 2021, 19 avril 2021. Gouvernement du Canada, Bureau de l'actuaire en chef, [Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi](#), 2020.



employeurs seraient de 976 \$ et de 1 376 \$, respectivement, en 2022, et augmenteraient à 1 348 \$ et à 1 888 \$, respectivement, d'ici 2028.

Tableau 9 — Scénario de la rémunération assurable au titre du Régime de pensions du Canada pour les employés et les employeurs

Année	Maximum de la rémunération annuelle assurable	Taux de cotisation (% du maximum de la rémunération annuelle assurable)	Cotisations des employés	Cotisations des employeurs
2022	61 800 \$	1,58	976,44 \$	1 367,02 \$
2023	63 400 \$	1,63	1 033,42 \$	1 446,79 \$
2024	65 200 \$	1,68	1 095,36 \$	1 533,50 \$
2025	67 100 \$	1,73	1 160,83 \$	1 625,16 \$
2026	68 900 \$	1,78	1 226,42 \$	1 716,99 \$
2027	71 500 \$	1,78	1 272,70 \$	1 781,78 \$
2028	73 700 \$	1,83	1 348,71 \$	1 888,19 \$

Source : Tableau préparé à l'aide de données de Gouvernement du Canada, [*Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*](#), budget de 2021; Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, [*Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi*](#), 2020.

Selon le scénario de la rémunération assurable au titre du RQAP, le maximum de la rémunération assurable augmenterait pour atteindre le même niveau que le maximum de la rémunération assurable du RQAP (85 000 \$ en 2022, qui passerait à 96 000 \$ d'ici 2028⁴²). Selon ce scénario, les cotisations maximales des employés et des employeurs seraient de 1 343 \$ et de 1 880 \$, respectivement, en 2022, et augmenteraient à 1 756 \$ et à 2 459 \$, respectivement, d'ici 2028.

42 *ibid.*

Tableau 10 — Scénario de la rémunération assurable au titre du Régime québécois d'assurance parentale pour les employés et les employeurs

Année	Maximum de la rémunération annuelle assurable	Taux (%)	Cotisations des employés	Cotisations des employeurs
2022	85 000 \$	1,58	1 343,00 \$	1 880,20 \$
2023	86 000 \$	1,63	1 401,80 \$	1 962,52 \$
2024	88 500 \$	1,68	1 486,80 \$	2 081,52 \$
2025	92 500 \$	1,73	1 600,25 \$	2 240,35 \$
2026	94 000 \$	1,78	1 673,20 \$	2 342,48 \$
2027	95 000 \$	1,78	1 691,00 \$	2 367,40 \$
2028	96 000 \$	1,83	1 756,80 \$	2 459,52 \$

Source : Tableau préparé à l'aide de données tirées de Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021; Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, *Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi*, 2020.

Taux de prestations et taux de remplacement du revenu

Les prestations hebdomadaires d'AE équivalent à 55 % de la rémunération assurable des prestataires (ou à 33 % s'ils demandent des prestations parentales prolongées) pendant leurs meilleures semaines variables au cours de la période de référence (généralement 52 semaines), jusqu'à concurrence d'un montant maximal. Le nombre de meilleures semaines utilisé pour le calcul est déterminé en fonction du taux de chômage régional et varie de 14 à 22 semaines de rémunération assurable. Pour sa part, le montant maximal pouvant être versé est déterminé en fonction du maximum de la rémunération annuelle assurable⁴³.

Plusieurs témoins ont insisté sur l'importance d'effectuer un examen sous l'angle de l'équité entre les sexes en ce qui concerne les taux de remplacement du revenu, qui permettent de déterminer, au bout du compte, les niveaux de prestations⁴⁴. Le tableau 11 présente les prestations hebdomadaires maximales et les prestations hebdomadaires moyennes des femmes et des hommes. Les niveaux de prestations

43 LAE, par. 14(2) (tableau).

44 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1625 (Hassan Yussuff); HUMA, *mémoire* (Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail ou CIAFT), publié le 19 avril 2021.



hebdomadaires moyens des hommes (p. ex. 506 \$ en 2019-2020) sont beaucoup plus bas que les prestations maximales (p. ex. 573 \$ en 2019-2020). Les prestations hebdomadaires moyennes des femmes (p. ex. 448 \$ en 2019-2020) demeurent encore plus basses, ce qui traduit un écart salarial important entre les femmes et les hommes.

Tableau 11 — Moyennes et maximum hebdomadaires- Prestations régulières, parentales et de maladie, en dollars

	2018- 2019	2018- 2019	2019-2020
Maximum de la rémunération assurable	51 700	53 100	54 200
Prestations hebdomadaires maximales	547	562	573
Prestations régulières hebdomadaires moyennes - Hommes	480	492	506
Prestations régulières hebdomadaires moyennes - Femmes	423	433	448
Prestations parentales hebdomadaires moyennes - Hommes	507	517	536
Prestations parentales hebdomadaires moyennes - Femmes	455	466	483
Prestations de maladie hebdomadaires moyennes - Hommes	464	475	492
Prestations de maladie hebdomadaires moyennes - Femmes	397	409	426

Source : Gouvernement du Canada, Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice financier commençant le 1er avril 2019 et se terminant le 31 mars 2020, [Annexe 2 : Tableaux des données sur les prestations d'assurance-emploi](#), 30 avril 2021.

De nombreux témoins ont recommandé d'accroître les niveaux de prestations en augmentant les taux de remplacement du revenu. Selon les recommandations formulées, ce taux devrait représenter, au minimum, 60 % de la rémunération assurable, et pourrait même aller jusqu'à 100 % de la rémunération assurable pour certains types de prestataires⁴⁵. Plusieurs témoins ont aussi proposé d'établir un taux minimal pour les prestations hebdomadaires afin que les personnes qui gagnent un salaire peu élevé

45 HUMA, [Témoignages](#), 23 février 2021, 1630 (Miles Corak); HUMA, [Témoignages](#), 9 mars 2021, 1625 (Hassan Yussuff); HUMA, [Témoignages](#), 9 mars 2021, 1705 (Denis Bolduc); HUMA, [Témoignages](#), 20 avril 2021, 1610 (Pierre Céré, porte-parole, Conseil national des chômeurs et chômeuses); HUMA, [mémoire](#) (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021, p. 5; HUMA, [mémoire](#) (Lieu d'Actions et de Services Travaillant dans l'Unité avec les Sans-Emploi [LASTUSE] du Saguenay), publié le 17 mars 2021, p. 3; HUMA, [mémoire](#) (ACORN Canada), publié le 6 avril 2021, p. 2.

puissent bénéficier d'une sécurité du revenu minimale⁴⁶. Ces témoins ont fait valoir qu'un taux minimal pour les prestations améliorerait également l'équité entre les hommes et les femmes, puisque ces dernières sont plus susceptibles de recevoir un salaire hebdomadaire plus bas. Les travailleuses représentent également une plus petite proportion de la population en chômage que leur poids dans la population active⁴⁷ (voir l'annexe D).

Quelques estimations des coûts liées aux recommandations des témoins

Pendant son étude, le Comité a entendu diverses recommandations visant à améliorer l'AE pour mieux appuyer les travailleurs vulnérables. De plus, on a rappelé au comité qu'il fallait tenir compte des répercussions financières des changements apportés aux programmes⁴⁸.

Augmentation du taux de remplacement selon les différents maximums de la rémunération assurable – Estimation des coûts du régime

Le tableau 12 présente une estimation des coûts découlant de l'augmentation des prestations d'AE en fonction d'un taux de remplacement du revenu de 60 % et de l'augmentation du maximum de la rémunération assurable pour qu'il corresponde aux niveaux de la rémunération assurable du RPC et du RQAP⁴⁹.

46 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1625 (Pam Frache, organisatrice, Workers' Action Centre), HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1600 (Hassan Yussuff), HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1650 (Carl Pursey, président, Prince Edward Island Federation of Labour).

47 Gouvernement du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice financier commençant le 1^{er} avril 2019 et se terminant le 31 mars 2020*, chapitre 1 : Contexte du marché du travail, 2021. HUMA, *mémoire* (CIAFT), publié le 19 avril 2021. HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1620 (Pierre Céré).

48 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1535 (Leah Nord), HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1705 (Corinne Pohlmann).

49 Statistique Canada, Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS), données du *Une croissance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021, 19 avril 2021. Gouvernement du Canada, Bureau de l'actuaire en chef, *Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi*, 2020.



Tableau 12 — Coûts supplémentaires associés à l’augmentation des taux de remplacement à 60 % et du maximum de la rémunération assurable, en millions de dollars

Année civile	Prévisions de base – Maximum de la rémunération assurable	Taux de remplacement de 60 % – Aucun changement au maximum de la rémunération assurable (coûts supplémentaires)	Taux de remplacement de 60 % selon le scénario du maximum de la rémunération assurable du RPC (coûts supplémentaires)	Taux de remplacement de 60 % selon le scénario du maximum de la rémunération assurable du RQAP (coûts supplémentaires)
2022	19 620	1 691	631	2 955
2023	20 368	1 764	593	2 903
2024	21 170	1 834	574	3 023
2025	22 145	1 908	559	3 324

Source : Calculs effectués avec la [Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales \(BD/MSPS\)](#) de Statistique Canada, à l’aide des données tirées de Gouvernement du Canada, [Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), budget de 2021. Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l’actuaire en chef, [Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d’assurance-emploi](#), 2020. La BDSPS est une base non confidentielle, statistiquement représentative, de données sur des particuliers canadiens dans leur contexte familial, contenant suffisamment de renseignements sur chaque particulier pour calculer les transferts de fonds versés par le gouvernement. Le MSPS est un modèle comptable statique qui traite chaque particulier et chaque famille de la BD/MSPS, calcule les transferts fédéraux et provinciaux au moyen de programmes et d’algorithmes proposés ou prévus par la loi. La BD/MSPS ne peut pas modéliser les changements de comportement qui peuvent résulter de changements aux paramètres du régime d’assurance-emploi. De plus, le nombre de prestataires d’assurance-emploi qui bénéficieront de l’augmentation du taux de remplacement est très incertain et dépend des conditions du marché du travail.

Une augmentation du maximum de la rémunération assurable donnerait lieu à une augmentation des cotisations et, en retour, à des recettes supplémentaires, ainsi qu’à une augmentation du coût des prestations. Une augmentation du taux de remplacement du revenu devra probablement être financée par une augmentation des taux de cotisation ou d’autres contributions du gouvernement. Les niveaux et les taux de prestation jouent un rôle clé dans la détermination des recettes et des dépenses du régime d’AE, tout comme les conditions économiques et démographiques sous-jacentes.

Au bout du compte, les taux de cotisation sont fixés suivant les conseils de l'actuaire en chef de l'AE, qui prend en compte tous les éléments susmentionnés⁵⁰.

Quelques recommandations au sujet des prestations de maladie de l'AE – Estimation des coûts

Le tableau 13 présente les estimations des coûts supplémentaires associés aux prestations de maladie de l'AE selon différents scénarios : diminution du nombre d'heures requises pour y être admissible (360 heures), 26 semaines (comme cela a été proposé dans le budget de 2021) et 50 semaines (comme cela a été proposé par des témoins).

Tableau 13 — Estimation des coûts supplémentaires des prestations de maladie de l'assurance-maladie, en millions de dollars : diminution du nombre d'heures requises pour y être admissible et prolongation de la période de prestations à 26 ou à 50 semaines

	Projections de base	360 heures	26 semaines	50 semaines
2021	2 095	278	164	630
2022	1 998	288	428	1,241
2023	2 023	298	634	1,636
2024	2 122	309	866	1,868
2025	2 191	321	915	2,011
2026	2 267	333	967	2,214
2027	2 347	342	1 017	2,419

Source : Calculs effectués à l'aide de données tirées de Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, *Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi*, 2020; Directeur parlementaire du budget, *Coût de l'abaissement à 360 heures du seuil d'admissibilité aux prestations de maladie*, 4 avril 2019; Directeur parlementaire du budget, *Estimation du coût de la prolongation des prestations de maladie de l'assurance-emploi*, 4 avril 2019; Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience, budget de 2021*. Projections fondées sur les hypothèses de mise en œuvre du régime contenues dans Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021. Directeur parlementaire du budget, *Prolongation des prestations de maladie de l'assurance-emploi*, 27 mai 2021; Directeur parlementaire du budget,

50 *Ibid.*



Projet de loi C-265 : prolongation des prestations de maladie de l'assurance-emploi, 26 mai 2021 :
« Le nombre de semaines additionnelles que prendraient les prestataires ayant reçu le maximum de 15 semaines de prestations est une source d'incertitude. Étant donné qu'EDSC ne conserve pas de données administratives sur la période non travaillée par les prestataires, nos hypothèses reposent sur une enquête de 2007. Par conséquent, les résultats ne sont peut-être pas représentatifs du marché du travail actuel au Canada, et la période non travaillée pourrait être sous-estimée. »

CHAPITRE 3 : PRESTATIONS RÉGULIÈRES D'ASSURANCE-EMPLOI

Les travailleurs occupant un emploi assurable sont admissibles à des prestations régulières d'assurance-emploi si, entre autres critères, ils subissent un arrêt de rémunération dont ils ne sont pas responsables (p. ex. en raison d'un manque de travail ou de licenciements massifs saisonnier) pendant un minimum de sept jours consécutifs⁵¹. Le présent chapitre résume les principales questions et recommandations que les intervenants ont portées à l'attention du Comité au sujet des prestations régulières de l'AE.

Admissibilité aux prestations

Dans le cadre de l'étude, divers témoins ont mentionné que, selon les règles en vigueur, moins de la moitié des travailleurs en chômage au Canada ont droit à des prestations d'AE⁵². La section qui suit résume les questions et les recommandations des témoins au sujet de l'admissibilité aux prestations d'AE, y compris les motifs de cessation d'emploi, les heures d'emploi assurable requises pour avoir droit aux prestations à l'échelle du Canada et l'admissibilité de certaines catégories spéciales de travailleurs (p. ex. les travailleurs indépendants et à la demande, les travailleurs des industries saisonnières et les travailleurs migrants).

Motifs de cessation d'emploi

Parmi les travailleurs en chômage qui ont cotisé au régime d'AE, l'inadmissibilité aux prestations régulières de l'AE est le plus souvent associée à un motif de cessation d'emploi jugé non valable (autrement dit, le travailleur a quitté son emploi pour une raison qui n'est pas jugée acceptable aux termes du régime d'AE)⁵³. En 2019, 63 % des

51 LAE, par. 7(1) et 7(2); et RAE, par. 14(1).

52 HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1710 (David Gray, professeur d'économie, Université d'Ottawa); HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1540 (Pam Frache).

53 Pour connaître la liste des motifs pouvant être considérés comme étant justifiés en ce qui concerne le départ volontaire, voir Gouvernement du Canada, *Assurance-emploi et le départ volontaire*.

personnes ayant cotisé au régime n'étaient donc pas admissibles aux prestations régulières de l'AE pour cette raison⁵⁴. Dans le cadre de l'étude, certaines organisations ont dénoncé le fait que certains travailleurs se font refuser des prestations régulières de l'AE parce qu'ils ont quitté leur emploi ou ont été congédiés pour inconduite⁵⁵. Pam Frache, organisatrice au sein du Workers' Action Centre, a fait valoir que cette règle « est punitive, inutile et complètement désuète par rapport à la réalité du marché du travail moderne ». Elle a souligné que les congédiements peuvent être « arbitraires » et que les travailleurs peuvent choisir de quitter leur emploi pour toutes sortes de raisons légitimes⁵⁶. La Community Legal Assistance Society a affirmé, dans son mémoire, que les règles relatives à l'inadmissibilité aux prestations ont des répercussions disproportionnées sur certains groupes, précisant que les travailleurs précaires sont beaucoup plus susceptibles que les travailleurs occupant un emploi sûr à long terme d'être congédiés pour des incidents mineurs⁵⁷. L'organisme Neighbourhood Legal Services London and Middlesex a également mentionné dans son mémoire que les règles trop complexes concernant la cessation d'emploi valable « peuvent avoir un effet punitif sur les demandeurs et les dissuader de s'engager activement dans la recherche d'un emploi⁵⁸ ».

Des intervenants ont plaidé en faveur d'une pénalité limitée pour les travailleurs dont le motif de cessation d'emploi n'est pas valable, au lieu de les rendre carrément inadmissibles aux prestations. Des témoins ont recommandé d'imposer une pénalité de trois à dix semaines sans prestations d'AE⁵⁹. Action-Chômage Côte-Nord a demandé que « la loi reconnaisse le droit à une période d'essai sans pénalité de deux semaines lors d'un nouvel emploi »⁶⁰.

54 Statistique Canada, *Réponses de suivi de Statistique Canada relativement à la réunion d'HUMA qui s'est tenue au sujet de l'étude sur l'examen du régime d'assurance-emploi le 23 février 2021*, document d'information remis au Comité, p. 1.

55 Voir, par exemple, HUMA, *mémoire* (Congrès du travail du Canada ou CTC), publié le 29 avril 2021, p. 5; HUMA, *mémoire* (Community Legal Assistance Society ou CLAS), publié le 28 avril 2021, p. 1 et 2; HUMA, *mémoire* (Neighbourhood Legal Services London and Middlesex), publié le 28 avril 2021, p. 1.

56 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1540 (Pam Frache).

57 HUMA, *mémoire* (CLAS), publié le 29 avril 2021, p. 2. Bien qu'il ne fasse pas référence à des données canadiennes, le mémoire cite des recherches menées aux États-Unis qui ont révélé que les travailleurs racialisés sont plus susceptibles d'être congédiés pour cause d'inconduite.

58 HUMA, *mémoire* (Neighbourhood Legal Services London and Middlesex), publié le 28 avril 2021, p. 1.

59 HUMA, *mémoire* (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 5; HUMA, *mémoire* (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 6; HUMA, *mémoire* (Conseil National de chômeurs chomeuses), publié le 19 avril 2021, p. 6.

60 HUMA, *mémoire* (Action-Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021, 2021, p. 5.



Le Comité prend note des préoccupations des témoins quant au fait que les travailleurs dont le motif de cessation d'emploi est jugé non valable ne sont pas admissibles aux prestations régulières de l'AE et il a entendu que les exigences du régime ne doivent pas pénaliser les travailleurs qui ont quitté ou perdu leur emploi pour des raisons indépendantes de leur volonté. Dans son rapport de 2016, intitulé *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, le Comité a recommandé que le gouvernement réexamine les exigences relatives à la nécessité d'avoir un motif de cessation d'emploi valable pour permettre aux prestataires qui trouvent un nouvel emploi de conserver leurs prestations si jamais l'emploi trouvé ne leur convient pas⁶¹. Compte tenu des témoignages qu'il a entendus, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 2

Qu'Emploi et Développement social Canada examine les exigences du régime d'AE en ce qui concerne les motifs de cessation d'emploi valables pour :

- **évaluer les répercussions de la liste des motifs de cessation d'emploi valables sur les travailleurs les plus vulnérables, et la mesure dans laquelle cette liste tient compte des réalités actuelles du marché du travail;**
- **veiller à ce que les exigences du régime d'assurance-emploi en ce qui concerne les motifs de cessation d'emploi valables ne dissuadent pas les prestataires d'accepter un nouvel emploi.**

Heures d'emploi assurable et régions économiques

En 2019, parmi les travailleurs qui avaient cotisé au régime d'AE et dont le motif de cessation d'emploi était jugé valable, environ 17,6 % n'avaient pas droit aux prestations parce qu'ils n'avaient pas accumulé suffisamment d'heures d'emploi assurable⁶². Nonobstant les mesures temporaires mises en place en raison de la pandémie, dont il a été question au chapitre 1, les personnes qui reçoivent des prestations régulières doivent normalement avoir accumulé entre 420 et 700 heures d'emploi assurable au cours de la période de référence (généralement 52 semaines), selon le taux de chômage

61 HUMA, *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, troisième rapport, juin 2016, p. 10.

62 Statistique Canada, *Réponses de suivi de Statistique Canada relativement à la réunion d'HUMA qui s'est tenue au sujet de l'étude sur l'examen du régime d'assurance-emploi le 23 février 2021*, document d'information remis au Comité, p. 1.

de la région économique dans laquelle elles vivent⁶³. Cette exigence est fondée sur l'idée selon laquelle il est plus difficile de trouver un emploi, et donc, d'accumuler des heures d'emploi assurable, dans une région où le taux de chômage est plus élevé⁶⁴.

