



**fccq** | Fédération des chambres  
de commerce du Québec

**LA FORCE DU RÉSEAU**

**fccq.ca**

## *Accélérer la modernisation de l'Assurance-emploi*

MEMOIRE PRESENTE AU COMITE PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DEVELOPPEMENT DES COMPETENCES,  
DU DEVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPEES

DEPOSE LE 9 AVRIL 2021



## Table des matières

1. Préambule .....	2
Sommaire exécutif .....	3
1. Trois raisons pour accélérer la modernisation de l'Assurance-emploi (AE).....	5
2. L'AE : la pierre d'assise de l'intervention publique sur le marché du travail au Canada .....	6
3. La pandémie a fait exploser les coûts du Régime .....	7
4. La Pandémie propulse la restructuration du marché du travail et accentue les inadéquations.....	11
5. Une politique passive du marché du travail bien ancrée.....	13
6. Les grandes lignes d'une modernisation .....	14
6.1.1. Assurer la viabilité financière du Régime .....	14
6.1.2. Soutenir la relance économique et l'adaptation face aux défis de l'après-pandémie.....	15
6.1.3. Revoir la gouvernance afin d'améliorer son état de préparation et son évolution en fonction des besoins du marché du travail. ....	22
Conclusion et recommandation finale .....	23
Liste des recommandations .....	24
Annexe 1 — Lettres de mandat à la de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées, Mme Carla Qualtrough .....	27
2. Extraits de la lettre de mandat du 13 décembre 2019 .....	27
3. Extraits de la lettre de mandat supplémentaire du 15 janvier 2021 .....	28
Annexe 2 — Montants versés en prestations d'AE, par type de prestations, Canada, année fiscale 2018-19 .....	29
Annexe 3 – Les ratios prestations-cotisations.....	30
Annexe 4 – Le Régime volontaire d'épargne formation continue.....	32
Annexe 5 — Les Ententes .....	34



# 1. PREAMBULE

La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) a été fondée en 1909. La FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Grâce à son vaste réseau de près de 130 chambres de commerce et 1 100 membres corporatifs, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

Depuis sa fondation, la FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre et à défendre les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques afin de favoriser un environnement d'affaires innovant et concurrentiel qui contribuera à la richesse collective du Québec. À ces fins, la FCCQ se fait un devoir de participer aux débats publics et de formuler des recommandations sur les enjeux politiques, économiques et sociaux.

La FCCQ et ses membres sont depuis longtemps très actifs sur les questions relatives à l'intervention publique sur le marché du travail, à la main-d'œuvre et au développement des compétences. Par exemple, la FCCQ se prononce systématiquement lors des consultations publiques en ces matières. Elle est aussi membre de la Commission des partenaires du marché du travail et de ses instances. Ainsi, la FCCQ participe à la gestion de la mise en œuvre des ententes relatives au marché du travail et au développement de la main-d'œuvre, dont celle financée par l'Assurance-emploi (AE), afin qu'elles répondent le mieux possible aux besoins évolutifs des entreprises.

Par ailleurs, partout à travers la province, des chambres de commerce fournissent de nombreuses occasions à des entreprises à relever leurs défis de main-d'œuvre et à participer au développement des compétences. Ses services régionaux « Accueillez un stagiaire » qui mettent en lien les entreprises et les établissements d'enseignement offrant des stages pour faciliter l'accueil de stagiaires en milieu de travail dans les régions ciblées. Des membres de la FCCQ siègent également aux Conseils régionaux des partenaires du marché du travail où sont mises en œuvre les mesures d'aide à l'emploi et à la formation financée par l'AE. Elles agissent aussi en réseau avec des représentants d'organismes voués à l'intégration des personnes immigrantes. En outre, des activités d'appariement entre les employeurs des régions et les personnes immigrantes sont organisées dans le cadre de l'initiative de la FCCQ : *Un emploi en sol québécois*. Les chambres locales organisent également des conférences pour leurs membres avec des experts sur l'ensemble de ces questions.

La FCCQ appuie ses recommandations sur les travaux de membres menés au sein de comités de travail, en l'occurrence le Comité Éducation, formation et main-d'œuvre (ÉFMO). La FCCQ tient à remercier chaleureusement les membres du comité pour leur dévouement.



## Sommaire exécutif

Lors d'une récente entrevue, la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées, Mme Carla Qualtrough, précisait qu'elle souhaitait « ... régler les problèmes avec l'assurance-emploi ». Selon la ministre, la pandémie a « ... permis au gouvernement de mettre à l'essai plusieurs idées, comme fixer un seul critère d'admissibilité universelle... ». La lettre de mandat à la ministre, mise à jour à la suite du discours du Trône stipule qu'elle doit « ... présenter et mettre en œuvre un plan pour moderniser le régime de l'assurance-emploi pour le XXI<sup>e</sup> siècle ».

La FCCQ croit depuis de nombreuses années que des modifications doivent être apportées au Régime de l'assurance-emploi (AE). Il n'était pas prêt à faire face aux défis du nouveau marché du travail, de la Quatrième Révolution industrielle ni à ceux associés aux changements climatiques, démographiques et sociaux. Il l'était encore moins à assumer son rôle au début de la pandémie et c'est pourquoi le gouvernement du Canada a choisi de recourir à des programmes créés de toute pièce pour contrôler l'instabilité du marché. L'AE « simplifiée », comme amendée dans le cadre des mesures d'urgence, n'est pas plus prête à prendre la relève, tant sur le plan administratif qu'en raison de ses coûts exorbitants et de ses effets dissuasifs sur l'activité. Il s'agit d'une mesure de secours, déployée pour agir promptement, en situation d'urgence. Il ne s'agit pas d'une mesure de soutien à la relance qui devrait s'appliquer dans l'après-confinement, car elle freine la reprise de l'emploi notamment par son effet dissuasif, tant pour le travail que pour la participation à des activités de rehaussement des compétences.

La FCCQ croit que la « modernisation » devrait servir à soutenir une reprise durable de l'emploi. **Il devient impératif et pressant de faire préférer le travail et l'activité. Un déficit de compétences qui s'accroît reste aussi à combler. Ainsi la FCCQ considère qu'il faut accélérer la modernisation de l'AE pour au moins trois raisons :**

1. Assurer la viabilité financière du Régime qui a été mise à mal par la pandémie ;
2. Soutenir la relance économique et l'adaptation face aux défis de l'après-pandémie et
3. Revoir la gouvernance du Régime afin d'améliorer son état de préparation et son évolution en fonction des besoins du marché du travail.

Le Régime est devenu, au fil des ans, la pierre d'assise de l'intervention publique sur le marché du travail au Canada. Le législateur en demande beaucoup au Régime ce qui a provoqué une explosion de ses coûts qu'a accélérée la pandémie. **Les dépenses du Régime devraient atteindre pas moins de 69,1 G\$ selon les prévisions les plus récentes. Le financement de tels déficits ne sera pas sans heurts et c'est un véritable choc tarifaire qui attend les employeurs. La FCCQ croit donc qu'une nouvelle contribution fédérale au Compte de l'AE est possible et souhaitable.**

Les impacts de la COVID-19 sur le marché du travail sont, de toute évidence, colossaux. La pandémie a accentué les disparités sur le marché du travail. Dans une perspective de répartition du revenu, elle a accru les inégalités. Vu sous l'angle de l'adéquation, c'est aussi les déséquilibres qu'elle a exacerbés.

Le Canada comme le Québec compte avant tout sur l'indemnisation du chômage dans les moments difficiles. La politique passive du marché du travail est bien ancrée et cela s'est reflété dans la manière dont le gouvernement fédéral a répondu à la crise jusqu'ici. Selon les données internationales les plus récentes (2017), les mesures actives représentaient au Canada 0,22 % du PIB contre plus du double, en moyenne, pour les pays de l'OCDE (0,52 %). En outre, comme le confirme une étude récente, la perte d'emploi incite peu la main-d'œuvre canadienne à s'adapter.



Ainsi, l'ajustement du marché du travail est peu soutenu et demeure difficile au Canada comme au Québec et il faudra augmenter substantiellement l'investissement en mesures actives par rapport aux mesures passives dans le cadre des ententes de développement du marché du travail avec les provinces.

Le présent mémoire présente les grandes lignes d'une modernisation de l'AE et comprend 11 recommandations.



## 1. Trois raisons pour accélérer la modernisation de l'Assurance-emploi (AE)

La lettre de mandat de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées, Mme Carla Qualtrough, mise à jour à la suite du discours du Trône stipule qu'elle doit, outre les mandats déjà prévus suite à l'élection et qui comporte plusieurs éléments significatifs à l'égard de l'AE, « ... présenter et mettre en œuvre un plan pour moderniser le régime d'AE pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Dans le cadre de ce plan, l'AE deviendra le guichet principal des prestations d'emploi, y compris pour les travailleurs autonomes et les travailleurs de l'économie à la demande. »<sup>1</sup>

La ministre précisait, fin 2020, qu'elle souhaitait « ... régler les problèmes avec l'AE ». Selon elle, la pandémie a « ... permis au gouvernement de mettre à l'essai plusieurs idées, comme fixer un seul critère d'admissibilité universelle... ». Elle soulignait également que « ... les mesures de soutien d'urgence instaurées durant la pandémie avaient permis d'analyser des programmes pour les travailleurs autonomes et les travailleurs à temps partiel, qui ne sont pas couverts par l'AE ».<sup>2</sup>

La FCCQ croit depuis de nombreuses années que des modifications doivent être apportées au Régime. Il n'était pas prêt à faire face aux défis du nouveau marché du travail, de la Quatrième Révolution industrielle ni à ceux associés aux changements climatiques, démographiques et sociaux. Il l'était encore moins à assumer son rôle au début de la pandémie, et c'est pourquoi le gouvernement du Canada a choisi de recourir à des programmes créés de toute pièce dans l'urgence.

Le 25 septembre dernier, le gouvernement du Canada apportait des assouplissements majeurs dans le cadre d'une AE « simplifiée » et « plus accessible », rendant du même coup « 2,8 millions de Canadiens » admissibles des prestations équivalentes à celles à la Prestation Canadienne d'Urgence (PCU).<sup>3</sup> Mais l'AE « simplifiée », comme amendée dans le cadre des mesures d'urgence, n'est pas plus prête à prendre la relève, tant sur le plan administratif qu'en raison de ses coûts exorbitants et de ses effets dissuasifs sur l'activité. Il s'agit d'une mesure de secours, déployée pour agir promptement, en situation d'urgence. Il ne s'agit pas d'une mesure de soutien à la relance qui devrait s'appliquer dans l'après-confinement, car elle freine la reprise de l'emploi notamment par son effet dissuasif, tant pour le travail que pour la participation à des activités de rehaussement des compétences.

