

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

I. RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE

1. Comme nous l'avons déclaré au chapitre 1, nous sommes d'avis qu'un régime d'assurance-chômage devrait être élaboré en vue de parer aux premières conséquences du chômage et qu'il devrait reposer sur des principes d'assurance propres à un mode d'assurance sociale de ce genre.

2. Le principe d'assurance fondamental qu'il ne faut pas perdre de vue, quel que soit le mode d'assurance, est celui-ci: l'assurance vise à indemniser d'une perte. Divers modes d'assurance indemnisent des genres différents de pertes et l'objectif de l'assurance-chômage est d'indemniser les assurés d'une perte de salaire résultant du chômage.

3. A ce sujet, il y a lieu de remarquer qu'une personne ne peut perdre ce qu'elle n'a jamais eu. On ne peut prétendre qu'une personne qui travaille normalement du lundi au vendredi ait subi une perte de salaire parce qu'elle ne travaille pas (c.-à-d. est «en chômage») le samedi et le dimanche. De même, si elle travaille normalement du 1^{er} avril au 1^{er} décembre et est normalement oisive le reste de l'année, on ne peut dire qu'elle a perdu quelque salaire du 1^{er} décembre au 1^{er} avril. Il est vrai qu'elle peut avoir besoin de quelque autre forme de secours pour l'aider à supporter la période d'oisiveté, mais ce n'est pas là la fonction de l'assurance et ce serait fausser le sens d'un régime d'assurance que de lui procurer un tel secours sous le couvert d'une assurance.

4. Un régime d'assurance-chômage devrait donc se limiter au paiement d'une indemnité pour perte de salaire en raison de l'impossibilité d'obtenir un emploi, lorsque l'intéressé pourrait, étant donné ses antécédents d'embauchage, s'attendre raisonnablement à en trouver un.

5. Un autre principe général d'assurance consiste en ce que l'éventualité contre laquelle on est assuré doit être indépendante de la

volonté de l'assuré ou, si elle relève de sa volonté, elle doit être une éventualité non désirée, afin que l'assuré ne soit pas porté à susciter l'éventualité. L'assurance-chômage est une source de difficultés particulières à cet égard, parce que l'éventualité contre laquelle on est assuré, le chômage, est quelquefois désirée par l'assuré. Celui-ci peut devenir volontairement chômeur (abandon volontaire) ou, une fois en chômage, il peut préférer cet état à un emploi. C'est pourquoi il importe de veiller à ce que l'indemnité ne soit pas si élevée par rapport au salaire qu'elle encourage les assurés à préférer le chômage au travail. D'autre part, du point de vue de l'efficacité sociale du régime, il est souhaitable que l'indemnité se rapproche autant que possible du salaire perdu.

6. L'indemnité fournie par l'assurance-chômage doit se limiter de façon à ne pas trop encourager à continuer de toucher les prestations ou au moins à ne pas supprimer grandement le stimulant à chercher et à accepter un emploi. Le régime devrait donc comporter un mode d'indemnisation visant à assurer des prestations quelque peu inférieures au salaire normal. Cependant, les prestations peuvent représenter un plus fort pourcentage du salaire normal dans le cas des revenus inférieurs comme dans le cas des réclamants ayant des charges de famille. Lorsqu'on est en chômage, la pression économique qui pousse à chercher un emploi est, en général, plus forte chez les personnes ayant un revenu inférieur de même que chez ceux qui ont des obligations de famille. Ainsi, pour des prestations d'assurance représentant une proportion donnée du salaire normal, la diminution du stimulant à chercher un emploi sera généralement moindre pour les personnes ayant des charges de famille que pour les célibataires, et moindre aussi pour les personnes gagnant normalement un petit salaire que pour les personnes gagnant un salaire élevé.

7. Le concept de l'assurance implique l'idée d'une mise en commun des risques ou, en d'autres termes, d'un partage des pertes à l'intérieur du groupe assuré. Cela se fait habituellement par le paiement de primes par les assurés, ou pour leur compte, à une caisse qui servira à verser les indemnités. Le bon fonctionnement d'un régime d'assurance exige donc que le risque puisse être prévu d'une façon raisonnable, de sorte que les primes puissent être établies à un niveau propre à compenser les pertes et à permettre ainsi le partage désiré. En ce qui concerne l'assurance-chômage, il semble possible d'établir d'avance une prime appropriée aux pertes qui découlent d'un chômage de courte durée plus ou moins normal. Toutefois, les pertes découlant d'un chômage généralisé en temps de dépression économique ne peuvent

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

être prévues avec quelque justesse ou avec assez de justesse pour permettre l'imposition et la perception, d'avance, de primes destinées à compenser toute la perte de salaire ou même une proportion raisonnable de celle-ci. Il en est de même du chômage prolongé dans le cas d'un particulier. Ici encore, les circonstances qui conduisent à un chômage dépassant une période relativement courte sont censées représenter un problème exceptionnel, personnel ou économique, et tel qu'il déborde le cadre d'un régime d'assurance. Il apparaît donc que l'application des principes d'assurance à l'assurance-chômage exige que le régime indemnise seulement à l'occasion d'un chômage raisonnablement court et d'un caractère plus ou moins prévisible.

8. Bien qu'assez satisfaisant dans sa structure essentielle, le régime actuel d'assurance-chômage, à la suite des modifications subies au cours des années, s'écarte trop des principes d'assurance propres à un tel régime. Certes, chacune de ces modifications se recommandait alors du point de vue du problème social qu'elle visait à soulager, mais, à mesure que ces modifications s'accumulaient, le concept d'assurance était de plus en plus relégué au second plan. La situation est telle aujourd'hui que, lorsqu'on cherche à se rendre compte de la valeur de toute modification proposée, il est impossible d'établir des principes logiques pour juger du changement. Le régime n'est ni un régime d'assurance valide dans sa forme actuelle, ni une forme socialement désirable de supplément de revenu, puisque dans plusieurs cas le revenu supplémentaire est versé à qui n'en a pas besoin et qu'un tel supplément n'est pas payé à qui il le devrait.

9. D'après le régime actuel, les prestations peuvent être payées à des travailleurs saisonniers pendant la morte-saison, même s'ils n'ont jamais travaillé pendant la morte-saison et s'ils n'ont aucun espoir d'y parvenir. Il s'agit là d'un supplément de revenu plutôt que d'une indemnité d'assurance. De tels réclamants peuvent toucher des prestations bien supérieures à leur intérêt assurable. Cela se produit lorsque les règlements permettent à des personnes n'ayant qu'un lien intermittent ou flou avec un emploi assuré d'acquérir le droit à des prestations pour des périodes relativement longues. Le régime a été élargi de temps à autre de façon à embrasser des degrés de chômage s'écartant de la fonction réelle d'un régime d'assurance, tels par exemple l'extension de la période de paiement des prestations saisonnières et l'établissement de formules pouvant conduire à des prestations durant jusqu'à 76 semaines dans certains cas. L'assurabilité a été étendue à des personnes qui ne sont pas véritablement employés d'un employeur et, dans leur cas, leur chômage involontaire ne peut se déterminer de façon valable.

10. Vu le programme d'ensemble que nous préconisons, nous sommes d'avis que le régime d'assurance existant devrait être modifié de façon qu'il redevienne un régime fondé sur de justes principes d'assurance. Nous allons donc maintenant examiner les modifications que nous jugeons nécessaires à cette fin.

A. Assurabilité

11. Nous pensons que, pour réaliser un juste partage des pertes découlant du chômage, tous ceux qui sont employés d'un employeur devraient être visés par le régime d'assurance-chômage, dans la mesure où la chose est pratique du point de vue administratif. Comparativement au régime actuel, nous croyons donc que l'assurabilité devrait être étendue à tous les groupes d'employés maintenant exceptés, sous l'unique réserve de l'exclusion imposée par des raisons d'ordre administratif. Les principaux groupes qui sont exceptés à l'heure actuelle sont: les employés des gouvernements municipaux et fédéral qui sont désignés par ces gouvernements comme employés «permanents»; les employés des gouvernements provinciaux autres que ceux qui sont assujettis au régime par la volonté d'un gouvernement provincial et avec l'approbation de la Commission d'assurance-chômage; les employés des hôpitaux sans but lucratif et des institutions de bienfaisance; les instituteurs; les membres de certains corps policiers; les membres des forces armées; les ouvriers agricoles; et les domestiques. Une autre grande classe est exceptée, mais non pas en raison de la nature de l'entreprise ou de l'emploi; ce sont les personnes qui gagnent plus de \$5,460 par année et qui ne sont pas rémunérées à la journée, à l'heure ou à la pièce.

12. La raison invoquée pour exclure les groupes tels que les employés du gouvernement, les policiers et les instituteurs est que le chômage est essentiellement une particularité de l'industrie et que, par conséquent, l'assurabilité devrait être limitée à ceux qui occupent un emploi industriel. On considérerait que les emplois dans le service public, l'enseignement et la police se distinguaient de ceux de l'industrie et ne comportaient pas de risque de chômage. Toutefois, les domaines d'activité des gouvernements des divers échelons sont maintenant tellement étendus que dans plusieurs cas on ne peut pour ainsi dire plus les différencier des emplois qui appartiennent à l'industrie. De plus, il y a un continuel va-et-vient d'employés entre de tels emplois et ceux de l'industrie. Nous estimons donc que les raisons traditionnelles de l'exclusion de tels groupes, peu importe la valeur qu'elles pouvaient avoir dans le passé, ne tiennent plus.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

13. A notre avis, l'exclusion de tels groupes parce qu'ils ne courent pour ainsi dire aucun risque de chômage n'est plus fondée. Déjà assujettis à l'application du régime se trouvent des groupes d'employés qui ont des emplois sûrs, des emplois aussi sûrs, en fait, et parfois plus sûrs que les emplois compris dans les classes exclues.

