



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**RAPPORT PROVISOIRE AU SUJET DES PRESTATIONS DE
MATERNITÉ ET PRESTATIONS PARENTALES DU RÉGIME
D'ASSURANCE-EMPLOI : L'EXCLUSION DES
TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS AUTONOMES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

**Susan Kadis, députée
Présidente**

Novembre 2005



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**RAPPORT PROVISOIRE AU SUJET DES PRESTATIONS
DE MATERNITÉ ET PRESTATIONS PARENTALES DU
RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI : L'EXCLUSION DES
TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS AUTONOMES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

**Susan Kadis, députée
Présidente**

Novembre 2005

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

PRÉSIDENTE

Susan Kadis

VICE-PRÉSIDENTES

Jean Crowder

Joy Smith

MEMBRES

Nicole Demers

Christiane Gagnon

Nina Grewal

Helena Guergis

Nancy Karetak-Lindell

L'hon. Anita Neville

Russ Powers

L'hon. Paddy Torsney

Lynne Yelich

GREFFIER DU COMITÉ

Richard Rumas

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Julie Cool, analyste

Lydia Scratch, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à l'étude de l'admissibilité des travailleurs autonomes aux prestations parentales. Le Comité a entendu à ce sujet des témoignages dont le résultat est contenu dans ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE ACTUEL.....	1
TÉMOIGNAGES REÇUS	2
QUESTIONS NON RÉSOLUES PAR LE COMITÉ	3
ÉTENDUE DE LA COUVERTURE POUR LES PRESTATIONS DE MATERNITÉ DE L'ASSURANCE-EMPLOI	5
EXTENSION DES PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET PARENTALES DE L'ASSURANCE-EMPLOI AUX TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS AUTONOMES.....	7
LE MODÈLE PROPOSÉ PAR LE QUÉBEC REÇOIT EXCELLENTS COMMENTAIRES	7
HEURES EXIGIBLES.....	9
PÉRIODE D'ATTENTE SANS PRESTATIONS.....	10
CONCLUSION	11
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	13
ANNEXE A : LE RÉGIME FÉDÉRAL DE PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET LE NOUVEAU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE:	15
ANNEXE B : LE RÉGIME FÉDÉRAL DE PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET LE NOUVEAU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE	17
ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS	19
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	21
OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS	23
PROCÈS-VERBAL.....	25

RAPPORT PROVISOIRE AU SUJET DES PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET PRESTATIONS PARENTALES DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI : L'EXCLUSION DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS AUTONOMES

CONTEXTE ACTUEL

L'assurance-emploi (AE) est un programme fédéral administré par Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC). La *Loi sur l'assurance-emploi* établit deux catégories de prestations : les prestations régulières, pour les personnes qui ont perdu leur emploi et ne peuvent pas trouver de travail; et les prestations spéciales, qui offrent un remplacement temporaire du revenu aux Canadiens obligés d'arrêter de travailler parce qu'ils ont un nouvel enfant (prestations de maternité et parentales), parce qu'ils sont malades (prestations de maladie) ou parce qu'ils doivent prendre soin d'un membre de la famille qui est gravement malade et dont le risque de décès est important (prestations de soignant). Les prestations de maternité et les prestations parentales sont accessibles aux prestataires qui restent à la maison pour s'occuper d'un nouveau-né ou d'un enfant nouvellement adopté. Ces deux types de prestations combinés sont payables sur un maximum de 50 semaines.

La prolongation de la période de prestations parentales, qui est passée de 10 à 35 semaines en 2001, a bénéficié d'un vaste appui, mais on déplore le faible montant de ces prestations et la portée limitée des situations couvertes. Dans les tables rondes tenues par le Comité à l'automne 2004 avec des organisations revendicatrices d'égalité et des groupes de femmes, beaucoup de groupes ont mentionné que le Comité devrait s'intéresser en priorité aux prestations parentales¹.

Le but des prestations de maternité et des prestations parentales est de remplacer en partie le revenu d'emploi. Pendant que le Comité étudiait cette question, la Cour suprême a rendu une décision où elle faisait l'observation suivante : « Le caractère social de l'assurance-chômage dicte que le Parlement puisse adapter le régime aux nouvelles réalités du travail². » Les personnes qui ont témoigné devant le Comité ont montré de façon convaincante que les prestations de maternité et les prestations parentales du régime d'assurance-emploi ne sont pas adaptées aux nouvelles réalités du marché du travail.

Le Comité a voulu déterminer s'il y avait lieu d'étendre aux travailleuses et travailleurs autonomes l'admissibilité aux prestations de maternité et aux prestations

¹ Les prestations parentales ont été mentionnées par les groupes suivants : Fédération des femmes du Québec, Association nationale de la femme et du droit, Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS), Les Femmes chefs d'entreprise du Canada et Coalition des femmes en sciences, ingénierie, métiers et technologie.