La FCCQ croit que la « modernisation » devrait servir à soutenir une reprise durable de l'emploi et nous souhaitons ici faire part de notre point de vue à cet égard, car **il devient impératif et pressant de faire préférer le travail et l'activité et de combler le déficit de compétences en fonction des besoins futurs de main-d'œuvre.**

<sup>1</sup> Voir Annexe 1 pour les éléments pertinents des lettres de mandat à la ministre

<sup>2</sup> Voir Radio-Canada (25 décembre 2020) : *La pandémie accélère la réforme de l'assurance-emploi* @ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1759457/modernisation-chomage-canada-covid-qualtrough?fromApp=applInfoles&partageApp=applInfoOS&accsVia=partage>

<sup>3</sup> Source : **Canada.ca** (25 septembre 2020) : *Un régime d'assurance-emploi souple et plus accessible pour soutenir les Canadiens au cours de la prochaine phase de la relance* @ <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/nouvelles/2020/09/x5.html>

La FCCQ croit aussi qu'il faut accélérer la modernisation de l'AE pour au moins trois raisons :

1. Assurer la viabilité financière du Régime qui a été mise à mal par la pandémie ;
2. Soutenir la relance économique et l'adaptation face aux défis de l'après-pandémie ; et
3. Revoir la gouvernance du Régime afin d'améliorer son état de préparation et son évolution en fonction des besoins du marché du travail.

## 2. L'AE : la pierre d'assise de l'intervention publique sur le marché du travail au Canada

L'AE vise à compenser partiellement la perte d'un revenu de travail en offrant un soutien du revenu temporaire aux chômeurs admissibles qui ont cotisé au Régime pendant qu'ils cherchent un nouvel emploi ou qu'ils perfectionnent leurs compétences, et pour ceux qui s'absentent du travail en raison d'événements précis de la vie.<sup>4</sup>

Le Régime est devenu, au fil des ans, la pierre d'assise de l'intervention publique sur le marché du travail au Canada. En plus de fournir la majeure partie du soutien du revenu des chômeurs, ce que l'on nomme communément les mesures passives d'indemnisation du chômage, le Régime assume aussi largement le financement des mesures d'aide à l'emploi et à la formation pour les individus et les entreprises, ce que l'on définit comme étant les mesures dites actives. Mais d'autres mandats se sont ajoutés au Régime au fil du temps et d'autres additions sont prévues comme l'indique la lettre de mandat à la ministre du 13 décembre 2019. (Voir Annexe 1)

On peut distinguer quatre grands mandats confiés au Régime au fil des décennies :

1. Le soutien du revenu des chômeurs ;
2. Des « volets sociaux », tels les congés de maternité, parentaux, de maladie et de compassion, dont ceux pour les travailleurs autonomes ;
3. L'utilisation dite « à des fins productives » qui a cédé la place aux mesures et services d'aide à l'emploi prévus à la Partie II de la Loi ; et
4. La répartition du revenu, notamment vers des chômeurs à faible revenu (comme dans le cas des prestations minimales instaurées dans le cadre des mesures d'urgence), vers les régions et les secteurs où le chômage apparaît endémique, ainsi qu'à l'aide de la disposition relative au supplément familial.

---

<sup>4</sup> L'Annexe 2 présente la répartition par type de prestation pour l'année fiscale 2018-2019.



Bref, le législateur en demande beaucoup au Régime. En contrepartie, pour compenser les effets sur les coûts de cette sédimentation des mandats, des resserrements ont été apportés presque exclusivement à son volet soutien du revenu des chômeurs, notamment pour en limiter l'accessibilité et en réduire les prestations (taux de remplacement, durée des prestations...) L'effet net demeure toutefois une explosion de ses coûts qu'a accélérée la pandémie.

### 3. La pandémie a fait exploser les coûts du Régime

Les conclusions du Directeur parlementaire du budget sont sans équivoque (DPB) : « Les répercussions profondes de la pandémie de COVID-19 sur le marché du travail ont mis à rude épreuve le système de l'AE. Dans l'Énoncé économique de l'automne de 2020 (ÉÉA) publié le 30 novembre dernier] le gouvernement prévoit que les dépenses liées à l'AE s'enlèveront à 67,2 milliards de dollars en 2020-2021, soit une augmentation de 45,4 milliards de dollars comparativement à 2019-2020. »<sup>5</sup>

Il s'agit d'un niveau sans précédent de dépenses pour le Régime. Elles devraient atteindre pas moins de 69,1 G\$ cette année selon les données les plus à jour et propulser le déficit au-delà de 50 G\$, du jamais vu.<sup>6</sup> Le Graphique 1 présente les projections de dépenses du Régime les plus récentes.

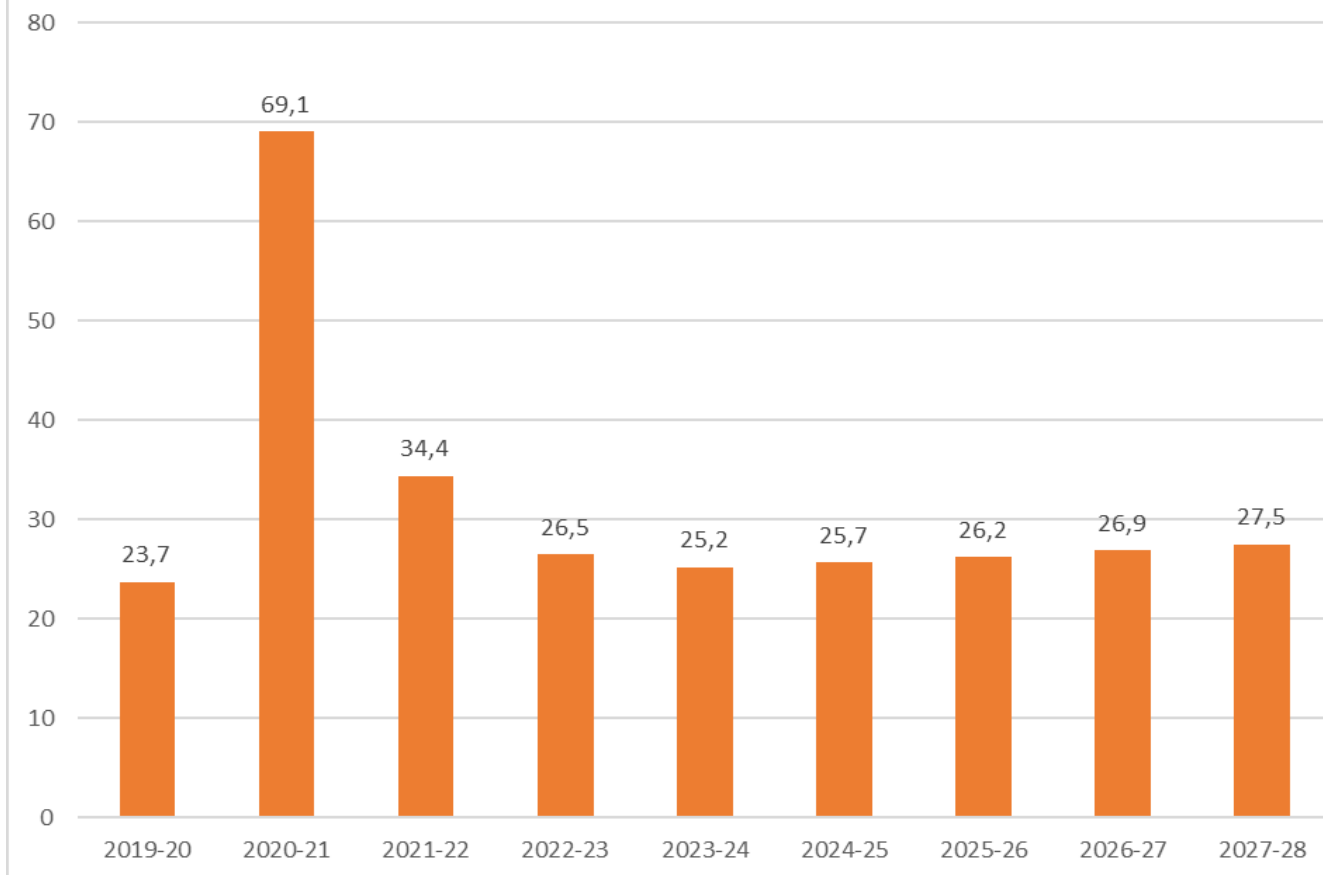
<sup>5</sup> Source : **Bureau du Directeur parlementaire du budget** (10 décembre 2020) : *Énoncé économique de l'automne de 2020 : Enjeux pour les parlementaires*, p. 17 @ <https://pbo-dpb.s3.ca-central-1.amazonaws.com/artefacts/95efcccb3e5a6188578f1e7190612315385a049d384d9d72fd66b73d2cfe02bd>

<sup>6</sup> Source : **Bureau du Directeur parlementaire du budget** (21 janvier 2021) : *Projections concernant le Compte des opérations de l'assurance-emploi*, @ <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/BLOG-2021-010--outlook-ei-operating-account-projections-compte-operations-assurance-emploi>





## Dépenses totales à l'AE



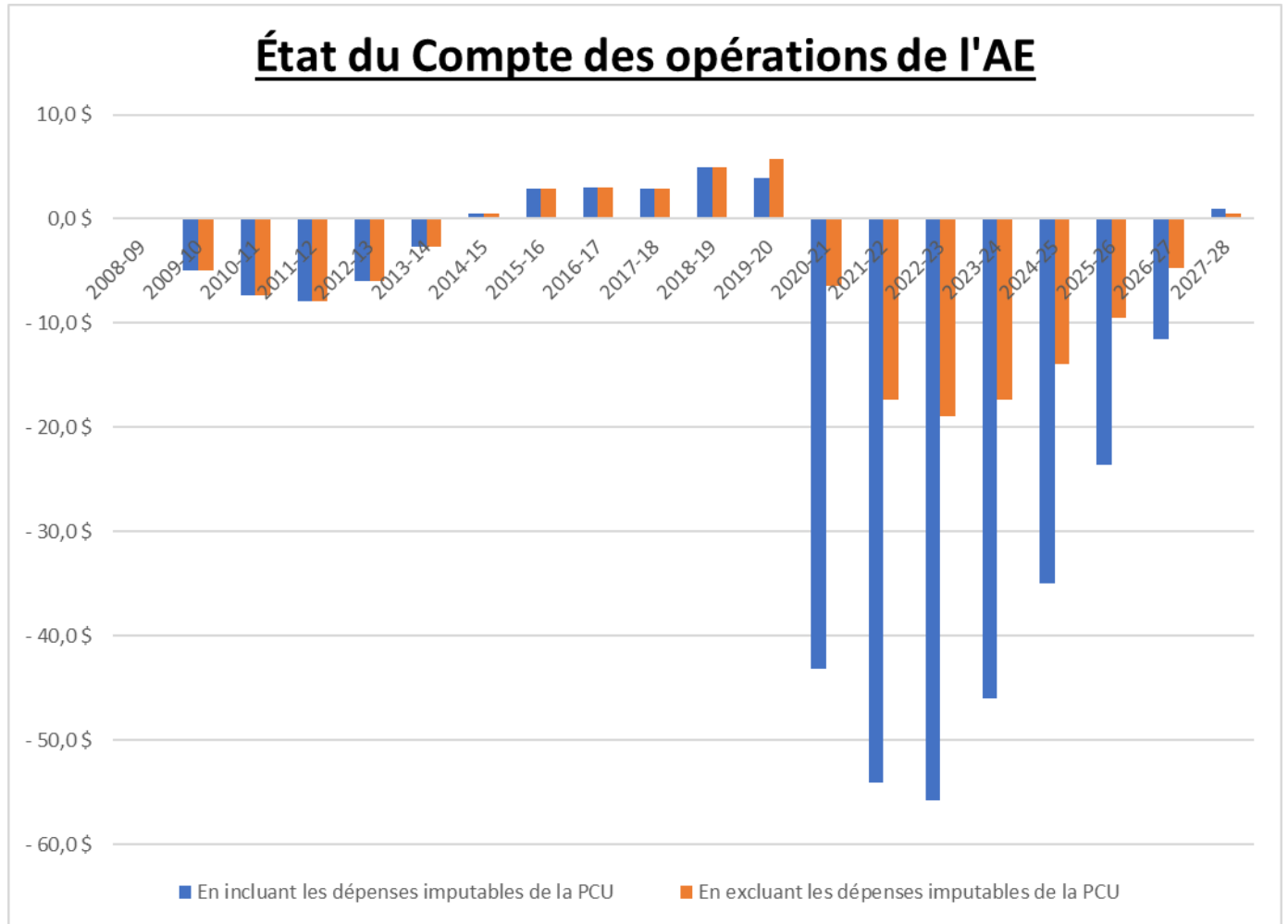
Source : Compilations spéciales de la FCCQ à partir des données du Bureau du Directeur parlementaire du budget publiées le 21 janvier 2021.