14. En ce qui concerne les employés des gouvernements, on nous dit que l'extension de l'application obligatoire aux employés municipaux et fédéraux ne pose aucune difficulté d'ordre constitutionnel ou législatif. Néanmoins, il ne serait pas de la compétence du Parlement fédéral, semble-t-il, d'étendre l'application obligatoire aux employés provinciaux. A ce propos, nous recommandons que l'assurabilité obligatoire s'étende aux emplois des gouvernements à tous les échelons dans la mesure où c'est possible. Lorsque la chose ne peut se faire pour des raisons d'ordre constitutionnel, comme dans le cas des employés provinciaux, nous croyons qu'on devrait rechercher la coopération de chaque province en vue d'une application universelle du régime. A tout événement, nous recommandons fortement que soit discontinuée la pratique qui fait qu'un gouvernement provincial peut assurer certaines classes de ses employés et en exempter d'autres. Le privilège d'une telle option créera et crée de fait une tendance à n'assurer que les employés fortement exposés au chômage et à exclure ceux qui occupent des emplois relativement permanents.

15. Nous recommandons aussi que l'assurabilité s'étende aux personnes, autres que les religieux, qui se livrent à l'enseignement. On pourra objecter que la relation employeur-employé n'existe pas dans l'enseignement au même titre que dans les autres emplois. Tout en admettant que cette relation peut avoir dans ce cas un caractère quelque peu différent, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas de raison valable pour exclure les enseignants du régime général de l'assurance. Nous croyons que la relation employeur-employé est suffisamment semblable à celle qui existe généralement dans l'industrie pour exiger l'application du régime à ce groupe, en conformité de notre concept de l'assurabilité universelle. Comme nous le notons ci-dessus, la probabilité du chômage n'est pas, à notre avis, un motif valable pour déterminer l'assurabilité.

16. Nous recommandons que soit supprimé le maximum actuel des gains et que l'assurabilité s'étende à toutes les personnes qui sont employées d'un employeur, peu importe leur revenu. Nous croyons, cependant, que le régime d'assurance ne devrait s'appliquer qu'à une certaine proportion du revenu de ceux qui sont dans les catégories de

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

revenu élevées et, par conséquent, nous envisageons un maximum pour les contributions et les prestations.

17. La principale raison invoquée pour exclure de l'application du régime ceux qui gagnent plus qu'un montant déterminé est que le régime d'assurance-chômage doit essentiellement s'appliquer à ceux qui sont au-dessous du rang de contremaître parce que les personnes d'un rang supérieur sont assez maîtres de leur propre embauchage. Cela laisse entendre que ces dernières personnes pourraient adapter leur activité au détriment de la Caisse d'assurance. On a aussi fait valoir qu'en ce qui concerne les personnes d'un revenu supérieur le risque de chômage est minime et que le besoin d'assurance n'existe pas.

18. Quoique la première raison puisse avoir quelque poids dans le cas de petites entreprises plutôt fermées, nous ne croyons pas que le problème soit d'une telle ampleur qu'il justifie d'exclure du régime les personnes qui gagnent au-dessus d'un montant déterminé. Il semble peu vraisemblable qu'il y ait plus qu'un nombre assez restreint de gens qui soient maîtres de leur activité au point de pouvoir se faire chômeurs à leur gré et ainsi toucher des prestations. Peut-être le problème principal sous ce rapport ne se pose-t-il pas tant à l'égard des personnes en général qui ont un salaire annuel au-dessus d'un montant déterminé que des dirigeants et administrateurs de sociétés plutôt fermées. Nous reviendrons plus tard sur ce point.

19. Comme nous l'avons déjà déclaré, nous n'acceptons pas le critère de la probabilité du chômage pour décider de la participation ou de la non-participation au régime. Nous connaissons plusieurs catégories d'emplois où l'on est pour ainsi dire à l'abri du chômage, mais où l'on est obligé d'adhérer au régime d'assurance tandis que des personnes qui ont des conditions d'emploi analogues et qui gagnent un peu plus sont exclues. A notre avis, le principe de l'assurabilité universelle exige qu'elle s'étende à tous ceux qui sont employés d'un employeur, sans restriction fondée sur le chiffre du salaire.

20. En ce qui concerne l'application du régime aux ouvriers agricoles et aux domestiques, nous nous rendons compte des difficultés administratives que cela poserait. Nous ne pouvons donc recommander l'application immédiate à ces groupes. Nous croyons plutôt que l'assurabilité ne devrait être décrétée que lorsque des méthodes administratives pratiques auront été établies. Nous savons que l'assurabilité s'étend déjà à certains emplois connexes à l'agriculture et nous croyons que cette pratique devrait se continuer. Nous recommandons qu'on suive le principe général d'une application aussi large que possible, à

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

condition qu'on puisse s'en tenir aux méthodes administratives nécessaires pour faire en sorte que les règles du régime soient respectées d'une façon satisfaisante.

21. Des représentants des employeurs agricoles ont exprimé l'avis que la participation des ouvriers agricoles devrait être volontaire. Nous ne favorisons sous aucun rapport l'idée de l'assurance volontaire. Nous croyons qu'agir ainsi ne ferait que créer des problèmes financiers, parce qu'on aurait tendance à n'opter pour l'application du régime que dans le cas de groupes qui pourraient en bénéficier et que cela rendrait difficile et peut-être impossible de justifier le principe de l'application obligatoire à d'autres emplois.

22. On nous a signalé un problème particulier à l'embauchage dans l'horticulture où il y a du personnel de bureau et du personnel employé dans les serres chaudes et dans les vergers. Il a été décidé que le personnel de bureau ne travaille pas à l'agriculture et est donc inclus, tandis que les employés des serres et les travailleurs des vergers s'adonnent à l'agriculture et sont donc exclus. Nous croyons que cela crée des problèmes inutiles, tant pour les employeurs intéressés que pour la Commission d'assurance-chômage. Nous recommandons que les décisions quant à l'assurabilité devraient embrasser toute l'entreprise plutôt que seulement certains groupes de ses employés.

23. Nous ne recommandons pas que l'assurabilité s'étende aux membres des forces armées et, par analogie, nous croyons qu'il y aurait lieu d'exclure les membres de la Gendarmerie royale, étant donné que ce corps de policiers est organisé d'une façon analogue à celle des forces armées. Dans l'un et l'autre cas, l'engagement est pour une période déterminée. Les personnes intéressées ne sont pas libres d'aller et de venir à leur gré; la discipline et les conditions d'emploi sont assez différentes des relations qui existent normalement entre employeurs et employés dans les autres secteurs du régime économique.

24. Nous ne trouvons pas de motif valable à la continuation de l'exclusion actuelle des employés des hôpitaux et des institutions de bienfaisance. Nous savons bien que l'extension de l'assurabilité à ces groupes d'employés a été recommandée à maintes reprises dans le passé par le Comité consultatif de l'assurance-chômage et qu'elle est recherchée par un syndicat représentant un groupe important de ces employés. Il ne se pose pas de problèmes administratifs pour justifier le maintien de l'exclusion et nous recommandons donc que l'application obligatoire du régime s'étende aux groupes en cause.

25. Parmi les autres exceptions actuelles, quelques-unes tiennent foncièrement à des raisons d'ordre administratif; nous ne recommandons

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

aucun changement, sauf si des changements apportés aux modes d'embauchage ou aux pratiques administratives viennent rendre possible l'inclusion des intéressés. Certaines exceptions peuvent reposer sur l'absence d'une véritable relation employeur-employé. Lorsque cette relation fait défaut, nous ne croyons pas que l'assurance convienne. D'autres exceptions tiennent à la difficulté d'éviter les abus et nous croyons qu'elles devraient être maintenues et même multipliées si les circonstances révèlent de nouveaux genres d'abus. Quelques faits à cet égard sont mentionnés plus loin.

26. Un secteur actuellement soumis au régime, mais où la relation employeur-employé n'existe pas de fait, est celui des pêcheurs à leur propre compte. Cette question est examinée plus loin dans le présent chapitre; par conséquent, il nous suffira d'affirmer ici que ce groupe ne devrait pas être inclus dans le régime d'assurance-chômage que nous recommandons. Nous reconnaissons qu'il se pose plusieurs problèmes économiques et sociaux en ce qui concerne les pêcheurs et l'industrie de la pêche en général, mais, à notre avis, ce n'est pas leur donner une solution satisfaisante que de tenter d'y appliquer le régime d'assurance-chômage existant. A la vérité, cette tentative conduit à des difficultés et à des déséquilibres au sein de l'industrie de la pêche et dans l'application du régime à d'autres groupes.

27. Nous recommandons aussi que les personnes de moins de 18 ans soient exclues de l'assurance. Les moins de 18 ans, pour la plupart, vont encore à l'école et leur apparition sur le marché du travail se fait d'ordinaire sur une base temporaire, parfois pendant les vacances, le samedi ou après les classes. Elles ne sont vraisemblablement pas admissibles aux prestations, puisqu'elles iront à l'école si elles ne travaillent pas. D'autre part, si des personnes de moins de 18 ans ne travaillent ni ne vont à l'école, le paiement de prestations d'assurance-chômage n'est pas la solution appropriée à leur problème de chômage. De telles personnes sont au début de leur carrière de travailleurs; c'est le moment où des mesures telles qu'une instruction complémentaire, des cours de formation et d'orientation professionnelles et le déplacement sont le plus facilement appliquées et le plus profitables. Les dispositions administratives établies dans le cadre du régime d'assurance-chômage ne se prêtent pas à la solution des problèmes de ce groupe d'âge.

28. On nous dit que la Commission d'assurance-chômage constate beaucoup d'abus en ce qui concerne les emplois familiaux, c'est-à-dire l'emploi d'un membre de la famille par un autre, qu'il soit rémunéré ou non. Nous recommandons que les emplois de ce genre soient exclus de

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

l'assurance par la loi ou par un règlement, puisque les occasions d'abus sont trop nombreuses pour permettre un contrôle administratif satisfaisant.