² Renvoi relatif à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Can.), art. 22 et 23, SCC 2005, SCC 56.

parentales du régime actuel d'assurance-emploi. Il a aussi essayé obtenir des précisions sur les mesures qui seraient requises à cet égard pour répondre aux besoins particuliers des travailleuses et travailleurs autonomes. Les membres du Comité ont été guidés dans leur étude par un certain nombre de principes et d'hypothèses. Ils ont considéré l'élargissement des prestations parentales aux travailleuses et travailleurs autonomes comme une question d'égalité pour les femmes, comme un investissement dans le mieux-être des familles et des enfants et comme un facteur important pouvant aider les femmes et les hommes à concilier travail et vie familiale au sein d'une population active qui évolue.

TÉMOIGNAGES REÇUS

Le Comité a tenu huit séances sur la question. Il n'a malheureusement pu recevoir tous les témoins qu'il aurait aimé entendre. Par exemple, il n'a pas entendu de représentants de chaque province et territoire. C'est pour cette raison qu'il présente un rapport provisoire, plutôt qu'un rapport final. Dans son étude, il a pris le pouls de groupes qui représentent des travailleuses et travailleurs autonomes de divers horizons au Canada. Il a écouté le point de vue des travailleuses et travailleurs autonomes à faible revenu, comme les femmes de ménage et les éducatrices et éducateurs en garderie en milieu familial. Il a aussi écouté les commentaires des travailleuses et travailleurs autonomes de groupes professionnels mieux rémunérés, tels que les avocats. Il a reçu des femmes entrepreneures, des experts qui étudient les défis en matière de politiques gouvernementales découlant de l'évolution de la population active, ainsi que des représentants de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Toutes ces séances lui ont permis de conclure que les travailleuses et travailleurs autonomes ne forment pas un groupe monolithique et que leurs besoins sont diversifiés et complexes.

Le Comité a également appris que la majorité des travailleuses autonomes gagnent un faible revenu. Les éducatrices en milieu familial en sont un bon exemple. D'après le témoignage du Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, plus de la moitié des 300 000 personnes du secteur des garderies travaillent à leur compte et ont un revenu annuel moyen de 15 600 \$ avant les déductions accordées aux entreprises. On a donné au Comité les exemples suivants de travailleuses et travailleurs autonomes qui ont recours aux services du Workers' Action Centre de Toronto :

Il y a d'abord celui de Maria, femme de ménage de nuit, à l'emploi d'un grand magasin de Toronto, qui gagne moins de 5 \$ l'heure; celui de [...] livreurs de journaux d'un grand quotidien torontois qui [...] eux aussi reçoivent moins de 5 \$ l'heure et celui de Fatima, une vendeuse de cartes de crédit pour le compte des grandes banques et qui a parfois gagné moins de 1 \$ l'heure³.

Le Comité a été informé des difficultés qu'ont les travailleuses autonomes à concilier le travail et la vie familiale. Décrivant les compromis à faire entre la présence

³ Témoignage devant le Comité permanent de la condition féminine, Mme Juana Berinstein, 14 novembre 2005, 1530.

auprès du nouveau-né et le besoin de travailler, des témoins ont parlé de la nécessité de compter sur des membres de la famille pour garder l'enfant, d'un retour au travail aussi prompt que possible et des pressions exercées pour continuer à travailler.

Lorsque j'étais associée dans un cabinet d'avocats, j'ai subi une césarienne. Le premier mois, personne ne m'a dérangée. Pendant les trois autres mois à la maison, j'appelais au bureau presque tous les jours. C'était ma façon de concilier. Je me rendais au bureau une fois par semaine. À l'occasion c'était deux fois par semaine. Je pense que c'est ce qui se passe : vous n'avez vraiment jamais de répit. Lorsque vous êtes responsable d'une entreprise et que vous avez des clients, vous ne pouvez pas vraiment prendre congé⁴.

QUESTIONS NON RÉSOLUES PAR LE COMITÉ

Dans le cours de son étude, le Comité s'est rendu compte des enjeux complexes auxquels étaient confrontés tant les travailleuses et travailleurs autonomes que les travailleuses et travailleurs occasionnels⁵. Il est conscient d'avoir laissé de nombreuses questions sans réponse. Par exemple, il est favorable au modèle québécois qui étend les prestations de maternité et les prestations parentales aux travailleuses et travailleurs autonomes, mais il n'a pas eu la chance d'évaluer si les prestations spéciales devraient s'appliquer aux travailleuses et travailleurs autonomes en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, ou s'il serait préférable que les provinces se retirent du programme de prestations spéciales de l'assurance-emploi pour mettre au point leur propre programme, comme le Québec l'a fait.

Le Comité n'a pas eu le temps non plus d'examiner à fond les mérites relatifs de la participation obligatoire et de la participation volontaire à l'assurance-emploi pour les travailleuses et travailleurs autonomes, bien qu'il ait entendu des témoignages favorables aux deux systèmes. Par exemple, on a dit au Comité que si elles avaient le choix entre une participation volontaire et une participation obligatoire au programme de prestations de maternité et de prestations parentales, des travailleuses autonomes décideraient de ne pas y souscrire parce qu'elles estimeraient ne pas en avoir les moyens⁶. Des témoins ont précisé que certains travailleurs et travailleuses autonomes s'établissent à leur compte pour la liberté qu'ils ont de ne pas cotiser à des programmes comme l'assurance-emploi. D'autres témoins ont fait observer qu'un régime d'assurance comme l'assurance-emploi repose sur la notion de partage des risques et devrait donc être obligatoire pour rester viable.