La mise à jour de janvier 2021 du DPB comprend aussi un scénario beaucoup moins alarmiste où les dépenses pour la Prestation canadienne d'urgence (PCU), imputables au Compte de l'AE, sont absorbées par le Trésor fédéral. Cette prévision ne tient toutefois pas compte de l'impact budgétaire des prolongations des mesures d'urgence de soutien du revenu annoncées le 19 février 2021.<sup>7</sup> Quoiqu'il en soit, la différence entre les deux scénarios est plus que substantielle. Le déficit du Compte ne dépasse plus les 50 G\$, mais atteint, au maximum 17 G\$, ce qui demeure tout de même considérable en regard des déficits précédents. (Voir le Graphique 2)

<sup>7</sup> Source : **François Messier** (19 février 2021) : *Ottawa annonce la prolongation de programmes d'aide aux travailleurs | Coronavirus*, Radio-Canada.ca @ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1771943/coronavirus-covid-19-canada-premier-ministre-justin-trudeau>



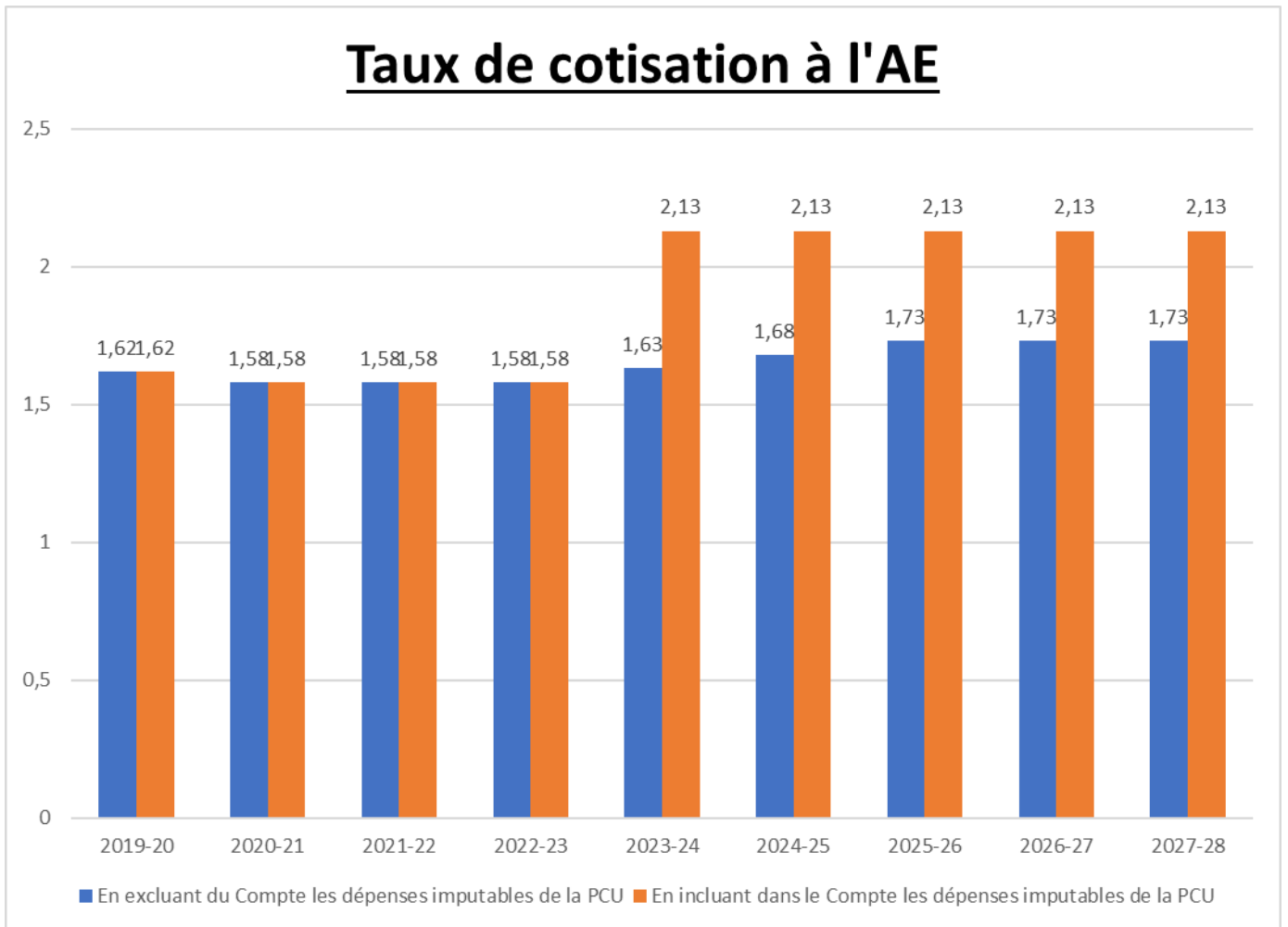
**GRAPHIQUE 2**



Source : Compilations spéciales de la FCCQ à partir des données du Bureau du Directeur parlementaire du budget publiées le 21 janvier 2021 et des Comptes publics de 2008-2009 à 2019-20.

Le financement de tels déficits ne sera pas sans heurts. Les coûts de la PCU imputés au Compte font à eux seuls passer, après la période de gel, le taux de base des salariés de 1,63 \$ à 2,13 \$ par tranche de 100 \$, soit une hausse de 35 %. Couplé à la hausse de la rémunération assurable, cela représente une hausse des cotisations de plus de 45 % par rapport la situation d’avant la pandémie. Pour les employeurs, le taux passerait de 1,63 \$ à près de 3,00 \$ en 2024-25. C’est un véritable choc tarifaire qui les attend. (Voir le Graphique 3)

**GRAPHIQUE 3**



Source : Compilations spéciales de la FCCQ à partir des données du Bureau du Directeur parlementaire du budget publiées le 21 janvier 2021.

Dans ces circonstances, il va sans dire que **la FCCQ croit donc qu'une nouvelle contribution fédérale au Compte de l'AE est possible et souhaitable.**



## 4. La Pandémie propulse la restructuration du marché du travail et accentue les inadéquations

Au-delà des coûts humains et sociaux et de son impact sur les états financiers de l'AE, l'épidémie de COVID-19 a provoqué dans son sillage un repli économique brusque et profond sans précédent. Les impacts de la COVID-19 sur le marché du travail sont, de toute évidence, colossaux. C'est un changement drastique et soudain de l'état du marché du travail qui s'opère sous nos yeux alors que le Québec avait pratiquement atteint le plein emploi.

Comme le précisait le Gouverneur de la Banque du Canada, Tiff Macklem, « la quatrième révolution industrielle — la restructuration engendrée par la numérisation et l'automatisation — était déjà bien amorcée avant la pandémie, qui n'a fait que l'accélérer .... Une partie des emplois perdus durant la pandémie ne reviendront pas. Et les travailleurs qui ont déjà subi le contrecoup de la pandémie risquent d'être tout particulièrement touchés... Comme le marché du travail est à la fois en phase de redressement et de restructuration, il est d'autant plus important que les mesures en place soient dynamiques et qu'elles facilitent ainsi l'appariement des offres d'emploi et un accès accru à de meilleurs emplois pour réduire le risque d'une perte de compétences. »<sup>8</sup>

La pandémie a aussi accentué les disparités sur le marché du travail. Dans une perspective de répartition du revenu, elle a accru les inégalités. Vu sous l'angle de l'adéquation, c'est aussi les déséquilibres qu'elle a exacerbés. À titre d'exemple, les résultats de l'Enquête sur la population active (EPA) pour le Québec de février 2021 montrent que 138 600 emplois manquent toujours à l'appel pour revenir au niveau d'avant la pandémie. Le déficit de l'emploi se chiffrait à 2,0 % chez les hommes et à 4,5 % chez les femmes. On observe, en parallèle, un nombre record de postes vacants (près de 150 000 postes au dernier trimestre de 2020) ainsi qu'une augmentation de plus de 170 % du nombre de chômeurs de longue durée<sup>9</sup>. (Voir le Tableau1)

<sup>8</sup> Tiff Macklem (23 février 2021) : *Le marché du travail canadien : rebond, récupération et restructuration* @ <https://www.banqueducanada.ca/2021/02/marche-travail-canadien-rebond-recuperation-et-restructuration/>

<sup>9</sup> Soit les chômeurs depuis plus de six mois consécutifs sans relâchement de leur recherche d'emploi.



## Quelques indicateurs de déséquilibre sur le marché du travail au Québec – février 2021

### **Déficit de l'emploi\***

- Total : 138 600 (3,2%)
- Femmes : 92 800 (4,5%)
- Secteur privé : 102 700 (3,6%)
- Secteur public : -10 500 (-1,1%)

### **Chômeurs de longue durée (27 semaines et plus)**

- 68 500 (Hausse de 170,8%)

### **Retraits du marché du travail (inactifs)**

- 87 500 Depuis le début de la pandémie

### **Postes vacants (taux)**

- 148 460 Quatrième trimestre 2020 (4,1%)

\* Le déficit de l'emploi correspond à l'écart avec le niveau de l'emploi avant la pandémie (février 2020).  
Le déficit négatif pour le secteur public signifie que l'emploi y est à la hausse depuis le début de la pandémie.