Pam Frache, du Workers' Action Centre, a mentionné que les exigences en vigueur quant au nombre d'heures requises représentent un problème pour les travailleurs à temps partiel, et elle a souligné que le travail à temps partiel est très courant dans le secteur des soins de longue durée⁶⁵. Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail a expliqué qu'une option pour déterminer l'admissibilité des travailleurs aux prestations en fonction des semaines de travail, et non des heures, rendrait l'accès aux prestations plus équitable pour les travailleurs à temps partiel⁶⁶. Des témoins ont expliqué que les femmes, les jeunes, les personnes racialisées, les personnes handicapées et les nouveaux arrivants sont surreprésentés dans les emplois à temps partiel ou non traditionnels et se heurtent donc à des obstacles lorsqu'ils tentent d'accéder aux prestations d'AE⁶⁷. Dans son mémoire, le Réseau des droits des migrants a affirmé ce qui suit :

Des conditions d'admissibilité défavorables aux travailleurs à temps partiel, saisonniers et contractuels, aux prestations à des niveaux sous le seuil de la pauvreté versées aux travailleurs à faible revenu, les failles du régime pénalisent le plus durement les femmes et les travailleurs racialisés, qui sont cantonnés aux secteurs les plus précaires du marché du travail⁶⁸.

Par ailleurs, plusieurs témoins ont soulevé des préoccupations en ce qui concerne la pratique consistant à déterminer le nombre d'heures nécessaires en se fondant sur les taux de chômage des régions économiques. Entre autres, Parisa Mahboubi, de l'Institut C.D. Howe, a expliqué que l'approche actuelle désavantage les travailleurs à temps

63 LAE, par. 7(1) et 7(2); et RAE, par. 14(1).

64 Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC), [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2019-2020](#), 2021, p. 84 et 85.

65 HUMA, [Témoignages](#), 22 avril 2021, 1630 (Pam Frache).

66 HUMA, [mémoire](#) (CIAFT), publié le 19 avril 2021, p. 3. Voir aussi HUMA, [mémoire](#) (FTQ), publié le 11 mars 2021.

67 HUMA, [Témoignages](#), 9 mars 2021, 1540 (Hassan Yussuff); HUMA, [Témoignages](#), 23 mars 2021, 1650 (Evelyn Forget, professeure, Université du Manitoba).

68 HUMA, [mémoire](#) (Réseau des droits des migrants), publié le 27 avril 2021, p. 3.



partiel des régions où le taux de chômage est bas⁶⁹. M^{me} Mahboubi a également insisté sur le fait que le régime d'AE doit tenir compte des obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les membres de certains groupes, comme les personnes handicapées, étant donné que ces obstacles demeurent, quel que soit le taux de chômage d'une région donnée⁷⁰.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, Carl Pursey, qui représente la Prince Edward Island Federation of Labour, a soulevé des préoccupations en ce qui concerne les limites des régions économiques de l'AE. En 2014, le gouvernement fédéral a divisé l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut pour que chacun compte deux régions économiques (une pour la capitale et une pour le reste de la province/du territoire)⁷¹. M. Pursey a mentionné que cette division nuit plus particulièrement aux travailleurs saisonniers de l'Île-du-Prince-Édouard :

Avec les zones, certains employeurs ont du mal à recruter, parce qu'ils demanderont dans quelle zone une personne vit. Si une personne vit dans une zone et que l'employeur a besoin d'elle pour du travail saisonnier, il sait que cette personne exigera plus de semaines de travail que ce qu'il peut offrir. Rien ne fonctionne, et les employeurs ne peuvent pas obtenir les mêmes travailleurs chaque année [...]⁷²

M. Pursey a également souligné que la division crée des iniquités pour les travailleurs de différentes régions économiques qui se rendent dans un même lieu de travail⁷³. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le maire de Charlottetown, Philip Brown, a recommandé de revenir à une seule région économique pour l'Île-du-Prince-Édouard⁷⁴.

Certaines organisations ont formulé des recommandations particulières pour uniformiser les exigences relatives aux heures à l'échelle nationale, tant pour les prestations régulières que pour les prestations spéciales (p. ex. un critère hybride comprenant 420 heures ou 12 semaines, la valeur la moins élevée étant retenue⁷⁵,

69 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1640, 1715 (Parisa Mahboubi, analyste principale de la politique, Institut C.D. Howe).

70 *Ibid.*

71 CAEC, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2014-2015*, 2016, p. 135.

72 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1730 (Carl Pursey).

73 *Ibid.*, 1650.

74 HUMA, *mémoire* (Philip Brown), publié le 5 mai 2021.

75 Voir, par exemple HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1705-1710 (Denis Bolduc); HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1715 (Kimmyanne Brown, coordonnatrice droits du travail, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail).

360 heures ou 12 semaines, la valeur la moins élevée étant retenue⁷⁶, ou encore 300 heures ou 12 semaines, la valeur la moins élevée étant retenue)⁷⁷. L'un des mémoires recommandait d'abaisser le nombre d'heures assurables requises à 120 pour les prestations de maternité⁷⁸.

Toutefois, ce ne sont pas tous les témoins qui ont préconisé une norme d'admissibilité uniforme à l'échelle nationale pour les prestations d'AE. À titre d'exemple, Miles Corak a recommandé une approche qui maintient une distinction entre les heures requises en fonction du taux de chômage régional, mais qui réduit la gamme de taux de chômage (qui en compte neuf, allant de moins de 6 % à plus de 13 %) à seulement trois taux (p. ex. moins de 6 %, 6 à 10 % et plus de 10 %)⁷⁹. M. Corak et David Gray, qui a lui aussi comparu à titre personnel, ont tous deux recommandé que le gouvernement détermine l'admissibilité

en fonction des taux d'emploi provinciaux, plutôt que des taux de chômage régionaux, étant donné que ces données sont disponibles tous les mois et rendraient donc mieux compte des changements soudains touchant le marché du travail⁸⁰. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le Conseil national des chômeurs et chômeuses propose, comme exigence uniforme, 15 semaines d'au moins 15 heures de travail chacune, en abaissant l'exigence pour certains travailleurs, comme ceux des communautés autochtones ou des régions où le taux de chômage est élevé⁸¹.

« Des conditions d'admissibilité défavorables aux travailleurs à temps partiel, saisonniers et contractuels, aux prestations à des niveaux sous le seuil de la pauvreté versées aux travailleurs à faible revenu, les failles du régime pénalisent le plus durement les femmes et les travailleurs racialisés, qui sont cantonnés aux secteurs les plus précaires du marché du travail. »

Mémoire de Réseau des droits des migrants

76 Voir, par exemple HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1540 (Pam Frache); HUMA, *mémoire* (CLAS), publié le 29 avril 2021, p. 1.

77 HUMA, *mémoire* (ACORN Canada), publié le 6 avril 2021, p. 1.

78 HUMA, *mémoire* (Lana Vuleta), publié le 28 avril 2021, p. 1.

79 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1630 (Miles Corak).

80 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1655 (Miles Corak); HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1725 (David Gray).

81 HUMA, *mémoire* (Conseil national des chômeurs et chômeuses), publié le 19 avril 2021, p. 3.



Le Comité prend note de l'importance des exigences du régime d'AE qui tiennent compte des disparités régionales touchant le marché du travail. Cela dit, il a également entendu, lors des témoignages, que les exigences en vigueur, qui sont axées sur le nombre d'heures d'emploi assurable, ne permettent pas d'aborder les difficultés auxquelles se heurtent certains groupes de travailleurs. Il a également entendu que les limites actuelles des régions économiques de l'AE ne reflètent pas la réalité de certaines collectivités, y compris la province de l'Île-du-Prince-Édouard qui a été divisée en deux régions économiques en 2014. Lors de sa comparution devant le comité, le commissaire aux travailleurs, Pierre Laliberté, a indiqué qu'un examen ministériel de 2018 des régions économiques de l'assurance-emploi avait été complété sans aucune consultation publique formelle. En référence à l'Île-du-Prince-Édouard, M. Laliberté a indiqué que des conversations personnelles avec les intervenants n'ont pas révélé d'appui au statu quo (c'est-à-dire de maintenir les deux régions économiques)⁸².

Dans son rapport de 2016, intitulé *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, le Comité a recommandé de rétablir les limites des régions économiques de l'AE d'avant 2014. Le Comité sait que, dans le budget de 2021, le gouvernement s'est engagé à accorder des fonds pour maintenir temporairement une norme d'accès uniforme de 420 heures pour les prestations d'AE au cours de la prochaine année, alors que l'économie canadienne se remet de la pandémie⁸³. Compte tenu des témoignages qu'il a entendus dans le cadre de son étude, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 3

Qu'Emploi et Développement social Canada diminue de façon permanente le nombre d'heures d'emploi assurable requises pour être admissible à tous les types de prestations d'assurance-emploi afin d'offrir un accès équitable aux divers travailleurs partout au Canada, y compris aux personnes qui travaillent à temps partiel ou qui ont un emploi atypique.

82 HUMA, *Témoignages*, 23 mars 2021 (Pierre Laliberté commissaire des travailleurs et travailleuses, Commission de l'assurance-emploi du Canada).

83 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, Budget 2021, p. 98.

Recommandation 4

Qu'Emploi et Développement social Canada réexamine les pratiques actuelles en ce qui concerne les régions économiques de l'assurance-emploi et tienne des consultations rigoureuses sur le sujet avec les intervenants, afin d'étudier, entre autres :

- le nombre de régions et leurs limites;
- l'existence de diverses exigences pour l'admissibilité à l'assurance-emploi, en fonction de la région de résidence du prestataire.

Qu'Emploi et Développement social Canada rétablisse une seule région économique de l'assurance-emploi pour l'Île-du-Prince-Édouard dans un délai de 12 mois.

Catégories spéciales de travailleurs

Travailleurs indépendants et à la demande

En ce moment, les travailleurs indépendants n'ont pas droit aux prestations régulières de l'AE. Cependant, plusieurs témoins ont soutenu que certains de ces travailleurs, y compris les travailleurs indépendants de la nouvelle économie à la demande, devraient avoir accès à ces prestations. Kenneth MacKenzie, président d'Associated Designers of Canada, a soutenu ce qui suit :

Les travailleurs à la [demande] et les travailleurs autonomes, qui ne peuvent pas participer pleinement au régime d'assurance-emploi, sont désavantagés. Les travailleurs autonomes et les travailleurs à la [demande] deviennent de plus en plus nombreux dans la population active, et le régime d'assurance-emploi doit évoluer de façon cohérente pour qu'ils puissent cotiser et recevoir toutes les prestations régulières de l'assurance-emploi auxquelles les travailleurs traditionnels ont droit⁸⁴.

David Gray a mentionné à la fois les avantages et les risques associés au fait d'élargir les prestations aux travailleurs à la demande. Même si cela donnerait lieu à des « gains importants sur le plan du bien-être [...] pour les travailleurs à la demande faisant face à des chocs imprévisibles et indépendants de leur volonté », il pourrait aussi y avoir des répercussions sur l'emploi et le chômage; par exemple, le nombre de départs pourrait être plus élevé⁸⁵.

84 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1530 (Kenneth MacKenzie, président, Associated Designers of Canada).

85 HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1645 (David Gray).



Leah Nord, représentante de la Chambre de commerce du Canada, a fait une mise en garde importante : selon elle, « qui dit économie à la demande ne dit pas forcément travail précaire » et il faut déterminer quels sont les problèmes « avant de nous précipiter pour établir des programmes »⁸⁶. Dans le même ordre d'idées, Miles Corak a établi une distinction entre ceux « qui se servent du travail indépendant comme dernier recours pour essayer de gagner de l'argent » et « des entrepreneurs qui prennent des risques », insistant sur la nécessité de se concentrer sur le premier groupe⁸⁷.

Détermination de l'admissibilité

Des témoins ont également soulevé des questions quant à la façon de déterminer l'admissibilité des travailleurs indépendants et à la demande. Lorsqu'elle a témoigné devant le Comité, Parisa Mahboubi a donné les explications suivantes :

Bien qu'il soit souhaitable d'avoir un régime d'assurance-emploi auquel les travailleurs à la demande et les travailleurs autonomes seraient admissibles, on ne sait pas exactement comment il faudrait le construire. Par exemple, certains travailleurs ont subi d'importantes pertes de revenu sans perdre leur travail, et des travailleurs autonomes peuvent avoir des gains négatifs⁸⁸.

David Gray a mentionné que l'admissibilité devrait probablement être fondée sur la rémunération antérieure et il a proposé la mise en œuvre de projets pilotes pour choisir

« Les travailleurs à la [demande] et les travailleurs autonomes, qui ne peuvent pas participer pleinement au régime d'assurance-emploi, sont désavantagés. Les travailleurs autonomes et les travailleurs à la [demande] deviennent de plus en plus nombreux dans la population active, et le régime d'assurance emploi doit évoluer de façon cohérente pour qu'ils puissent cotiser et recevoir toutes les prestations régulières de l'assurance-emploi auxquelles les travailleurs traditionnels ont droit. »

Kenneth MacKenzie, président,
Associated Designers of Canada

86 HUMA, [Témoignages](#), 22 avril 2021, 1535 (Leah Nord).

87 HUMA, [Témoignages](#), 23 février 2021, 1645 (Miles Corak).

88 HUMA, [Témoignages](#), 23 février 2021, 1640, 1715 (Parisa Mahboubi).

les meilleures options en ce qui concerne « les valeurs du niveau des gains couverts, le pourcentage des gains antérieurs qui seraient couverts, la durée de la période de cotisation antérieure et la durée de la période de droit aux prestations »⁸⁹.

Kenneth MacKenzie, représentant d'Associated Designers of Canada, a proposé d'adapter le modèle actuel des prestations de pêcheur de l'AE à la situation de certains travailleurs à la demande⁹⁰.

Participation obligatoire et participation volontaire

Les témoins ne s'entendaient pas quant au caractère obligatoire ou à adhésion optionnelle (comme c'est le cas en ce moment pour les prestations spéciales de l'AE) des prestations régulières de l'AE pour les travailleurs indépendants. Au sujet de l'inclusion des travailleurs à la demande, David Gray a recommandé de rendre la participation obligatoire dans l'intérêt de la solvabilité⁹¹. Toutefois, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) et la Chambre du commerce du Canada appuyaient toutes deux la participation volontaire⁹².

Classification erronée

Plusieurs témoins ont exprimé des préoccupations au sujet de la classification erronée de certains travailleurs (p. ex. lorsqu'un employeur attribue un mauvais statut d'emploi à un travailleur), plus particulièrement lorsque ceux-ci sont classifiés comme étant des travailleurs indépendants ou des entrepreneurs indépendants⁹³. L'organisation Don Valley Legal Services a recommandé d'augmenter les pénalités réglementaires imposées aux employeurs qui classifient leurs employés de manière erronée et donc, ne versent pas correctement les cotisations d'AE prévues, et a recommandé que Service Canada et l'Agence du revenu du Canada (ARC) « élabor[ent] une stratégie globale pour lutter contre la classification erronée de la situation professionnelle »⁹⁴. Par ailleurs, la Community Legal Assistance Society a recommandé d'améliorer la coordination entre le système de contestation qui s'applique à l'AE et celui qui s'applique à la classification

89 HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1650 (David Gray).

90 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1530 (Kenneth MacKenzie).

91 HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1645 (David Gray).

92 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1535 (Leah Nord); HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1705 (Corinne Pohlmann).

93 Voir, par exemple HUMA, *mémoire* (Les Syndicats des métiers de la construction du Canada ou SMCC), publié le 31 mars, p. 2; HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1540 (Pam Frache); HUMA, *mémoire* (Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador), publié le 26 avril 2021, p. 8 et 9.

94 HUMA, *mémoire* (Don Valley Community Legal Services), publié le 29 avril 2021, p. 4.



erronée des travailleurs⁹⁵. Le Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi a recommandé de « [m]ener une campagne éclair sur la classification erronée des travailleurs considérés comme des entrepreneurs autonomes “indépendants” par un employeur » ou une agence de placement, qui les rend inadmissibles à l'AE. Le Groupe de travail a indiqué que « [b]eaucoup sont en fait des employés et devraient être couverts par le régime d'AE⁹⁶ ».

Compte tenu des témoignages qu'il a entendus, le Comité prend note du besoin d'améliorer la couverture de l'AE pour les travailleurs indépendants et à la demande, plus particulièrement ceux dont la situation est précaire. Toutefois, il a également entendu que de nombreuses questions demeurent sans réponse en ce qui concerne les modalités optimales de cette couverture. Le Comité sait que dans le budget de 2021, le gouvernement a annoncé des consultations qui porteront sur les lacunes systémiques du régime d'AE exposées par la pandémie de COVID-19, comme « la nécessité d'un soutien au revenu pour les travailleurs indépendants et les travailleurs à la demande⁹⁷ ». Le Comité recommande donc ce qui suit :

Recommandation 5

Qu'Emploi et Développement social Canada mène des consultations auprès des intervenants pertinents au sujet des manières d'offrir aux travailleurs indépendants, y compris ceux de l'économie à la demande, un accès aux prestations régulières de l'assurance-emploi, et que selon le résultat de ces consultations, Emploi et Développement social apporte des changements permanents au régime d'assurance-emploi pour tenir compte des besoins particuliers des travailleurs indépendants.

Travailleurs des industries saisonnières

Dans un mémoire présenté au Comité, Action-Chômage Côte-Nord a expliqué que de nombreux travailleurs des industries saisonnières sont confrontés à ce qu'on appelle le « trou noir » de l'AE, ou « une période sans revenu qui survient entre la fin des prestations d'assurance-emploi et la reprise du travail [qui] peut durer jusqu'à 18 semaines »⁹⁸. Pour mieux appuyer les travailleurs de ces industries, un projet pilote (le

95 HUMA, *mémoire* (CLAS), publié le 29 avril 2021, p. 2.

96 HUMA, *mémoire* (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021, p. 4.

97 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021, p. 99.

98 HUMA, *mémoire* (Action-Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021, p. 2.

projet pilote n° 21), qui se déroule du 5 août 2018 au 30 octobre 2021, offre jusqu'à cinq semaines supplémentaires de prestations régulières de l'AE aux travailleurs saisonniers admissibles de 13 régions économiques⁹⁹. Pierre Laliberté, commissaire des travailleurs et travailleuses, a mentionné que les résultats du projet pilote « ont été largement positifs pour les personnes touchées¹⁰⁰ » par ce qu'on appelle le trou noir de l'AE.

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité, la ministre Qualtrough a souligné que le gouvernement fédéral cherche « à savoir comment [il peut améliorer le programme pilote], le rendre permanent et le rendre plus accessible à un plus grand nombre de travailleurs saisonniers¹⁰¹ ». Action-Chômage Côte-Nord a recommandé des ajustements au projet pilote, comme l'élargissement de la définition du terme « travailleurs saisonniers » et une modification pour offrir jusqu'à 15 semaines de prestations de plus, plutôt que cinq¹⁰².

Corinne Pohlmann, qui représente la FCEI, a déclaré ce qui suit :

Nous avons parlé à des employeurs saisonniers dans le passé. Beaucoup d'entre eux nous ont dit que pour pouvoir garder ces employés toute l'année, ils seraient prêts à payer un peu plus pour l'AE, par exemple. Il s'agirait d'un régime fondé sur l'expérience, comme c'est le cas pour la plupart des autres régimes d'assurance, de sorte que plus on l'utilise, plus on est en mesure de payer¹⁰³.

Le Comité prend acte des témoignages portant sur le besoin continu de soutien des travailleurs saisonniers, et il sait que, dans le budget de 2021, le gouvernement a annoncé des consultations qui porteront sur les lacunes systémiques du régime d'AE exposées par la pandémie de COVID-19, notamment sur « les façons d'offrir des avantages plus constants et plus fiables aux travailleurs des industries saisonnières¹⁰⁴ ». Le Comité sait également que, dans le budget de 2021, le gouvernement a proposé de

99 EDSC, *Prestations régulières supplémentaires de l'assurance-emploi pour les travailleurs saisonniers dans les régions touchées*.

100 HUMA, *Témoignages*, 23 mars 2021, 1720 (Pierre Laliberté).

101 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1625 (l'honorable Carla Qualtrough, ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées).

102 HUMA, *mémoire* (Action-Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021, p. 3 et 4.

103 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1705 (Corinne Pohlmann).

104 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021, p. 99.



prolonger le projet pilote pour les travailleurs saisonniers jusqu'en octobre 2022¹⁰⁵. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 6

Qu'Emploi et Développement social Canada prenne d'autres mesures pour éliminer le « trou noir » de l'assurance-emploi (une situation dans le cadre de laquelle un travailleur saisonnier n'a pas accumulé un nombre suffisant de semaines de prestations d'assurance-emploi pouvant être utilisées pendant les périodes de chômage entre les saisons), notamment en augmentant la couverture offerte dans le cadre du projet pilote n° 21 (qui offre jusqu'à cinq semaines supplémentaires de prestations régulières de l'assurance-emploi aux travailleurs saisonniers admissibles de certaines régions) et en le rendant permanent.