29. L'exclusion dont sont frappés les propriétaires de camion engagés avec leur camion pour accomplir certaines tâches devrait logiquement s'étendre à toutes les personnes engagées par un contrat de louage prévoyant l'usage d'autres machines (telles que béliers mécaniques et tracteurs) fournies par la personne engagée. De même, la Commission d'assurance-chômage devrait pouvoir exclure de tels emplois, même lorsqu'il y a des engagements séparés au sujet de l'outillage et du personnel, afin de prévenir qu'on ne fasse des contrats fictifs pour tourner l'exclusion.

30. Une autre exclusion qui repose sur l'existence d'une interprétation abusive des véritables fins du régime d'assurance a trait à l'emploi intermittent. Cela appelle quelques commentaires. Un tel abus se produisait parce que, sous l'empire des anciens règlements, n'importe qui pouvait fournir des timbres d'assurance-chômage à tout ouvrier qu'il engageait pour un travail intermittent (durant six jours ou plus), même si le travail n'avait aucun rapport avec l'activité ou l'industrie normale de l'employeur. Cette pratique a donné lieu à une collusion entre certains individus pour établir une relation employeur-employé fictive dans le but de fournir des timbres à la personne qui occupait le rang d'employé. Les circonstances où une personne peut retenir les services d'une autre pour quelques jours de travail occasionnels sont multiples et les occasions d'abus sont véritablement nombreuses. Nous recommandons très fortement le maintien des règles actuelles qui excluent de l'assurance tout emploi intermittent ne se rattachant pas aux affaires de l'employeur. Il faut admettre que des cas légitimes où il y a relation employeur-employé pourront ainsi se trouver exclus du régime d'assurance-chômage, mais, à notre avis, les occasions d'abuser et de profiter de l'assurance suscitées par la pratique de fournir des timbres pour des emplois intermittents sont si grandes qu'il devient impossible d'appliquer des mesures administratives garantissant la fourniture de timbres aux seuls cas légitimes.

31. Certains des exposés qui nous ont été soumis ont proposé que, lorsqu'un employé est temporairement absent de son emploi pour vaquer aux affaires de son syndicat, il lui soit permis de continuer à verser ses contributions tout comme s'il était l'employé de son syndicat. On nous a cité des exemples tendant à prouver qu'un employé qui obtient un congé de son employeur pour rendre temporairement service à son syndicat est dans une situation désavantageuse par rap-

port à celui qui remplit des fonctions analogues pour le syndicat, mais qui est directement employé par celui-ci. Nous reconnaissons qu'il y a ici différence de traitement, mais, à notre avis, l'assurabilité devrait se limiter aux personnes ayant le caractère d'employés d'un employeur. Nous ne croyons pas que le membre d'un syndicat qui représente son syndicat à un comité ou qui le sert dans une fonction particulière sans être un employé du syndicat occupe de fait une position comportant ce caractère spécial et nous ne recommandons pas que ce cas devienne une exception à la règle générale voulant que la participation au régime d'assurance soit restreinte aux employés.

32. Il y a à l'heure actuelle une exclusion générale de l'assurance à l'égard des dirigeants et des administrateurs de sociétés. L'exclusion vise quiconque est à la fois fonctionnaire et administrateur d'une société, autre qu'une personne qui peut établir que de fait elle n'exerce pas les fonctions et les attributions de l'emploi. La raison d'être de cette exclusion consiste en ceci: si elle n'existait pas, les personnes qui sont normalement indépendantes pourraient constituer une société et se faire engager. Elles créeraient ainsi, techniquement, une relation employeur-employé et deviendraient assujetties au régime d'assurance. Étant donné qu'elles auraient la main-mise sur la société dont elles seraient les propriétaires, elles pourraient se faire congédier elles-mêmes par la société dans une période de ralentissement et avoir ainsi droit aux prestations. Sous le régime actuel, étant donné que l'assurabilité est limitée aux salaires de moins de \$5,460, il est peu probable que bien des dirigeants et administrateurs de sociétés soient touchés par l'exclusion. Nous recommandons, cependant, que l'application s'étende à tous les employés, peu importe le chiffre du revenu, et la question se pose de savoir si l'exclusion des dirigeants et administrateurs de sociétés doit être maintenue. Nous ne croyons pas qu'il serait raisonnable de maintenir une telle exclusion générale simplement pour éviter de bien minimes possibilités d'abus. Nous recommandons donc que l'exclusion prenne fin. Toutefois, afin de freiner les abus, nous recommandons que la Commission d'assurance-chômage puisse, à sa discrétion, exclure tout emploi qui, de par sa véritable nature et en substance, est un emploi autonome ou un emploi familial, qu'une société soit ou non en cause.

B. Contributions et financement

33. D'après le régime actuel, les paiements de primes prévus pour faire face aux pertes se partagent entre les employés assurés, leurs employeurs et le gouvernement. La prime ou contribution payable

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

par chaque employé est établie d'après sa classe de gains; chaque employeur verse une somme égale aux contributions de ses employés et le gouvernement contribue pour le cinquième du total des contributions des employeurs et des employés.

34. Il est raisonnable, étant donné le principe du partage des pertes, de s'attendre que les personnes assurées versent une contribution. Ce sont les bénéficiaires du régime et, de la sorte, elles se procurent non seulement une indemnité pour perte de salaire lorsque le chômage surgit, mais aussi la possibilité de surmonter une période de chômage, en ce sens qu'un certain revenu leur est assuré et qu'elles ont la possibilité de chercher un emploi convenable, eu égard à leur compétence et à leur expérience. Elles sont à l'abri du besoin qui les pousserait à se chercher un emploi sans tenir compte de leurs connaissances et de leur expérience. De plus, nous croyons que, si les employés partagent les frais, ils acquièrent par là une voix réelle dans les délibérations ou discussions au sujet de la portée et des modifications du régime.

35. Nous ne croyons pas, cependant, que les assurés devraient être seuls à supporter tout le fardeau. Si le chômage à quelque degré est jugé inévitable, le fardeau de ce chômage ne doit pas reposer exclusivement sur les employés de l'entreprise. Nous croyons que les frais d'un régime d'assurance-chômage doivent aussi être à la charge des employeurs. Un tel partage des frais d'assurance est conforme au principe général qui préside à l'assurance de plusieurs risques qui menacent les employés, ainsi que le démontre l'application généralisée de l'assurance collective.

36. Étant donné l'objet du régime d'assurance-chômage que nous proposons, nous croyons raisonnable que le coût des prestations soit partagé également entre employeurs et employés et qu'il n'y ait pas de contribution de la part du contribuable en général en ce qui concerne le régime d'assurance de base. L'adoption du principe de l'assurabilité universelle pour tous ceux qui sont employés d'un employeur garantirait que presque tous ceux qui sont exposés à souffrir du chômage seront protégés. Par conséquent, nous croyons que les dépenses devraient être assumées par ces groupes et que les autres membres de la collectivité, représentant surtout des travailleurs indépendants et quelques groupes marginaux d'employés qui ne sont pas assujettis au régime, ne devraient pas être appelés à participer aux dépenses du régime général d'assurance. C'est pourquoi, nous recommandons que le gouvernement ne contribue pas au régime d'assurance (sauf en sa qualité d'employeur), du moins en ce qui concerne les fonds nécessaires au paiement des prestations.

37. Nous croyons, toutefois, que la pratique actuelle selon laquelle les frais d'administration sont à la charge du Trésor devrait se continuer. Une administration efficace est une caractéristique essentielle au fonctionnement d'un programme généralisé d'assurance sociale tel que l'assurance-chômage. Nous ne croyons pas que l'étendue et l'efficacité de l'administration doivent dépendre des fonds de la Caisse d'assurance. Les problèmes et les frais d'administration sont censés culminer lorsque le chômage est élevé: c'est alors que la Caisse sera le plus mise à contribution pour assurer le paiement des prestations. Si la Caisse devait assumer les frais d'administration aussi bien que les prestations, il pourrait y avoir tendance à réduire les frais d'administration juste au moment où les problèmes administratifs devraient être l'objet d'une attention accrue.

38. Il est de l'intérêt national que tout régime pourvoyant au paiement de prestations sur une échelle aussi étendue que l'exige l'assurance-chômage soit géré d'une façon équitable pour tous et que les abus soient réduits au minimum. La responsabilité de voir à ce que les règles établies soient respectées se rattache à la responsabilité d'obliger tous les employés à participer au régime. En outre, il y a lieu de noter qu'une partie appréciable des frais d'administration actuels découle du fonctionnement du Service national de placement, ce qui est essentiellement la responsabilité de la collectivité. De plus, les rouages administratifs doivent être établis de façon à rendre disponibles autant de renseignements concernant la population assurée qu'il en faut pour mettre à exécution le programme national relatif à l'embauchage et à la main-d'œuvre. Pour toutes ces raisons, nous recommandons la continuation de la pratique actuelle, selon laquelle les frais d'administration sont payés par le gouvernement sur ses recettes générales et non par la Caisse d'assurance.

39. En résumé, nous recommandons que le régime d'assurance soit soutenu par des contributions égales de la part des employés et des employeurs, sans contribution du produit général des impôts, sauf les sommes requises pour administrer le régime.

C. Méthodes de contribution

40. Dans l'examen général des problèmes dont nous étions saisis, nous avons pensé qu'il y avait lieu de limiter notre étude aux principes de base qu'on devrait suivre dans un programme d'aide aux chômeurs. Nous avons donc évité, dans la mesure du possible, d'aborder l'examen ou l'analyse en détail des méthodes administratives. Nous croyons qu'il convient de laisser aux administrateurs le soin de décider

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

des méthodes les plus efficaces pour la mise en œuvre des principes établis. Cependant, lorsqu'il s'agit d'un régime d'assurance-chômage qui touche un aussi grand nombre de personnes dans des circonstances aussi variées, quelques aspects des méthodes administratives ont une influence directe sur la mise en œuvre des principes de base impliqués par le régime et sur le besoin de prévenir les abus. Nous avons donc pensé que nous devons étudier certaines méthodes administratives et faire des commentaires à ce sujet.