---

Source : Compilations spéciales de la FCCQ à partir des données de diverses enquêtes de Statistique Canada

Or, plus les dommages sur le marché du travail persistent dans le temps, plus ils s'incrument et empruntent un caractère permanent et structurel. Cela laisse présager d'une inadéquation sans précédent qu'il faudra résorber pour soutenir la relance. Évidemment, le Québec n'est pas seul à vivre cette dislocation soudaine de son marché du travail. Mais prétendre qu'un tel revirement n'est que passager ne permet guère de se préparer à l'effort d'adaptation qu'il faudra faire.



## 5. Une politique passive du marché du travail bien ancrée

Le Canada, comme le Québec, compte avant tout sur l'indemnisation du chômage dans les moments difficiles. La politique passive du marché du travail est bien ancrée et cela s'est reflété dans la manière dont le gouvernement fédéral a répondu à la crise jusqu'ici.

Le portrait des dépenses au titre des programmes du marché du travail en fait foi : l'investissement public dans les mesures actives est ici de loin inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Ainsi, selon les données internationales les plus récentes (2017), les mesures actives représentaient au Canada 0,22 % du PIB contre plus du double, en moyenne, pour les pays de l'OCDE (0,52 %). Cela équivaut à un sous-investissement annuel d'environ 7 G\$ au Canada. Mais des pays comme l'Allemagne (avec 0,65 %) et la Suède (avec 1,25 %) font encore davantage. L'écart avec la Suède s'élève à 24 G\$, ce qui représente environ le budget complet du Régime d'AE pour une année « normale », mesures actives, mesures passives et frais d'administration compris. Bref, pour rejoindre la Suède, il aurait fallu doubler les dépenses du Régime.

En outre, plus de 80 G\$ ont été injectés aux mesures passives pour les mesures d'urgence de soutien du revenu aux chômeurs. L'investissement supplémentaire du fédéral de 1,5 G\$ en mesures actives, annoncé récemment, et qui a donné naissance au Programme d'aide à la relance par l'augmentation de la formation (PARAF) au Québec, représente moins de 2 % du total des dépenses supplémentaires pour les programmes du marché du travail. En somme, l'investissement annoncé ne suffit pas à combler l'écart avec ce qu'on observe chez les autres pays membres de l'OCDE. Bien au contraire, elle l'élargit. Par surcroît, la prolongation de la période de prestations à l'AE « simplifiée » rend encore plus difficile le recrutement de participants au PARAF et retarde ainsi l'adaptation.<sup>10</sup>

En outre, comme le confirme une étude récente, la perte d'emploi incite peu la main-d'œuvre canadienne à s'adapter. L'étude en question « se penche sur l'emploi de quatre stratégies d'adaptation par les travailleurs licenciés en 2009, soit au cœur de la dernière récession : changer de région, entreprendre des études postsecondaires, suivre un apprentissage enregistré et devenir travailleur autonome... Les auteurs montrent que seule une minorité de travailleurs licenciés — tout au plus le cinquième d'entre eux — ont employé au moins l'une des quatre stratégies. »<sup>11</sup>

Ainsi, l'ajustement du marché du travail est peu soutenu et demeure difficile au Canada comme au Québec et il faudra augmenter substantiellement l'investissement en mesures actives par rapport aux mesures passives dans le cadre des ententes de développement du marché du travail avec les provinces.

<sup>10</sup> Source : **François Messier** (Février 2021) : *Ottawa annonce la prolongation de programmes d'aide aux travailleurs*, Radio-Canada @ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1771943/coronavirus-covid-19-canada-premier-ministre-justin-trudeau>

<sup>11</sup> Source : **René Morissette et Theres Hanqing Qiu** (Février 2021) : *Adjusting to Job Loss When Times Are Tough*, IRPP @ <https://irpp.org/fr/research-studies/adjusting-to-job-loss-when-times-are-tough/>



## 6. Les grandes lignes d'une modernisation

### 6.1.1. ASSURER LA VIABILITE FINANCIERE DU REGIME

De nombreuses voix se sont levées, en vain, au cours des dernières années, dont celle de la FCCQ, pour qu'une révision globale de l'AE soit entreprise afin de reprendre le contrôle des dépenses du régime.

D'abord, la modernisation du Régime et tout ajout à ses mandats devraient s'appuyer sur les analyses d'impacts, dont celles sur les dépenses du Régime, sa viabilité financière et sa capacité d'appuyer la réponse aux besoins du marché du travail.

La FCCQ est d'avis que des modifications doivent aussi viser son mode de financement étant donné que les employeurs y contribuent pour une part disproportionnée avec 7/12 des coûts de l'AE. Le gel temporaire des cotisations ne suffit pas puisque, en vertu des règles actuelles, le Compte doit s'équilibrer à l'intérieur d'un cycle de sept ans. Les employeurs ne doivent pas supporter un tel fardeau fiscal. Cela serait économiquement contre-productif puisqu'il s'agit d'une taxe sur l'emploi alors que nous aurons besoin d'une vigoureuse reprise à cet égard au cours des prochaines années.

Ainsi, la FCCQ croit qu'au-delà d'un contrôle plus serré des dépenses du Régime, le Gouvernement du Canada devrait rétablir durablement sa contribution directe à son financement. Cette contribution devrait couvrir les besoins financiers liés à la pandémie, comme il l'a fait après le budget 2009, car sans contribution provenant du Trésor, les employeurs et les travailleurs canadiens peuvent s'attendre à un choc tarifaire dès la fin du gel des cotisations comme nous l'avons vu précédemment.<sup>12</sup> Si le Gouvernement a pu récupérer les 57 G\$ de surplus accumulé au Compte en décembre 2008, il peut aussi bien résorber le déficit accumulé prévu.<sup>13</sup>

Il en est de même pour le coût des mesures visant les non-salariés et les volets sociaux du programme. En définitive, il ne s'agit pas là de responsabilités incombant aux employeurs, mais bien d'une mutualisation de risques à l'échelle de la société. Par conséquent, ces programmes devraient être retirés du régime d'assurance afin de recentrer l'AE sur sa mission première. La FCCQ croit aussi que le financement de ces volets ne devrait pas porter de façon disproportionnée sur les employeurs et peser sur l'emploi.

De surcroît, les provinces et territoires font appel à la bonification substantielle des ententes de développement du marché du travail prévu à la partie II de la Loi de l'AE et qui leur permettent de financer les programmes de formation et de développement des compétences. Les besoins à ce sujet sont plus que jamais importants pour ramener au travail les chômeurs pandémiques, mais également pour préparer le Canada à l'accélération de la transformation des milieux de travail en raison des avancées technologiques. Le gouvernement avait d'ailleurs annoncé le plus grand investissement de l'histoire canadienne en matière de développement du marché du travail lors du discours du trône de l'automne 2020.

<sup>12</sup> Les mesures temporaires d'amélioration mises en place suite au budget de 2009 du programme ont totalisé environ 3,2 G \$.  
Source : **André Léonard** (2014) : *Le financement de l'assurance-emploi*, Service d'information et de recherche parlementaire, Ottawa.

<sup>13</sup> Ibid, p.4



## **Recommandation 1 :**

### **Nous recommandons au gouvernement :**

- De combler le déficit actuariel prévu au Compte de l'AE par un versement provenant du fonds consolidé ;
- De retirer les mesures visant les non-salariés et les volets sociaux du régime d'assurance afin de recentrer l'AE sur sa mission première et de revoir mode de financement de ces programmes ;
- Assurer un meilleur équilibre des contributions des employeurs, des salariés et du gouvernement pour le volet assurance ; et
- Appuyer la modernisation du Régime et tout ajout à ses mandats sur les analyses d'impacts, dont celles sur les dépenses du Régime, sa viabilité financière et sa capacité d'appuyer la réponse aux besoins du marché du travail.

## **6.1.2.SOUTENIR LA RELANCE ECONOMIQUE ET L'ADAPTATION FACE AUX DEFIS DE L'APRES-PANDEMIE**

La Loi sur l'AE se divise en deux parties. La Partie I traite du soutien du revenu soit des :

- Prestations régulières,
- Prestations pour pêcheurs,
- Prestations de Travail partagé, et
- Prestations spéciales.

Le total des versements en prestations d'AE versées en vertu de la Partie I atteignait 16,7 milliards de dollars en 2018-2019.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> L'Annexe 2 présente la répartition par type de prestation pour l'année fiscale 2018-2019.





La partie II de la Loi sur l'AE traite du soutien offert aux prestataires pour se préparer au travail, à trouver et à le conserver à l'aide des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Les PEMS sont des mesures et des services offerts par les provinces et les territoires en vertu des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT), de même que les programmes pancanadiens du gouvernement du Canada et les fonctions du Service national de placement (SNP).<sup>15</sup> Les dépenses totales relevant de la partie II de la Loi sur l'AE s'élevaient à 2,6 milliards de dollars au cours de 2018-2019.

## Partie I — Les mesures passives : Respecter les principes de l'assurance et inciter le retour à l'emploi et la participation

Le niveau des prestations offertes exerce un rôle essentiel pour soutenir la relance économique et l'adaptation. Ce niveau est aussi le résultat de l'interaction complexe de plusieurs paramètres dont les normes d'admissibilité, le nombre d'heures exigé dans chaque cas, le taux de remplacement, la durée des prestations, sa variabilité selon le taux de chômage et la définition des régions de référence. Ainsi, la FCCQ ne prétend pas avoir les moyens techniques de simuler l'effet qu'a, ou pourraient avoir, chacun des principaux paramètres du soutien du revenu offert par le Régime. Mais elle n'en est pas moins en mesure de faire certaines observations.

S'agissant d'une assurance, l'AE devrait viser à compenser partiellement la perte d'un revenu de travail. Ainsi, un prestataire ne devrait normalement pas recevoir en prestations un montant supérieur au revenu de travail qu'il a perdu. Clairement, aller au-delà de ce principe a un effet dissuasif sur l'activité des prestataires, leur recours aux mesures d'aide et leur participation à de la formation pour rehausser leurs compétences.

Or, comme le révélait une étude récente de Statistique Canada, c'est le cas pour des centaines de milliers de prestataires de la PCU et, par ricochet, de l'AE « simplifiée ». <sup>16</sup> « Au cours des trois premiers trimestres de 2020, le revenu disponible des ménages ayant les plus faibles revenus a augmenté de 36,8 %. » précise l'Agence. « Ces changements étaient principalement attribuables à des augmentations sans précédent des transferts aux ménages, **la valeur des mesures de soutien mises en place par les gouvernements pour répondre à la pandémie de COVID-19 ayant été supérieure aux pertes de salaires et traitements et de revenus tirés du travail autonome.** »

Le ratio prestations-cotisations est un des indicateurs largement utilisés par la Commission de l'AE du Canada dans son rapport annuel de Rapport de contrôle et d'évaluation de l'AE. Quel que soit l'angle sous lequel on analyse la situation, dans aucun cas le ratio prestations-cotisations ne dépasse ou n'atteint 5.<sup>17</sup> Par comparaison, prenons le cas d'un salarié au salaire minimum (ordonnance générale) au Québec, en juin 2020 admis après 120 heures de travail. Ce salarié touche 1 572 \$ en revenu, paie des cotisations de 24,84 \$ à l'AE et pourrait toucher au total 10 400 \$ en prestations. Ainsi, les prestations que pourrait recevoir ce salarié représentent 419 fois la prime payée pour l'accès au Régime et 174 fois les cotisations totales employés et employeurs.