Des témoins ont dit privilégier un programme de prestations de maternité et de prestations parentales qui offrirait différentes options, par exemple un plus grand nombre de semaines, mais moins d'argent, ou plus d'argent et moins de semaines⁷. Ce besoin

⁴ Témoignage devant le Comité, Mme Soma Ray-Ellis, 9 juin 2005, 1600.

⁵ Les travailleuses et travailleurs occasionnels englobent les personnes qui travaillent à temps partiel, qui occupent un emploi saisonnier, dont la participation au marché du travail est faible ou qui travaillent à contrat.

⁶ Témoignage devant le Comité, Mme Jamie Kass, 24 octobre 2005, 1600.

⁷ Témoignage devant le Comité, Mme Juana Berinstein, 14 novembre 2005, 1650.

d'une plus grande flexibilité est confirmé par des études de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, selon lesquelles la plupart des travailleuses autonomes peuvent seulement prendre un congé de maternité de moins de trois mois. Le Comité attire l'attention sur ce point, mais estime ne pas avoir recueilli assez de renseignements pour proposer des moyens concrets de répondre au besoin de flexibilité en ce qui concerne le programme de prestations de maternité et de prestations parentales de l'assurance-emploi.

Le Comité a entendu des témoins qui préconisaient une hausse du taux de remplacement du revenu et du maximum de la rémunération assurable, qui est actuellement de 39 000 \$. Dans le nouveau modèle québécois, le taux de remplacement sera entre 70 % et 75 % pour les premières semaines, et plus bas pour les semaines suivantes (voir l'annexe B). Le Comité a été informé que le taux de remplacement de 55 % prévu dans le programme de l'assurance emploi est insuffisant⁸ et porte spécialement préjudice aux travailleuses et travailleurs à faible revenu. Il a appris que le maximum de la rémunération assurable, 39 000 \$, n'a pas changé depuis plus de 10 ans. Au Québec, il sera fixé à 57 000 \$, ce qui permettra d'augmenter le montant des prestations. D'après ce qu'on a dit au Comité, cette hausse devrait avoir pour effet d'accroître la participation des pères aux congés parentaux :

Maintenant, c'est un choix économique. À l'intérieur du couple, c'est très souvent la femme qui prend le congé parental, parce qu'elle gagne moins d'argent. Alors, avec un revenu assurable beaucoup plus élevé, ce sera intéressant de voir la participation des hommes aux congés parentaux⁹.

Bien que le Comité attire l'attention sur le taux de remplacement et le maximum de la rémunération assurable, il n'a pas de proposition détaillée à faire sur ces questions à ce stade-ci.

Enfin, le Comité n'a pas cherché à déterminer s'il serait bon que les travailleuses et travailleurs autonomes aient accès à la totalité des prestations spéciales du régime d'assurance-emploi, c'est-à-dire qu'ils puissent aussi recevoir des prestations de maladie et des prestations de soignant.

Ce sont quelques-uns des points que le Comité souhaite poursuivre dans un rapport final portant sur le même sujet.

⁸ Témoignage devant le Comité, Mme Marcelle Marion, 16 novembre 2005, 1545.

⁹ Témoignage devant le Comité, Mme Jennifer Beeman, 31 mai 2005, 1550.

ÉTENDUE DE LA COUVERTURE POUR LES PRESTATIONS DE MATERNITÉ DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Combien de temps encore devons-nous examiner ces statistiques pour comprendre que la réalité du marché du travail a changé et qu'il y a maintenant davantage de travailleuses autonomes, pas nécessairement par choix, mais par nécessité? C'est sur cette réalité qu'il faut se pencher¹⁰.

Dans le monde du travail moderne, beaucoup de Canadiennes et Canadiens occupent un emploi à temps partiel ou saisonnier. Certains le font par choix, mais pour beaucoup ce n'est pas le cas. De nombreux Canadiennes et Canadiens se lancent aussi à leur compte. Certains le font parce qu'ils veulent un travail plus stimulant et plus enrichissant. Ils sont attirés par l'idée de mener leur propre barque, de créer quelque chose de constructif, de diriger une entreprise selon leur vision et de travailler à leur manière¹¹. D'autres se voient forcer, au contraire, de devenir entrepreneurs par des employeurs qui souhaitent offrir des salaires moindres ou se soustraire aux normes du travail. Pour ces personnes, le travail autonome n'a rien à voir avec l'entrepreneuriat; c'est une solution de dernier recours, un travail qu'ils acceptent dans des conditions peu favorables parce qu'ils n'ont pas d'autre choix¹². Tous ces travailleurs ont une caractéristique en commun : l'arrivée d'un enfant les oblige à prendre des décisions difficiles sur la durée du congé qu'ils peuvent se permettre sans bénéficier d'un programme de remplacement du revenu.