Travailleurs migrants

Le Comité a également entendu des témoignages sur l'admissibilité des travailleurs migrants aux prestations d'AE. Des témoins ont demandé qu'on améliore leur accès aux prestations régulières et spéciales¹⁰⁶. Andrew Brown, représentant d'EDSC, a expliqué que les travailleurs embauchés dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires sont admissibles aux prestations régulières de l'AE pendant qu'ils sont au Canada¹⁰⁷. Toutefois, le Réseau des droits des migrants a soulevé des préoccupations au sujet des exigences d'admissibilité pour les travailleurs migrants, plus précisément celle prévoyant qu'il faut avoir un numéro d'assurance sociale (NAS) valide pour avoir accès aux prestations régulières, alors que le NAS de ces travailleurs peut arriver à expiration pendant qu'ils se trouvent encore au Canada et ont le droit d'y travailler¹⁰⁸. L'organisation a également fait valoir qu'il ne devrait pas être nécessaire d'avoir un NAS valide pour recevoir des prestations spéciales depuis l'extérieur du Canada, soulignant que cette règle a des répercussions disproportionnées sur les travailleurs migrants¹⁰⁹.

Le Comité a entendu que les travailleurs migrants se heurtent à des obstacles qui leur sont propres en ce qui concerne l'accès aux prestations régulières et spéciales, même

105 *Ibid.*, p. 100.

106 HUMA, *mémoire* (Migrant Rights Network), publié le 27 avril 2021. Voir aussi HUMA, *mémoire* (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 5; HUMA, *mémoire* (Unifor), publié le 28 avril 2021, p. 2; et HUMA, *mémoire* (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 7.

107 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1600 (Andrew Brown).

108 HUMA, *mémoire* (Réseau des droits des migrants), publié le 27 avril 2021, p. 5.

109 *Ibid.*, p. 7.

lorsqu'ils travaillent légalement au Canada et versent des cotisations au régime. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 7

Qu'Emploi et Développement social Canada évalue les répercussions des règles d'admissibilité à l'assurance-emploi sur les travailleurs migrants qui versent des cotisations à l'assurance-emploi.

Suffisance des prestations

Le montant des prestations régulières de l'AE et de la plupart des prestations spéciales équivaut à 55 % de la rémunération assurable moyenne du prestataire, jusqu'à concurrence du taux de prestations hebdomadaires maximum. En 2021, ce taux est de 595 \$¹¹⁰. Pendant la pandémie de COVID-19, le taux de prestations minimal a été établi à 500 \$ par semaine pour la majorité des prestations d'AE¹¹¹. La section ci-dessous résume les questions et les préoccupations des témoins au sujet de la suffisance des prestations d'AE, y compris le taux de remplacement du revenu et le maximum de la rémunération assurable, la récupération des prestations et la durée des prestations.

Taux de remplacement du revenu et maximum de la rémunération assurable

Dans le cadre de l'étude, plusieurs organisations ont recommandé que le taux de remplacement du revenu soit augmenté au-delà du seuil actuel, qui est de 55 %; elles ont proposé un taux variant entre 60 % et 75 %¹¹². ACORN Canada a recommandé un taux de remplacement du revenu de 100 % pour les travailleurs à faible revenu¹¹³. Pierre Laliberté, commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC, a déclaré qu'un taux de remplacement du revenu de 75 % serait nécessaire pour maintenir les travailleurs à faible revenu au-dessus du seuil de la pauvreté, tel qu'il est défini par les mesures de la

110 Voir Gouvernement du Canada, *Assurance-emploi et prestations régulières : Montant que vous pourriez recevoir*.

111 *Arrêté provisoire n° 10 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence) : DORS/2020-208*, *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 154, n° 21, 26 septembre 2020.

112 Voir, par exemple HUMA, *mémoire* (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021, p. 5; HUMA, *mémoire* (Action-Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021, p. 4; HUMA, *Témoignages*, 23 mars 2021, 1700 (Pierre Laliberté); HUMA, *mémoire* (ACORN Canada), publié le 6 avril 2021, p. 2.

113 HUMA, *mémoire* (ACORN Canada), publié le 6 avril 2021, p. 2.



pauvreté fondées sur un panier de consommation (qu'on appelle aussi le seuil de pauvreté officiel du Canada)¹¹⁴. En outre, certains témoins ont proposé d'établir le montant des prestations en fonction du revenu gagné pendant les 12 meilleures semaines de travail¹¹⁵.

Un certain nombre de témoins ont également recommandé d'augmenter le maximum de la rémunération assurable lorsqu'ils ont parlé des prestations régulières de l'AE, ainsi que pour l'ensemble des prestations d'AE, et certains ont recommandé que le maximum de la rémunération assurable soit augmenté au même niveau que celui du RQAP¹¹⁶ ou du RPC¹¹⁷. M. Laliberté a souligné que si le maximum de la rémunération assurable avait été indexé de façon continue en fonction de l'inflation, il serait maintenant supérieur à 80 000 \$ par année¹¹⁸. Miles Corak a convenu de l'importance d'offrir une meilleure assurance, mais a souligné que tout changement au taux de prestations et au maximum de la rémunération assurable devrait tenir compte des contraintes financières¹¹⁹. Le tableau 12, au chapitre 2, présente les estimations relatives à l'augmentation des prestations d'AE à un taux de remplacement du revenu de 60 % et du maximum de la rémunération assurable aux mêmes niveaux que la rémunération assurable au titre du RPC et du RQAP¹²⁰.

Des témoins ont également demandé l'établissement d'un montant minimal pour les prestations, qui offrirait une somme décente aux prestataires de l'AE dont le revenu est faible¹²¹, et plusieurs organisations ont recommandé que la prestation hebdomadaire minimale soit de 500 \$, comme pour la mesure temporaire mise en œuvre pendant la

114 HUMA, [Témoignages](#), 23 mars 2021, 1700 (Pierre Laliberté).

115 Voir, par exemple HUMA, [mémoire](#) (Action-Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021, p. 4; HUMA, [mémoire](#) (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 4.; HUMA, [mémoire](#) (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 5.

116 Voir, par exemple HUMA, [mémoire](#) (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 6; HUMA, [mémoire](#) (LASTUSE du Saguenay), publié le 17 mars 2021, p. 4.

117 HUMA, [mémoire](#) (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 5 et 6.

118 HUMA, [Témoignages](#), 23 mars 2021, 1700 (Pierre Laliberté).

119 HUMA, [Témoignages](#), 23 février 2021, 1700 (Miles Corak).

120 Statistique Canada, Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS), données de Gouvernement du Canada, [Une croissance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), budget de 2021; Gouvernement du Canada, Bureau de l'actuaire en chef, [Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi](#), 2020.

121 HUMA, [mémoire](#) (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 6; HUMA, [mémoire](#) (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021, p. 5.

pandémie¹²². Pour sa part, Corinne Pohlmann, de la FCEI, a souligné qu'un montant minimal hebdomadaire pour les prestations constituerait une difficulté pour les employeurs qui tentent d'attirer des personnes (y compris des travailleurs à temps partiel) pour qu'elles reprennent le travail¹²³. Comme nous l'expliquons dans la section ci-dessous, certains témoins ont proposé de réduire la récupération des prestations pour aider les prestataires qui choisissent de travailler pendant qu'ils reçoivent des prestations.

Récupération des prestations

Certains témoins ont proposé d'éliminer ou de réduire les diverses formes de récupération des prestations d'AE, comme la récupération associée aux paiements d'aide sociale¹²⁴, aux sommes gagnées pendant une période de prestations¹²⁵ et aux indemnités de départ¹²⁶. Il convient de souligner que la récupération des indemnités de départ a déjà été suspendue temporairement pendant la pandémie et que le budget fédéral de 2021 propose de modifier la LAE et « de simplifier les règles d'admissibilité [...] et l'attribution d'indemnités de départ pendant une période d'un an, de septembre 2021 à septembre 2022¹²⁷ ».

En outre, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec a recommandé que le gouvernement cesse d'exiger que les personnes dont le salaire dépasse un certain seuil soient tenues de rembourser, au moment de produire leur déclaration de revenus, une partie des prestations d'AE qui leur ont été versées¹²⁸.

Dans le cadre d'étude, des témoins ont insisté sur l'importance de verser des prestations d'AE suffisantes pour que les prestataires puissent payer leurs dépenses

122 Voir, par exemple HUMA, *mémoire* (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 6; HUMA, *mémoire* (Don Valley Community Legal Services), publié le 29 avril 2021, p. 2. *Arrêté provisoire no 10 modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestation d'assurance-emploi d'urgence) : DORS/2020-208*, *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 154, n°. 21, 26 septembre 2020.

123 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1720 (Corinne Pohlmann).

124 HUMA, *mémoire* (Unifor), publié le 28 avril 2021, p. 2.

125 HUMA, *mémoire* (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 6; HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1650 (Carl Pursey); HUMA, *mémoire* (LASTUSE du Saguenay), publié le 17 mars 2021, p. 4.

126 Voir, par exemple HUMA, *mémoire* (SMCC), publié le 31 mars 2021, p. 1; HUMA, *mémoire* (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 6; HUMA, *mémoire* (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 5.

127 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021, p. 440 et 441.

128 HUMA, *mémoire* (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 8. Voir aussi EDSC, *Assurance-emploi et remboursement des prestations au moment de la déclaration d'impôt*.



courantes lorsqu'ils ne travaillent pas ou ne sont pas en mesure de travailler. Le Comité prend note du besoin de modifier les prestations pour qu'elles tiennent compte du coût de la vie, tout en gardant à l'esprit les répercussions financières énoncées au chapitre 2 du présent rapport. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 8

Qu'Employ et Développement social Canada envisage d'augmenter le taux de remplacement du revenu, le maximum de la rémunération assurable et le montant minimal des prestations hebdomadaires, et de réduire la récupération des prestations, pour veiller à ce que les prestations régulières et spéciales de l'assurance-emploi soient suffisantes et permettent aux prestataires de subvenir à leurs besoins.

Durée des prestations

Selon les règles traditionnelles de l'AE, un prestataire admissible peut recevoir de 14 à 45 semaines de prestations régulières de l'AE au cours d'une période de prestations, selon le taux de chômage régional et le nombre d'heures d'emploi assurable accumulées pendant la période de référence¹²⁹. Pendant la pandémie, les prestataires admissibles peuvent recevoir de 26 à 50 semaines de prestations¹³⁰. Plusieurs témoins ont recommandé d'augmenter le nombre de semaines pendant lesquelles les prestations régulières de l'AE sont offertes, certains recommandant un minimum de 35 semaines¹³¹ et d'autres, un maximum se situant entre 50 et 52 semaines¹³². Certains témoins ont insisté sur l'avantage économique potentiel de la prolongation de la durée des prestations régulières, indiquant que cela donnerait plus de temps aux travailleurs en

129 EDSC, *Assurance-emploi et prestations régulières : Montant que vous pourriez recevoir*.

130 *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestations régulières supplémentaires), la Loi sur les prestations canadiennes de relance économique (restriction de l'admissibilité) et une autre loi en réponse à la COVID-19*, L.C. 2021, ch. 3, art. 1-3. Voir aussi *Résumé législatif du projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestations régulières supplémentaires), la Loi sur les prestations canadiennes de relance économique (restriction de l'admissibilité) et une autre loi en réponse à la COVID-19*, Publication no 43-2-C24-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 17 mars 2021.

131 HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1715 (Kimmyanne Brown); HUMA, *mémoire* (LASTUSE du Saguenay), publié le 17 mars 2021, p. 3; HUMA, *mémoire* (Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi — réseau québécois), publié le 28 avril 2021, p.4.

132 Voir, par exemple HUMA, *mémoire* (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 4; HUMA, *mémoire* (Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador), publié le 26 avril 2021, p. 8; HUMA, *mémoire* (Action-Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021, p. 3; HUMA, *mémoire* (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 5; HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1700 (Denis Bolduc); HUMA, *mémoire* (Durham Community Legal Clinic), publié le 28 avril 2021, p. 5.

chômage pour trouver un emploi qui correspond à leurs compétences¹³³. Leah Nord, de la Chambre de commerce du Canada, a quant à elle rappelé au Comité que pour déterminer quelles modifications seront véritablement efficaces, nous devons d'abord disposer de renseignements concrets sur les coûts pour les employeurs, les employés et le régime d'AE¹³⁴.

Durée des prestations régulières et spéciales combinées

Des témoins ont également formulé des recommandations au sujet de la durée maximale des prestations régulières et spéciales combinées. À l'heure actuelle, lorsque les prestations régulières et la plupart des prestations spéciales de l'AE sont combinées, les prestataires peuvent toucher des prestations combinées pendant un maximum de 50 semaines à 55 % de leur rémunération hebdomadaire assurable moyenne au cours d'une période de prestations de 52 semaines¹³⁵. Le Congrès du travail du Canada et la Prince Edward Island Federation of Labour ont tous deux recommandé l'élimination de la limite de 50 semaines pour les prestations régulières et spéciales combinées, la Prince Edward Island Federation of Labour précisant que « [l]es travailleurs devraient également pouvoir compter sur des prestations combinées pendant une période pouvant atteindre 50 semaines, et jusqu'à concurrence de 104 semaines¹³⁶ ». Le Congrès du travail du Canada a souligné que la limite actuellement imposée en ce qui concerne la durée des prestations régulières et spéciales combinées a un effet négatif disproportionné sur les femmes puisque ce sont surtout elles qui demandent des prestations spéciales¹³⁷. Les représentantes du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail ont expliqué que si une femme se retrouve au chômage à la fin d'un congé pendant lequel elle a reçu des prestations de maternité et parentales, il est probable qu'elle n'aura pas accès aux prestations régulières¹³⁸.

133 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1630 (Pam Frache); HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1540 (Hassan Yussuff).

134 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1630 (Leah Nord).

135 Gouvernement du Canada, « [12.3.1 Limite du nombre de semaines de prestations spéciales payables](#) », *Guide de la détermination de l'admissibilité Chapitre 12 — Section 3* et *Guide de la détermination de l'admissibilité Chapitre 1 — Section 5*. Voir aussi Gouvernement du Canada, « [Section 4 : Situations particulières](#) », *Prestations régulières de l'assurance-emploi*.

136 HUMA, *mémoire* (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 5; HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1650 (Carl Pursey).

137 HUMA, *mémoire* (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 5.

138 HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1650 (Ruth Rose-Lizée, membre, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail). Voir aussi HUMA, *mémoire* (CIAFT), publié le 19 avril 2021.



Le Comité prend acte des préoccupations des témoins quant au fait que les règles liées aux prestations régulières et spéciales de l'AE combinées ont des répercussions différentes selon le sexe, et recommande par conséquent ce qui suit :

Recommandation 9

Qu'Emploi et Développement social Canada accroisse la durée des prestations régulières et spéciales combinées pour éviter de pénaliser les prestataires, surtout des femmes, qui demandent des prestations régulières et des prestations spéciales d'assurance-emploi, comme les prestations de maternité ou parentales, pendant la même période de prestations.

Période d'attente

En réponse à la pandémie de COVID-19, le gouvernement fédéral lève la période d'attente, pendant laquelle les prestataires de l'AE ne reçoivent pas de prestations, pour ceux qui présenteront une demande entre le 31 janvier et le 25 septembre 2021¹³⁹. Certaines organisations ont recommandé d'éliminer la période d'attente de façon permanente, et Action-Chômage Côte-Nord a mentionné que de nombreux travailleurs n'ont pas d'économies sur lesquelles s'appuyer en situation d'urgence¹⁴⁰. Le Comité a entendu qu'il s'agit d'une menace à la sécurité du revenu des travailleurs et il prend acte de l'importance de faire le nécessaire pour que les travailleurs vulnérables puissent avoir accès à du soutien au cours des premières semaines pendant lesquelles ils se retrouvent en chômage. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 10

Qu'Emploi et Développement social Canada examine les répercussions financières et sociales de la mesure temporaire consistant à lever la période d'attente d'une semaine pour les prestations d'assurance-emploi pendant la pandémie de COVID-19 et envisage de supprimer la période de carence pour tous les types de demandeurs de façon permanente.

139 EDSC, [*Le gouvernement du Canada lève temporairement la période d'attente d'une semaine pour les demandes d'assurance-emploi*](#), communiqué de presse, 29 janvier 2021.

140 HUMA, [*mémoire*](#) (Unifor), publié le 28 avril 2021, p. 3; HUMA, [*mémoire*](#) (LASTUSE du Saguenay), publié le 17 mars 2021, p. 4; HUMA, [*mémoire*](#) (Action-Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021, p. 5.

Modifications complémentaires

Dans le cadre de l'étude, plusieurs témoins ont mis en lumière des mesures parallèles au régime d'AE, qui pourraient servir de complément aux modifications apportées aux prestations régulières¹⁴¹. L'un des changements proposés est la création d'un revenu de base – qui consiste, en gros, en un transfert d'argent du gouvernement aux particuliers ou aux familles afin de leur assurer un revenu de base sous lequel ils ne peuvent pas se retrouver. Evelyn Forget, qui a comparu devant le Comité à titre personnel, a préconisé « un revenu minimum garanti qui est destiné aux personnes en âge de travailler, selon [...] leur revenu actuel ». M^{me} Forget a mentionné que même si un tel changement permettait de rationaliser les transferts en espèce du gouvernement, il ne remplacerait pas les services publics essentiels ou les mesures de soutien aux personnes handicapées¹⁴².

M^{me} Forget a affirmé que « le revenu de base est le partenaire essentiel d'un programme d'assurance-emploi renouvelé », expliquant qu'il s'ajouterait au salaire des travailleurs à faible revenu, en plus d'intégrer « les gens qui ne travaillent pas suffisamment d'heures ou pas assez régulièrement pour être admissibles au régime [d'AE]¹⁴³ ».

Dans le même ordre d'idées, Miles Corak a proposé que le gouvernement fasse « un pas vers un revenu de base en intégrant l'allocation canadienne pour les travailleurs au régime d'assurance-emploi¹⁴⁴ ». L'allocation canadienne pour les travailleurs est un crédit d'impôt remboursable offert aux personnes et aux familles qui travaillent, mais qui gagnent un revenu faible¹⁴⁵. M. Corak a recommandé que cette allocation soit augmentée afin d'accorder un versement inconditionnel équivalant au seuil de pauvreté-revenu extrême¹⁴⁶ et une prestation maximale suffisante qui hisserait les travailleurs au seuil de pauvreté officiel, diminuant à mesure que le revenu augmente¹⁴⁷. Il a également recommandé « de convertir tout revenu déclaré par un travailleur pour obtenir l'allocation canadienne en heures admissibles à l'assurance-emploi, peu importe

141 Voir, par exemple, HUMA, *mémoire* (Miles Corak), publié le 15 mars 2021, p. 6; HUMA, *mémoire* (Unifor), publié le 28 avril 2021, p. 5; HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1715 (Denis Bolduc).

142 HUMA, *Témoignages*, 23 mars 2021, 1650 (Evelyn Forget).

143 *Ibid.*, 1650, 1725.

144 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1630 (Miles Corak).

145 Gouvernement du Canada, *Allocation canadienne pour les travailleurs – Aperçu*.

146 La pauvreté économique profonde est un indicateur étudié par Statistique Canada : il mesure le nombre de personnes dont le revenu familial est inférieur à 75 % du seuil officiel de la pauvreté. Statistique Canada, *Carrefour des dimensions de la pauvreté*.

147 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1705 (Miles Corak).



la nature du travail effectué pour gagner ce revenu » et a mentionné que cela permettrait aux travailleurs indépendants et à d'autres travailleurs occasionnels d'être eux aussi admissibles à l'AE¹⁴⁸.

Par ailleurs, d'autres témoins ont fait des mises en garde en ce qui concerne un revenu de base. Dans son témoignage, Pam Frache, du Workers' Action Centre, a signalé qu'un revenu de base pourrait « créer indirectement une incitation pour les employeurs à adopter des modèles d'entreprise qui fassent passer en dessous du seuil de pauvreté et créent des emplois précaires parce que nous avons un revenu subventionné qui s'ajoute au salaire¹⁴⁹ ». Carl Pursey, de la Prince Edward Island Federation of Labour, a recommandé d'étudier le revenu de subsistance garanti et l'AE séparément, indiquant « qu'on doit dûment se préparer au revenu de subsistance garanti pour le mettre en œuvre de façon efficace et durable¹⁵⁰ ». Le Comité convient qu'il faut étudier cette question de façon plus approfondie, hors du contexte du régime d'AE, pour déterminer dans quelle mesure un revenu de base pourrait contribuer à assurer la sécurité du revenu au Canada.