<sup>15</sup> Pour plus de détails, voir l'Annexe 4

<sup>16</sup> Source : **Statistique Canada** (1<sup>er</sup> mars 2021) : *Le Quotidien — Le bien-être économique des ménages durant la pandémie de COVID-19, estimations expérimentales, premier trimestre au troisième trimestre de 2020* @ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210301/dq210301b-fra.htm>

<sup>17</sup> Voir Annexe 3



De fait, la prestation de la PCU dépasse la rémunération moyenne dans les services d'hébergement et de restauration<sup>18</sup>. Dans un tel contexte, on est en droit de se demander comment les obligations à l'égard de la recherche d'emploi peuvent être efficaces. Manifestement, l'AE « simplifiée » rompt avec le principe d'assurance et a des effets dissuasifs sur le travail et la participation aux mesures.

## **Recommandation 2 :**

***Nous recommandons au gouvernement de recentrer le Régime sur la mission première de deux façons :***

- *En appliquant des principes d'assurance ; et*
- *En offrant un soutien du revenu qui incite les prestataires à chercher un nouvel emploi ainsi qu'à se former pour rehausser leurs compétences.*

Par ailleurs, un volet de l'AE couvre déjà les travailleurs autonomes. Les participants doivent défrayer le montant de la cotisation normale du salarié pour y participer, laissant ainsi la part des employeurs à l'ensemble des cotisants. La FCCQ y voit un interfinancement inacceptable, car ce fardeau fiscal ne revient pas aux cotisants salariés et leurs employeurs.

Malgré ces conditions favorables, ce volet de l'AE a suscité peu d'intérêt chez les travailleurs autonomes de sorte que la participation, qui est volontaire, est demeurée faible. La FCCQ et les chambres locales comptent parmi leurs membres un nombre important de travailleurs autonomes et d'entrepreneurs. Or, nous ne notons aucun intérêt pour un volet obligatoire d'AE visant les « travailleurs autonomes » et insistons pour que cette couverture demeure volontaire. En outre, cette participation volontaire pourrait éventuellement être une condition d'accès à toute forme d'aide à l'emploi, dont la formation, ce qui pourrait accroître son attractivité.

## **Recommandation 3 :**

***En ce qui a trait à la couverture des travailleurs autonomes, nous recommandons au gouvernement :***

- *De constituer un financement distinct pour ce volet existant du Régime, à l'instar du Régime québécois d'assurance parentale afin d'éviter l'interfinancement par les cotisants salariés et leurs employeurs ; et*
- *Que cette couverture demeure volontaire.*

De nombreuses entreprises et leurs salariés de secteurs où l'activité est fortement saisonnière ont recours à l'AE de façon récurrente, en particulier dans des régions où le taux de chômage est élevé. Des projets pilotes ont permis d'expérimenter des formules alternatives qui soient plus porteuses de développement économique. Toutefois, plusieurs collectivités dépendent encore des transferts de l'AE. Outre le réinvestissement des résultats des expérimentations, il y aurait lieu de poursuivre de nouvelles pistes afin d'éviter la dévitalisation de ces collectivités. À titre d'exemple, puisqu'il s'agit en fait de partager le temps de travail parmi les salariés constituant le bassin de main-d'œuvre de l'entreprise, il y aurait lieu de proposer de nouveaux

<sup>18</sup> La rémunération hebdomadaire moyenne s'établissait à 446,93 \$ en décembre 2020 au Canada dans les services d'hébergement et de restauration selon Statistique Canada @ <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1410020301>



projets pilotes sur la base du programme « Travail partagé » en y ajoutant des périodes de formation pendant les périodes creuses.

### **Recommandation 4 :**

*En ce qui a trait aux collectivités dont l'activité économique est fortement saisonnière, nous recommandons au gouvernement :*

- *De poursuivre de nouvelles pistes avec des projets-pilotes afin d'éviter que ces collectivités se dévitalisent.*

Dans la foulée des mesures d'urgence, le Gouvernement semble envisager de s'en remettre à une norme d'admissibilité uniforme. Aux yeux de la FCCQ, cela serait une erreur. Les normes variables sont une des caractéristiques fondamentales des régimes d'AE en Amérique du Nord, cela tant au Canada qu'aux États-Unis, où chaque État à son Régime qui lui est propre. Le Canada est vaste et il comprend de nombreux marchés du travail distincts. L'on ne compte qu'une infime partie de la main-d'œuvre pour qui le marché est national et ce n'est surtout pas le cas pour les professions et métiers où le recours à l'AE est fréquent.

Les normes variables d'admissibilité procurent un avantage indéniable : l'accès et la durée des prestations tiennent mieux compte de l'état du marché du travail et du besoin, car il est plus difficile et plus long de se trouver un emploi dans un marché du travail congestionné par un grand nombre de chercheurs d'emploi en comparaison aux postes à combler. Toutefois, il pourrait être nécessaire de redéfinir les régions et la grille de normes afin d'améliorer la réponse aux besoins.

### **Recommandation 5 :**

*Nous recommandons au gouvernement :*

- *De maintenir des normes variables d'admissibilité, car il est plus difficile et plus long de se trouver un emploi dans un marché du travail congestionné.*



## Partie II, Les mesures actives – Les sortir du périmètre comptable du Régime et soutenir la relance durable par des ententes de partenariat avec les provinces.

Le soutien du revenu des chômeurs est essentiel, mais il n'assure pas le développement économique. Il permet de maintenir la demande globale à court terme, mais n'agit pas sur les facteurs de croissance et l'adaptation. C'est la Partie II de la Loi sur l'AE qui autorise l'investissement dans les PEMS, soit les mesures actives et la formation. C'est, aux yeux de la FCCQ, une partie essentielle de la Loi qui doit être renforcée afin de soutenir une relance durable.

Dans son état actuel, l'AE comporte une règle qui oblige le Compte à s'équilibrer sur un horizon de sept ans. Si cela peut avoir un sens pour la Partie I, ce n'est pas le cas pour les mesures dites actives, en particulier pour l'investissement en formation qui peuvent s'étaler sur plusieurs années et peut représenter jusqu'à la moitié des dépenses au titre des mesures actives. En outre, le développement des compétences, contrairement au soutien du revenu, à un impact positif, permanent et durable sur la croissance économique. C'est particulièrement vrai pour les compétences de base en littératie, numératie et littératie numérique.

Selon une étude à l'échelle internationale publiée en janvier 2020, « ... les compétences en littératie sont devenues un déterminant encore plus important de la croissance économique... » que le laissaient croire les études antérieures, une augmentation de 1 % du niveau de littératie moyen se traduisant par une augmentation de 3 % du PIB par habitant.<sup>19</sup>

Quant aux compétences numériques, les Québécois, comme les Canadiens, reconnaissent d'emblée, avant même la pandémie, le besoin d'améliorer leurs compétences en informatiques alors que la numérisation de l'économie s'opère à grande vitesse sous l'effet des innovations forcées par les mesures sanitaires ! En effet, selon une enquête réalisée en décembre 2019, 48,4 % des répondants considéraient qu'ils devraient suivre une formation pour améliorer ces compétences.<sup>20</sup> Il y a là un levier important pour la croissance, l'emploi et le niveau de vie des Canadiens.

### **Recommandation 6 :**

#### ***Nous recommandons au gouvernement :***

- *De sortir les mesures actives du périmètre comptable du Régime afin de ne pas les assujettir à la règle des sept ans s'appliquant à l'équilibre financier du Compte.*

Par ailleurs, l'admissibilité aux PEMS a été considérablement élargie. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, elle est ouverte à tous les chômeurs ayant versé une contribution minimale à l'AE, soit les personnes qui ont versé des cotisations pour un montant supérieur au seuil de remboursement (c'est-à-dire 2 000 \$ de gains) au cours d'au moins 5 des 10 dernières années. Mais il

<sup>19</sup> Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, and T. Scott Murray (2020) : *Literacy and Growth: New Evidence from PIAAC* – traduction libre, @ [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi68K345ajuAhXwmOAKHTd0Ak8OFjACegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dataangel.ca%2Fdocs%2FLiteracyandGrowth\\_revised\\_October2018.pdf&usg=AOvVawI\\_b4gi9FvvaL52ooANRDx3](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi68K345ajuAhXwmOAKHTd0Ak8OFjACegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dataangel.ca%2Fdocs%2FLiteracyandGrowth_revised_October2018.pdf&usg=AOvVawI_b4gi9FvvaL52ooANRDx3)

<sup>20</sup> Source : Diane Bellemare Sen. (Décembre 2019) : *Sondage concernant les répercussions des changements technologiques sur les besoins en formation et l'utilité d'un compte personnel de formation, Résultats d'une enquête conduite par Nanos.* @ <https://dianebellemareesen.ca/fr/actualites/sondage-des-millions-de-canadiens-ont-besoin-de-formation>



importe de maintenir la priorité aux prestataires actifs, car il est largement reconnu que l'intervention précoce amène de meilleurs résultats.

## **Recommandation 7 :**

***Nous recommandons au gouvernement :***

- *De maintenir tel quel les règles d'admissibilité aux Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS).*

L'intervention auprès des chômeurs demeure évidemment indispensable. Mais il ne sera pas suffisant dans le nouveau marché du travail. La plupart des personnes qui sont actives sur le marché du travail sont déjà en emploi. Et c'est le développement de leurs compétences qui a un effet de levier sur la création de la richesse et sur la capacité de répartir celle-ci. En d'autres termes, il faudra faire plus sur le plan de l'apprentissage tout au long de la vie, car les personnes en emploi ne doivent pas être l'angle mort d'une stratégie de requalification. Sur ce plan, la FCCQ croit qu'on devra aller bien au-delà de la proposition d'« Allocation canadienne pour la formation » liée à l'AE annoncée lors du budget précédent la pandémie. À cet égard, la FCCQ recommande l'instauration d'un Régime volontaire d'épargne formation continue (RVFC). C'est d'ailleurs un modèle qui rallie de plus en plus de pays et d'analystes à travers le monde.<sup>21</sup>

## **Recommandation 8 :**

***Nous recommandons au gouvernement :***

- *De revoir sa proposition d'« Allocation canadienne pour la formation » liée à l'AE annoncée lors du budget précédent la pandémie afin d'instaurer un Régime volontaire d'épargne formation continue (RVFC).*
- *L'AE demeure la principale source de financement de la formation des chômeurs au Canada et au Québec. La **contribution du gouvernement du Canada ne représente pas moins de 85 % du financement des mesures et services d'Emploi-Québec (EQ) et près du trois quarts des fonds fédéraux proviennent de l'AE.** Force est de constater que la contribution de l'AE dans le financement des mesures de relance de l'emploi, via les ententes avec les provinces, apparaît essentielle et incontournable.<sup>22</sup>*

---

<sup>21</sup> Voir à l'Annexe 4 pour les détails de la proposition.