À cause de la nature de leur travail, certains employés n'accumulent pas le nombre d'heures de travail nécessaire pour avoir droit aux prestations de maternité et aux prestations parentales. D'autres, par exemple les travailleuses et travailleurs autonomes¹³, ne sont pas visés par la *Loi sur l'assurance-emploi* et, par conséquent, n'ont jamais accès à ces prestations.

Plusieurs organisations qui revendiquent l'égalité des droits et organisations de femmes disent se préoccuper du traitement réservé aux travailleuses et travailleurs autonomes par l'assurance-emploi. Elles affirment que refuser à ces travailleurs l'accès aux prestations spéciales (c.-à-d. prestations de maladie, prestations de maternité, prestations parentales et prestations de soignant) fait qu'une partie importante de la main-d'œuvre canadienne n'y a pas droit. Des témoins ont dit au Comité que beaucoup de travailleuses et travailleurs occasionnels cumulent un travail autonome et un travail de salarié. Ceux-ci cotisent donc au régime d'assurance-emploi pour leur emploi de salarié, mais seulement une partie de leur revenu est assurée.

Le Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneures a recommandé que le gouvernement fédéral étende les prestations de maternité aux

¹⁰ Comité permanent de la condition féminine, l'hon. Sarmite Bulte, 7 juin 2005, 1635.

¹¹ Témoignage devant le Comité, Mme Karen Hughes, 14 juin 2005, 1605.

¹² Témoignage devant le Comité, Mme Juana Berinstein, 14 novembre 2005, 1535.

¹³ À l'exception des pêcheurs autonomes.

travailleuses autonomes. La possibilité d'élargir la couverture de l'assurance-emploi aux travailleuses et travailleurs autonomes a également fait l'objet d'une recommandation du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées en 2001¹⁴ et en 2005¹⁵. Ces deux rapports recommandent que « le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'assurance-emploi, tant pour les prestations régulières que spéciales, aux travailleurs autonomes ».

Dans sa réponse de 2001, le gouvernement proposait que d'autres études soient faites sur des questions comme la protection obligatoire par opposition à la protection volontaire pour les prestations de maternité et les prestations parentales, l'expérience d'autres pays et les modèles des secteurs public et privé¹⁶. Dans sa réponse de 2005, le gouvernement est allé plus loin, affirmant ceci : « La mise en œuvre du régime québécois [d'assurance parentale] fournira à tous les gouvernements d'importants renseignements sur les considérations pratiques et stratégiques liées au fait d'étendre ce type de protection aux travailleurs autonomes » et « [l]es tendances récentes suggèrent que les travailleurs autonomes sont plus intéressés que par le passé à payer pour obtenir une protection de l'assurance-emploi pour ce qui est des prestations de maternité et des prestations parentales ». Il poursuit ainsi :

[...] il est important que le régime d'AE puisse s'adapter aux changements qui touchent la composition et les besoins de la main-d'œuvre canadienne, y compris les besoins des travailleurs autonomes. Pour cette raison, la volonté de comprendre davantage quels sont les besoins des travailleurs autonomes et de trouver la meilleure façon d'y répondre, en particulier pour ce qui est des prestations spéciales, figure au nombre des priorités de RHDC en matière de politiques. Cette connaissance sera importante si nous devons considérer la possibilité d'élargir la couverture du régime de l'assurance-emploi aux travailleurs autonomes¹⁷.

Le Comité demande maintenant au gouvernement de formuler des recommandations concrètes pour faire en sorte que l'assurance-emploi s'étende aux travailleuses et travailleurs autonomes.

¹⁴ *Au-delà du projet de Loi C-2 : Examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi*. Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées. Mai 2001.

¹⁵ Canada. *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi*. Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées. Février 2005. Recommandation 22.

¹⁶ Canada. Réponse du gouvernement au troisième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées — Octobre 2001.

¹⁷ Canada. Réponse du gouvernement aux deuxième et troisième rapports du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi ». Document consulté en ligne à <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=116973>, 26 mai 2005.

EXTENSION DES PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET PARENTALES DE L'ASSURANCE-EMPLOI AUX TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS AUTONOMES

Le Comité n'a pas eu l'occasion d'étudier toutes les difficultés auxquelles sont confrontés les travailleuses et travailleurs autonomes et les autres travailleuses et travailleurs occasionnels. Il a toutefois entendu des témoignages concluants selon lesquels le régime d'assurance-emploi, en n'offrant pas de prestations de maternité et de prestations parentales aux travailleuses et travailleurs autonomes, ne se rend pas accessible à une grande partie de la population. Il est d'avis que ces prestations ont un caractère non seulement économique, mais aussi social. Selon un fonctionnaire de RHDC :

De toute évidence, les raisons qui sous-tendent l'existence de ces prestations sont d'ordre social et économique. Elles s'inscrivent dans le cadre de l'engagement qu'a pris le gouvernement de soutenir les parents au cours de la première année de leur enfant et de sa conviction que ce soutien est crucial pour le développement futur de l'enfant. Ces prestations contribuent à accroître les choix, à réduire le stress lié au travail et à aider les gens à continuer de faire partie de la population active en facilitant leur retour au travail après avoir eu des enfants¹⁸.