41. L'un de ces secteurs administratifs a trait aux méthodes employées pour déterminer et percevoir les contributions, de même qu'au dossier des contributions requis pour déterminer la participation à un emploi assuré, établir le droit aux prestations et régler le taux et la durée des prestations.

42. Pour appliquer le principe de la compensation des pertes, on doit pouvoir mesurer l'intérêt assurable de chaque réclamant, c'est-à-dire mesurer la perte qu'il a subie par suite de chômage. Cela ne peut se faire de façon objective que par l'examen de ses antécédents d'emploi. Le régime doit donc prévoir des méthodes administratives qui permettront de faire cet examen.

43. D'après le régime actuel, une contribution doit être versée pour et par chaque personne assurée chaque semaine au cours de laquelle elle exerce un emploi assuré. Le montant de la contribution dépend des gains de la semaine. Le dossier des contributions montre si une contribution pour la semaine a été faite ou non et il indique le montant de toute contribution versée. Il n'indique pas, cependant, le nombre de jours de travail faits durant la semaine.

44. Le dossier des contributions peut consister en un livret d'assurance-chômage où l'employeur colle un timbre de la coupure appropriée pour chaque semaine d'emploi assuré; il peut aussi consister en un livret d'assurance-chômage où l'inscription de la contribution est imprimée au moyen d'un compteur postal ou dans un livret d'assurance-chômage auquel est annexée une fiche de contribution séparée montrant les semaines de travail et le montant de la contribution pour chaque semaine. Les règles qui établissent le droit aux prestations et leur montant se fondent alors sur le nombre de semaines de contribution. Il suit de là que, dans ces circonstances, une «semaine de contribution» peut signifier un à six (ou même sept) jours de travail.

45. A notre avis, la meilleure évaluation de l'exercice d'un emploi assuré repose sur l'étendue d'un tel emploi au cours d'une période prescrite. Une telle évaluation, croyons-nous, devrait être la même pour

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

tous les assurés. Les évaluations fondées sur les semaines de contribution, lorsqu'une contribution peut représenter un à six jours de travail, ne sont pas une bonne mesure de l'exercice d'un emploi assuré et ne jouent pas de façon équitable pour les divers assurés. Nous croyons que les évaluations de l'exercice d'un emploi devraient se fonder sur le nombre de jours de travail dans cet emploi. Pour la commodité, les évaluations peuvent s'exprimer en «semaines d'emploi», à condition que ces mots signifient une semaine complète de travail. Les semaines partielles d'emploi seraient converties en semaines complètes à raison de cinq jours de travail par semaine. Nous croyons que des évaluations établies de cette façon joueraient d'une manière équitable et uniforme à l'égard des assurés; de la sorte, les évaluations seraient conçues avec objectivité, compte tenu de l'étendue de l'exercice d'un emploi assuré que l'on considère suffisante pour donner droit aux prestations.

46. Afin que les évaluations puissent s'appliquer sur cette base, il est nécessaire que le dossier des contributions fasse voir non seulement les semaines pour lesquelles une contribution a été versée, mais aussi le nombre réel de jours passés au travail dans toute semaine qui n'a pas été une semaine de travail complète pour l'intéressé.

47. Un autre problème se rattache à la détermination des contributions et des taux de prestation. Selon le régime actuel, les contributions se calculent d'après les gains réels de la semaine et les prestations reposent sur les gains hebdomadaires moyens d'une période de trente semaines, d'après le dossier des contributions hebdomadaires. Une personne qui gagne \$16 par jour contribuera selon la classe de gains de «\$69 et plus» si elle travaille cinq jours par semaine, mais sa contribution sera celle de la classe de «\$27-\$33» pour une semaine où elle n'aura travaillé que deux jours. Le taux de ses prestations serait déterminé non pas d'après le chiffre normal de ses gains de \$80 par semaine, mais d'après sa moyenne hebdomadaire réelle, en donnant la même importance à une semaine partielle qu'à une semaine complète. De la sorte, il peut être désavantageux pour un assuré d'accepter du travail pour une partie de semaine, étant donné que son taux de prestation lors d'une réclamation ultérieure pourrait être réduit.

48. Il se présente un réel problème sous le régime actuel, comme le démontre le fait qu'après l'adoption, en 1955, de la contribution hebdomadaire, on y a apporté une modification afin d'empêcher le taux de prestation de tomber de plus d'une classe au-dessous du taux établi lors de la réclamation précédente. Cela est allé trop loin, cependant, et certaines personnes, par le jeu de cette disposition, touchent

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

des prestations à un taux hors de proportion avec leur intérêt assumable, comme le montre leur récent dossier d'emploi.

49. Nous sommes d'avis que le mode de contribution devrait reposer sur des classes de gains établies d'après les gains hebdomadaires pour un emploi à plein temps, la contribution relative à une semaine partielle étant une juste proportion de celle d'une semaine complète dans la classe de gains représentée par le chiffre des gains hebdomadaires à plein temps. De plus, le taux de prestation devrait se calculer, croyons-nous, d'après les gains hebdomadaires d'un emploi à plein temps au cours d'une période d'emploi récente. Ces changements assureraient une indemnisation plus en rapport avec la perte réelle de salaire qui résulte du chômage.

50. Compte tenu des remarques ci-dessus, nous recommandons que, lorsqu'un assuré travaille pour un employeur pendant une semaine de travail complète, la contribution de la semaine se calcule d'après les gains de la semaine et que, lorsqu'un assuré travaille pour un employeur moins d'une semaine de travail complète, la contribution de chaque jour de travail soit le cinquième de la contribution correspondant à une semaine complète de travail. Nous recommandons aussi que le dossier des contributions de chaque assuré fasse voir non seulement le montant de la contribution de chaque semaine, mais aussi, à l'égard des semaines d'emploi incomplètes, le nombre réel de jours de travail. Nous recommandons aussi que les évaluations du droit aux prestations s'expriment en semaines de travail complètes, les semaines partielles étant converties en semaines complètes à raison de cinq jours de travail par semaine, et que le taux de prestation se calcule d'après la contribution moyenne par semaine de travail complète pendant les 20 dernières semaines d'emploi complètes (ou l'équivalent en semaines partielles).

51. En substance, c'est le régime qui existait avant les modifications d'octobre 1955, le principal changement consistant en ce que la semaine d'emploi incomplète exigerait une contribution à raison d'un cinquième de la contribution de la semaine complète par jour de travail, au lieu d'un sixième comme auparavant, ce qui donnerait un crédit d'autant plus élevé pour le droit aux prestations. Ce changement s'impose parce que, pour la majorité des assurés, la semaine de travail est maintenant de cinq jours.

52. Les changements que nous proposons en ce qui concerne les contributions entraîneraient, de toute évidence, de nouvelles complications administratives, tant pour les employeurs que pour les administrateurs du régime d'assurance-chômage. Cependant, il est avéré qu'à

tout prendre, la méthode est possible au point de vue administratif, puisqu'elle a été en vigueur pendant quelque quinze ans, et nous croyons qu'elle est nécessaire pour permettre l'usage d'évaluations convenables de l'exercice d'un emploi assuré et la détermination d'un droit raisonnable aux prestations.

53. Notre opinion à cet égard est encore raffermie par le fait que plusieurs personnes, sous le régime actuel, peuvent établir leur droit à des prestations sans guère exercer d'emploi assuré. Sans justification suffisante, elles ont ainsi droit à des prestations aux dépens des autres assurés. Il se peut que leur nombre ne soit pas élevé, comparativement au total des assurés, mais il s'agit de personnes qui sont à la limite d'un emploi assuré et qui peuvent, presque à volonté, y entrer ou en sortir. Simplement en travaillant une journée ou deux par semaine, elles peuvent établir leur droit à d'assez longues périodes de prestation. Les prestations ainsi obtenues, il est vrai, seraient d'un taux habituellement peu élevé, mais, à notre avis, aucune prestation ne devrait être versée à des personnes qui n'exercent pas un emploi assuré d'une façon assez constante.

54. Nous croyons que le dossier des contributions devrait indiquer le temps de travail réellement passé dans un emploi assuré et que contributions et prestations devraient se calculer d'après les gains hebdomadaires d'un emploi à plein temps. Pour le reste, nous ne croyons pas que le mode de perception des contributions ou la façon de tenir le dossier des contributions soient d'une importance primordiale en ce qui concerne les principes du régime. Cependant, ces méthodes peuvent importer dans le cas des formalités administratives et nous devons faire un bref commentaire sur quelques propositions qui ont été soumises à notre examen.

55. D'aucuns ont prétendu devant nous que le régime actuel des timbres devrait être abandonné et qu'on devrait y substituer un mode par lequel les contributions seraient remises directement par les employeurs à la Commission d'assurance-chômage. Le dossier des contributions serait obtenu de l'employeur sur demande ou remis à l'employé quand son emploi prendrait fin. Cette proposition s'accompagne habituellement d'une autre proposition voulant que les contributions soient déterminées d'après un pourcentage de la feuille de paie (sous réserve, probablement, d'un maximum dans chaque cas particulier) et qu'aux fins des contributions le système existant des classes de gains soit abandonné.

56. Tout d'abord, en ce qui concerne la remise directe et le dossier des contributions, nous avons constaté que bon nombre d'employeurs

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

suivent la méthode de la remise directe. Ces employeurs ont adopté le système du «paiement global» et remettent directement à la Commission d'assurance-chômage leurs contributions et celles de leurs employés. Chaque salarié a, dans son dossier, une carte de registre qui indique son emploi et ses contributions et qui est jointe à son livret d'assurance-chômage lorsque se termine l'emploi ou lors de l'échange annuel du livret contre celui de la nouvelle année. Ce procédé évite l'achat et le collage de timbres sur un livret et peut être utilisé, en général, par les employeurs dont la comptabilité est sûre et dont le personnel est stable. Les employeurs qui n'ont pas adopté le paiement global ont la faculté d'apposer des timbres au moyen d'un compteur postal ou de coller des timbres.