<sup>22</sup> Voir Annexe 5 pour un sommaire des ententes.



Pour agir pleinement sur la relance de l'emploi, ces ententes devraient offrir une plus grande souplesse, en particulier pour les mesures aux entreprises, et appuyer financièrement les entreprises dans l'implémentation de leurs projets de développement des compétences de leur main-d'œuvre.

Les entreprises sont prêtes à investir dans les compétences de leur main-d'œuvre. De fait, la crise associée à la COVID-19 a rendu la nécessité de combler le déficit de compétences encore plus urgente. Mais, des obstacles se dressent devant elles. Parmi les principaux obstacles auxquels font face les dirigeants d'entreprise dans leurs décisions d'investir pour combler les déficits de compétences, on compte notamment :

- Leur besoin d'une meilleure compréhension de l'impact que la pandémie, l'automatisation et la numérisation auront sur les exigences en matière de compétences ;
- L'absence d'outils ou les connaissances nécessaires pour identifier et juger de la rentabilité des investissements à consentir ; et
- Ils n'ont guère les ressources financières et humaines pour mettre en œuvre un plan d'action pour ce faire.<sup>23</sup>

Il va sans dire que ces obstacles sont particulièrement importants chez les PME.

En outre, pour que « le plus grand investissement de l'histoire canadienne en formation des travailleurs » annoncé dans le Discours du trône se réalise, il faudra que les fonds additionnels servent à ces fins et que les provinces ne les utilisent pas pour réduire leurs propres contributions. C'est pourquoi la FCCQ croit qu'il faudrait inscrire les ententes dans le cadre d'un véritable partenariat avec les provinces afin d'éviter que les transferts fédéraux se substituent à des fonds provinciaux.

La FCCQ croit aussi que les mesures d'aide visant les entreprises doivent s'adresser aux obstacles auxquels elles font face. Ainsi, nous souhaitons que le cadre général soit flexible et favorise l'investissement en formation, notamment celui qui se réalise en entreprise, car il s'agit là de la formule la plus adéquate pour elles.

## **Recommandation 9 :**

### ***Nous recommandons au gouvernement :***

- *D'investir massivement dans les ententes en offrant le maximum de flexibilité dans le choix des moyens pour répondre aux besoins des entreprises et de renouveler, à cet effet, le partenariat avec les provinces.*

<sup>23</sup> Voir à cet égard McKinsey (Kweilin Ellingrud, Rahul Gupta, and Julian Salguero) (7 août 2020) : Building the vital skills for the future of work in operations, @ <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/building-the-vital-skills-for-the-future-of-work-in-operations>



### 6.1.3. REVOIR LA GOUVERNANCE AFIN D'AMÉLIORER SON ÉTAT DE PRÉPARATION ET SON ÉVOLUTION EN FONCTION DES BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL.

Comme nous l'avons déjà souligné en introduction, la FCCQ croyait, avant même la pandémie, que le Régime n'était pas prêt à faire face aux défis du nouveau marché du travail, de la Quatrième Révolution industrielle ni à ceux associés aux changements climatiques, démographiques et sociaux. Il l'était encore moins à assumer son rôle au début de la pandémie et voilà pourquoi le gouvernement du Canada a choisi de recourir à des programmes créés de toute pièce dans l'urgence.

Les déficiences du Régime ne se limitent pas à sa programmation. Elles sont aussi administratives, car visiblement, les systèmes semblaient désuets et n'étaient pas prêts. Il faudra pouvoir faire davantage et mieux pour répondre aux besoins du marché du travail. En somme, il faudra revoir la gouvernance afin d'améliorer son état de préparation et assurer son évolution en fonction des besoins du marché du travail.

La FCCQ, comme plusieurs autres acteurs du marché du travail, croit fermement qu'une modernisation viable de l'AE doit aussi s'appuyer sur un dialogue social continu. Le dialogue social permet à l'intervention publique de mieux répondre aux véritables besoins et d'être plus efficace. Il permet de partager une information plus complète sur les enjeux, les coûts et les impacts des choix à faire. En outre, la modernisation devrait tenir compte des consensus, notamment à l'égard du rehaussement de l'investissement dans les mesures dites actives, celles visant les entreprises comme celles s'adressant aux individus.

#### **Recommandation 10 :**

***Nous recommandons au gouvernement de :***

- *Revoir la gouvernance du Régime afin d'améliorer son état de préparation et assurer son évolution en fonction des besoins du marché du travail et*
- *D'appuyer la modernisation de l'AE sur un dialogue social continu avec les principaux acteurs du marché du travail.*



## Conclusion et recommandation finale

Pour la FCCQ, l'AE demeure le véhicule approprié pour soutenir le revenu, en particulier dans les moments difficiles où elle agit comme stabilisateur automatique. Elle a passé l'épreuve du temps. Elle comporte des obligations à l'égard de la recherche d'emploi et de la disponibilité pour le travail, du contrôle des fraudes ainsi qu'un incitatif financier favorisant le retour en emploi. En outre, elle demeure de loin la principale source d'aide à la formation de la main-d'œuvre au Québec comme pour l'ensemble Canada. Mais elle doit être modernisée rapidement pour au moins trois raisons :

1. Assurer sa viabilité financière ;
2. Soutenir la relance économique et l'adaptation face aux défis de l'après-pandémie ; et
3. Revoir la gouvernance du Régime.

Cette modernisation répondra mieux aux besoins et atteindra ses objectifs si elle s'appuie sur un dialogue social avec les principaux acteurs du marché du travail, dont les représentants des entreprises. Pour la FCCQ, il s'agit là d'un passage obligé. En développant un accord sur les termes d'une modernisation, le Canada pourra poursuivre à la prochaine étape, soit une gestion autonome tripartite d'une AE établie selon les principes d'assurance.

### **Recommandation finale (11) :**

*La FCCQ croit que le « Régime modernisé » selon les recommandations du présent rapport devrait être entièrement indépendant, avec une gestion tripartite et une caisse autonome. L'AE serait ainsi munie d'une base solide, ses programmes seraient portés par un consensus social étendu et sa gestion s'appuierait sur les principes de saine gestion.*





## Liste des recommandations

### **Recommandation 1 :**

*Nous recommandons au gouvernement :*

- *De combler le déficit actuariel prévu au Compte de l'AE par un versement provenant du fonds consolidé ;*
- *De retirer les mesures visant les non-salariés et les volets sociaux du régime d'assurance afin de recentrer l'AE sur sa mission première et de revoir leur mode de financement de ces programmes ;*
- *Assurer un meilleur équilibre des contributions des employeurs, des salariés et du gouvernement pour le volet assurance et*
- *Appuyer la modernisation du Régime et tout ajout à ses mandats sur les analyses d'impacts, dont celles sur les dépenses du Régime, sa viabilité financière et sa capacité d'appuyer la réponse aux besoins du marché du travail.*

### **Recommandation 2 :**

*Nous recommandons au gouvernement de recentrer le Régime sur mission première de deux façons :*

- *En appliquant des principes d'assurance ; et*
- *En offrant un soutien du revenu qui incite les prestataires à chercher un nouvel emploi ainsi qu'à se former pour rehausser leurs compétences.*

### **Recommandation 3 :**

*En ce qui a trait à la couverture des travailleurs autonomes, nous recommandons au gouvernement :*

- *De constituer un financement distinct pour ce volet existant du Régime, à l'instar du Régime québécois d'assurance parentale, afin d'éviter l'interfinancement par les cotisants salariés et leurs employeurs ; et*
- *Que cette couverture demeure volontaire.*



## **Recommandation 4 :**

*En ce qui a trait aux collectivités dont l'activité économique est fortement saisonnière, nous recommandons au gouvernement :*

- *De poursuivre de nouvelles pistes avec des projets-pilotes afin d'éviter que ces collectivités se dévitalisent.*

## **Recommandation 5 :**

*Nous recommandons au gouvernement :*

- *De maintenir des normes variables d'admissibilité, car il est plus difficile et plus long de se trouver un emploi dans un marché du travail congestionné.*

## **Recommandation 6 :**

*Nous recommandons au gouvernement :*

- *De sortir les mesures actives du périmètre comptable du Régime afin de ne pas les assujettir à la règle des sept ans s'appliquant à l'équilibre financier du Compte.*

## **Recommandation 7 :**

*Nous recommandons au gouvernement :*

- *De maintenir tel quel les règles d'admissibilité aux Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS).*

## **Recommandation 8 :**

*Nous recommandons au gouvernement :*

- *De revoir sa proposition d'« Allocation canadienne pour la formation » liée l'AE annoncée lors du budget précédent la pandémie afin d'instaurer un Régime volontaire d'épargne formation continue (RVFC).*



## **Recommandation 9 :**

*Nous recommandons au gouvernement :*

- *D'investir massivement dans les ententes en offrant le maximum de flexibilité dans le choix des moyens pour répondre aux besoins des entreprises et de renouveler, à cet effet, le partenariat avec les provinces.*

## **Recommandation 10 :**

*Nous recommandons au gouvernement de :*

- *Revoir la gouvernance du Régime afin d'améliorer son état de préparation et assurer son évolution en fonction des besoins du marché du travail et*
- *D'appuyer la modernisation de l'AE sur un dialogue social continu avec les principaux acteurs du marché du travail.*

## **Recommandation finale (11) :**

*La FCCQ croit que le « Régime modernisé » selon les recommandations du présent rapport devrait être entièrement indépendant, avec une gestion tripartite et une caisse autonome. L'AE serait ainsi munie d'une base solide, ses programmes seraient portés par un consensus social étendu et sa gestion s'appuierait sur les principes de saine gestion.*



## Annexe 1 — Lettres de mandat à la de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées, Mme Carla Qualtrough

### 2. EXTRAITS DE LA LETTRE DE MANDAT DU 13 DECEMBRE 2019

« Notamment, vous devrez :