Le Comité trouve injuste que beaucoup de travailleuses et travailleurs occasionnels et autonomes du Canada soient privés d'un soutien aussi important pendant la première année de vie de leur enfant. Il regrette de ne pas avoir pu étudier les rouages d'un programme qui pourrait accorder des prestations aux travailleuses et travailleurs autonomes; cependant, la majorité des témoins qui ont comparu devant lui l'ont exhorté à envisager l'extension à tout le pays du modèle d'assurance parentale que le Québec mettra en branle en janvier 2006 (voir les annexes A et B).

LE MODÈLE PROPOSÉ PAR LE QUÉBEC REÇOIT D'EXCELLENTS COMMENTAIRES

En 2001, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la *Loi sur l'assurance parentale*. La mise en œuvre de ce régime exigeait que le Québec obtienne le contrôle de sa part du régime fédéral d'assurance-emploi, exigence qui a été remplie en mars 2005 lorsque les gouvernements du Canada et du Québec ont conclu une entente définitive sur le régime québécois d'assurance parentale. En vertu de cette entente, le gouvernement du Canada réduit les cotisations d'assurance-emploi des travailleurs et des employeurs du Québec pour permettre au gouvernement du Québec d'en percevoir pour son propre régime. La *Loi sur l'assurance parentale* prévoit d'importantes modifications dans le versement des prestations de maternité et des prestations parentales, notamment une modification aux critères d'admissibilité pour que les parents qui travaillent à temps partiel ou à leur compte puissent avoir plus facilement accès aux prestations, des niveaux de prestations améliorés et une nouvelle prestation de paternité réservée aux nouveaux

¹⁸ Témoignage devant le Comité, M. Bill James, 7 juin 2005, 1535.

pères. Le nouveau régime québécois s'appliquera pour tous les enfants nés le 1^{er} janvier 2006 ou après.

Le Comité aurait aimé recevoir des commentaires sur les avantages économiques et les répercussions financières qu'entraînerait l'adoption d'un modèle semblable à celui du Québec. Il reconnaît que l'extension des prestations de maternité et des prestations parentales aux travailleuses et travailleurs autonomes serait profitable aux travailleurs eux-mêmes, à leurs familles, à leurs entreprises et à l'économie canadienne tout entière et donnerait à leurs enfants un bon départ dans la vie. Mme Hughes a décrit ainsi les avantages que comporterait un régime élargi :

Tout d'abord, il ferait en sorte que la politique reflète la situation réelle du marché du travail et que les travailleurs jouissent d'un traitement plus juste. Ensuite, ce nouveau régime serait beaucoup plus profitable pour le secteur des petites entreprises parce qu'il donnerait un filet de sécurité à ceux qui tentent de faire leur place dans le milieu des affaires tout en élevant leur famille. Enfin, il garantirait un meilleur équilibre travail-famille, si difficile à réaliser dans la plupart des pays industrialisés, y compris le Canada¹⁹.

Ressources humaines et Développement des compétences Canada a dit au Comité qu'il possédait les compétences techniques nécessaires pour « régler » le problème que pose le calcul du taux de cotisation des travailleuses et travailleurs autonomes²⁰. Le Comité est d'avis qu'une bonne analyse coûts-avantages serait utile pour déterminer s'il est faisable d'appliquer les prestations de maternité et les prestations parentales du régime d'assurance-emploi aux travailleuses et travailleurs autonomes. Par conséquent le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement élabore un cadre pour étendre l'application des prestations de maternité et des prestations parentales du régime d'assurance-emploi aux travailleuses et travailleurs autonomes et examine d'autres modèles de programme qui permettraient d'offrir des prestations de maternité et des prestations parentales aux travailleuses et travailleurs autonomes. Il demande que ces modèles prévoient :

- a) une analyse coûts-avantages de l'application des caractéristiques du programme de prestations de maternité et de prestations parentales du Québec à l'ensemble du Canada;**
- b) différents moyens de financer le régime;**

¹⁹ Témoignage devant le Comité, Mme Karen Hughes, 14 juin 2005, 1530.

²⁰ Témoignage devant le Comité, M. Bill James, 7 juin 2005, 1630.

- c) des moyens d'augmenter le taux des prestations de maternité et des prestations parentales;**

En ce qui concerne le régime d'assurance-emploi proprement dit, le Comité recommande en outre que le gouvernement lui communique de l'information sur :

- d) les coûts et les avantages d'une hausse de la maximum de la rémunération assurable, qui est actuellement de 39 000 \$;**
- e) les moyens d'introduire plus de flexibilité dans le programme de prestations de maternité et de prestations parentales de l'assurance-emploi.**

Le Comité enjoint à RHDC, dans l'étude de ces questions, de prendre en considération la diversité des travailleuses et travailleurs autonomes et d'être attentif aux besoins particuliers des travailleuses et travailleurs autonomes à faible revenu et à leur capacité restreinte de verser des cotisations élevées. Il rappelle aussi à RHDC que de nombreux travailleurs occasionnels cumulent un travail autonome et un travail de salarié et enjoint donc au Ministère de prendre en considération cette réalité moderne du marché du travail dans son analyse coûts-avantages.