CHAPITRE 4 : PRESTATIONS SPÉCIALES D'ASSURANCE-EMPLOI

En plus d'offrir des prestations régulières, le régime d'AE accorde aussi des prestations spéciales, c'est-à-dire des prestations de maternité, parentales, de maladie, de compassion et pour proches aidants d'enfants ou d'adultes (voir l'annexe B pour une récapitulation des prestations d'AE). Depuis le 1^{er} janvier 2010, les travailleurs autonomes peuvent eux aussi recevoir tous les types de prestations spéciales de l'AE s'ils choisissent de s'inscrire au régime d'AE¹⁵¹. Le présent chapitre aborde les diverses questions et recommandations soulevées au sujet des prestations spéciales de l'AE dans le cadre de l'étude du Comité. Il revient également sur certains aspects des prestations spéciales abordés dans le chapitre 3, y compris les semaines de prestations régulières et de prestations spéciales combinées ainsi que les heures d'emploi assurable.

148 *Ibid.*, 1635.

149 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1645 (Pam Frache).

150 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1655 (Carl Pursey).

151 Gouvernement du Canada, *Guide de la détermination de l'admissibilité*.

Prestations de maternité et parentales

Les prestations de maternité de l'AE sont versées à une prestataire qui est enceinte ou qui a donné naissance à un enfant, pendant un maximum de 15 semaines, à un taux correspondant à 55 % de sa rémunération assurable hebdomadaire moyenne¹⁵².

Les prestations parentales de l'AE sont versées au prestataire qui doit prendre soin d'un nouveau-né biologique ou d'un enfant nouvellement adopté¹⁵³. Depuis le 3 décembre 2017, deux options s'offrent aux personnes qui reçoivent des prestations parentales au titre de la LAE : 35 semaines à 55 % de leur rémunération hebdomadaire assurable moyenne (option standard), ou 61 semaines à 33 % de cette rémunération (option prolongée)¹⁵⁴. En outre, depuis le 17 mars 2019, les familles admissibles comptant deux parents ont également accès à la Prestation parentale partagée et reçoivent cinq ou huit semaines supplémentaires de prestations parentales, selon qu'ils choisissent l'option standard ou prolongée. N'importe quelle combinaison est autorisée pour le partage afin que les parents puissent avoir accès aux semaines supplémentaires de prestations parentales, pourvu qu'aucun d'eux ne touche de prestations parentales pendant plus de 35 ou plus de 61 semaines¹⁵⁵.

Lors de sa comparution devant le Comité, le représentant d'EDSC, Andrew Brown, a indiqué qu'environ 15 % des familles choisissent les prestations prolongées. Même s'il a reconnu qu'il faut évaluer davantage la situation pour mieux comprendre cette tendance, il a mentionné que, dans certaines provinces, les familles semblent choisir les prestations prolongées pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de la garde des enfants. Toutefois, selon les prestataires, le taux de prestations plus bas associé aux prestations prolongées est un aspect négatif, étant donné que la même somme d'argent est répartie sur une plus longue période et donne lieu à des paiements

152 Gouvernement du Canada, [*Prestations de maternité et prestations parentales de l'assurance-emploi : Ce qu'offrent ces prestations.*](#)

153 *Ibid.*

154 Gouvernement du Canada, [*Document d'information : Renseignements à l'intention des prestataires d'assurance-emploi.*](#) Voir aussi *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*, L.C. 2017, ch. 20, art. 231 et 232; et [*Résumé législatif du projet de loi C-44 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures*](#), Publication n° 42-1-C44-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 15 juin 2017.

155 Gouvernement du Canada, [*Document d'information : La nouvelle prestation parentale partagée du Canada et Prestation parentale partagée.*](#) Voir aussi *Loi n° 2 d'exécution du budget de 2018*, L.C. 2018, ch. 27, art. 303 à 306; et [*Résumé législatif du projet de loi C-86 : Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures*](#), Publication n° 42-1-C86-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 14 décembre 2018.



mensuels beaucoup plus bas. M. Brown a également mentionné qu'une autre tendance que EDSC suit de près est l'augmentation des demandes de prestations parentales présentées par les pères, à la suite de la mise en œuvre des nouvelles prestations parentales partagées. Il a d'ailleurs souligné que, traditionnellement, ce sont les mères qui demandent la plupart des prestations parentales¹⁵⁶. La section qui suit donne un aperçu des éléments présentés au Comité au sujet des répercussions du régime actuel de prestations de maternité et parentales sur les femmes et les parents adoptifs.

Répercussions des règles en vigueur sur les femmes

Divers témoins ont mentionné au Comité les inégalités entre les sexes, qui font partie intégrante du régime actuel de prestations de maternité et parentales. Les représentants du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail ont souligné les conséquences discriminatoires de la limite de 50 semaines imposée lorsqu'une personne combine des prestations régulières et des prestations spéciales de l'AE. Le Conseil a fait valoir que cette règle empêche les femmes d'être admissibles aux prestations régulières de l'AE de manière disproportionnée, étant donné que ce sont elles qui reçoivent les prestations de maternité et, également, la majorité des prestations parentales. Si une femme se retrouve en chômage à la fin de son congé, pendant lequel elle a reçu des prestations de maternité et parentales, elle ne sera vraisemblablement pas admissible aux prestations régulières¹⁵⁷. Le Conseil a également soutenu que le nombre d'heures assurables requises pour avoir accès aux prestations d'AE (600 heures dans le cas des prestations spéciales selon les règles traditionnelles de l'AE) a un effet discriminatoire, étant donné que la majorité des postes à temps partiel sont occupés par des femmes. Il a indiqué qu'en 2019, 64 % des

« En effet, les femmes sont beaucoup plus nombreuses à assumer les charges domestiques, c'est à dire à s'occuper des enfants, à assurer la conciliation famille-travail étude, ainsi qu'à faire de la proche aidance, ce qui est un élément à ne pas négliger en contexte de pandémie. »

Kimmyanne Brown,
Conseil d'intervention pour l'accès des femmes

156 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1610 (Andrew Brown).

157 HUMA, *Témoignages*, 20 avril 2021, 1650 (Ruth Rose-Lizée). Voir aussi HUMA, *mémoire* (CIAFT), publié le 19 avril 2021 et *mémoire* (Don Valley Community Legal Services), publié le 29 avril 2021.

personnes travaillant à temps partiel étaient des femmes¹⁵⁸. De l'avis du Conseil, cette tendance ne découle pas d'un choix, mais plutôt d'une nécessité :

En effet, les femmes sont beaucoup plus nombreuses à assumer les charges domestiques, c'est-à-dire à s'occuper des enfants, à assurer la conciliation famille-travail-étude, ainsi qu'à faire de la proche aide, ce qui est un élément à ne pas négliger en contexte de pandémie¹⁵⁹.

Compte tenu des inégalités sociales qui influencent la participation des femmes au marché du travail, les limites et les seuils existants en ce qui concerne l'admissibilité à l'AE font en sorte que les femmes sont beaucoup moins souvent admissibles aux prestations que les hommes et reçoivent des montants beaucoup moins élevés lorsqu'elles y ont droit¹⁶⁰. Les recommandations formulées par les témoins à cet égard sont abordées plus en détail au chapitre 3, y compris l'augmentation du nombre maximal de semaines de prestations régulières et de prestations spéciales combinées pour le faire passer de 50 à 104 semaines; la création d'un critère hybride pour les heures assurables, qui ferait en sorte que l'on tiendrait compte des heures travaillées ou des semaines travaillées; et la réduction du nombre d'heures d'emploi assurables requises jusqu'à aussi peu que 120 heures pour les prestations de maternité de l'AE¹⁶¹.

Par ailleurs, dans son mémoire, Ingénieurs Canada a exprimé des préoccupations relativement au « manque d'options de travail souples et viables pendant le congé parental ». Selon cette organisation, cette situation pourrait avoir des répercussions négatives sur la carrière, plus particulièrement pour les femmes qui travaillent dans les milieux axés sur les projets, comme celui de l'ingénierie¹⁶². Indiquant que ce sont surtout les femmes qui doivent assumer le fardeau du travail de soins non rémunéré à la maison, l'organisation a expliqué que l'absence d'options de travail flexibles pourrait

158 HUMA, [Témoignages](#), 20 avril 2021, 1650 (Kimmyanne Brown).

159 HUMA, [Témoignages](#), 20 avril 2021, 1655 (Kimmyanne Brown).

160 HUMA, [Témoignages](#), 20 avril 2021, 1655 (Kimmyanne Brown). Voir aussi HUMA, [mémoire](#) (CIAFT), publié le 19 avril 2021.

161 HUMA, [mémoire](#) (CTC), publié le 29 avril 2021, p. 5; HUMA, [Témoignages](#), 9 mars 2021, 1650 (Carl Pursey). Voir aussi HUMA, [mémoire](#) (CIAFT), publié le 19 avril 2021; et HUMA, [mémoire](#) (Lana Vuleta), publié le 28 avril 2021, p. 1.

162 HUMA, [mémoire](#) (Ingénieurs Canada), publié le 22 avril 2021, p. 3.

En ce moment, selon les dispositions sur le travail pendant une période de prestations d'assurance-emploi, les prestataires admissibles qui travaillent à temps partiel en même temps qu'ils touchent des prestations peuvent conserver 50 cents de leurs prestations pour chaque dollar gagné, jusqu'à concurrence de 90 % de la rémunération hebdomadaire assurable servant à calculer le montant de ces prestations. Au-delà du plafond de 90 %, les prestations sont déduites à raison d'un dollar pour chaque dollar gagné. Voir Gouvernement de Canada, [Assurance-emploi – Travail pendant une période de prestations](#).



aussi avoir une incidence sur le retour au travail des femmes et sur leur indépendance financière plus tard au cours de leur vie. De l'avis de l'organisation, un programme de congé parental flexible « donnerait de la souplesse aux employés pour qu'ils puissent maintenir des liens avec les projets et les réseaux de leur employeur, faire progresser leur carrière et profiter de possibilités de perfectionnement professionnel » à mesure que leur famille s'agrandit¹⁶³. Par conséquent, dans son mémoire, Ingénieurs Canada a recommandé que le gouvernement fédéral « propos[e] des options de congé parental souples dans le cadre du régime actuel »,¹⁶⁴ citant en exemple la Suède, qui permet aux parents d'avoir plus de choix en ce qui concerne leurs prestations et de maintenir leur lien avec le marché du travail pendant leur congé :

Les politiques de la Suède en matière de congé parental prévoient une certaine souplesse dans la manière dont les couples décident d'utiliser les prestations postnatales. Les deux parents ont droit à 240 jours de congé, mais chacun d'entre eux doit prendre au moins 90 jours de ce congé. Les parents ont également le droit de prendre leur congé en plusieurs blocs distincts, ainsi que de travailler à temps partiel pendant leur période de congé parental. Par exemple, ils peuvent travailler moins d'heures par jour, et être rémunérés pour la différence de salaire, jusqu'à ce que leur enfant ait huit ans. Cette souplesse permet aux employés de maintenir un lien avec les projets, les possibilités de perfectionnement professionnel et les réseaux de leur milieu de travail pendant leur congé parental¹⁶⁵.

Le Comité prend note des témoignages concernant les répercussions disproportionnées de certains aspects du régime d'AE sur certains groupes de travailleurs, y compris les femmes, ayant formulé, au chapitre 3, des recommandations au sujet des heures assurables requises et du nombre maximal de semaines de prestations régulières et de prestations spéciales combinées. Le Comité est au fait des investissements proposés dans le budget de 2021 relativement à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants¹⁶⁶. Le Comité a également pris note qu'il pourrait être nécessaire d'offrir plus de souplesse aux nouveaux parents afin qu'ils puissent s'occuper de leurs enfants, tout en conservant leur attachement au marché du travail. Compte tenu des témoignages qu'il a entendus dans le cadre de son étude, le Comité recommande ce qui suit :

163 HUMA, *mémoire* (Ingénieurs Canada), publié le 22 avril 2021, p. 5.

164 *Ibid.*, p. 2.

165 *Ibid.*, p. 3.

166 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, Budget 2021, p. 108.

Recommandation 11

Qu'Employ et Développement social Canada examine des façons d'accroître la souplesse des prestations parentales de l'assurance-emploi et des dispositions relatives au travail pendant une période de prestations, afin que les prestataires puissent avoir plus d'autonomie en ce qui concerne leurs prestations et afin de favoriser la participation continue d'un travailleur au marché du travail, pendant qu'il s'occupe de jeunes enfants.

Prestations d'attachement pour les parents adoptifs

Le Conseil d'adoption du Canada et Adopt4Life ont informé le Comité que contrairement aux parents biologiques, les parents adoptifs¹⁶⁷ n'ont pas accès aux prestations de maternité de l'AE. Ces prestations sont offertes aux mères biologiques qui ne peuvent pas travailler parce qu'elles sont enceintes ou ont récemment donné naissance à un enfant. Même si les parents adoptifs ont accès aux prestations parentales de l'AE, le mémoire souligne que les enfants adoptés ont besoin de plus de temps que ce que le système actuel offre pour s'attacher à leurs parents ou aux dispensateurs de soins. On y précise également que « l'attachement est plus complexe et difficile pour les enfants qui sont âgés de plus de six mois au moment de l'adoption, ce qui est important, étant donné que la grande majorité des enfants en attente d'adoption au Canada sont âgés de six ans et plus »¹⁶⁸.

« [l]’attachement est plus complexe et difficile pour les enfants qui sont âgés de plus de six mois au moment de l’adoption, ce qui est important, étant donné que la grande majorité des enfants en attente d’adoption au Canada sont âgés de six ans et plus »

Adopt4Life et Conseil d'adoption du Canada

Le Conseil d'adoption du Canada et Adopt4Life recommandent de créer des « prestations de congé d'attachement », comparables aux prestations de maternité de l'AE, afin de répondre aux besoins particuliers des familles

167 Dans leur mémoire au comité, le Conseil d'adoption du Canada et Adopt4Life ont utilisé « parents adoptifs » comme terme générique pour désigner « les parents adoptifs, les proches ayant la garde et les aidants de la communauté d'appartenance ». Voir HUMA, *mémoire* (Adopt4Life et Conseil d'adoption du Canada), publié le 30 avril 2021, p. 1.

168 HUMA, *mémoire* (Adopt4Life et Conseil d'adoption du Canada), publié le 30 avril 2021, p. 6 [TRADUCTION].



qui adoptent des enfants. Ils recommandent d'offrir des prestations d'attachement correspondant aux prestations de maternité, c'est-à-dire 15 semaines à un taux de 55 % de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable du prestataire. En outre, les prestations d'attachement devraient être offertes jusqu'à 12 semaines avant la date d'arrivée prévue de l'enfant et jusqu'à 17 semaines après la date d'arrivée de l'enfant. Selon le mémoire, si deux parents ou dispensateurs de soins sont présents, les deux devraient être admissibles aux prestations d'attachement. Enfin, les deux organisations demandent que les prestations d'attachement s'ajoutent aux prestations parentales de l'AE¹⁶⁹.

Le Comité sait qu'il y aura des consultations, annoncées dans le budget de 2021, visant à étudier les lacunes systémiques du régime d'AE exposées par la pandémie de COVID-19, y compris « les meilleurs moyens d'aider les Canadiens à différents moments de la vie, comme l'adoption¹⁷⁰ ». Il prend acte des besoins particuliers des familles qui adoptent des enfants, et par conséquent, il recommande ce qui suit :

Recommandation 12

Qu'Emploi et Développement social Canada explore la possibilité de créer des « prestations d'attachement » s'inspirant des prestations de maternité de l'assurance-emploi afin d'assurer un traitement équitable aux parents adoptifs, issus de la parenté et de la communauté d'appartenance, et biologiques en ce qui concerne le temps dont ils disposent et les prestations qu'ils reçoivent pour nouer des liens avec leurs enfants.

Prestations de maladie

Les prestations de maladie de l'AE sont versées aux prestataires qui sont incapables de travailler en raison d'une maladie, d'une blessure ou d'une mise en quarantaine. Les prestations de maladie sont versées pendant un maximum de 15 semaines, à un taux correspondant à 55 % de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable du prestataire¹⁷¹.

Des témoins ont souligné les lacunes du régime actuel de prestations de maladie de l'AE. La Société canadienne de la sclérose en plaques, par exemple, a mis l'accent sur les

169 *Ibid.*, p. 3.

170 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, Budget 2021, p. 99.

171 Gouvernement du Canada, *Prestations de maladie de l'assurance-emploi : Ce qu'offrent ces prestations*.

répercussions disproportionnées et discriminatoires, pour les personnes handicapées, des règles du programme comme le seuil de 600 heures, qui doit être atteint pour avoir droit aux prestations de maladie et à d'autres prestations spéciales. Elle a expliqué que telles règles ne tiennent pas compte des « travailleurs qui sont généralement capables de travailler, mais sont affligés par des périodes intermittentes de symptômes plus aigus ni [des] travailleurs qui sont tout à fait capables de travailler, puis inaptes à le faire pendant de courtes périodes¹⁷² ». L'organisation a également noté que les femmes, en particulier, sont affectées de manière disproportionnée, car elles sont trois fois plus susceptibles que les hommes d'être atteintes de la sclérose en plaques, une incapacité épisodique¹⁷³. Les recommandations formulées par les témoins concernant les heures d'emploi assurable et d'autres critères d'admissibilité sont abordées plus en détail au chapitre 3.

Comme le Comité l'a mentionné précédemment dans le présent rapport, le gouvernement propose, dans le budget de 2021, d'augmenter la durée des prestations de maladie de l'AE en la faisant passer de 15 à 26 semaines à partir de 2022¹⁷⁴. Pendant son témoignage, le représentant d'EDSC, Andrew Brown, a indiqué que les prestations de maladie de l'AE offrent un soutien à plus de 400 000 personnes chaque année et qu'environ 35 ou 36 % d'entre elles demandent la totalité des 15 semaines de prestations. Par conséquent, selon ses calculs, environ 120 000 personnes bénéficieraient de la prolongation de la durée des prestations de maladie de 15 à 26 semaines¹⁷⁵.

Bon nombre des témoignages que le Comité a entendus étaient axés sur la durée des prestations de maladie de l'AE. Les témoins ont expliqué que la période de prestations actuelle, soit 15 semaines, est bien souvent insuffisante dans une situation imprévue (comme une chirurgie, un cancer et des complications liées à la santé mentale), qui peut prolonger la maladie d'un prestataire. Les témoins ont indiqué que les prestataires épuisent donc souvent leurs semaines de prestations de maladie avant d'avoir terminé leur traitement ou d'être suffisamment rétablis pour retourner au travail. Selon les témoins, ce problème est exacerbé par le fait qu'une grande partie des travailleurs au

172 HUMA, *mémoire* (Société canadienne de la sclérose en plaques), publié le 28 avril 2021, p. 3 et 4.

173 *Ibid.*

174 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021, p. 99.

175 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1550 (Andrew Brown).



Canada ne jouissent pas d'un régime d'assurance-invalidité privé ou de congés de maladie payés par l'employeur¹⁷⁶.

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité, Marie-Hélène Dubé a expliqué en quoi les prestations de maladie inadéquates peuvent mener au phénomène qu'on appelle la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, indiquant que « [I]es familles doivent parfois se rabattre sur des programmes d'aide sociale de dernier recours parce qu'on n'a pas voulu leur verser quelques semaines ou quelques mois de prestations d'assurance-emploi¹⁷⁷ ».

Tandis que certains témoins étaient d'accord avec l'approche adoptée par le gouvernement fédéral, qui consiste à faire passer la durée des prestations de maladie de l'AE de 15 à 26 semaines¹⁷⁸, d'autres ont recommandé de la faire passer à 35 semaines¹⁷⁹ ou à 51 semaines¹⁸⁰. Toutefois, la recommandation la plus courante était de faire passer la durée des prestations de maladie de l'AE de 15 à 50 semaines¹⁸¹.