- Respecter nos engagements de renforcer l'assurance-emploi, y compris au moyen de l'élaboration de nouveaux modèles de prestations spéciales :
  - Réformer le versement des prestations de maternité et des prestations parentales d'assurance-emploi afin qu'elles soient exemptes d'impôt à la source. Ces changements comprendront le versement d'une prestation comparable correspondant à la partie de l'impôt fédéral que les résidents du Québec paient dans le cadre du Régime québécois d'assurance parentale ;
  - Instaurer un congé de 15 semaines dont pourront se prévaloir les parents adoptifs, y compris les familles LGBTQ2 ;
  - Travailler avec le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social afin d'élaborer un Congé familial payé garanti. Ensemble, vous améliorerez et intégrerez le régime actuel de prestations de maternité et de prestations parentales de l'assurance-emploi, ainsi que l'Allocation canadienne pour enfants, pour assurer un revenu garanti pendant la première année de la vie de l'enfant ; et vous travaillerez avec le Québec à une intégration efficace avec son propre régime de prestations parentales ;
  - Créer une prestation d'assurance-carrière au profit des personnes qui ont travaillé pour le même employeur pendant cinq ans ou plus et qui ont perdu leur emploi lorsque leur employeur a cessé ses activités. Cette nouvelle prestation commencera au moment où l'assurance-emploi prendra fin et ne sera pas assujettie à la récupération fiscale si d'autres revenus sont gagnés ;
  - Améliorer le projet pilote actuel pour les travailleurs saisonniers en offrant un programme permanent qui versera des prestations constantes et fiables ;
  - Prolonger la période de prestations de maladie du régime d'assurance-emploi en la faisant passer de 15 semaines à 26 semaines ;
  - Avec l'appui du ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie, travailler avec Statistique Canada pour améliorer les données sur le marché du travail local pour que l'assurance-emploi puisse mieux tenir compte des réalités du marché du travail local ;
  - Avec l'appui du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, créer une nouvelle prestation d'assurance-emploi pour fournir de l'aide en cas de catastrophe. Cette nouvelle prestation sera élaborée en consultation avec des experts, des travailleurs et des employeurs. Elle remplacera le revenu perdu lorsque les familles devront cesser temporairement de travailler pour protéger leur maison ou devront déménager pour des raisons de sécurité...
- « Avec l'appui du ministre des Finances, poursuivre la mise en œuvre de l'Allocation canadienne pour la formation, pour lancement en 2020. »



Source : Lettre de mandat de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées | Premier ministre du Canada @ <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lemploi-du-developpement-de-la-main>.

### 3. EXTRAITS DE LA LETTRE DE MANDAT SUPPLEMENTAIRE DU 15 JANVIER 2021

« Depuis la précédente lettre de mandat que je vous ai adressée, notre pays a été confronté à la crise sanitaire la plus grave que nous ayons jamais connue. La pandémie mondiale a eu des effets dévastateurs sur des vies et sur des moyens de subsistance, en plus de dévoiler des lacunes fondamentales dans notre société. Les défis qui existaient avant la crise demeurent, et d'autres se sont amplifiés. À la lumière de ces défis, je soumetts à votre attention la présente lettre de mandat supplémentaire qui énonce les responsabilités additionnelles que je vous demande d'assumer au nom des Canadiens, ainsi que des éléments à prendre en considération. Cette lettre ne remplace en rien les attentes ou les engagements précédents. Nous devons continuer de progresser dans la réalisation des engagements de 2019 tout en mettant la lutte contre la pandémie et notre engagement de rebâtir en mieux nos efforts...

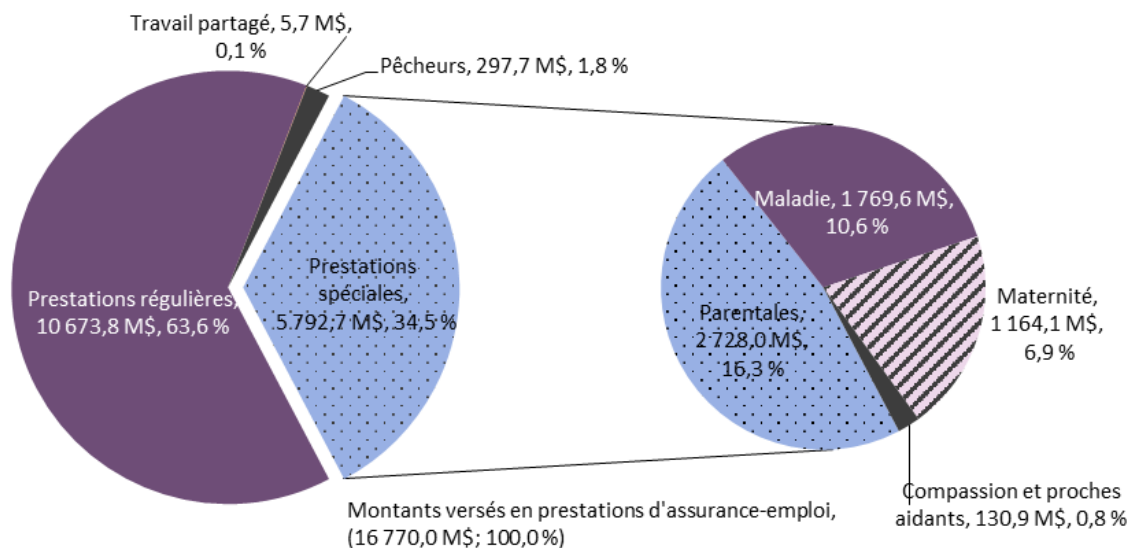
« Outre les priorités énoncées dans la lettre de mandat que je vous ai adressée en 2019, vous devrez... :

- Aider la vice-première ministre et ministre des Finances à créer plus d'un million d'emplois, ce qui rétablira les niveaux d'emploi d'avant la pandémie. Cela sera fait au moyen de différents outils, notamment des investissements directs dans le secteur social et les infrastructures, une formation immédiate pour accroître rapidement les compétences des travailleurs et des mesures incitant les employeurs à embaucher et à conserver des travailleurs.
- En collaboration avec les provinces et les territoires, réaliser le plus grand investissement de l'histoire canadienne en formation des travailleurs au moyen des mesures suivantes, entre autres :
  - Soutenir les Canadiens qui améliorent leurs compétences de base et leurs compétences transférables et qui acquièrent de nouvelles compétences dans des secteurs en croissance ;
  - Aider les travailleurs à accéder à de la formation et à des accréditations ;
  - Travailler avec les provinces et les territoires afin d'améliorer l'avenir des travailleurs en les jumelant aux employeurs et aux bons emplois. Cela permettra de faire croître et de renforcer la classe moyenne.
- Terminer la mise en œuvre de la Prestation canadienne de la relance économique et apporter les ajustements appropriés, et ce, selon les besoins de la réponse face à la pandémie...
- Présenter et mettre en œuvre un plan pour moderniser le régime d'assurance-emploi pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Dans le cadre de ce plan, l'assurance-emploi deviendra le guichet principal des prestations d'emploi, y compris pour les travailleurs autonomes et les travailleurs de l'économie à la demande.

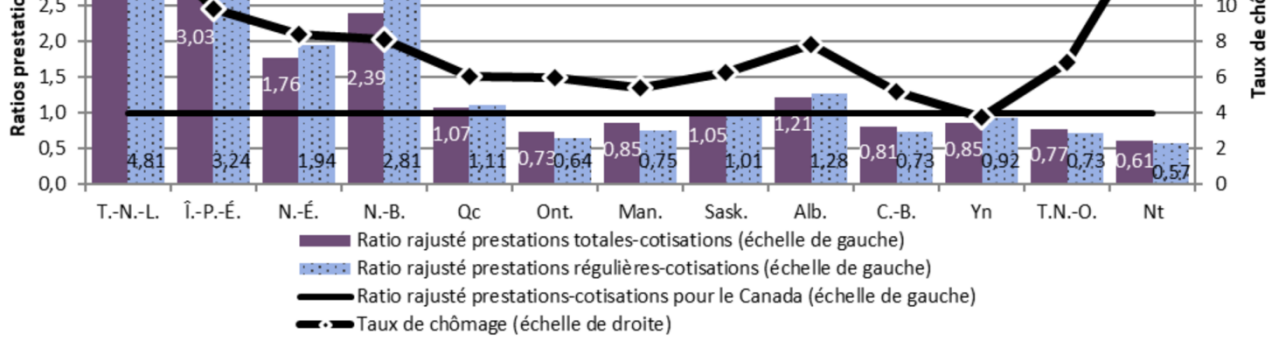
Source : Lettre de mandat supplémentaire de la ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées | Premier ministre du Canada @ <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/01/15/lettre-de-mandat-supplementaire-de-la-ministre-de-lemploi-du>



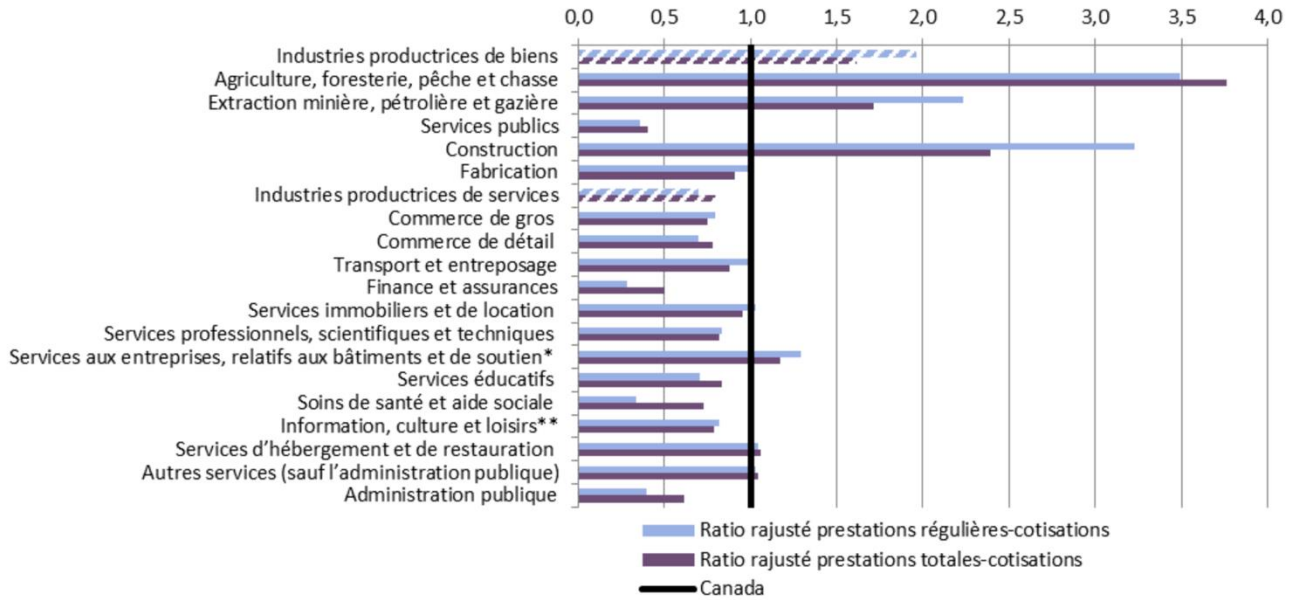
## Annexe 2 — Montants versés en prestations d'AE, par type de prestations, Canada, année fiscale 2018-19



Source : **Canada.ca** : Assurance-emploi, rapport de contrôle et d'évaluation, 2019, Chapitre 2 : Incidence et efficacité des prestations d'assurance-emploi (partie I de la Loi sur l'assurance-emploi) @ <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/controle2019/chapitre2.html>



Graphique 4 – Ratios rajustés prestations-cotisations, par industrie, Canada, 2017