57. Ainsi, les méthodes administratives actuelles permettent de satisfaire plusieurs genres d'employeurs. D'après nous, le collage de timbres présente un avantage précieux pour les employeurs qui ont un personnel restreint dont le roulement est considérable. De même, il est particulièrement commode d'inscrire au livret de chaque employé ses contributions et son emploi au lieu d'accumuler les bordereaux de cessation d'emploi; cela permet une identification précise et réduit les risques d'erreur et les possibilités de fraude.

58. Si on compare maintenant le paiement des contributions par prélèvement «d'un pourcentage de la paie» avec le système des classes de gains, il semble que les avantages administratifs envisagés soient beaucoup moins grands lorsqu'il y a contribution des employés que si la contribution venait uniquement des employeurs. Dans le premier cas, il faut prélever la contribution sur le montant exact de façon à effectuer la bonne retenue sur le salaire de l'employé. En outre, en cas de plafonnement des contributions, le pourcentage ne s'appliquerait pas uniformément à la totalité de la paie. Ainsi, il ne suffirait pas de lui appliquer un facteur unique et d'envoyer le montant déterminé. De plus, le système du pourcentage de la paie ne permet pas de déterminer aussi facilement le temps réel de travail que le système des classes de gains et nous attachons une grande importance à un tel renseignement. Lorsqu'on utilise le système du «pourcentage de la paie», on détermine, d'ordinaire, le droit aux prestations d'après les gains de la période considérée plutôt que d'après le temps de travail. Nous estimons qu'il est plus équitable de tenir compte du temps de travail pour déterminer le droit aux prestations car, de la sorte, les personnes dont les gains sont élevés ne jouissent pas d'un avantage sur celles dont les gains sont faibles et on peut déterminer plus objectivement l'exercice d'un emploi assuré.

59. Par suite, à part les modifications précitées aux méthodes actuelles de contribution, nous n'en recommandons aucune autre. Nous croyons, toutefois, que la Commission d'assurance-chômage devrait poursuivre ses efforts pour étendre le paiement global dans toute la mesure où cela puisse être à la fois efficace et utile; c'est un système qui semble permettre des économies administratives comparativement à l'apposition de timbres sur un livret.

D. Droit aux prestations

60. Il faudrait établir un régime d'assurance-chômage tel qu'il protège les personnes qui sont normalement les employés d'un employeur, c'est-à-dire celles qui pourraient souffrir du chômage. Il ne faudrait pas que le régime facilitât si bien le droit aux prestations que les gens soient tentés de prendre un emploi assurable pour cette simple raison. Par conséquent, il faut, non seulement que les contributions soient obligatoires dès le premier jour d'emploi pour quiconque accepte une situation assurable, mais encore que le droit aux prestations ne s'acquière qu'à partir d'un certain temps passé dans ledit emploi. Il faudrait fixer le temps minimum de façon que l'emploi assurable joue un rôle important, sinon principal, dans les moyens de vivre de l'employé et qu'il permette de présumer que ledit employé n'a pas accepté cet emploi principalement pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage.

61. En plus de vérifier la durée de l'exercice d'un emploi assurable, on devrait aussi s'assurer que l'exercice en est assez récent. Autrement, une personne pourrait avoir droit aux prestations longtemps après s'être retirée de la population active. De plus, la vérification du droit aux prestations devrait comporter certaines exigences quant à la réadmissibilité après que le réclamant a déjà touché des prestations durant une certaine période. Après la fin de la période déterminée du droit aux prestations, il serait déraisonnable de permettre à l'assuré de renouveler son droit s'il n'a pas occupé un emploi depuis l'établissement de la période de prestations; sinon une personne pourrait obtenir des prestations supplémentaires fondées sur le même dossier d'emploi. Cela viendrait à l'encontre du but de la «formule des prestations», qui est de verser des prestations en rapport avec l'intérêt assurable du réclamant tel que l'indique son précédent dossier d'emploi et à limiter l'application de l'assurance-chômage à des périodes de chômage relativement courtes.

62. Le régime actuel exige, comme preuve d'exercice d'un emploi assurable, un minimum de 30 semaines de contribution pendant les deux années qui précèdent la réclamation. Deux autres dispositions

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

portent sur le temps écoulé et sur le renouvellement du droit aux prestations: la première prévoit un minimum de huit semaines de contribution pendant la période d'un an précédant la réclamation ou pendant la période qui s'est écoulée depuis le commencement de la dernière période de prestations, soit la période la plus courte; la seconde prévoit un minimum de 24 semaines de contribution pendant la période d'un an précédant la réclamation ou pendant la période écoulée depuis le commencement de la dernière période de prestations, soit la plus longue.

63. Nous estimons que ces dispositions ne donnent pas satisfaction à l'égard de deux points principaux. Tout d'abord, elles se fondent sur le nombre de semaines pendant lesquelles les contributions ont été versées et, dans ce contexte, une semaine de contribution peut signifier un à six jours de travail. Ainsi, les gens peuvent avoir droit aux prestations même si la durée de leur emploi assurable a été négligeable, pourvu que cet emploi soit réparti sur un assez grand nombre de semaines. En second lieu, les vérifications sont par trop compliquées. Elles sont difficiles à comprendre et à appliquer.

64. Le régime actuel comprend un autre ensemble de vérifications du droit aux prestations qui se rapportent aux prestations saisonnières. Ces prestations sont payables du 1^{er} décembre de chaque année au 15 mai suivant et il faut, pour en bénéficier, que le réclamant compte au moins 15 semaines de contribution depuis le 31 mars précédant la réclamation ou qu'une période de prestations régulières se soit terminée après le 15 mai précédant la réclamation.

65. Nous estimons que ces vérifications ne donnent pas non plus satisfaction. Une période de 15 semaines d'exercice d'un emploi assuré est trop brève pour justifier le paiement de prestations d'assurance-chômage. Il est relativement aisé pour des personnes qui, normalement, n'exercent pas un emploi assuré ou même ne font pas partie de la population active de totaliser 15 semaines de contribution et, ainsi, d'avoir droit aux prestations. On s'en rend d'autant mieux compte si l'on songe qu'une «semaine de contribution» peut même être constituée par une seule journée de travail. De même, les 15 semaines de contribution peuvent, dans certains cas, représenter les mêmes 15 semaines qui ont servi à établir la réclamation de prestations régulières. De la sorte, les conditions relatives au renouvellement des droits établis pour les fins des prestations régulières ne riment à rien.

66. En ce qui concerne l'autre disposition relative aux prestations saisonnières, c'est-à-dire la cessation d'une période de prestations

régulières postérieure au 15 mai précédent, nous estimons que, bien que le droit aux prestations pour une période de prestations prolongées puisse, raisonnablement, se rattacher à une période précédente de prestations régulières, il n'est pas bon de laisser une période aussi longue s'écouler, sans qu'il n'y ait peut-être de contributions ou d'emploi assuré, et de maintenir le droit aux prestations saisonnières. Le droit à une période de prestations prolongées devrait être étroitement lié à la période de prestations régulières de façon à conserver à la prolongation son caractère et sa fin véritables.

67. Nous avons étudié les vérifications du droit aux prestations d'un certain nombre de régimes d'assurance-chômage en vigueur dans d'autres pays. Dans la plupart des cas, la vérification se fonde sur l'emploi ou les contributions pendant l'année entière qui précède immédiatement ou de près la réclamation. On semble, en général, exiger 25 ou 26 semaines d'emploi dans l'année précédant la réclamation. Certains régimes n'en exigent que 20, mais rarement moins. De même, certains régimes exigent des contributions supplémentaires pour la première réclamation. Le renouvellement semble en général exiger un an entre l'octroi d'une période de prestations et celui d'une autre période; dans la pratique, le nombre requis de semaines d'emploi doit être postérieur à l'établissement de la dernière période de prestations.

68. Nous estimons qu'une vérification exigeant au moins 20 semaines complètes de travail (ou l'équivalent en semaines incomplètes) dans un emploi assuré pendant l'année qui a précédé la réclamation fournirait la preuve appropriée de l'exercice récent d'un emploi et, sauf pour ce qui est des nouveaux venus sur le marché du travail et des personnes qui prennent et quittent souvent un emploi assuré, serait probablement suffisante pour en déterminer la durée. Quant au problème que posent les nouveaux venus et les personnes instables qui prennent et quittent des emplois assurés, nous sommes d'avis qu'il faudrait instituer une disposition complémentaire portant un minimum de 30 semaines complètes ou l'équivalent en semaines incomplètes d'exercice d'un emploi assuré pendant les deux années qui ont précédé la réclamation. Cela correspond généralement à la disposition de base relative à l'exercice de l'emploi qu'a toujours comportée le régime actuel. Les 30 semaines exigées par cette seconde disposition ne viendraient pas s'ajouter aux 20 semaines de la première; dans les deux cas, les mêmes semaines d'emploi pourraient être utilisées.

69. Quant au problème du renouvellement du droit, la meilleure méthode est d'exiger que les 20 semaines d'emploi pendant l'année qui

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

précède la réclamation soient uniquement constituées par des semaines d'exercice d'un emploi assuré comptées depuis le début de la dernière période de prestations. Cela nous semble préférable à l'adoption de la disposition de certains autres régimes d'assurance-chômage qui exige qu'au moins un an se soit écoulé entre l'octroi d'une période de prestations et la suivante. Nous estimons qu'il serait par trop rigoureux de refuser des prestations à un réclamant qui a épuisé son droit, mais qui possède à son actif suffisamment de «nouvelles» semaines d'emploi pour répondre aux dispositions concernant l'admissibilité aux prestations.