HEURES EXIGIBLES

Un représentant de Ressources humaines et Développement des compétences Canada a dit ceci au Comité :

En ce qui concerne les prestations ordinaires, le taux de chômage est un autre aspect important pour déterminer la souplesse du régime. Les critères d'admissibilité aux prestations ordinaires ont été considérablement assouplis et la durée de celles-ci est plus longue dans les régions où le taux de chômage est élevé et vice versa dans les régions où il faut moins de temps pour se trouver un emploi. Cependant, quelqu'un peut avoir droit aux prestations ordinaires avec à peine huit heures de travail par semaine²¹.

Pour être admissible aux prestations de maternité et aux prestations parentales du régime d'assurance-emploi, il faut avoir accumulé 600 heures d'emploi assurable au cours des 52 dernières semaines ou depuis la dernière demande du prestataire, même dans les régions où moins de 600 heures sont exigibles pour l'admissibilité aux prestations régulières. Autrement dit, les prestations régulières sont adaptées aux réalités locales du marché du travail, mais pas les prestations spéciales. Cette situation pénalise injustement les personnes qui vivent dans les régions à fort taux de chômage. Le Comité désire que les prestations spéciales du régime d'assurance-emploi, y compris les prestations de maternité et les prestations parentales, deviennent accessibles à un plus grand nombre de travailleuses et travailleurs. Il recommande donc fortement :

²¹ Témoignage devant le Comité, M. Bill James, 7 juin 2005, 1640.

RECOMMANDATION 2

Que le total d'heures requis pour établir l'admissibilité aux prestations spéciales corresponde au moins élevé des nombres suivants :

- **les 600 heures actuellement requises pour être admissible;**
- **les heures assurables requises pour être admissible aux prestations régulières de l'assurance-emploi dans la région du prestataire.**

PÉRIODE D'ATTENTE SANS PRESTATIONS

Des témoins ont signalé au Comité que la période d'attente de deux semaines pour les prestations de maternité et les prestations parentales était difficile à vivre pour les travailleuses et travailleurs, en particulier les petits salariés.

Nous estimons que la période d'attente de deux semaines, par exemple, devrait être supprimée, en particulier sachant que les petits salariés n'ont pas d'économies sur lesquelles se rabattre et que personne, et surtout pas les femmes en congé de maternité, ne devraient avoir à attendre deux semaines pour toucher un revenu²².

Le Comité a été informé par Ressources humaines et Développement des compétences Canada que le délai de deux semaines existait du fait que le régime d'assurance-emploi fonctionne selon le principe de la coassurance. Il n'a pas eu l'occasion d'entendre le point de vue d'autres groupes qui financent le régime d'assurance-emploi, comme les employeurs, sur cette question. Il estime toutefois que les prestations de maternité diffèrent des prestations régulières, pour lesquelles on peut s'attendre à une coassurance et au partage des risques. Par conséquent le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que RHDC abolisser la période d'attente de deux semaines au début de la période de prestations de maternité et de prestations parentales, pour que les bénéficiaires puissent être admissibles pendant les 52 semaines couvertes par le régime d'assurance-emploi.

²² Témoignage devant le Comité, Mme Juana Berinstein, 14 novembre 2005, 1535.

CONCLUSION

Les nouvelles réalités du marché du travail posent de nouveaux défis pour des programmes comme les prestations de maternité et les prestations parentales du régime d'assurance-emploi. Le Comité a appris que les besoins des travailleuses et travailleurs autonomes sont diversifiés et doivent être examinés à la lumière des besoins des travailleuses et travailleurs occasionnels.

Le Comité estime que le nouveau programme d'assurance parentale adopté par le Québec représente un modèle à étudier au niveau fédéral. Au dire d'un témoin : « Nous devons faire preuve de créativité pour inciter les femmes qui ont des enfants à participer au marché du travail [...]»²³. » Le Comité encourage le gouvernement à faire preuve d'un leadership inventif dans ses efforts pour combler certaines des lacunes qui empêchent des Canadiens de tirer pleinement parti des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi, pour travailler à un modèle qui adapte ces prestations aux nouvelles réalités du marché du travail et pour reconnaître l'importance d'offrir à tous les enfants un bon départ dans la vie.

²³ Témoignage devant le Comité, Mme Diana Carter, 24 octobre 2005, 1625.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement élabore un cadre pour étendre l'application des prestations de maternité et des prestations parentales du régime d'assurance-emploi aux travailleuses et travailleurs autonomes et examine d'autres modèles de programme qui permettraient d'offrir des prestations de maternité et des prestations parentales aux travailleuses et travailleurs autonomes. Il demande que ces modèles prévoient :

- a) une analyse coûts-avantages de l'application des caractéristiques du programme de prestations de maternité et de prestations parentales du Québec à l'ensemble du Canada;
- b) différents moyens de financer le régime;
- c) des moyens d'augmenter le taux des prestations de maternité et des prestations parentales;

En ce qui concerne le régime d'assurance-emploi proprement dit, le Comité recommande en outre que le gouvernement lui communique de l'information sur :

- d) les coûts et les avantages d'une hausse du maximum de la rémunération assurable, qui est actuellement de 39 000 \$;
- e) les moyens d'introduire plus de flexibilité dans le programme de prestations de maternité et de prestations parentales de l'assurance-emploi.