**Tableau 5 – Ratios rajustés prestations-cotisations par sexe et âge, Canada, 2017**

Catégorie d'âge	Ratio rajusté prestations totales-cotisations pour les hommes	Ratio rajusté prestations totales-cotisations pour les femmes	Ratio rajusté prestations totales-cotisations	Ratio rajusté prestations régulières-cotisations pour les hommes	Ratio rajusté prestations régulières-cotisations pour les femmes	Ratio rajusté prestations régulières-cotisations
24 ans et moins	1,26	0,84	1,08	1,55	0,50	1,09
25 à 44 ans	0,90	1,42	1,13	1,13	0,65	0,92
45 à 54 ans	0,89	0,65	0,78	1,15	0,78	0,98
55 ans et plus	1,12	0,70	0,93	1,46	0,85	1,19
Total	0,97	1,03	1,00	1,23	0,71	1,00

Source : **Canada.ca** : Assurance-emploi, rapport de contrôle et d'évaluation, 2019, Chapitre 2 : Incidence et efficacité des prestations d'assurance-emploi (partie I de la Loi sur l'assurance-emploi) @ <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/rapports/controle2019/chapitre2.html>





## Annexe 4 – Le Régime volontaire d'épargne formation continue

L'un des principaux obstacles à la formation des adultes est l'accès à une épargne permettant de couvrir les coûts qui y sont associés. Le retour en formation à temps partiel peut impliquer une réduction du temps de travail, mais également des frais d'inscriptions, des frais de garderie, de déplacements. La FCCQ recommande au gouvernement de créer un régime d'épargne volontaire pour la formation continue, basé sur le modèle du régime enregistré d'épargne étude, mais permettant de cumuler une épargne durant la période de vie active et d'accepter les contributions volontaires des employeurs selon les modalités suivantes :

### Provenance des fonds

- La participation au RVEFC serait volontaire, et cela autant pour l'employé que l'employeur.
- L'employé y contribuerait avec de l'argent après impôt, le rendement sur les placements dans le RVEFC serait non-imposable, comme dans le modèle du REEE.
- Le gouvernement pourrait majorer la contribution de l'employé par une subvention d'appariement ou forfaitaire, comme dans le modèle REEE. Le taux d'appariement pour être modulé (50 %, 100 %, 150 %, etc.) selon le revenu du participant ou d'autres facteurs, comme son occupation. Ainsi, l'effort public pourrait être ciblé sur les travailleurs dans les métiers et occupations en voie de péremption par le progrès technologique.
- Un employeur pourrait volontairement verser une contribution au compte de son employé. Cette contribution, sujette à un maximum, serait traitée comme un avantage social associé à la masse salariale de l'employé. Le gouvernement pourrait majorer la contribution de l'employeur au moyen d'un crédit fiscal. La contribution de l'employeur serait un avantage social imposable.
- Un compte RVEFC contiendrait ainsi des sommes après impôt provenant des employés et des employeurs, ce qui permettrait de les retirer sans impositions, comme dans le modèle REEE.
- Un compte RVEFC individuel pourrait aussi être alimenté par les sommes restantes dans le Régime Enregistré d'Épargne Études (REEE) du jeune travailleur quand celui-ci expire. Le RVEFC permettrait de conserver les fonds et les subventions accumulés dans le REEE même si la personne ne réalise pas d'études postsecondaires, afin qu'elle puisse se perfectionner durant sa carrière ou effectuer plus tard un retour aux études. Un compte RVEFC individuel pourrait aussi être alimenté par des contributions provenant de tiers, tels que les parents ou les conjoints, par exemple. La contribution d'un tiers qui est un particulier (pas l'employeur) donnerait lieu à un avantage fiscal pour le donateur, comme dans le modèle REEE.
- Compte tenu des délais inhérents au processus législatif menant à l'abrogation de la taxe de 1 %, les contributions des entreprises aux RVEFC de leurs employés seraient comptabilisées en tant que dépenses de formation admissibles au titre de la Loi du 1 % pendant la période transitoire.



## Utilisation des fonds

- Les fonds accumulés dans un compte RVEFC pourraient être utilisés pour payer les coûts de formation ainsi que pour compenser le manque à gagner du participant pendant un perfectionnement ou un épisode de retour aux études en mi — carrière.
- Comme l'impôt aura été payé à l'entrée, les montants retirés d'un RVEFC à la sortie ne seraient pas imposables.
- Un participant, qui traverse une période de chômage, pourrait utiliser les fonds accumulés dans son compte RVEFC pour acquérir une formation dans des domaines d'études conséquents avec les besoins du marché du travail et approuvés par Emploi — Québec.
- Un employé devrait obtenir une autorisation de l'employeur pour suivre une formation durant ses heures de travail. Ainsi, la formation serait arrimée aux besoins de l'employeur puisqu'il autoriserait le congé.

## Un modèle adapté à notre époque

Un modèle adapté au raccourcissement des durées de service — Un RVEFC déplacerait la responsabilité première de la formation continue de l'employeur vers le travailleur. Il responsabilise ce dernier dans le maintien de ses compétences. Ce déplacement est conséquent avec le raccourcissement de la durée de service des travailleurs auprès d'un même employeur. Dans un contexte où les travailleurs sont de moins en moins attachés à leur employeur, ces derniers ont de moins en moins de motivation à investir dans la formation. En revanche, les jeunes générations de travailleurs sont davantage conscientes de la nécessité d'actualiser leurs compétences.

Un modèle conçu pour la génération Y — Selon une étude sur les facteurs de motivation des travailleurs selon leur génération, il semble que les travailleurs de la génération Y valorisent le soutien à l'apprentissage tout au long de leur vie plus que d'autres avantages sociaux. Ceux de la génération Z apprécient particulièrement les formations en ligne et les programmes de certification. Pour les employeurs, une contribution au RVEFC constituerait donc une forme de rémunération et un outil de rétention de la main-d'œuvre. Les employés y verraient une forme de rémunération ainsi qu'une source supplémentaire de satisfaction au travail.

...

Source : **FCCQ** — Mémoire prébudgétaire 2021-2022 — Québec @ <https://www1.fccq.ca/wp-content/uploads/2021/02/Memoire-FCCQ-Prebudgetaire-Quebec-2021-22-VF.pdf>



## Annexe 5 — Les Ententes

Au-delà du soutien de revenu, le Régime demeure la principale source de financement de l'aide à l'emploi et du développement de compétences, pour les individus comme pour les entreprises. C'est aussi lui qui finance les services et mesures offertes aux entreprises et le Service national de Placement dont la Banque d'emplois du Canada, les comités sectoriels et les mesures universelles telles les mesures d'aide à l'emploi (Club de recherche, rédaction de CV, préparation à des entrevues...) Le gouvernement du Canada transfère aux provinces et aux territoires 3,4 G\$ en 2020-2021 dans le cadre d'ententes visant le marché du travail.

On compte **2 grands types d'ententes** :

√ Les *Ententes sur le développement du marché du travail* (EDMT) qui sont entièrement **financées par les cotisations à l'AE** et visent les personnes qui y sont admissibles, les entreprises et les comités sectoriels. Le gouvernement du Canada verse annuellement plus de 2,2 milliards de dollars pour les EDMT, dont près de 630 M\$, au Québec.

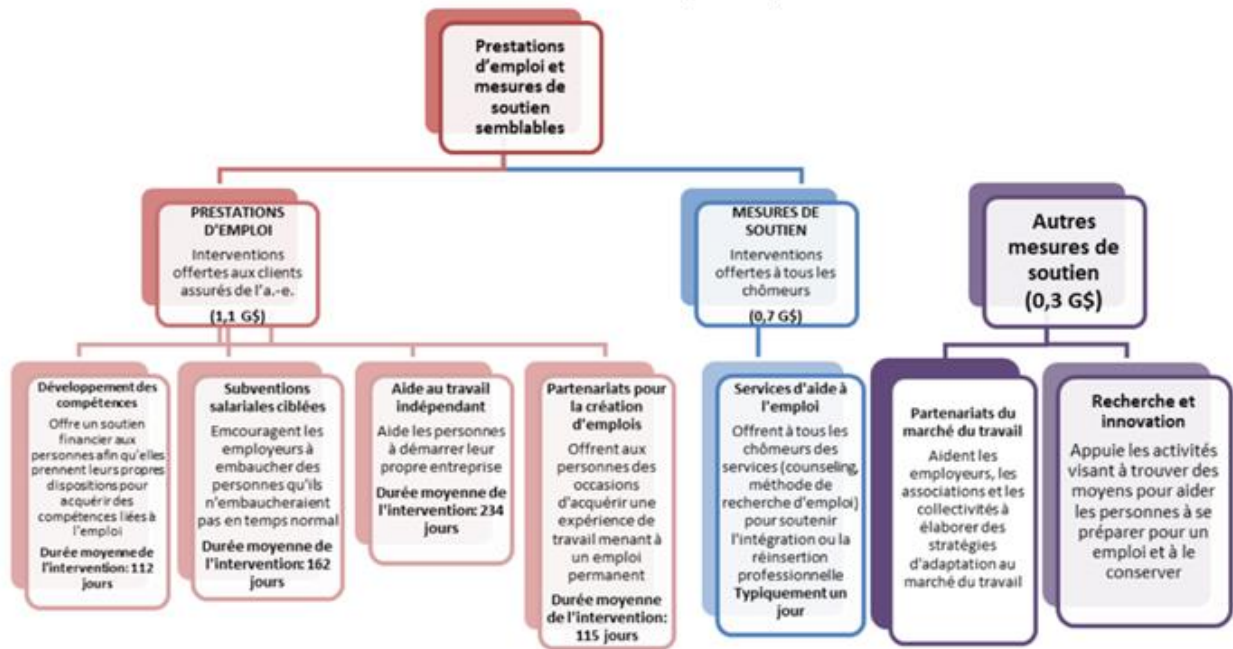
Pour le Québec, cette Entente demeure, et de loin, la principale source de financement des mesures et services offerts, représentant près des 2/3 des ressources financières du Fonds de Développement du Marché du Travail (FDMT).

√ Les *Ententes sur le développement de la main-d'œuvre* (EDMO) qui sont financées par **les fonds du Trésor fédéral** à la hauteur de près de 185 M\$ au Québec. Par conséquent, les mesures offertes dans ce cadre ne sont pas réservées à des prestataires de l'AE. Au Québec, elle sert à financer les mesures et services visant principalement les assistés sociaux et les groupes défavorisés sur le plan de l'emploi non admissible à l'AE.



Le tableau suivant illustre la structure de l'aide versée en vertu de la Partie 2 de l'AE.

**Tableau 2 – Les ententes sur le développement du marché du travail en un coup d'œil : Dépenses et durée des interventions (EF1819)**



Source : Canada.ca : Chapitre 3 : Impacts et efficacité des prestations d'emploi et des mesures de soutien (PEMS – partie II de la Loi sur l'assurance-emploi) @ <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/a-e-liste/rapports/controle2019/chapitre3.html>