La représentante de la FCEI a toutefois prévenu qu'une augmentation du nombre de semaines de prestations pourrait avoir des répercussions financières pour certaines petites entreprises et a donc réclamé une analyse de coûts détaillée à cet égard ainsi que des consultations avec les travailleurs et les employeurs¹⁸². Elle a déclaré au Comité que la réaction des petites entreprises aux propositions consistant à accroître la durée des prestations de maladie de l'AE était mitigée :

Nous avons demandé à nos membres en février si les prestations de maladie devraient être prolongées à 26 semaines. Nous avons découvert que 45 % de nos membres

-
- 176 HUMA, [mémoire](#) (Mouvement Action Chômage Lac-Saint-Jean), publié le 22 avril 2021; [mémoire](#) (SCFP), publié le 27 avril 2021; [mémoire](#) (Société canadienne de la sclérose en plaques), publié le 28 avril 2021; [mémoire](#) (Unifor), publié le 28 avril 2021.
- 177 HUMA, [Témoignages](#), 20 avril 2021, 1530 (Marie-Hélène Dubé, criminologue et fondatrice, Campagne 15 semaines, ce n'est pas assez, à titre personnel).
- 178 HUMA, [mémoire](#) (Société canadienne de la sclérose en plaques), publié le 28 avril 2021.
- 179 Voir, par exemple HUMA, [mémoire](#) (CIAFT), publié le 19 avril 2021 et [mémoire](#) (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021. Voir aussi HUMA, [Témoignages](#), 23 mars 2021, 1655 (Pierre Laliberté); et HUMA, [Témoignages](#), 22 avril 2021, 1615 (Pam Frache).
- 180 HUMA, [mémoire](#) (FTQ), publié le 11 mars 2021.
- 181 Voir, par exemple, les mémoires suivants : [mémoire](#) (CTC), publié le 29 avril 2021; [mémoire](#) (Mouvement Action Chômage Lac-Saint-Jean), publié le 22 avril 2021; [mémoire](#) (SCFP), publié le 27 avril 2021; [mémoire](#) (Unifor), publié le 28 avril 2021; et [mémoire](#) (Action Chômage Côte-Nord), publié le 9 avril 2021. Voir aussi HUMA, [Témoignages](#), 9 mars 2021, 1650 (Carl Pursey); et HUMA, [Témoignages](#), 20 avril 2021, 1530 (Marie-Hélène Dubé).
- 182 HUMA, [mémoire](#) (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante ou FCEI), publié le 15 avril 2021.

étaient favorables; 45 % s'y opposaient, et les 10 % restants n'étaient pas sûrs. Récemment, nous avons demandé s'ils souhaitaient prolonger les prestations de maladie à 50 semaines, et nous avons appris que 46 % continuaient de s'opposer à la mesure. Toutefois, le niveau de soutien a baissé à 35 %, alors que ceux qui se disaient incertains a doublé pour s'établir à 20 %. De toute évidence, on doit fournir plus de renseignements aux petits employeurs afin qu'ils comprennent les coûts et les avantages de prolonger les prestations de maladie pour le régime d'AE¹⁸³.

Le tableau 13, au chapitre 2, présente les estimations des coûts supplémentaires associés aux prestations de maladie de l'AE selon différents scénarios : diminution du nombre d'heures requises pour y être admissible (360 heures), 26 semaines (comme cela a été proposé dans le budget de 2021) et 50 semaines (comme cela a été proposé par des témoins).

Le Comité sait que des investissements ont été proposés dans le budget de 2021 en vue d'accroître la durée maximale des prestations de maladie de l'AE en la faisant passer de 15 à 26 semaines, un engagement déjà énoncé dans la lettre de mandat de 2019 de la ministre Qualtrough¹⁸⁴. Dans son rapport de 2016, intitulé *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, le Comité a également recommandé « que le gouvernement fédéral examine la possibilité d'augmenter le nombre maximal de semaines au cours desquelles des prestations de maladie de l'assurance-emploi peuvent être versées¹⁸⁵ ». Le Comité prend note que les prestations de maladie de l'AE jouent un rôle extrêmement important dans le filet de sécurité sociale du Canada, et il recommande ce qui suit :

Recommandation 13

Qu'Employ et Développement social Canada, en consultation avec des groupes d'employés et d'employeurs, envisage la possibilité de prolonger la durée maximale des prestations de maladie de l'assurance-emploi à 50 semaines pour veiller à ce que les travailleurs aient le temps de se rétablir entièrement avant de retourner au travail.

183 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1705 (Corinne Pohlmann).

184 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021, p. 99 et 100.

185 HUMA, *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, troisième rapport, juin 2016, p. 26.



Prestations spéciales pour les travailleurs indépendants

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les travailleurs indépendants peuvent avoir droit à tous les types de prestations spéciales s'ils s'inscrivent au régime d'AE. Ils doivent néanmoins verser des cotisations au régime pendant au moins un an avant de pouvoir demander des prestations, quelles qu'elles soient. Ils peuvent renoncer à participer au régime à la fin de toute année civile, pourvu qu'ils n'aient jamais reçu de prestations; s'ils en ont reçues, ils doivent continuer de verser des cotisations à l'AE tant qu'ils demeurent travailleurs indépendants¹⁸⁶. Comme nous l'avons mentionné précédemment, des mesures mises en œuvre en mars 2021 visaient à abaisser temporairement le seuil de la rémunération assurable devant être atteint par les travailleurs indépendants en 2020 pour qu'ils puissent avoir accès aux prestations spéciales en 2021, en le faisant passer de 7 555 \$ à 5 000 \$¹⁸⁷.

En ce qui concerne l'accès aux prestations spéciales pour les travailleurs indépendants, le représentant d'EDSC, Andrew Brown, a indiqué qu'une très faible proportion de travailleurs indépendants (environ 25 000 personnes sur deux à trois millions à l'échelle du Canada) se sont inscrits au régime. Il a déclaré que lorsqu'on leur donne le choix, les travailleurs indépendants préfèrent ne pas cotiser au régime. La plupart du temps, ce sont de jeunes femmes qui y adhèrent, étant donné qu'elles aimeraient un jour avoir accès aux prestations de maternité et parentales de l'AE¹⁸⁸.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le président d'Associated Designers of Canada, Kenneth MacKenzie, a lui aussi fait valoir que très peu de personnes adhèrent au régime d'AE et a expliqué que les cotisations à verser pour recevoir ces prestations, « c'est trop cher payé » pour certains travailleurs à la demande, plus particulièrement ceux dont la situation est précaire. M. MacKenzie a reconnu que l'une des solutions à cet égard pourrait être de rendre le régime d'AE obligatoire pour les travailleurs indépendants, pourvu que ces derniers n'aient à payer que les cotisations des employés, entre autres aspects¹⁸⁹. Le Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi a formulé une recommandation semblable, donnant l'exemple du RQAP en tant que bon modèle à

186 Gouvernement du Canada, *Prestations de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes : Ce qu'offre ce programme* et *Guide de la détermination de l'admissibilité Chapitre 24 — Prestations pour les travailleurs indépendants*.

187 *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestations régulières supplémentaires), la Loi sur les prestations canadiennes de relance économique (restriction de l'admissibilité) et une autre loi en réponse à la COVID-19*, L.C. 2021, ch. 3, art. 1 à 3.

188 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1630 (Andrew Brown).

189 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1615 (Kenneth MacKenzie).

suivre pour le gouvernement en ce qui concerne les prestations spéciales offertes aux travailleurs indépendants¹⁹⁰.

Le Comité sait que des consultations à venir, qui ont été annoncées dans le budget de 2021, porteront sur les lacunes systémiques du régime d'AE exposées par la pandémie de COVID-19, y compris « la nécessité d'un soutien au revenu pour les travailleurs indépendants et les travailleurs à la demande¹⁹¹ ». Le Comité a entendu que des modifications pourraient être nécessaires pour accroître la participation des travailleurs indépendants, plus particulièrement ceux dont la situation est précaire, en ce qui concerne les prestations spéciales du régime d'AE. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 14

Qu'Emploi et Développement social Canada, en plus d'examiner des façons de donner accès aux prestations régulières de l'assurance-emploi aux travailleurs indépendants, comme il est précisé à la recommandation 5, étudie l'accès aux prestations spéciales pour ces personnes en vue d'éliminer les obstacles à une plus grande participation.

Autres suggestions concernant les prestations spéciales

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, Miles Corak a recommandé la création d'un compte pour les prestations spéciales de l'AE. Selon cette approche, les prestations spéciales seraient offertes par l'entremise d'un compte individuel, inspiré des

190 HUMA, *mémoire* (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021, p. 5.

Le Régime québécois d'assurance-parentale (RQAP) offre des prestations de maternité, parentales et d'adoption aux résidents du Québec, conformément à la *Loi sur l'assurance parentale*, ch. A-29.011. Voir Gouvernement du Québec, *Régime québécois d'assurance parentale*; et Gouvernement du Canada, *Le Régime québécois d'assurance parentale*.

191 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, Budget 2021, p. 99.



trois niveaux du régime de revenu de retraite du Canada¹⁹², donnant ainsi aux prestataires plus de contrôle en ce qui concerne leurs prestations¹⁹³. Toutefois, il a fait valoir que les prestations de maternité et parentales devraient être incluses dans un régime d'assurance familiale distinct, mais complémentaire, en expliquant que :

[I]es prestations de maternité et les prestations parentales feraient toujours partie des prestations spéciales. Je ne suis pas certain que ce soit un risque assurable dans le même sens, et je ne suis pas sûr qu'on puisse les gérer par des comptes individuels spéciaux. Il faudrait du temps pour constituer ces comptes, surtout au début de la carrière professionnelle, probablement quand on est en train de fonder une famille. C'est pourquoi je propose que les prestations de maternité et les prestations parentales soient complètement distinctes de ce régime et qu'elles soient traitées comme un programme spécial dans la Loi sur l'assurance-emploi¹⁹⁴.

La Fédération des chambres de commerce du Québec a quant à elle recommandé l'établissement d'une distinction plus claire entre les divers volets du régime d'AE : le retrait « [d]es mesures visant les non-salariés et les volets sociaux du régime d'assurance [comme les prestations de maternité, parentales, de maladie et de compassion] afin de recentrer l'AE sur sa mission première et de revoir [le] mode de financement de ces programmes¹⁹⁵ ». Pour sa part, dans son mémoire, l'organisation Conseillers en ressources humaines agréés Canada a fait une mise en garde quant au fait de retirer toutes les prestations de programmes sociaux (y compris les prestations de maternité et parentales) du régime d'AE pour les offrir dans le cadre d'un autre programme, car cela pourrait avoir des conséquences involontaires¹⁹⁶. À l'heure actuelle, comme

192 « Le système de revenu de retraite du Canada est souvent décrit comme reposant sur trois piliers. » Le premier pilier est financé par les recettes fiscales générales et prévoit le versement de prestations en fonction de l'âge et de résidence. Le deuxième pilier, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, est « principalement [financé] par le truchement de cotisations obligatoires des employeurs, des employés et des travailleurs indépendants ». Le troisième pilier est d'application volontaire pour les employeurs et/ou les particuliers et comprend les régimes de pension agréés, les régimes enregistrés d'épargne-retraite, et les comptes d'épargne libre d'impôt. « Dans le cadre du troisième pilier, le gouvernement fédéral encourage les membres de la population active à mettre de l'argent de côté pour la retraite en leur accordant un traitement fiscal préférentiel... Le modèle de financement mixte sur lequel reposent les trois piliers... fait la force du système, le rendant à la fois efficace et résilient au fil des ans. » Voir: Matthew Blackshaw et Elizabeth Cahill, *Le système de revenu de retraite du Canada*, Publication no 2019-40-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2 juillet 2020.

193 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1645 (Miles Corak). Voir aussi *mémoire* (Miles Corak), publié le 15 mars 2021.

194 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1645 (Miles Corak).

195 HUMA, *mémoire* (Fédération des chambres de commerce du Québec), publié le 28 avril 2021, p. 15.

196 HUMA, *mémoire* (Conseillers en ressources humaines agréés Canada ou CRHA Canada), publié le 27 avril 2021, p. 6 et 7.

l'organisation l'a expliqué, « les prestataires en congé de maternité ou en congé parental sont pénalisés s'ils perdent leur emploi une fois leur congé terminé parce qu'ils ne peuvent pas demander de prestations d'AE¹⁹⁷ ».

Le Comité prend acte des préoccupations soulevées par les témoins quant à la question de savoir si les prestations spéciales devraient demeurer un volet du régime d'AE. Dans son rapport de 2016, intitulé *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, le Comité a recommandé qu'EDSC mène des consultations à cet égard¹⁹⁸. Compte tenu des témoignages reçus, le Comité recommande également ce qui suit :

Recommandation 15

Qu'Emploi et Développement social Canada mène des consultations auprès de groupes d'employés et d'employeurs afin de déterminer si les prestations spéciales devraient faire partie du régime d'assurance-emploi ou être administrées de façon distincte, et que ces consultations soient menées dans le but d'accroître l'accès aux prestations, tout en facilitant l'administration du régime.

CHAPITRE 5 : PROGRAMMES DE FORMATION ET LIÉS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le présent chapitre résume les préoccupations et les recommandations des témoins au sujet de la Partie II de la LAE, qui porte sur les ententes de transfert relatives au marché du travail conclues avec les provinces et les territoires et appuie la formation. Parmi les principaux enjeux soulevés dans les témoignages, mentionnons la disponibilité des prestations d'AE pour les personnes qui suivent une formation, les investissements nécessaires pour s'assurer que la main-d'œuvre au Canada possède les compétences requises par le marché du travail d'aujourd'hui et le rôle que joue la formation dans le régime d'AE.

Formation pendant une période de prestations d'assurance-emploi

En ce moment, les prestataires de l'AE peuvent suivre une formation pendant qu'ils reçoivent des prestations, pourvu qu'ils puissent prouver qu'ils sont disponibles pour travailler et sont à la recherche d'un emploi, et qu'ils soient prêts à adapter ou à annuler

197 *Ibid.*

198 HUMA, *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, troisième rapport, juin 2016, p. 26.



leur formation s'ils reçoivent une offre d'emploi¹⁹⁹. Dans un mémoire qu'elle a présenté au Comité, l'organisation Les syndicats des métiers de construction du Canada recommande que les employés qui sont nouvellement en chômage puissent suivre une formation sans devoir respecter l'exigence d'être disponible pour du travail ou de se chercher du travail²⁰⁰. Une initiative du gouvernement fédéral, appelée Action compétences, permet à certains prestataires de demander à Service Canada la permission de continuer de recevoir des prestations d'AE pendant qu'ils suivent une formation à plein temps; toutefois, seuls les travailleurs de longue date peuvent se prévaloir de cette mesure²⁰¹. Hassan Yussuff, qui représente le Congrès du travail du Canada, a recommandé que le gouvernement élargisse cette initiative à d'autres groupes de travailleurs en chômage²⁰².

Certains témoins ont également recommandé de faire en sorte que certains travailleurs qui quittent leur emploi pour suivre une formation soient admissibles aux prestations régulières de l'AE²⁰³. Toutefois, le Conseil du patronat du Québec a fait une mise en garde à ce sujet : même s'il est certes important de veiller à ce que les travailleurs en chômage puissent subvenir à leurs besoins durant leur formation, il est tout aussi important que les prestations qu'ils reçoivent ne réduisent pas les incitatifs au travail²⁰⁴.

Travail partagé

Le Conseil du patronat du Québec a également recommandé l'établissement d'une politique de formation dans le cadre du Programme de travail partagé (voir l'annexe B pour des explications au sujet du programme)²⁰⁵. En ce moment, le Programme de travail partagé permet aux employés de suivre une formation et de recevoir parallèlement des prestations de travail partagé. L'organisation Conseillers en ressources humaines agréés Canada a fait valoir qu'un régime d'AE moderne doit s'appuyer sur cette pratique et que le gouvernement devrait évaluer l'efficacité des mesures provisoires touchant le Programme de travail partagé et envisager leur mise en œuvre

199 EDSC, *L'assurance-emploi et les cours ou programmes de formation*.

200 HUMA, *mémoire* (SMCC), publié le 31 mars 2021, p. 2.

201 EDSC, *Action Compétences*; EDSC, *L'assurance-emploi et les cours ou programmes de formation*.

202 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1540 (Hassan Yussuff).

203 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1650 (Carl Pursey). Voir aussi HUMA, *mémoire* (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 2 et 3.

204 HUMA, *mémoire* (Conseil du patronat du Québec ou CPQ), publié le 28 avril 2021, p. 10.

205 *Ibid.*, p. 9.

permanente²⁰⁶. Ces mesures élargissent l'accès au régime et le bonifient, notamment en rendant admissibles les employeurs qui exercent leurs activités depuis un an, plutôt que deux, et en augmentant la durée maximale d'un accord de travail partagé en la faisant passer de 38 à 76 semaines²⁰⁷.

Prestation de soutien à la formation de l'assurance-emploi

Certains témoins ont formulé des recommandations au sujet de la prestation de soutien à la formation de l'AE. Une fois en vigueur, la prestation de soutien à la formation accordera une aide au revenu équivalent à 55 % de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable du prestataire pour une durée maximale de quatre semaines au cours d'une période de quatre ans. Cette nouvelle prestation d'AE viendra en aide aux travailleurs en couvrant leurs frais de subsistance pendant qu'ils suivent une formation sans rémunération. Au moment de rédiger le présent rapport, cette mesure n'était toujours pas en vigueur.

En ce qui concerne la prestation de soutien à la formation, Unifor et Les syndicats des métiers de la construction du Canada ont tous deux recommandé de remplacer 85 % du salaire des participants, d'éliminer la période d'attente d'une semaine avant de recevoir des prestations et de prolonger la durée des prestations à 16 semaines²⁰⁸. Le Syndicat canadien de la fonction publique a quant à lui recommandé que la durée des prestations soit prolongée à au moins 26 semaines²⁰⁹.

Investissement dans les programmes du marché du travail

Le commissaire des travailleurs et travailleuses de la CAEC, Pierre Laliberté, a réclamé des investissements accrus dans les programmes du marché du travail (« c'est-à-dire offrir de la formation professionnelle, subventionner les gens qui veulent démarrer une entreprise, [et] participer à des programmes de partenariat pour l'emploi ») et a mentionné que ce type d'investissements a des retombées positives pour le gouvernement²¹⁰.

206 HUMA, *mémoire*, (CRHA Canada), publié le 27 avril 2021, p. 4.

207 Gouvernement du Canada, *Programme de Travail partagé – COVID-19*.

208 HUMA, *mémoire* (SMCC), publié le 31 mars 2021, p. 1; HUMA, *mémoire* (Unifor), publié le 28 avril 2021, p. 4.

209 HUMA, *mémoire* (SCFP), publié le 27 avril 2021, p. 3.

210 HUMA, *Témoignages*, 23 mars 2021, 1730 (Pierre Laliberté).



Plusieurs mémoires présentés au Comité ont souligné l'importance d'adapter la formation aux besoins du marché du travail. Dans son mémoire, la FCEI recommande au gouvernement de « [m]ieux faire connaître les projets et les programmes de formation financés par le régime et les faire mieux correspondre aux besoins et à la réalité d'une petite entreprise » et d'offrir des incitations à la formation (comme l'instauration d'un rabais des cotisations au régime pour compenser les coûts de formation pour les employeurs) afin de les aider à se remettre sur pied après la pandémie²¹¹.

Pour « mieux harmoniser les compétences, les emplois et la formation », l'organisation Conseillers en ressources humaines agréés Canada a fait des recommandations au sujet « d'une solide cartographie pancanadienne des possibilités de formation et d'emploi²¹² ». L'organisation a proposé que les prestations d'AE « pourrai[en]t s'accompagner de mesures de formation visant à développer précisément les compétences dont les employeurs ont besoin », notamment subventionner la formation des travailleurs sans emploi issus d'industries en déclin pour qu'ils puissent acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour travailler dans les industries où la demande de travailleurs est élevée²¹³. Le Conseil du patronat du Québec a précisé que les formations couvertes par le régime d'AE doivent être « courtes, mener à un rehaussement des compétences et être transférables et qualifiantes » et que le développement de la capacité numérique des travailleurs devrait être privilégié²¹⁴.

Rôle de la formation dans le régime d'assurance-emploi

Ce ne sont pas tous les témoins qui ont accordé la même priorité à la formation dans le cadre du régime d'AE. Miles Corak a indiqué que le régime d'AE accorde déjà suffisamment d'argent aux programmes de formation et que les modifications devraient plutôt avoir pour objectif d'offrir « une assurance revenu meilleure et plus complète²¹⁵ ». Pour sa part, lorsqu'il a comparu devant le Comité, le directeur exécutif des Syndicats des métiers de la construction du Canada, Sean Strickland, a reconnu l'importance de la formation, mais a proposé qu'elle soit séparée du régime d'AE, surtout dans le contexte de la reprise après la pandémie. Il a déclaré que cela

211 HUMA, *mémoire* (FCEI), publié le 15 avril 2021, p. 5.

212 HUMA, *mémoire* (CRHA Canada), publié le 27 avril 2021, p. 4 et 5.

213 *Ibid.*, p. 3.