RECOMMANDATION 2

Que le total d'heures requis pour établir l'admissibilité aux prestations spéciales corresponde au moins élevé des nombres suivants :

- les 600 heures actuellement requises pour être admissible;
- les heures assurables requises pour être admissible aux prestations régulières de l'assurance-emploi dans la région du prestataire.

RECOMMANDATION 3

Que RHDC abolisse la période d'attente de deux semaines au début de la période de prestations de maternité et de prestations parentales, pour que les bénéficiaires puissent être admissibles pendant les 52 semaines couvertes par le régime d'assurance-emploi.

ANNEXE A

LE RÉGIME FÉDÉRAL DE PRESTATIONS DE MATERNITÉ (RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI) ET LE NOUVEAU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE

Tableaux comparatifs¹

Description des régimes

Admissibilité		
	Régime fédéral d'assurance-emploi	Régime québécois d'assurance parentale
Nombre d'heures minimal requis	600 heures	Aucun
Revenu minimum	4 380 \$ ²	2 000 \$
Revenu maximum assurable	39 000 \$	57 000 \$ ³
Travailleurs autonomes	Non admissibles	Admissibles

Source : Jennifer Beeman, de la Fédération des femmes du Québec.

¹ Ces tableaux, préparés par Jennifer Beeman de la Fédération des femmes du Québec, sont basés sur des tableaux publiés par la Direction générale des politiques familiales et la Direction des programmes à la famille du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, décembre 2003.

² La notion de revenu minimum n'existe pas dans le régime fédéral, qui utilise plutôt la notion de nombre d'heures minimal requis. Le montant indiqué ici correspond au salaire minimum de 7,30 \$ de l'heure en vigueur jusqu'en mai 2004.

³ Pour le régime québécois, le revenu maximum assurable est identique à celui de la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) et de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). En 2006, il sera de 57 000\$.

ANNEXE B

LE RÉGIME FÉDÉRAL DE PRESTATIONS DE MATERNITÉ (RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI) ET LE NOUVEAU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE

Description des régimes

Durée et niveau des prestations						
	Régime fédéral d'assurance-emploi		Régime québécois d'assurance parentale			
	Durée	% de remplacement de revenu	Option A		Option B	
			Durée	% de remplacement de revenu	Durée	% de remplacement de revenu
Délai de carence	2 semaines	Aucun	Aucun	S.o.	Aucun	S.o.
Prestations de maternité	15 semaines	55 %	18 semaines	70 %	15 semaines	75 %
Prestations de paternité	Aucune	S.o.	5 semaines	70 %	3 semaines	75 %
Prestations parentales	35 semaines	55 %	32 semaines	7 premières semaines : 70 % 25 semaines suivantes : 55 %	25 semaines	75 %
Prestations d'adoption	35 semaines	55 %	37 semaines	12 premières semaines : 70 % 25 semaines suivantes : 55 %	28 semaines	75 %
Familles à faible revenu	Supplément pouvant atteindre 80 % du revenu familial		Supplément pouvant atteindre 80 % du revenu familial		Supplément pouvant atteindre 80 % du revenu familial	

Source : Jennifer Beeman, de la Fédération des femmes du Québec.

ANNEXE C LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Fédération des femmes du Québec Jennifer Beeman, membre	31/05/2005	34
Women's Network Prince Edward Island Michelle Genge Harris, agent de communications Laurie Ann McCardle, directrice générale		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Bill James, directeur général, Politique de l'assurance-emploi Myriam Paré, directrice intérimaire, Politique de l'assurance-emploi	7/06/2005	36
Les femmes chefs d'entreprises du Canada Soma Ray-Ellis, membre	9/06/2005	37
Université d'Alberta Karen Hughes, professeur agrégé, Faculté des arts	14/06/2005	38
Conseil sectoriel des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance Diana Carter, directrice générale Jamie Kass, membre en règle, Syndicat canadien des travailleurs et travailleuses des postes	24/10/2005	42
Worker's Action Center Juana Berinstein, conseillère en politiques	14/11/2005	46
À titre personnel Marcelle Marion, avocate	16/11/2005	47
Association féminine d'éducation et d'action sociale Diane Brault, présidente Hélène Cornellier, coordinatrice du plan d'action et des communications	23/11/2005	49
Nova Scotia Barristers Society Ronald Macdonald, président Marie Paturel, Equity Officer		
À titre personnel Richard Shillington		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale à ce rapport au plus tard cent vingt (120) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la condition féminine (séances n^{os} 34, 36, 37, 38, 42, 46, 47, 49 et 50) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Susan Kadis, députée

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Les travailleuses autonomes ont droit au régime d'assurance-emploi.

Le Bloc Québécois tient à son tour à remercier les témoins qui se sont présentés devant le comité sur cette importante question.