70. Par conséquent, nous recommandons que la détermination du droit à une période de prestations exige du réclamant qu'il possède à son dossier au moins 30 semaines complètes de travail assuré (ou l'équivalent en semaines incomplètes comptées à raison de cinq jours pour une semaine complète) pendant les deux années précédant la réclamation, sur lesquelles au moins 20 semaines auront été acquises dans le courant de l'année qui a précédé la réclamation et depuis le commencement de la dernière période de prestations, s'il y en a eu une. On pourrait également exprimer cette condition en semaines complètes de contribution, une semaine de contribution témoignant, selon notre recommandation, d'une semaine d'exercice d'un emploi assuré. Nous recommandons également de maintenir l'application des règlements actuels en vertu desquels les périodes prises en considération pour la détermination du droit peuvent être prolongées dans certaines circonstances.

E. Durée des prestations

71. Comme on l'a déjà dit, le droit aux prestations au début d'une période de chômage devrait être limité aux personnes qui peuvent établir qu'elles ont exercé un emploi assuré durant un temps raisonnable et assez récemment. Une fois qu'une personne a satisfait à ces dispositions, il faut déterminer le temps pendant lequel elle a droit aux prestations. Certains régimes d'autres pays résolvent ce problème en fixant une durée uniforme pour toutes les personnes ayant droit aux prestations. D'autres régimes fixent la durée d'après celle de l'emploi figurant au dossier. Selon nous, le régime qui fixe la durée des prestations en fonction de celle de l'emploi constitue la meilleure des deux solutions. A cause de l'immense variété de circonstances dans lesquelles un régime national d'assurance-chômage doit être appliqué, nous estimons que la détermination de la durée des prestations devrait tenir compte de la durée d'emploi et établir ainsi, au moins dans une certaine

mesure, un rapport entre l'indemnité de chômage et la durée de l'exercice d'un emploi assuré. Il en est ainsi au Canada depuis les débuts du régime et nous estimons que cela est judicieux. Cela permet de traiter plus équitablement la personne qui possède un dossier d'emploi stable par rapport à celle dont le travail est intermittent et de mieux appliquer le principe de l'indemnisation.

72. La formule applicable aux prestations régulières (à distinguer des prestations saisonnières) dans le régime actuel attribue une semaine de prestation pour deux semaines de contribution. La formule en vigueur avant la modification importante de 1955, en dépit de son libellé plus complexe, a, en substance, conduit au même rapport entre les prestations et les contributions versées. Par conséquent, nous recommandons que dans un régime révisé la formule applicable aux prestations prévoie le versement d'une semaine de prestation pour deux semaines complètes de contribution (ou l'équivalent en semaines incomplètes) pendant les 52 semaines qui précèdent la réclamation et depuis le début de la dernière période de prestations s'il y en a eu une. Étant donné que, conformément aux dispositions relatives au droit aux prestations que nous recommandons, une personne doit avoir contribué au moins pendant 20 semaines au cours de cette période pour avoir droit aux prestations, cela permettra de toucher des prestations pendant au moins 10 semaines. Le maximum serait de 26 semaines. Il nous semble que cette formule établit un rapport raisonnable entre les prestations reçues et l'intérêt que l'assuré a acquis dans son emploi assuré.

73. La formule fondée sur le dossier d'emploi des 52 semaines qui précèdent la réclamation simplifie les calculs, mais comporte un désavantage: elle attache une importance accrue au dossier d'emploi récent alors que les formules antérieures se fondaient sur une période plus longue. Toutefois, nous pensons que la simplification des calculs et de la tenue des dossiers l'emporte sur l'avantage d'une plus longue période de base.

74. Les 26 semaines, période maximum de prestations, constituent une énorme réduction du maximum actuel de 52 semaines, mais nous estimons qu'elle est entièrement justifiable et, en fait, essentielle si le régime d'assurance doit se limiter au chômage assurable. Nous sommes d'avis qu'un régime d'assurance ne peut chercher à couvrir le risque du chômage pendant une période plus longue sans commencer à s'éloigner des principes de l'assurance et il ne peut se permettre d'assumer des fardeaux que d'autres initiatives devraient supporter. Selon nous, payer pendant six mois des prestations d'assurance-chômage à une personne qui, pendant un an, a constitué un bon

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

dossier de travail devrait lui donner suffisamment de temps pour se trouver un nouvel emploi si son chômage entre dans la catégorie qui doit surtout intéresser l'assurance. Si le chômage se poursuit au delà de cette période, nous pensons qu'en général il sera dû à certaines causes qu'il faudra spécialement étudier et la façon de régler ce problème devrait différer de celle qui règle un chômage à court terme.

75. Quant aux personnes qui ont un dossier d'emploi instable, nous estimons qu'il est bon de fixer des périodes plus courtes pour différencier équitablement les différentes catégories d'employés et traiter comme il convient le véritable intérêt assurable des personnes intéressées.

76. On peut noter qu'il serait fait droit à 90 p. 100 de toutes les réclamations présentées en vertu du régime actuel si on fixait à 26 semaines au lieu de 52 la période maximum de prestations. De la sorte, la réduction n'atteindrait qu'une petite proportion des réclamants.

F. Taux de prestation

77. Le concept de l'intérêt assurable appelle la détermination non seulement de la durée, mais aussi du taux de prestation. Étant donné la grande variation des niveaux de revenu entre les différentes parties du Canada et les différentes catégories d'employés, il serait impossible de fixer un taux unique de prestation qui convienne à toutes les régions. Nous estimons, par contre, que le principe actuel, qui rattache le taux de prestation aux gains normaux de l'assuré jusqu'à un certain plafond, est le plus approprié tant par son équité que parce qu'il permet au régime de répondre le mieux possible à son but, c'est-à-dire l'indemnisation de l'assuré qui subit des pertes par suite du chômage.

78. En théorie, on pourrait soutenir que le taux de prestation devrait être égal à celui des gains, ce dernier mesurant la perte que subit l'assuré. Toutefois, pour la plupart des employés, le chiffre net des gains est inférieur au chiffre brut et le net est sans doute plus avantageux que le brut au point de vue de l'évaluation de la perte subie. De même, dans la pratique, il faut reconnaître qu'un taux de prestation par trop élevé par rapport aux gains ou par rapport aux frais de subsistance peut réduire considérablement le désir des chômeurs de rechercher une nouvelle situation. Il faudrait s'efforcer de fixer un taux de prestation qui soit suffisant, par rapport aux gains, pour permettre à l'assuré de surmonter les difficultés du chômage pendant une période de temps relativement courte, mais qui ne soit pas tellement élevé

qu'un nombre relativement grand de réclamants aiment mieux chômer que rechercher un emploi. Il faudrait également fixer une limite maximum aux prestations, quels que soient les gains, car des prestations élevées pourraient dépasser de beaucoup les frais de subsistance même si elles sont inférieures aux gains bruts des échelons supérieurs. Elles pourraient tendre à supprimer le désir de travailler.

79. Le régime actuel utilise un taux qui, en substance, vaut une prestation égale à la moitié des gains assurés des réclamants qui ont une personne à charge, sous réserve d'une prestation hebdomadaire maximum de \$36. Toutefois, en ce qui concerne les classes de gains inférieures, le taux de prestation par rapport au salaire normal peut être supérieur (voir tableau 19, page 99). Cela tient à ce que, dans le cas des classes de gains inférieures, il est nécessaire de prévoir des prestations qui soient un peu plus en rapport avec les gains normaux afin de permettre à l'assuré de se tirer d'affaire durant une période de chômage.

80. Nous estimons que les 50 p. 100 prévus par le régime actuel sont un peu insuffisants. Nous avons reçu des preuves que dans bon nombre de cas, pour pouvoir maintenir un niveau de vie minimum, les personnes qui touchent des prestations sont obligées de recourir à des régimes complémentaires. On ne dispose d'aucune statistique satisfaisante sur l'étendue de cette pratique, mais elle existe sans aucun doute. Nous ne pensons pas qu'un taux de prestation légèrement supérieur réduirait sensiblement le désir de travailler, mais il faut assurément imposer une limite maximum. Il nous semble convenable d'adopter un taux de prestation général de 60 p. 100 des gains assurés pour les réclamants qui ont une personne à charge au lieu des 50 p. 100 actuels et d'augmenter proportionnellement le taux de prestation des réclamants sans personne à charge. On pourrait, comme à l'heure actuelle, relever le taux pour les classes de gains inférieures. Sur la base des classes actuelles, le régime fournirait une prestation maximum d'environ \$44 par semaine au réclamant ayant une personne à charge, comparative-ment au maximum actuel de \$36, et d'environ \$33 contre \$27, au réclamant sans personne à charge.

81. Lors de l'étude des taux de prestation, il a été question d'une prestation maximum. Le régime actuel range dans la classe de gains maximum les personnes qui gagnent \$69 ou plus par semaine. Dans la pratique, seuls les 69 premiers dollars par semaine sont assurés. La prestation de la classe maximum est de \$36 par semaine pour le chômeur ayant une personne à charge et de \$27 pour le chômeur sans personne à charge. Les \$36 par semaine pour le chômeur qui a une

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

personne à charge représentent environ la moitié des gains normaux de ceux qui gagnent un peu plus que le minimum de la classe. Dans le cas des personnes qui gagnent, par exemple, \$100 par semaine, les \$36 ne représentent qu'un peu plus que le tiers de leurs gains normaux. Compte tenu de la proportion d'assurés qui, à l'heure actuelle, entrent dans la classe maximum (voir tableau 2, page 54), il nous semble que, pour une importante partie de la population, le taux de prestation actuel fournit une prestation très inférieure à 50 p. 100 des gains normaux. Dans ces circonstances, nous croyons qu'il faudrait augmenter la portion assurée des gains normaux. Par conséquent, nous recommandons d'instituer une classe additionnelle de gains englobant tous ceux qui gagnent \$80 par semaine et plus. Pour cette classe, nous recommandons, à raison du taux standard de 60 p. 100, qu'une prestation maximum de \$48 par semaine soit versée aux chômeurs qui ont une personne à charge et de \$36 par semaine aux chômeurs sans personne à charge. Nous pensons qu'ainsi le taux de prestation serait plus en rapport avec les gains normaux du gros de la population assurée.