214 HUMA, *mémoire* (CPQ), publié le 28 avril 2021, p. 9.

215 HUMA, *Témoignages*, 23 février 2021, 1630 (Miles Corak).

simplifierait le régime d'AE, tout en donnant accès à la formation à un plus grand nombre de Canadiens²¹⁶.

Tenant compte des témoignages qu'il a entendus, le Comité prend acte de l'importance d'investir dans la formation pour s'assurer que les travailleurs ont les compétences et les connaissances nécessaires pour réussir sur le marché du travail d'aujourd'hui et que les employeurs ont accès à la main-d'œuvre qualifiée dont ils ont besoin. Le Comité recommande donc ce qui suit :

Recommandation 16

Qu'Emploi et Développement social Canada envisage la possibilité d'élargir l'admissibilité à l'assurance-emploi à un plus grand nombre de travailleurs qui suivent une formation, et d'améliorer la prestation de soutien à la formation de l'assurance-emploi proposée (par exemple, en augmentant le taux de remplacement du revenu ou la durée des prestations).

CHAPITRE 6 : INFRASTRUCTURE TECHNOLOGIQUE ET MODERNISATION

Dans le cadre de son étude, le Comité a reçu de nombreux témoignages au sujet du système informatique utilisé pour administrer le régime d'AE et des problèmes qu'il a posés au moment de verser rapidement un soutien du revenu aux Canadiens au début de la pandémie de COVID-19. Le présent chapitre résume ce que le Comité a entendu sur le sujet, y compris les principaux problèmes qui doivent être réglés, ainsi que les plans du gouvernement pour moderniser le système. Il y est également question de la mise en œuvre de la Prestation canadienne d'urgence (PCU) au début de la pandémie et des conséquences qu'elle aura sur les modifications à apporter à l'AE.

Âge et complexité du système

Le chef de la transformation d'EDSC, Benoît Long, a déclaré que les vieux systèmes informatiques du gouvernement fédéral – ceux qui sont utilisés pour administrer l'AE, le Régime de pensions du Canada (RPC) et la Sécurité de la vieillesse (SV) – sont « parmi les plus anciens systèmes de technologie de l'information qui sont encore utilisés à ce jour au Canada », leur âge et leur condition étant « une source constante de préoccupation »

216 HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1620 (Sean Strickland, directeur exécutif, Syndicats des métiers de la construction du Canada).



pour le Ministère. Il a expliqué que le système utilisé pour administrer l'AE date d'il y a 50 ans²¹⁷.

L'une des conséquences de l'âge de ces vieux systèmes est que le processus d'accès aux prestations peut s'avérer complexe et déroutant, ce qui fait en sorte qu'un grand nombre d'Autochtones, de personnes âgées à faible revenu, de personnes handicapées et de membres d'autres groupes vulnérables ne demandent pas les prestations auxquelles ils ont droit. On estime donc que chaque année, 2,5 milliards de dollars de prestations de l'AE, du RPC et de la SV ne sont pas réclamés²¹⁸.

« Le remplacement de nos vieux systèmes ne doit plus être une option à l'étude. Il est crucial que nous poursuivions nos efforts [de remplacer nos vieux systèmes] pour que le gouvernement continue à fonctionner. »

Benoît Long
chef de la transformation, EDSC

M. Long a expliqué qu'une autre conséquence est la complexité accrue du système. Même si de nouveaux investissements dans le système informatique de l'AE ont été faits presque chaque décennie, ce système n'a pas fait l'objet d'une véritable refonte au cours des 50 dernières années²¹⁹. Les changements apportés au régime d'AE au fil du temps ont mené à « un enchevêtrement complexe de règles et de codes²²⁰ ».

Lorsque des mises à jour aux vieux systèmes informatiques sont nécessaires pour tenir compte de nouvelles politiques, « des obstacles technologiques importants ou impossibles à surmonter²²¹ » peuvent se présenter. Par ailleurs, il peut être coûteux de tenter de prolonger la durée de vie de ces systèmes, et une telle mesure pose des risques, notamment des paiements erronés, des fraudes et de possibles pannes du système²²². M. Long a déclaré que « [l]e remplacement de nos vieux systèmes ne doit

217 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1535 (Benoît Long, chef de la transformation, EDSC).

218 EDSC, *État des systèmes actuels d'EDSC*, document d'information présenté au Comité, p. 1.

219 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1605 (Benoît Long).

220 *Ibid.*, 1535.

221 *Ibid.*

222 EDSC, *État des systèmes actuels d'EDSC*, document d'information présenté au Comité, p. 1.

plus être une option à l'étude. Il est crucial que nous poursuivions nos efforts [de remplacer nos vieux systèmes] pour que le gouvernement continue à fonctionner²²³. »

Dans un mémoire présenté au Comité, l'Association canadienne de la paie a convenu qu'il est essentiel de remplacer le vieux système d'AE, indiquant qu'il s'agit d'« une entreprise majeure qui nécessite la participation des intervenants clés qui sont responsables de la gestion des données liées à l'AE, ce qui comprend les employeurs²²⁴ ».

Mise en œuvre de la Prestation canadienne d'urgence et répercussions sur l'assurance-emploi

La Prestation canadienne d'urgence (PCU) a été mise en œuvre pour offrir un soutien du revenu temporaire aux travailleurs qui avaient perdu des revenus en raison de la pandémie de COVID-19. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, la PCU était accompagnée de la Prestation d'assurance-emploi d'urgence. Même s'il s'agit de deux prestations distinctes, elles sont généralement connues collectivement sous le nom de PCU²²⁵.

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité, la ministre Qualtrough a expliqué que le gouvernement a pris une décision stratégique en offrant des prestations par l'entremise de la PCU, entre autres parce que les prestations d'AE n'auraient pas été offertes à tous les travailleurs qui avaient perdu leur emploi en raison de la pandémie²²⁶. Qui plus est, la ministre a mentionné que Service Canada aurait été incapable de traiter efficacement le grand volume de nouvelles demandes en temps voulu²²⁷. M. Long a ajouté, à ce sujet, que le système d'AE aurait été incapable de gérer rapidement les modifications nécessaires²²⁸.

Afin de répondre aux besoins des Canadiens à l'égard d'un soutien de toute urgence, la PCU a été conçue en quelques semaines seulement, à temps pour sa mise en œuvre le

223 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1535 (Benoît Long).

224 HUMA, *mémoire* (Association canadienne de la paie), publié le 28 avril 2021, p. 5.

225 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « *Rapport 6—La Prestation canadienne d'urgence* », 2021 *Rapports de la vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada*, 2021, p. 2.

226 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1540 (l'honorable Carla Qualtrough).

227 *Ibid.*

228 HUMA, *Témoignages*, 18 février 2021, 1610 (Benoît Long).



6 avril 2020²²⁹. Les personnes admissibles à l'AE pouvaient présenter une demande à Service Canada (pour recevoir la Prestation d'assurance-emploi d'urgence), tandis que ceux qui n'y étaient pas admissibles pouvaient présenter une demande à l'ARC (pour recevoir la PCU). Frank Vermaeten, qui représente l'ARC, a expliqué que cette dernière avait utilisé les services existants de technologies de l'information pour s'assurer que les paiements seraient versés en temps opportun²³⁰. Le 4 octobre 2020, lorsque le programme a pris fin, l'ARC et Service Canada avaient traité, au total, 27,56 millions de demandes et accordé en tout 74,08 milliards de dollars en versements de la PCU et de la Prestation d'assurance-emploi d'urgence aux Canadiens²³¹.

Dans un rapport publié en 2021, le Bureau du vérificateur général du Canada, qui a examiné la PCU, a souligné les risques qu'il y avait à privilégier la rapidité de mise en œuvre au lieu de recourir aux stratégies habituelles de confirmation de l'admissibilité. Même si des contrôles préalables au paiement (pour empêcher que des paiements soient versés à des demandeurs qui n'y sont pas admissibles) ont été mis en œuvre après le lancement de la prestation, le rapport indique que l'ARC « aurait pu adopter un contrôle de détection des demandes suspectes dès le lancement de la prestation²³² ». Selon ce rapport, les représentants de l'ARC ont informé le Bureau du vérificateur général du Canada que l'adoption plus rapide de ce contrôle aurait entraîné un retard dans le lancement de la prestation²³³. En ce qui concerne les leçons tirées en lien avec la PCU, la ministre Qualtrough a déclaré que « nous pouvons apprendre [qu'il faut] vraiment trouver le juste équilibre entre le désir de fournir des résultats rapidement et le besoin de prévoir des mesures d'intégrité vigoureuses²³⁴ ».

En réponse aux recommandations figurant dans le rapport du Bureau du vérificateur général du Canada, EDSC et l'ARC se sont engagés à effectuer des évaluations officielles de la mise en œuvre de la PCU et ont indiqué qu'ils entendent effectuer des vérifications

229 BVG, « [Rapport 6—La Prestation canadienne d'urgence](#) », *2021 Rapports de la vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada, 2021*, p. 9.

230 HUMA, [Témoignages](#), 23 février 2021, 1530 (Frank Vermaeten, sous-commissaire, Direction générale de cotisation, de prestation et de service, Agence du revenu du Canada).

231 Gouvernement du Canada, [Statistiques sur la Prestation canadienne d'urgence et le Programme d'assurance-emploi](#).

232 BVG, « [Rapport 6—La Prestation canadienne d'urgence](#) », *2021 Rapports de la vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada, 2021*, p. 11.

233 *Ibid.*, p. 15.

234 HUMA, [Témoignages](#), 15 avril 2021, 1640 (l'honorable Carla Qualtrough).

après paiement, dont les mécanismes seront examinés dans le cadre d'un audit ultérieur du Bureau du vérificateur général du Canada²³⁵.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, le gouvernement a mis en œuvre, à la suite de l'abandon progressif de la PCU, des mesures temporaires pour bonifier le régime d'AE et le rendre plus accessible²³⁶. La ministre Qualtrough a mentionné que plus de 3,9 millions de demandes d'AE ont été reçues entre septembre 2020 et le 15 avril 2021 – soit la date à laquelle elle a comparu devant le Comité²³⁷. Elle a également déclaré que les efforts que le gouvernement déploie par le gouvernement pour moderniser l'AE doivent tenir compte du fait que les prestations temporaires prendront fin en septembre 2021²³⁸.

Modernisation du versement des prestations

M. Long a mentionné que le gouvernement mettra bientôt en œuvre la modernisation du versement des prestations (MVP), qui est « la solution du gouvernement [du Canada] pour respecter l'engagement pris dans le discours du Trône de mettre à niveau les systèmes informatiques obsolètes afin de moderniser la façon dont le gouvernement sert les Canadiens ». La MVP comprendra divers volets, y compris « une plate-forme technologique commune qui rationalise le traitement des prestations, et qui facilite l'introduction et la modification des prestations par le gouvernement et l'accès des Canadiens à celles-ci »²³⁹.

M. Long a expliqué que la MVP sera mise en œuvre une prestation à la fois, sur une période de sept ans, et que le vieux système informatique et le nouveau seront tous deux utilisés pendant cette période²⁴⁰. Compte tenu de la complexité des prestations d'AE, leur intégration ne devrait pas commencer avant 2023-2024²⁴¹. L'honorable Carla Qualtrough a mentionné que des modifications au régime d'AE peuvent tout de même

235 BVG, « [Rapport 6—La Prestation canadienne d'urgence](#) », *2021 Rapports de la vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada*, 2021, p. 16-17 et p. 20.

236 Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi – COVID-19](#).

237 HUMA, [Témoignages](#), 15 avril 2021, 1540 (l'honorable Carla Qualtrough).

238 *Ibid.*

239 EDSC, *État des systèmes actuels d'EDSC*, document d'information présenté au Comité, p. 1.

240 HUMA, [Témoignages](#), 18 février 2021, 1610 (Benoît Long).

241 EDSC, *État des systèmes actuels d'EDSC*, document d'information présenté au Comité, p. 2.



être mises en œuvre avant la transition au nouveau système, mais que le tout doit se faire de manière stratégique, en tenant compte des limites du vieux système²⁴².

Le Comité a entendu qu'il est essentiel de remplacer le vieux système d'AE. En ce qui concerne la modernisation de l'infrastructure technologique de l'AE, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 17

Qu'Emploi et Développement social Canada tienne le Comité informé des progrès réalisés dans le cadre de l'initiative de modernisation du versement des prestations.

CHAPITRE 7 : ADMINISTRATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Dans le cadre de l'étude, des témoins ont fait diverses recommandations au sujet du processus de réforme de l'AE; bon nombre d'entre eux ont réclamé un examen exhaustif du régime²⁴³, tandis que plusieurs ont fait valoir qu'il est nécessaire de mener d'autres consultations, évaluations des coûts et analyses²⁴⁴. Des témoins ont également proposé des modifications relativement à la façon dont l'AE est actuellement administrée. Le présent chapitre porte sur les questions liées à l'administration, y compris la gouvernance du programme, le processus d'appel et la prestation de services aux prestataires et à d'autres intervenants.

Commission de l'assurance-emploi du Canada

Les intervenants ont souligné au Comité que la nomination d'un nouveau commissaire des employeurs à la CAEC (l'organisation responsable de la supervision du régime d'AE) devrait être considérée comme une priorité. Ce poste est vacant depuis janvier 2021²⁴⁵. Le Conseil canadien des pêches a expliqué ce qui suit :

242 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1645 (l'honorable Carla Qualtrough).

243 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1655 (Carl Pursey); HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1535 (Leah Nord); HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1545 (Pam Frache); HUMA, *mémoire* (ACORN Canada), publié le 6 avril 2021, p. 1.

244 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1705 (Corinne Pohlmann); HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1540 (Leah Nord); HUMA, *mémoire* (Association canadienne des constructeurs d'habitations), publié le 30 avril 2021.

245 Voir HUMA, *mémoire* (CRHA Canada), publié le 27 avril 2021, p. 7; HUMA, *mémoire* (Conseil canadien des pêches), publié le 28 avril 2021, p. 2; HUMA, *Témoignages*, 22 avril 2021, 1545 (Leah Nord).

[L]e rôle du commissaire à l'assurance-emploi pour les employeurs est essentiel pour que notre voix, représentant les employeurs, soit entendue haut et fort lors des consultations sur le [régime] d'assurance-emploi. Tant et aussi longtemps que ce poste demeurera vacant, nous aurons bien du mal à nous faire entendre à voix égale, en particulier à l'heure actuelle, compte tenu des innombrables enjeux liés à la pandémie²⁴⁶.

Le Conseil a recommandé que le prochain commissaire des employeurs soit nommé et qu'il entre en fonction « avant le début des consultations sur [les modifications actuelles et futures du régime d'AE²⁴⁷] ». Lorsqu'elle a comparu devant le Comité, la ministre Qualtrough a déclaré que le processus de nomination d'un nouveau commissaire des employeurs est en cours, sans toutefois donner d'échéancier précis²⁴⁸.

Le Comité a entendu qu'en ce qui concerne la surveillance du régime d'AE, il est impératif que les intérêts des employés et des employeurs soient représentés, et cela sera particulièrement important lorsque le gouvernement lancera les consultations sur la réforme de l'AE. Il a entendu également que la nomination d'un commissaire des employeurs doit être une priorité. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

« [L]e rôle du commissaire à l'assurance-emploi pour les employeurs est essentiel pour que notre voix, représentant les employeurs, soit entendue haut et fort lors des consultations sur le [régime] d'assurance-emploi. Tant et aussi longtemps que ce poste demeurera vacant, nous aurons bien du mal à nous faire entendre à voix égale, en particulier à l'heure actuelle, compte tenu des innombrables enjeux liés à la pandémie. »

Mémoire de Conseil canadien des pêches

246 HUMA, *mémoire* (Conseil canadien des pêches), publié le 28 avril 2021, p. 2.

247 *Ibid.*

248 HUMA, *Témoignages*, 15 avril 2021, 1620 (l'honorable Carla Qualtrough).



Recommandation 18

Qu'Emploi et Développement social Canada nomme sans tarder un commissaire des employeurs à la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

Service à la clientèle

Le Comité a appris que les services offerts directement aux clients doivent être plus pertinents et accessibles. Carl Pursey, qui représente la Prince Edward Island Federation of Labour, a fait valoir que « [n]ous devrions [...] protéger le droit des francophones à l'extérieur du Québec de recevoir des services en français de la part du gouvernement²⁴⁹ ». Des témoins ont aussi recommandé des moyens de rendre les services plus accessibles pour les prestataires qui ne maîtrisent pas très bien l'anglais ou le français²⁵⁰. En outre, des témoins ont indiqué que Service Canada doit s'assurer que les services soient accessibles aux personnes qui se heurtent à des difficultés pour accéder à Internet, notamment les personnes âgées, celles qui vivent dans la pauvreté et celles qui ont fait des études secondaires ou moins²⁵¹.

Des témoins ont aussi soulevé des préoccupations en ce qui concerne la qualité des services reçus en personne, dans les bureaux de Service Canada, et au téléphone. Par exemple, dans son mémoire, l'organisation Don Valley Community Legal Services indique que le personnel peut souvent apporter une aide uniquement pour les fonctions les plus élémentaires liées à l'AE, et elle a recommandé que le gouvernement s'assure que les agents de Service Canada reçoivent la formation nécessaire pour répondre aux questions des prestataires et leur donner des conseils²⁵². Selon l'organisation, « [I]es agents de première ligne ont besoin d'une formation beaucoup plus poussée sur les questions fondamentales du droit de l'emploi, du travail et des droits de la personne²⁵³ ».

249 HUMA, *Témoignages*, 9 mars 2021, 1650 (Carl Pursey).

250 Voir, par exemple HUMA, *mémoire* (Don Valley Community Legal Services), publié le 29 avril 2021, p. 4; et HUMA, *mémoire* (Réseau des droits des migrants), publié le 27 avril 2021, p. 8.

251 HUMA, *mémoire* (Durham Community Legal Clinic), publié le 28 avril 2021, p. 5; HUMA, *mémoire* (Réseau des droits des migrants), publié le 27 avril 2021, p. 8; HUMA, *mémoire* (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021, p. 5; HUMA, *mémoire* (Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador), publié le 26 avril 2021, p. 10.

252 HUMA, *mémoire* (Don Valley Community Legal Services), publié le 29 avril 2021, p. 4.

253 *Ibid.*, p. 5.

En 2019, le Bureau du vérificateur général du Canada a publié un rapport portant sur l'accessibilité et la rapidité des services des centres d'appels de plusieurs ministères fédéraux, y compris le centre d'appels de l'AE d'EDSC. Le vérificateur général a recommandé qu'EDSC examine son mode de gestion des appels entrants pour améliorer l'accès aux agents pour les appelants²⁵⁴. Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, la FCEI a indiqué qu'il faut « [a]méliorer le service à la clientèle dans les centres d'appels de Service Canada » pour réduire la paperasserie imposée aux employeurs²⁵⁵. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le chef de la transformation d'EDSC, Benoît Long, a déclaré que le gouvernement a fait des investissements pour améliorer l'accès aux agents, y compris à la suite de l'augmentation du volume d'appels pendant la pandémie de COVID-19²⁵⁶.

En outre, diverses organisations ont recommandé que le système d'agents de liaison de l'AE soit rétabli²⁵⁷. Les agents de liaison étaient chargés de donner de l'information aux clients au sujet de l'AE et d'autres services, d'organiser des séances d'information en groupe dans les milieux de travail et d'aider les travailleurs à remplir leurs demandes d'AE en cas de mises à pied massives²⁵⁸. La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec a expliqué qu'avant l'élimination de ces postes, en 2013, « les organismes d'aide, les personnes avocates et les personnes représentantes syndicales de chômeurs et chômeuses pouvaient communiquer avec un agent de liaison chargé des relations avec ces intervenants ». Ces agents de liaison assuraient un lien direct entre les intervenants et la bureaucratie, contribuant à régler de manière informelle certains problèmes et faisant ainsi en sorte que moins de prestataires avaient recours au processus d'appel²⁵⁹. Le rétablissement des postes d'agent de liaison avait également été recommandé par le Comité en 2016, dans son rapport intitulé *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*²⁶⁰.

254 BVG, « [Rapport 1 — Les centres d'appels](#) », *Printemps 2019 – Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada*, 2019.

255 HUMA, [mémoire](#) (FCEI), publié le 15 avril 2021, p. 6.

256 HUMA, [Témoignages](#), 18 février 2021, 1605 (Benoît Long).

257 Voir, par exemple HUMA, [mémoire](#) (SMCC), publié le 31 mars 2021, p. 2; HUMA, [mémoire](#) (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 9; HUMA, [mémoire](#) (Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi), publié le 20 avril 2021, p. 5; HUMA, [mémoire](#) (Community Unemployed Help Centre et Unemployed Workers Help Centres), publié le 28 avril 2021.