Alors que les travailleuses et les travailleurs autonomes forment désormais 15,3% de la population active, ils n'ont toujours pas accès au régime d'assurance-emploi. Cet état de fait préoccupait suffisamment les parlementaires pour que le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées recommande l'accessibilité des travailleuses et des travailleurs autonomes au régime d'assurance-emploi (recommandation 22 du rapport *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi*, février 2005).

Le Bloc Québécois considère que l'accessibilité des travailleuses et des travailleurs autonomes aux prestations spéciales du régime sans l'accessibilité aux prestations régulières est une incohérence et demande donc l'accessibilité à l'intégralité du régime pour les travailleuses et les travailleurs autonomes.

De plus, le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées recommandait aussi l'abolition du délai de carence et la diminution du seuil d'admissibilité à 360 heures dans toutes les régions administratives. Le Bloc Québécois a défendu cette position au Comité des ressources humaines et a fait siennes les recommandations du Comité. Le Bloc Québécois, par souci de concordance et par conviction, demande au Comité de tenir compte des recommandations de février 2005.

Enfin, en ce qui a trait aux prestations spéciales (conгés parentaux, maternité et de compassion), celles-ci ont toujours été, pour le Bloc Québécois et pour le gouvernement du Québec, partie intégrante d'une politique familiale complète qui relève du champ de compétence du Québec et des provinces.

Le Bloc Québécois réclame pour le Québec un droit de retrait en ce qui a trait aux prestations spéciales (plus spécifiquement, conгés parentaux et de maternité) une fois que les travailleuses et les travailleurs autonomes auront accès au régime et ce, afin d'assurer la pérennité du régime québécois d'assurance-parentale.

L'entente administrative avec le Québec

Malgré le jugement de la Cour suprême, défavorable pour le Québec, l'entente administrative signée entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec le 1^{er} mars dernier, tient toujours. Cependant, il est stipulé à la section 6.4 de cette entente, que les parties peuvent y mettre fin par un préavis formel d'un an (6.4.1), et que l'entente peut être modifiée par consentement mutuel écrit des Parties (6.4.2).

Si le gouvernement fédéral voulait y mettre fin, le gouvernement du Québec se retrouverait ainsi sans garanti de fonds, et Ottawa pourrait utiliser le jugement de la Cour suprême pour étendre son régime d'assurance-emploi aux prestations de maternité et parentales. Ce que le gouvernement du Québec et le Bloc Québécois considérerait comme une intrusion de champs de compétence du Québec et ce, malgré le jugement rendu par la Cour suprême.

Le gouvernement du Québec et le Bloc Québécois se sont battus pendant 10 ans pour finalement avoir un régime à la hauteur des attentes des citoyens du Québec, et d'entériner ce rapport serait d'ouvrir la porte à une éventuelle intrusion du gouvernement fédéral dans ce domaine. C'est pourquoi, avant de permettre des études qui mèneraient inévitablement à l'ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence du Québec et des provinces, le Bloc Québécois veut s'assurer que le Québec sera toujours assuré de conserver le droit de retrait avec pleine compensation financière, qu'il a obtenu sans condition, lors de la signature de l'entente finale le 1^{er} mars dernier.

Recommandations

Le Bloc Québécois recommande que les travailleuses et les travailleurs autonomes aient accès à l'intégralité du régime d'assurance-emploi.

Le Bloc Québécois recommande pour le Québec un droit de retrait en ce qui a trait aux prestations spéciales (plus spécifiquement, congés parentaux et de maternité) une fois que les travailleuses et les travailleurs autonomes auront accès au régime.

Le Bloc Québécois recommande la diminution du seuil d'admissibilité à 360 heures pour tous les travailleurs et les travailleuses –incluant les travailleuses et les travailleurs autonomes- quelle que soit la région et l'abolition du délai de carence pour tous les types de prestations.¹

¹ En ce qui a trait au Québec, les prestations du programme québécois d'assurance parentale sont calculées en fonction du revenu minimal (2000\$) plutôt que du nombre d'heures, ce à quoi adhère le Bloc Québécois.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 24 novembre 2005
(Séance n° 50)

Le Comité permanent de la condition féminine se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 6, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Susan Kadis, présidente.

Membres du Comité présents : Jean Crowder, Nicole Demers, Christiane Gagnon, Nina Grewal, Susan Kadis, l'hon. Anita Neville, Joy Smith et l'hon. Paddy Torsney.

Membres substitués présents : L'hon. David A. Anderson remplace Nancy Karetak-Lindell, Marlene Catterall remplace Nancy Karetak-Lindell, Yasmin Ratansi remplace Russ Powers et Lui Temelkovski remplace Nancy Karetak-Lindell.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Julie Cool, analyste; Lydia Scratch, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 10 mai 2005, le Comité reprend son étude sur l'admissibilité des travailleurs autonomes aux prestations parentales.

Le Comité entreprend l'étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le projet de rapport soit adopté comme cinquième rapport du comité.

Il est convenu, — Que la présidente présente le cinquième rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les analystes soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion dissidente du Bloc Québécois à condition qu'elle ne dépasse pas 2 pages et soit remise en version électronique au greffier du Comité, au plus tard à 10 heures, le 25 novembre 2005.

À 12 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité,
Richard Rumas