82. La recommandation ci-dessus augmenterait le nombre de classes de gains et, par suite, accroîtrait dans une certaine mesure les problèmes administratifs. De plus, les deux classes les plus basses réunissent 1.3 p. 100 des contribuants et en grouperont même moins si le classement se fait d'après le taux hebdomadaire des gains d'un emploi à temps complet plutôt que des gains réels. Nous recommandons donc que les deux classes les plus basses, «moins de \$9» et «\$9 et moins de \$15», soient réunies en une seule: «moins de \$15».

83. On a proposé que le régime, en plus de comporter deux taux de prestation pour chaque classe de gains, soit l'un pour les réclamants sans personne à charge et l'autre, supérieur, pour les réclamants ayant une personne à charge, prévoie aussi des prestations supplémentaires supérieures fondées sur le nombre de personnes à charge. Nous avons étudié la proposition, mais nous recommandons de maintenir la situation actuelle. Le programme d'allocations familiales qui fait partie du programme général de sécurité sociale répond dans une grande mesure au but social de prestations rattachées au nombre de personnes à charge. Nous sommes opposés à l'utilisation de l'assurance-chômage pour amplifier ce programme.

84. Nous estimons que le paiement de prestations plus élevées aux réclamants qui ont une personne à charge qu'aux réclamants sans personne à charge peut se justifier sans enlever au régime son caractère

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

d'assurance. Il est vrai que les employés sans charges de famille paieraient le même taux de contribution que les autres, mais il est également vrai que les employés paieraient seulement la moitié des contributions nécessaires pour permettre au régime de fonctionner. Ainsi, l'employeur acquitterait une partie du coût des deux catégories d'employés, mais une partie un peu supérieure quant aux employés ayant des personnes à charge. Il n'y aurait donc aucune injustice à l'égard des deux catégories d'employés, du moins en ce qui concerne le taux de contribution. La même situation existe sous le régime actuel.

85. Le tableau 24 indique les classes de gains et les taux de prestation prévus par la loi actuelle, de même, à titre d'exemple, que les taux de prestation qui seraient payés selon les augmentations que nous recommandons. Ces taux ne sont qu'indicatifs et sont sujets à des modifications secondaires suivant les besoins administratifs.

Tableau 24
CLASSES DE GAINS ET TAUX DE PRESTATION PROPOSÉS

Classes de gains	Taux hebdomadaires de prestation en vigueur		Taux hebdomadaires de prestation proposés	
	Sans personne à charge	Avec personne à charge	Sans personne à charge	Avec personne à charge
\$	\$	\$	\$	\$
0 et moins de 9.00	6	8	8	10
9.00 et moins de 15.00				
15.00 et moins de 21.00	9	12	10	13
21.00 et moins de 27.00	11	15	12	16
27.00 et moins de 33.00	13	18	15	20
33.00 et moins de 39.00	15	21	17	23
39.00 et moins de 45.00	17	24	19	26
45.00 et moins de 51.00	19	26	22	29
51.00 et moins de 57.00	21	28	24	33
57.00 et moins de 63.00	23	30	27	36
63.00 et moins de 69.00	25	33	30	40
69.00 et moins de 80.00	27	36	33	44
80.00 et plus	—	—	36	48

G. Gains permis

86. D'après le régime actuel, les prestations sont versées sur une base hebdomadaire. Toute personne qui s'est trouvée en chômage pendant une semaine peut, si elle est admissible, réclamer une presta-

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

tion pour ladite semaine. La prestation payable est le maximum prévu pour la classe de gains du réclamant, moins les gains de la semaine excédant un montant spécifié. Ce montant s'appelle «gains permis» pour la classe de gains particulière. Selon le régime actuel, les gains permis forment environ 50 p. 100 de la prestation maximum de la classe.

87. Nous estimons que les gains permis actuels sont excessifs et le seraient davantage si on augmentait, comme nous le recommandons, les taux maximums de prestation. Si les taux atteignent 60 p. 100 des gains assurés pour les réclamants qui ont une personne à charge et si les gains permis demeurent à 50 p. 100 de la prestation maximum, le réclamant serait encore capable de retirer une certaine prestation lorsque ses gains atteindraient 89 p. 100 de ses gains assurés. En travaillant seulement assez longtemps pour gagner les gains permis de sa classe, il pourrait encore, avec sa prestation et ses gains, arriver à 90 p. 100 de ses gains assurés. Bon nombre de personnes pourraient considérer que 90 p. 100 du revenu normal, pour un jour ou deux de travail, sont préférables à 100 p. 100 pour cinq ou six jours de travail. Dans de telles circonstances, l'encouragement pécuniaire à effectuer une tâche quelconque pendant une semaine, une fois atteint le montant prescrit, est assez faible. En fait, d'après certains renseignements, même les normes actuelles font que, dans bien des cas, les prestations et les gains permis suffisent ensemble à supprimer le désir de travailler plus d'un jour ou deux par semaine, à moins que le travail ne soit offert toute la semaine.

88. Nous recommandons de réduire les gains permis pour qu'ils représentent environ le quart des prestations maximums de chaque classe au lieu de la moitié comme à présent. L'augmentation du taux général des prestations que nous recommandons permettrait au réclamant qui a une personne à charge et dont les gains sont égaux ou supérieurs aux gains permis de sa classe de toucher une prestation suffisante pour porter l'ensemble de son revenu aux environs de 75 p. 100 de ses gains normaux assurés. Pour les classes de gains inférieures où le taux de prestation excéderait 60 p. 100 des gains normaux, la prestation et les gains permis représenteraient même ensemble une proportion supérieure des gains normaux. Les avis peuvent évidemment différer sur le niveau de prestation qui incitera le réclamant à préférer l'oisiveté «rémunérée» par l'assurance au travail payé, mais nous sommes d'avis qu'on ne devrait verser aucune prestation qui, jointe aux gains permis, dépasserait approximativement 75 p. 100 des gains normaux assurés dans les principales classes de gains. Nous

aurions moins d'objection à élever le taux des classes de gains inférieures, étant donné la nécessité pratique d'établir un taux de prestation suffisant pour permettre le maintien d'un niveau de vie minimum.

H. Chômage saisonnier et prestations saisonnières

89. Dans le régime actuel, un programme de prestations saisonnières vient compléter le programme de base de prestations régulières. Les prestations saisonnières sont versées du 1^{er} décembre de chaque année au 15 mai de l'année suivante aux personnes qui peuvent prouver qu'elles ont suffisamment exercé un emploi assuré pour y avoir droit, mais pas assez pour bénéficier des prestations régulières, de même qu'aux personnes qui ont épuisé leurs prestations régulières. Les prestations sont «saisonnières» parce qu'elles ne peuvent être touchées que pendant une certaine saison de l'année et, indubitablement, elles profitent à un grand nombre de personnes qui occupent un emploi saisonnier et se trouvent régulièrement en chômage pendant les mois d'hiver. Toutefois, les prestations saisonnières ne sont pas réservées aux personnes qui ont un emploi saisonnier au sens habituel de l'expression. De la sorte, il serait plus exact de parler d'un programme de «prestations d'hiver» au lieu de «prestations saisonnières».

90. Dans le programme que nous recommandons, la prestation saisonnière disparaîtrait. Elle serait remplacée, dans une large mesure, par les prestations prolongées dont il sera question plus loin, ainsi que par le régime actuel d'assistance-chômage.

91. Nous pouvons dire que la prestation saisonnière actuelle a fait l'objet de plus de critiques dans les mémoires que nous avons reçus que n'importe quelle autre caractéristique du régime existant. Il nous a semblé que la critique portait sur deux points. En premier lieu, il semble que, dans une large mesure, les bénéficiaires de prestations saisonnières soient des personnes qui occupent un emploi saisonnier et s'attendent à être régulièrement en chômage pendant les mois d'hiver de chaque année. On se plaignait ainsi de ce que la prestation ne soit plus une prestation «d'assurance», mais une subvention accordée aux personnes qui exercent régulièrement un emploi assuré pendant une partie de l'année seulement. L'objection ne portait pas tant sur le fait que les personnes qui ont un emploi assuré pendant une partie de l'année seulement reçoivent une subvention pendant la morte-saison, mais plutôt sur le fait que cette subvention est prélevée sur le régime d'assurance et est financée par les contributions.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

92. La seconde critique principale portait sur le droit aux prestations saisonnières. Étant donné la durée maximum de 52 semaines fixée pour les prestations régulières, bon nombre de critiques estimaient que la durée maximum de 24 semaines prévue pour les prestations saisonnières qui venaient s'ajouter aux précédentes aboutissait à une période excessivement longue de prestations financées par une assurance. En outre, ils estimaient que les conditions donnant droit aux prestations saisonnières de la catégorie A étaient trop faciles. Ces conditions n'exigent que 15 semaines de contribution à partir du 31 mars précédant la date de la réclamation et, ainsi qu'on l'a déjà dit, 15 semaines de contribution pourraient ne représenter que 15 jours de travail. Beaucoup semblaient trouver que les prestations saisonnières ne soulèveraient pas d'objection en elles-mêmes si le contribuable en général en assumait le financement au lieu de l'assuré.

93. Le chômage saisonnier, c'est-à-dire le chômage qui se produit régulièrement du fait des répercussions du changement de saison sur certains genres d'emplois, est un problème qui dépasse la question des prestations saisonnières. On lui a consacré une attention considérable depuis le début du fonctionnement du régime actuel. Au deuxième chapitre, il a été question des efforts faits pour établir et appliquer des règlements appropriés qui feraient éviter de payer des prestations à des personnes se trouvant dans la morte-saison de leur emploi régulier. A l'heure actuelle, il n'existe pas de règlements de ce genre et les intéressés peuvent toucher des prestations d'assurance quelle que soit la nature toujours saisonnière de leur chômage. Ainsi, un montant considérable de prestations régulières (indépendamment des prestations saisonnières) est versé aux personnes qui s'attendent à chômer régulièrement à une certaine époque de l'année.