258 CAEC, [Assurance-emploi : Rapport de contrôle et d'évaluation 2002](#), 31 mars 2003, p. 44.

259 HUMA, [mémoire](#) (FTQ), publié le 11 mars 2021, p. 9.

260 HUMA, [Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme](#), troisième rapport, juin 2016, p. 34.



Le Comité estime que pour que les prestations d'AE soient véritablement accessibles, les prestataires actuels et futurs de l'AE, ainsi que les organisations qui les représentent, doivent pouvoir obtenir les renseignements et l'aide dont ils ont besoin en temps opportun. Qui plus est, ces renseignements ou cette aide doivent être offerts de manière à ne pas créer d'obstacles supplémentaires. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 19

Qu'Emploi et Développement social Canada améliore la qualité et l'accessibilité des services offerts directement aux clients par Service Canada à ceux qui présentent une demande d'assurance-emploi et aux prestataires de l'assurance-emploi, notamment :

- **en révisant les documents de communication et les pratiques de service à la clientèle existants pour veiller à ce que les personnes à faible revenu, les personnes âgées, les personnes aux prises avec des barrières linguistiques et d'autres groupes vulnérables ne se heurtent pas à des obstacles indus lorsqu'ils tentent d'accéder aux prestations d'assurance-emploi;**
- **en améliorant la formation pour veiller à ce que les agents de Service Canada soient préparés à répondre à des demandes détaillées des prestataires sur les règles et les exigences de l'assurance-emploi.**

Recommandation 20

Qu'Emploi et Développement social Canada rétablisse les postes d'agents de liaison de l'assurance-emploi pour mieux appuyer les prestataires de l'assurance-emploi et les organisations de première ligne qui leur viennent en aide.

CONCLUSION

Dans le cadre de son étude de régime d'AE, le Comité a entendu de nombreux témoignages oraux et a reçu quantité de témoignages écrits de hauts fonctionnaires fédéraux, de représentants de groupes de défense d'intérêts ainsi que de représentants de syndicats et d'entreprises, sur les principales difficultés associées au régime ainsi que sur les éléments à prendre en considération au moment d'apporter des modifications. Même si la pandémie de COVID-19 a remis au premier plan l'urgence de discuter de l'accessibilité, de la suffisance et de l'adaptabilité du régime d'AE, plusieurs témoins ont

réitéré les préoccupations qui avaient déjà été exprimées lors de l'étude du régime d'AE que le Comité a effectuée en 2016²⁶¹.

Dans le présent rapport, le Comité formule des recommandations sur les prestations régulières et les prestations spéciales, ainsi que sur divers autres sujets touchant au régime d'AE. Le Comité sait que dans le budget de 2021, le gouvernement a proposé d'investir 5 millions de dollars sur deux ans pour mener des consultations ciblées auprès des intervenants sur les modifications à long terme à apporter au régime²⁶². Le Comité souhaite que la présente étude, bien qu'elle ne soit pas exhaustive, serve de fondement à des modifications permanentes s'appuyant sur des faits.

261 HUMA, *Exploration des conséquences des récents changements à l'assurance-emploi et des moyens d'améliorer l'accès au programme*, troisième rapport, juin 2016.

262 Gouvernement du Canada, *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience*, budget de 2021, p. 99.

ANNEXE A : GLOSSAIRE DÉTAILLÉ DE TERMES CHOISIS

EMPLOI ASSURABLE ET HEURES D'EMPLOI ASSURABLE

Un emploi est assurable lorsqu'il est exercé pour le compte d'un ou de plusieurs employeurs, y compris le gouvernement et les Forces canadiennes. Depuis 2010, les travailleurs indépendants qui s'inscrivent volontairement au régime d'assurance-emploi ont également accès aux prestations spéciales. L'accumulation d'un certain nombre d'heures d'emploi assurable est l'un des critères d'admissibilité aux prestations régulières et aux prestations spéciales de l'assurance-emploi¹.

Parmi les emplois non assurables, mentionnons les emplois temporaires dans le secteur de l'agriculture, du divertissement ou des opérations de sauvetage; l'emploi en tant que membre d'un ordre religieux qui a fait vœu de pauvreté; l'emploi d'une personne au service d'une personne morale si cette personne contrôle plus de 40 % des actions avec droit de vote de cette personne morale; et, sous réserve de certaines conditions, un emploi à l'extérieur du Canada².

MAXIMUM DE LA RÉMUNÉRATION ASSURABLE

Le maximum de la rémunération annuelle assurable est le revenu à concurrence duquel les cotisations d'assurance-emploi sont versées et les prestations d'assurance-emploi, calculées. Il augmente annuellement en fonction de la hausse de la rémunération hebdomadaire moyenne publiée par Statistique Canada. Le maximum de la rémunération annuelle assurable pour 2021 est de 56 300 \$³.

1 L'emploi assurable est défini au par. 5(1) de la [Loi sur l'assurance-emploi](#) [LAE] et aux art. 2 à 6 du [Règlement sur l'assurance-emploi](#) [RAE].

La partie VII.1 de la LAE définit les paramètres relatifs aux prestations pour les travailleurs indépendants. Voir aussi Gouvernement du Canada, [Guide de la détermination de l'admissibilité Chapitre 24 – Prestations pour les travailleurs indépendants](#) et [Prestations de l'assurance-emploi pour les travailleurs autonomes : Ce qu'offre ce programme](#).

2 Voir, au par. 5(2) de la LAE et aux art. 7, 8 et 9 du RAE, les autres emplois qui ne sont pas des emplois assurables.

3 L'art. 4 de la LAE définit les paramètres relatifs à la détermination du maximum de la rémunération annuelle assurable. Voir aussi Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef,

PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

La période de référence est, dans la plupart des cas, la période de 52 semaines précédant le début de la période de prestations. Au cours de la période de référence, la personne qui demande des prestations doit avoir occupé un emploi assurable pendant un certain nombre d'heures pour pouvoir recevoir des prestations. Si une autre période de prestations a débuté au cours des 52 semaines précédentes, la période de référence est plus courte et commence au début de la dernière période de prestations.

La période de référence peut être prolongée du nombre de semaines (jusqu'à un maximum de 104) pendant lesquelles le prestataire n'a pas occupé un emploi assurable pour un certain nombre de motifs, comme une maladie, une blessure, une mise en quarantaine ou une grossesse; de l'aide reçue dans le cadre d'une prestation d'emploi; des paiements reçus pour retrait préventif en vertu d'une loi provinciale (dans le cas des femmes enceintes et des nouvelles mères). Pendant la pandémie de COVID-19, la période de référence est aussi prolongée pour les personnes qui touchent des prestations d'urgence⁴.

TAUX DE COTISATION

Conformément au paragraphe 66(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la Commission fixe, pour chaque année, le taux de cotisation de manière à ce que le montant des cotisations à verser soit juste suffisant pour faire en sorte que, à la fin de la période de sept ans commençant au début de cette année, le total des sommes portées au crédit du Compte des opérations de l'assurance-emploi après le 31 décembre 2008 soit égal au total des sommes portées au débit de ce compte après cette date. Le taux de cotisation ainsi calculé est le taux d'équilibre prévu sur sept ans⁵.

Dans le cadre de sa réponse économique à la COVID-19, le gouvernement a annoncé qu'il gèle le taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 2021 au taux de cotisation de 2020, soit 1,58 \$ par tranche de 100 \$ de gains assurables⁶.

Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi; et Gouvernement du Canada, *Taux de cotisation à l'AE et maximums*.

4 LAE, art. 8. Voir aussi Gouvernement du Canada, *Guide de la détermination de l'admissibilité Chapitre 1 - Section 3*; Emploi et Développement social Canada [EDSC], *Assurance-emploi – COVID-19*.

5 Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, *Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi*.

6 *Ibid.*

TAUX DE PRESTATIONS ET TAUX DE REMPLACEMENT DU REVENU

Les prestations hebdomadaires équivalent à 55 % de la rémunération assurable des prestataires (ou à 33 % s'ils demandent des prestations parentales prolongées) pendant leurs meilleures semaines variables au cours de la période de référence (généralement 52 semaines), jusqu'à concurrence d'un montant maximal. Ce taux de 55 % est souvent appelé « taux de remplacement du revenu ». Le nombre de meilleures semaines utilisé pour le calcul est déterminé en fonction du taux de chômage régional et de 14 à 22 semaines de rémunération assurable (voir le tableau au paragraphe 14(2) de la Loi sur l'assurance-emploi). Pour sa part, le montant maximal pouvant être versé est déterminé en fonction du maximum de la rémunération annuelle assurable. Par exemple, pour 2021, ce montant est de 56 300 \$, ce qui signifie qu'un prestataire peut recevoir jusqu'à 595 \$ par semaine (ou 357 \$ s'il demande des prestations parentales prolongées)⁷.

Il convient de noter que la prestation minimale a été fixée à 500 \$ par semaine (ou à 300 \$ si le prestataire demande des prestations parentales prolongées) au titre des mesures temporaires prises en réponse à la COVID-19, si ce montant est supérieur à ce que les prestations du demandeur seraient autrement⁸. Les demandeurs peuvent aussi avoir droit au supplément familial de l'assurance-emploi et à un régime de prestations supplémentaires fourni par l'employeur qui couvrent en partie ou en totalité, la différence entre le taux des prestations d'assurance-emploi et le salaire de l'employé⁹.

7 LAE, art. 9, par. 10(2) et art. 14. Voir aussi Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, [Rapport actuariel 2021 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi](#).

8 EDSC, [Assurance-emploi – COVID-19](#).

9 RAE, art. 37. Voir aussi Gouvernement du Canada, [Guide à l'intention des employeurs qui offrent à leurs employés des prestations supplémentaires de chômage](#).

ANNEXE B : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PRESTATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI

Tableau B.1 – Tableau récapitulatif des prestations d’assurance-emploi

Type de prestations	Situation	Norme d’admissibilité pour l’emploi assurable	Durée des prestations	Mesures temporaires clés en vigueur jusqu’en septembre 2021*
Régulières	Chômeurs qui ont un motif valable de cesser de travailler et qui sont à la recherche d’un emploi convenable ou qui veulent se recycler, dans certains cas	De 420 à 700 heures selon le taux de chômage régional de chômage	De 14 à 45 semaines	Accès à un crédit unique de 300 heures assurables Établissement du taux de chômage minimal à 13,1 % pour toutes les régions du Canada. Les prestataires peuvent donc recevoir un minimum de 26 semaines de prestations. Prolongation des prestations régulières de l’AE jusqu’à 50 semaines.
De maternité	Personnes qui ne sont plus disponibles pour travailler parce qu’elles sont enceintes ou qu’elles ont accouché récemment	600 heures	15 semaines	Accès à un crédit unique de 480 heures assurables
Parentales (option standard)	Personnes qui prennent soin de leur nouveau-né ou de l’enfant qu’elles viennent d’adopter	600 heures	35 semaines (plus 5 semaines supplémentaires lorsque les prestations sont partagées)	Accès à un crédit unique de 480 heures assurables
Parentales (option prolongée)	Personnes qui prennent soin de leur nouveau-né ou de l’enfant qu’elles viennent d’adopter	600 heures	61 semaines (plus 8 semaines supplémentaires lorsque les prestations sont partagées)	Accès à un crédit unique de 480 heures assurables

De maladie	Personnes qui ne sont plus disponibles pour travailler en raison d'une maladie, d'une blessure ou d'une mise en quarantaine	600 heures	15 semaines	Accès à un crédit unique de 480 heures assurables
De compassion	Personnes qui fournissent des soins à une autre personne de tout âge ayant besoin de soins de fin de vie	600 heures	26 semaines	Accès à un crédit unique de 480 heures assurables
Pour proches aidants d'enfants (anciennement, pour aidants d'enfants gravement malades)	Personnes qui fournissent des soins ou du soutien à une personne gravement malade ou blessée âgée de moins de 18 ans	600 heures	35 semaines	Accès à un crédit unique de 480 heures assurables
Pour proches aidants d'adultes	Personnes qui fournissent des soins ou du soutien à une personne gravement malade ou blessée âgée de 18 ans ou plus	600 heures	15 semaines	Accès à un crédit unique de 480 heures assurables
De pêcheur (régulières)	Pêcheurs indépendants sans travail	Valeur des prises entre 2 500 \$ et 4 200 \$ selon le taux de chômage régional	26 semaines par saison (estivale ou hivernale)	Établissement du taux de chômage minimal à 13,1 % pour toutes les régions du Canada. Les prestataires n'ont donc besoin que de 2 500 \$ de rémunération pour avoir droit aux prestations.
De travail partagé	Employeurs évitant les mises à pied lorsque leurs activités ralentissent pour des raisons indépendantes de leur volonté, et ayant dressé un plan de relance et conclu une entente de travail partagé	De 420 à 700 heures selon le taux de chômage régional	De 6 à 26 semaines, avec possibilité de prolongation de 12 semaines s'il y a lieu (maximum de 38 semaines)	Augmentation de la durée maximale des prestations de 38 à 76 semaines D'autres mesures temporaires s'appliquent.**

Notes : * Les mesures temporaires clés énoncées dans ce tableau ne comprennent pas les mesures figurant dans le [projet de loi C-30, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 avril 2021 et mettant en œuvre d'autres mesures](#) (titre abrégé : Loi n° 1 d'exécution du budget de 2021), 43^e législature, 2^e session. Le projet de loi C-30 a été présenté à la fin de l'étude du Comité; par conséquent, il n'en est pas fait mention dans les témoignages. Pour en savoir plus sur les mesures temporaires mises en œuvre en réponse à la COVID-19, voir Gouvernement du Canada, [Assurance-emploi – COVID-19](#).

** Pour en savoir plus, voir : Gouvernement du Canada, [Programme de Travail partagé – COVID-19](#).

Source : Tableau préparé par les auteurs à partir de données tirées d'Emploi et Développement social Canada, « [Chapitre 2 : Incidence et efficacité des prestations d'assurance-emploi \(Partie I de la Loi sur l'assurance-emploi\), Tableau 1 – Sommaire des types de prestations d'assurance-emploi](#) », *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice financier commençant le 1^{er} avril 2018 et se terminant le 31 mars 2019*.

ANNEXE C : TAUX DE COTISATION À L'ASSURANCE-EMPLOI ET MAXIMUMS

Tableau C.1 : Taux de cotisation à l'assurance-emploi et maximums à l'échelle fédérale

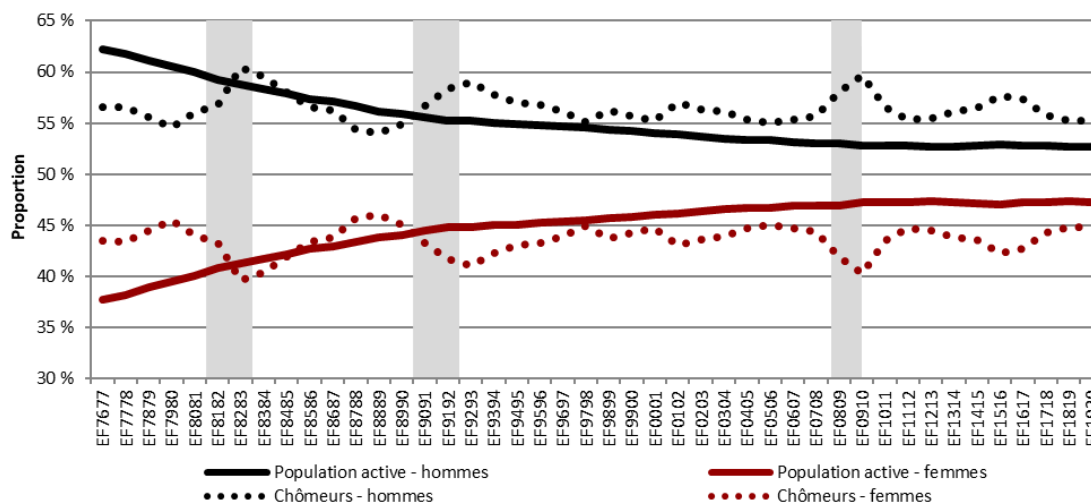
Année	Rémunération assurable annuelle maximale	Taux (%)	Cotisation annuelle maximale de l'employé	Cotisation annuelle maximale de l'employeur
2021	56 300 \$	1,58	889,54 \$	1 245,36 \$
2020	54 200 \$	1,58	856,36 \$	1 198,90 \$
2019	53 100 \$	1,62	860,22 \$	1 204,31 \$
2018	51 700 \$	1,66	858,22 \$	1 201,51 \$
2017	51 300 \$	1,63	836,19 \$	1 170,67 \$
2016	50 800 \$	1,88	955,04 \$	1 337,06 \$
2015	49 500 \$	1,88	930,60 \$	1 302,84 \$
2014	48 600 \$	1,88	913,68 \$	1 279,15 \$
2013	47 400 \$	1,88	891,12 \$	1 247,57
2012	45 900 \$	1,83	839,97 \$	1 175,96 \$
2011	44 200 \$	1,78	786,76	1 101,46 \$
2010	43 200 \$	1,73	747,36 \$	1 046,30 \$
2009	42 300 \$	1,73	731,79 \$	1 024,51 \$
2008	41 100 \$	1,73	711,03 \$	995,44 \$
2007	40 000 \$	1,8	720,00 \$	1 008,00 \$
2006	39 000 \$	1,87	729,30 \$	1 021,02 \$
2005	39 000 \$	1,95	760,50 \$	1 064,70 \$
2004	39 000 \$	1,98	772,20 \$	1 081,08 \$
2003	39 000 \$	2,1	819,00 \$	1 146,60 \$
2002	39 000 \$	2,2	858,00 \$	1 201,20 \$

Année	Rémunération assurable annuelle maximale	Taux (%)	Cotisation annuelle maximale de l'employé	Cotisation annuelle maximale de l'employeur
2001	39 000 \$	2,25	877,50 \$	1 228,50 \$
2000	39 000 \$	2,4	936,00 \$	1 310,49 \$
1999	39 000 \$	2,55	994,50 \$	1 392,30 \$
1998	39 000 \$	2,7	1 053,00 \$	1 474,20 \$

Source : Gouvernement du Canada, [*Taux de cotisation à l'AE et maximums.*](#)

ANNEXE D : CONSIDÉRATIONS LIÉES À L'ÉQUITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES POUR CE QUI EST DE LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE

Figure D.1 – Répartition de la population active et des chômeurs selon le sexe,
Canada, 1976-1977 à 2019-2020



Source : Emploi et Développement social Canada, [*Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice financier commençant le 1^{er} avril 2019 et se terminant le 31 mars 2020*](#), Chapitre 1 : Contexte du marché du travail, 2021, graphique 7.

ANNEXE E

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère de l'Emploi et du Développement social</p> <p>Benoît Long, chef de la transformation</p> <p>Andrew Brown, directeur général Politiques de l'assurance-emploi, Direction générale des Compétences et de l'emploi</p> <p>Michael MacPhee, directeur général Direction du traitement des prestations d'assurance emploi, Direction générale des prestations et des services intégrés, Service Canada</p>	2021/02/18	17
<p>À titre personnel</p> <p>Miles Corak, professeur d'économie Graduate Center, City University of New York</p>	2021/02/23	18
<p>Agence du revenu du Canada</p> <p>Annette Butikofer, sous-commissaire et dirigeante principale de l'information Direction générale de l'informatique</p> <p>Frank Vermaeten, sous-commissaire Direction générale de cotisation, de prestation et de service</p>	2021/02/23	18
<p>Institut C.D. Howe</p> <p>Parisa Mahboubi, analyste principale de la politique</p>	2021/02/23	18
<p>Statistique Canada</p> <p>Josée Bégin, directrice générale Marché du travail, de l'éducation et du bien-être socio-économique</p> <p>Vincent Dale, directeur Centre de l'information sur le marché du travail</p>	2021/02/23	18

Organismes et individus	Date	Réunion
Associated Designers of Canada Kenneth MacKenzie, président	2021/03/09	20
Congrès du travail du Canada Hassan Yussuff, président Chris Roberts, directeur Politiques sociales et économiques	2021/03/09	20
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec Denis Bolduc, secrétaire général	2021/03/09	20
Prince Edward Island Federation of Labour Carl Pursey, président	2021/03/09	20
À titre personnel Evelyn Forget, professeure Université du Manitoba	2021/03/23	23
Commission de l'assurance-emploi du Canada Pierre Laliberté, commissaire des travailleurs et travailleuses	2021/03/23	23
Chambre de commerce du Canada Leah Nord, directrice principale Stratégies en matière d'effectifs et croissance inclusive	2021/04/15	26
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante Corinne Pohlmann, vice-présidente principale Affaires nationales et partenariats	2021/04/15	26

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère de l'Emploi et du Développement social</p> <p>L'hon. Carla Qualtrough, C.P., députée, ministre de l'emploi, du développement de la main-d'œuvre et de l'inclusion des personnes handicapées</p> <p>Graham Flack, sous-ministre Emploi et Développement social</p> <p>Lori MacDonald, sous-ministre déléguée principale Emploi et Développement social, et cheffe de l'exploitation pour Service Canada</p> <p>Cliff C. Groen, sous-ministre adjoint principal Direction générale des prestations et des services intégrés, Service Canada</p> <p>Elisha Ram, sous-ministre adjoint délégué Direction générale des compétences et de l'emploi</p>	2021/04/15	26
<p>À titre personnel</p> <p>Marie-Hélène Dubé, criminologue et fondatrice Campagne 15 semaines, ce n'est pas assez</p> <p>David Gray, professeur d'économie Université d'Ottawa</p>	2021/04/20	27
<p>Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail</p> <p>Kimmyanne Brown, coordonnatrice droits du travail</p> <p>Ruth Rose-Lizée, membre</p>	2021/04/20	27
<p>Conseil national des chômeurs et chômeuses</p> <p>Pierre Céré, porte-parole</p>	2021/04/20	27
<p>Chambre de commerce du Canada</p> <p>Leah Nord, directrice principale Stratégies en matière d'effectifs et croissance inclusive</p>	2021/04/22	28
<p>Syndicats des métiers de la construction du Canada</p> <p>Sean Strickland, directeur exécutif</p>	2021/04/22	28
<p>Workers' Action Centre</p> <p>Pam Frache, organisatrice</p>	2021/04/22	28

ANNEXE F

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

ACORN Canada

Action-Chômage Côte-Nord

Adopt4Life et Conseil d'adoption du Canada

Association canadienne de la paie

Association canadienne des constructeurs d'habitations

Brown, Philip

Community Legal Assistance Society

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien des pêches

Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail

Conseil du patronat du Québec

Conseil national des chômeurs et chômeuses

Conseillers en ressources humaines agréés Canada

Corak, Miles

Don Valley Community Legal Services

Dubé, Marie-Hélène

Durham Community Legal Clinic

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération des chambres de commerce du Québec

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Ingénieurs Canada

Inter-Provincial EI Working Group

Lieu d'Actions et de Services Travaillant dans l'Unité avec les Sans-Emploi du Saguenay

Migrant Rights Network

Mouvement Action Chômage Lac-Saint-Jean

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi - réseau québécois

Newfoundland and Labrador Federation of Labour

Services juridiques collectifs

Société canadienne de la sclérose en plaques

Syndicat canadien de la fonction publique

Syndicats des métiers de la construction du Canada

Unemployed Workers Help Centre

Unifor

Vuleta, Lana

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 17, 18, 20, 23, 26 à 28, 39 et 40](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Sean Casey

PCC – Rapport complémentaire

Le Parti conservateur du Canada (PCC) soutient des réformes sensées au régime d'assurance-emploi (AE) pour mieux aider les salariés, les travailleurs autonomes, les petites entreprises et tous les employeurs.

Les cotisations à l'AE doivent rester abordables pour les travailleurs et les employeurs. Les conservateurs rejettent catégoriquement les cotisations obligatoires des travailleurs autonomes et des autres petites entreprises. De nombreuses entreprises se sont considérablement endettées pendant la pandémie et ne peuvent pas se permettre les milliers de dollars de coûts additionnels que des cotisations obligatoires à l'AE imposeraient.

Il est inquiétant que lors de son témoignage, la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées n'ait pas écarté les cotisations obligatoires destructrices d'emplois pour les travailleurs autonomes.

La modernisation de l'AE n'est pas une priorité pour les libéraux

L'introduction de la Prestation canadienne d'urgence (PCU) comme programme de remplacement du revenu, distinct de l'AE, en mars 2020 découle directement de l'échec du gouvernement libéral à tenir sa promesse électorale de 2015 de moderniser le régime d'AE. En avril 2020, la ministre de l'Emploi a pris la décision calculée qui a amené l'Agence du revenu du Canada ainsi qu'Emploi et Développement social Canada de verser 500 millions de dollars de PCU à des demandeurs non admissibles. Certains demandeurs ont reçu des paiements en double par erreur, et d'autres ont menti sur leur situation d'emploi et ont intentionnellement commis une fraude.

La pratique habituelle des ministères consiste à faire un contrôle préalable aux paiements pour les programmes de cette ampleur. Le contrôle préalable aux paiements est nécessaire pour prévenir la fraude. Cependant, sous les directives de ce gouvernement libéral, le système de versement de la PCU a omis cette importante exigence de contrôle de la fraude à des fins de rapidité. Cette négligence découle de l'échec de ce gouvernement à tenir sa promesse de moderniser le système informatique. L'incapacité des libéraux de moderniser le régime d'AE a mis des centaines de millions de dollars dans les poches de gens qui ne sont pas admissibles. C'est inacceptable et c'est un manque de respect pour les contribuables.

En réponse à une vérification de gestion du programme de la PCU par la vérificatrice générale du Canada, un haut responsable ministériel a dit que les paiements de 500 millions de dollars à des personnes inadmissibles étaient « un critère de conception connu » et que « ce n'était pas une erreur ». Il a ajouté que quand la PCU a été créée, le gouvernement et la ministre de l'Emploi savaient « qu'il n'était pas possible, compte tenu du temps alloué, de faire un rapprochement en temps réel entre les deux systèmes ».

Un gouvernement conservateur traiterait en priorité la modernisation de l'AE afin de rétablir la responsabilisation et le respect de l'argent des contribuables. Nous assurerions que ces prestations essentielles sont versées rapidement aux honnêtes citoyens, non pas aux gens qui ne sont pas admissibles.

Augmenter la prestation de maladie de l'AE

Les conservateurs reconnaissent, comme d'autres membres du Comité, que la prestation de maladie de 15 semaines doit être améliorée afin de mieux servir les Canadiens. Les conservateurs soutiennent les demandes d'organisations comme la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et 15 Semaines d'augmenter la prestation de maladie de l'AE à 52 semaines. Ce changement essentiel permettrait de mieux soutenir les Canadiens alors qu'ils se remettent de maladies graves comme un cancer et des complications médicales liées à la COVID-19. La proposition des libéraux d'offrir une prestation de maladie de 26 semaines d'ici l'été 2022 est inadéquate et exclurait des dizaines de milliers de Canadiens qui ont déjà épuisé les prestations de 15 semaines existantes.

Recommandation : Qu'Emploi et Développement social Canada, en consultation avec des groupes d'employés et d'employeurs, prolonge la durée maximale de la prestation de maladie de l'assurance-emploi à 52 semaines afin de s'assurer que les travailleurs ont suffisamment de temps pour se rétablir pleinement avant de retourner travailler.

Le refus des libéraux de verser des prestations de maternité pénalise les femmes

La majorité des rapports réaffirment que les conséquences économiques de la pandémie touchent les femmes de façon disproportionnée. De façon honteuse, dès le début de la pandémie, les femmes enceintes et les nouveaux parents ont été laissés pour compte en raison des lacunes de la réponse du gouvernement libéral. Les conservateurs exigent que le gouvernement agisse afin de répondre aux enjeux critiques comme le chômage à long terme et les politiques discriminatoires qui empêchent les femmes enceintes de réclamer des prestations de maternité et parentales.

Les femmes sont sujettes à des périodes de chômage plus longues en raison des confinements et des ordonnances de rester à la maison, qui touchent les secteurs à prédominance féminine comme les services alimentaires, la vente au détail et les services personnels, ou tout autre domaine ne permettant pas le télétravail.

Les femmes enceintes qui touchent actuellement des prestations régulières de l'AE et qui ne peuvent pas travailler n'ont pas les heures assurables requises pour toucher les pleines prestations de maternité et parentales et peuvent être obligées de retourner travailler quelques semaines avant de donner naissance à leur enfant. Leur famille compte sur leurs prestations de maternité, alors qu'elles prennent soin de leur nouveau-né à la maison. Pour des raisons indépendantes de leur volonté, les femmes enceintes ont un soutien financier réduit et sont obligées de retourner sur un marché du travail décimé des mois plus tôt que prévu. De nombreuses femmes enceintes cherchent du travail dans un autre domaine afin de gagner les centaines d'heures assurables pour faire une nouvelle demande de prestations de maternité.

C'est une honte nationale que ces femmes, même si elles cotisent au régime d'assurance-emploi depuis des années, soient inadmissibles aux prestations de maternité et obligées de réduire un

temps précieux avec leur nouveau-né afin de retourner travailler pour subvenir aux besoins de leur famille.

Le temps que les mères passent avec leur nouveau-né est très spécial. C'est pourquoi les conservateurs pressent le gouvernement libéral de permettre immédiatement aux femmes enceintes et aux nouvelles mères qui touchent actuellement des prestations d'AE de recevoir les pleines prestations de maternité, peu importe le nombre d'heures assurables travaillées.

Recommandation : Le temps que les mères passent avec leur nouveau-né et très spécial. Emploi et Développement social Canada doit permettre immédiatement aux femmes enceintes et aux nouvelles mères qui touchent actuellement des prestations d'AE de recevoir les pleines prestations de maternité et parentales, peu importe le nombre d'heures assurables travaillées, comme mesure temporaire pendant la pandémie.

L'URGENCE D'AGIR

OPINION COMPLÉMENTAIRE ÉMISE PAR LE BLOC QUÉBÉCOIS À L'ÉGARD DE L'EXAMEN DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

INTRODUCTION

Le Bloc Québécois remercie les membres du Comité permanent des ressources humaines, le personnel de la Bibliothèque du Parlement ainsi que tous les témoins et les personnes, physiques ou morales, qui ont remis un mémoire, pour leur participation essentielle à cette étude.

La nécessité de l'entreprendre relevait à la fois de causes profondes et de causes plus immédiates. Rappelons-les brièvement. Depuis plus d'une quinzaine d'années maintenant, il n'y a guère eu d'examen complet du régime de l'assurance-emploi. En 2004, le comité avait entrepris une grande étude sur la question. En 2016, il s'était penché sur le saccage de l'assurance-emploi et certains éléments de ces travaux sont reflétés par la présente étude, sans toutefois aller suffisamment loin dans le passé. Ce dernier examen est venu clore un chapitre douloureux marqué par des contre-réformes libérales et conservatrices menées dans un contexte marqué à la fois par l'idéologie actuarielle et le *zeitgeist* des 40 dernières années, esprit du temps grandement teinté par l'influence du néo-libéralisme. Ces réformes ont détourné ce programme de sa mission sociale première et ont grandement nui au rôle macroéconomique du régime en tant que stabilisateur automatique. En outre, l'utilisation de programmes informatiques archaïques a grandement compliqué la tâche aux agents de l'État lorsqu'est arrivée l'heure de vérité. Ce sont là les causes profondes.

Les causes immédiates nous les connaissons malheureusement que trop bien. Il s'agit de la survenue d'une crise économique aux proportions gargantuesques dont la cause première a été l'arrivée certes prévisible, mais pourtant surprenante pour les dirigeants de plusieurs pays, d'une épidémie mondiale responsable de la mort et du malheur de trop de nos concitoyennes et concitoyens. De façon manifeste, le régime d'assurance-emploi dans sa forme d'alors n'était pas prêt à affronter cette crise ce qui força le gouvernement, pour reprendre la formule consacrée, à construire l'avion en plein vol. C'est cette désuétude, de même que des décennies de contre-réformes dont l'exemple le plus radical a été le saccage du gouvernement Harper, qui expliquent l'inadéquation entre le régime et les besoins de la population. La nécessité d'une révision profonde, que le Bloc Québécois n'a eu de cesse de clamer depuis des années, est alors apparue manifeste aux yeux de tous. C'est pour cette raison que la députée de Thérèse-de-Blainville, Louise Chabot, a proposé cette étude.

RETOUR SUR L'HISTOIRE DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Bien que notre formation politique soit en accord avec le présent rapport de même qu'avec les recommandations qu'il contient, force est d'admettre que le rapport ne reflète pas suffisamment le sentiment d'urgence qui nous habite en ce qui a trait à la révision du régime d'assurance-emploi. Bien que nous adhérions à l'idée qu'Employ et développement social Canada (EDSC) entreprenne des consultations en vue de réformes prochaines du régime, nous croyons qu'un exercice de réflexion allant dans le sens d'un retour aux sources pour le régime ne devrait d'aucune façon être une excuse à l'inaction gouvernementale et en ce sens, le fait que les 5 M\$ qui avaient été annoncés dans le *Budget 2021* à cette fin n'aient pour l'instant pas été proposés par le gouvernement au Parlement est pour nous une source d'inquiétude quant à la volonté réelle du parti ministériel d'en arriver à une réforme costaute. Car une vraie réforme s'impose.

À notre avis les mémoires du Conseil national des chômeurs et des chômeuses (CNC), de même que celui de la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ) ont bien reflété les problèmes historiques du régime. Il vaut la peine de citer ce dernier :

« Le régime d'assurance-emploi souffre de plusieurs défauts, mais l'un des plus manifestes – et qui doit impérativement être corrigé – concerne sa couverture. Au fil des ans, les règles d'admissibilité ont été resserrées, la durée des prestations réduite et le taux de remplacement du revenu abaissé. Résultat : de moins en moins de chômeuses et de chômeurs ont droit à des prestations. Actuellement, c'est moins de 40 % des bénéficiaires qui touchent des prestations, alors que le régime couvrait 83,8 % des bénéficiaires en 1989 ! De plus, lorsque les personnes ont droit à des prestations, c'est pour moins longtemps et pour de plus petits montants »¹.

Il est indéniable qu'en 1990 lorsque le gouvernement a mis fin à sa contribution à la caisse d'assurance-chômage un changement de paradigme s'est opéré. L'État canadien a alors renoncé à la mission sociale du régime, amorçant du coup une succession de contre-réformes dont les conséquences ont été particulièrement sévères en région.

Tout cela nous amène à aborder la question des travailleurs saisonniers. Historiquement, le régime canadien d'assurance-emploi a toujours mis de côté les travailleurs saisonniers. Cela est entre autres dû au fait que le régime a été en grande partie calqué sur la première loi britannique d'assurance-emploi, la *National Insurance Act* de 1911, sans que celle-ci ne soit pour autant adaptée aux besoins de l'économie du Québec². Tout au long de l'histoire récente du Canada, ces travailleurs ont dû se battre pour faire valoir leurs droits, car de tout temps il s'est trouvé des décideurs pour nier l'importance du travail saisonnier

1 Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ), *Mémoire de la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ). Présenté dans le cadre des travaux sur l'examen du régime de l'assurance-emploi*, Mars 2021, p. 4

2 Georges Campeau, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi. L'histoire du régime canadien et de son détournement*,

dans l'économie. C'est là un des grands paradoxes de l'histoire qu'un régime dont les fondements reposent sur la reconnaissance implicite du fait que les travailleurs ne sont pas responsables du chômage mais qu'il s'agit plutôt d'un phénomène économique qui échappe à leur contrôle ait eu tant de mal à admettre une vérité bien simple : que ce ne sont pas les travailleurs qui sont saisonniers, mais plutôt le travail qui l'est comme l'a souligné à juste titre le Mouvement Action Chômage-Côte-Nord dans son mémoire. Cette indifférence historique vis-à-vis des régions du Québec est à la source de problèmes que celles-ci expérimentent comme en témoigne l'exemple du Trou Noir de l'assurance-emploi. À notre avis, la couverture du projet pilote visant à régler la question doit non seulement être élargie, mais le projet en lui-même doit également être rendu permanent. Cette indifférence historique est également à la source de nombreux problèmes économiques des régions du Québec. C'est non sans raison si en 2013, le Bloc avait évoqué la possibilité d'une entente administrative visant à confier la gestion de ce programme au gouvernement du Québec advenant que celui-ci en fasse la demande dans son mémoire déposé à la *Commission nationale d'examen de l'assurance-emploi*.

CONDITION DES FEMMES

On n'a que trop peu parlé des enjeux liés à la condition des femmes associés aux lacunes actuelles du régime d'assurance-emploi. Pourtant en cette matière le régime canadien n'est pas dépourvu d'un historique sexiste. Malgré le fait que les décennies 1940 à 1970 ont été une période d'élargissement de l'accès à l'assurance-chômage, il faut souligner que de 1950 à 1957 le gouvernement fédéral a mis en place des politiques discriminatoires à l'endroit des femmes mariées en instaurant des critères supplémentaires pour que celles-ci fassent la démonstration de leur disponibilité à l'emploi. Ainsi, on estime que de 12 000 à 14 000 femmes n'ont pas eu accès à l'assurance-emploi dans les années 1950 à cause de cela. En 1957, la loi a été modifiée à la suite des pressions effectuées par les groupes féministes. Le gouvernement fédéral aurait ainsi économisé 2,5 M\$ sur le dos des femmes. En 1971 également, même si pour la première fois on introduisit la possibilité de réclamer des prestations de maternité au sein du régime d'assurance-emploi, la loi a maintenu le traitement discriminatoire envers les femmes mariées. Celles qui appartenaient à la première catégorie de prestataires bénéficiaient des prestations de maternité tandis que celles qui appartenaient à la seconde étaient inadmissibles aux prestations dans les 15 semaines entourant la date présumée de leur accouchement. Cette situation a donné lieu à l'arrêt *Bliss* lorsque la Cour suprême du Canada a jugé de manière honteuse qu'en matière de prestation de maternité « l'inégalité entre les sexes dans ce domaine n'est pas le fait de la législation, mais bien de la nature »³. Décision qui fut plus tard renversée par cette même cour en 1989 dans *Brooks c. Safeway*. Pour toutes ces raisons, personne ne devrait rester indifférent aux problèmes soulevés dans *Éliminons la discrimination à l'égard des femmes dans l'assurance-emploi* un mémoire présenté par le Conseil d'Intervention pour l'Accès des Femmes au Travail (CIAFT) et de nombreux groupes de femmes du Québec, lequel a démontré de façon convaincante l'aspect discriminatoire du critère d'admissibilité basé

3 *Bliss c. Le Procureur Général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 183

sur les heures de travail, pourtant introduit en 1996 seulement, vis-à-vis des employés à temps partiel et particulièrement vis-à-vis des femmes. À cet égard la deuxième recommandation du mémoire à particulièrement retenu notre attention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DU BLOC QUÉBÉCOIS

En conclusion, le rapport du Comité permanent des ressources humaines auquel nous avons collaboré constitue certes un pas dans la bonne direction, mais ne prend pas suffisamment en compte l'urgence d'agir. C'est pour cette raison que le Bloc continuera à mettre de la pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il réforme en profondeur le régime d'assurance-emploi dans le sens des recommandations que nous mettons de l'avant depuis bien longtemps. Car quoi qu'en disent les partis qui n'ont pour seules ambitions que de prendre le pouvoir, dans un régime démocratique l'opposition doit jouer son rôle de défendre et promouvoir les intérêts de la population en contraignant le gouvernement à agir et c'est ce que nous ferons.

Dans son action parlementaire au cours de la présente étude, le Bloc Québécois, conscient de l'urgence d'une réforme véritable du régime d'assurance-emploi, et préoccupé par l'indolence habituelle des gouvernements ainsi que la crainte d'un retour à l'austérité d'antan, s'est efforcé de donner davantage de mordant au présent rapport. Bien que nous réitérions notre accord avec le rapport, voici les mesures qui selon nous doivent être mises de l'avant par le gouvernement dès maintenant. Celles-ci sont en partie basées sur notre récent plan de relance⁴. Selon nous il faut notamment :

- que le gouvernement crée sans plus attendre une caisse d'assurance-emploi qui soit autonome et libre de toute interférence de la part du gouvernement fédéral de sorte que jamais ne se répète le pillage de la caisse comme cela s'est fait dans le passé;
- que le gouvernement fasse passer sans délai de 26 à 50 semaines la durée maximale de prestation de maladie de l'assurance-emploi;
- que le gouvernement abolisse le délai de carence;
- que le gouvernement mette en place un système d'appel indépendant, simplifié et accessible;
- que le gouvernement aille de l'avant avec une augmentation du taux de prestation de 55 à un minimum de 60 % qui permettrait d'augmenter les revenus des prestataires;
- que le gouvernement rétablisse ses contributions à la caisse d'assurance-emploi;

4 Voir : Bloc Québécois, Le Québec choisit, le Bloc agit. Plan de relance Covid-19. 2020, p. 9

- que le gouvernement mette en place un critère unique d'admissibilité et hybride (heures et semaines) comme le suggèrent de nombreux groupes.