94. Un régime fondé sur les principes de l'assurance devrait servir uniquement à compenser des pertes. Ainsi que nous l'avons déjà dit, on ne peut dire qu'une personne ait perdu son salaire pendant une période d'oisiveté quand les antécédents de son activité prouvent qu'elle ne s'attendait nullement à travailler pendant la période en cause.

95. Dans le passé, afin d'établir des règlements propres à éviter le paiement de prestations pendant la morte-saison des emplois saisonniers, on s'est efforcé de déterminer le caractère saisonnier de certaines industries. Les personnes employées à des travaux saisonniers dans ces industries doivent remplir certaines conditions complémentaires avant

d'avoir droit aux prestations de la morte-saison. De tels règlements se sont heurtés à de multiples difficultés. L'aspect saisonnier des emplois varie énormément d'une partie à l'autre du Canada et une industrie, saisonnière dans une région, peut s'exercer à longueur d'année dans une autre. De même, la détermination du degré de fluctuation de l'emploi qui classait comme «saisonnière» une industrie devait être arbitraire. Ainsi, il n'a jamais été possible d'établir des règlements entièrement satisfaisants qui conviennent à tous les intéressés.

96. En fait, l'assurance-chômage s'applique réellement à des individus et non à des industries et il existe, au Canada, de très nombreux genres d'emplois qui, bien que non saisonniers en eux-mêmes, permettent à une personne d'y entrer et d'en sortir à son gré. Ainsi, une personne peut, de sa propre volonté, n'être employée qu'en saison bien que son emploi ne soit pas saisonnier. En outre, bon nombre d'industries sont très saisonnières bien qu'elles ne s'immobilisent pas complètement pendant la morte-saison. Dans de telles conditions, une partie du personnel continuera à être employé, mais il y aura des débauchages saisonniers. Il était presque impossible de s'occuper du problème saisonnier sur le plan de l'ensemble d'une industrie dont la fluctuation n'était pas suffisamment prononcée pour qu'on pût la classer comme saisonnière.

97. Nous pensons que la meilleure façon d'aborder le problème est de considérer le dossier de l'activité de l'assuré. Si le dossier révèle qu'une période de chômage se produit en une certaine saison de l'année et se répète à la même époque pendant plusieurs années, on peut en déduire que l'intéressé est un travailleur saisonnier, soit par suite du caractère de son emploi soit parce que cet état lui convient. De telles personnes ne devraient pas avoir droit aux prestations d'assurance pendant la morte-saison qu'indique leur dossier.

98. Par conséquent, nous recommandons d'adopter, dans le cadre du régime d'assurance, des règlements qui prescrivent un examen minutieux du dossier de l'activité de chaque réclamant au cours des deux années antérieures à la réclamation. Si le dossier des contributions comporte un «blanc» de cinq semaines ou plus pendant la période comprise entre la 52^e et la 104^e semaine précédant la réclamation et qu'un autre «blanc» apparaisse à la même époque pendant la période comprise entre la réclamation et la 52^e, il y a preuve de morte-saison dans le cas du réclamant qui n'aura droit à aucune prestation régulière pendant cette morte-saison à l'égard de l'année de prestations établie à la date de la réclamation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

99. La période minimum de cinq semaines est proposée pour tenir compte des circonstances fortuites (maladie ou autres raisons étrangères au caractère saisonnier d'un emploi) qui pourraient être à l'origine du «blanc». Cette période minimum éviterait également l'application du règlement dans des cas de léger chômage.

100. Le régime d'assurance-chômage de la Grande-Bretagne applique la même méthode et elle semble donner des résultats satisfaisants.

101. Les règlements devraient comporter une disposition spéciale à l'égard des personnes qui, pendant la période de deux ans, ont occupé un emploi assuré pour la première fois ou qui ont repris un emploi assuré après une absence de quelque temps. Dans de tels cas, le règlement ne devrait s'appliquer qu'à partir de la première contribution inscrite pendant la période de deux ans. Il faudrait également prévoir une disposition transitoire à l'égard des personnes que l'extension de l'assurance a placées dans la catégorie des assurés. Dans ce cas, il faudra sans doute accorder foi à l'historique que fera un réclamant de ses emplois précédents et qui servira de base à une application du règlement aussi proche que possible de celle qui serait intervenue si, pendant la période de deux ans, le champ d'application de l'assurance avait correspondu à nos recommandations.

102. Dans l'application de cette disposition, nous recommandons de considérer comme un «blanc» toute semaine de moins de trois jours de travail figurant dans le dossier d'emploi, sans quoi il deviendrait trop facile de tourner le règlement en recourant simplement aux jours de travail accomplis ici et là, ce qui pourrait induire à la collusion entre employés et employeurs.

103. Les règlements concernant les prestations saisonnières devraient viser à exclure du régime toute personne dont le chômage revient régulièrement dans le cycle de son activité et à éviter une bonne partie du problème que posent les emplois saisonniers dans le cadre du régime actuel. Cependant, nous recommandons plus loin dans le présent chapitre, au sujet des prestations prolongées, d'accorder sous réserve de certaines conditions, les prestations aux personnes qui sont en chômage par suite de la fluctuation saisonnière régulière de leur emploi et qui, partant, ne pourraient bénéficier des prestations régulières du fait des règlements que nous recommandons d'adopter au sujet des travailleurs saisonniers.

I. Abus

104. En dehors de la question du paiement de prestations aux travailleurs saisonniers pendant leur morte-saison, les mémoires qui nous

ont été présentés ont accusé d'abus les catégories principales suivantes: a) les femmes mariées qui touchent des prestations sans chercher véritablement un emploi; b) les pensionnés ou retraités qui touchent des prestations sans chercher véritablement un emploi; c) les réclamants et peut-être même l'administration qui restreignent trop la définition des genres d'«emplois acceptables» dans le cas de chacun; d) certains réclamants qui s'abstiennent de déclarer leurs gains des semaines où ils travaillent à temps partiel; e) certains réclamants qui passent sous silence certains faits relatifs à leur disponibilité; et f) certains employeurs et employés qui s'entendent pour cacher les renseignements nécessaires sur les motifs de cessation de l'emploi. Nous aborderons ces questions à tour de rôle; certains autres abus relatifs à l'assurabilité ont déjà été traités dans la section A du présent chapitre.

a) Femmes mariées

105. Étant donné le choix qu'ont certaines femmes mariées, qui ne sont pas l'unique soutien de famille, de travailler dans l'industrie ou de s'en abstenir, il leur est particulièrement facile de se joindre à la population active ou d'en sortir à leur gré. L'expansion considérable, ces dernières années, des services qui ont besoin surtout de femmes a rendu pareil régime d'emploi beaucoup plus accessible qu'il ne serait autrement. Ainsi, tout en ne prétendant pas que seules les femmes mariées abusent de l'assurance-chômage en touchant des prestations alors qu'elles ne cherchent pas véritablement du travail, il semble raisonnable de conclure que quelques-unes d'entre elles sont dans une situation particulièrement favorable pour utiliser ainsi le régime d'assurance.

106. Il existe un autre problème lié à cette catégorie de personnes assurées: bien des femmes qui travaillent dans l'industrie cessent de travailler lorsqu'elles se marient ou peu de temps après leur mariage. A ce moment, quelques-unes peuvent demander des prestations et les toucher aussi longtemps qu'elles peuvent faire durer cette situation, c'est-à-dire tant qu'elles n'ont pas épuisé leurs prestations ou jusqu'à ce qu'on leur indique un emploi convenable, après quoi elles sont déchuës de leur droit parce qu'elles n'ont pas fait de demande d'emploi ou parce qu'elles ont refusé l'emploi qui leur était offert.

107. On nous a également signalé qu'en certains cas des femmes mariées qui cessent de travailler parce qu'elles sont enceintes réclament des prestations et peuvent en toucher, bien qu'il soit extrêmement douteux qu'elles soient disponibles pour un emploi.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

108. A une certaine époque, les règlements exigeaient que les femmes mariées satisfassent à certaines conditions supplémentaires, après leur mariage, pour pouvoir toucher des prestations. Ces règlements prévoyaient, en général, que la femme qui quittait volontairement son emploi dans les deux ans consécutifs à son mariage était exclue des prestations pour cette période de chômage; les règlements ne s'appliquaient pas si elle avait versé des contributions durant un certain nombre de semaines après son mariage.

109. On s'est beaucoup plaint des abus qui surgissent dans ce domaine général et nous avons reçu quelques propositions recommandant que les règlements relatifs aux femmes mariées soient rétablis. Dans d'autres mémoires, où l'on admettait que certains abus existent, on précisait que les abus chez les femmes mariées ne sont pas plus graves que chez d'autres catégories de réclamants et l'on s'opposait vigoureusement aux règlements spéciaux visant uniquement les femmes mariées.

110. Nous avons étudié ces problèmes attentivement parce que plusieurs plaintes nous ont été soumises à ce sujet. Nous ne recommandons pas l'adoption de règlements spéciaux concernant les femmes mariées comme telles. Nous admettons l'existence des abus dont on se plaint, mais nous ne sommes pas convaincus que l'on pourrait ou devrait y remédier par des dispositions spéciales visant une catégorie particulière d'assurés. Cela ne signifie pas qu'il faille simplement tolérer ces abus sans essayer de les restreindre ou de les supprimer. Nous croyons que les modifications que nous recommandons relativement aux conditions d'admissibilité et à la durée maximum des prestations, élimineront, dans une certaine mesure, les abus commis par des réclamants qui sont employés de façon intermittente ou qui en réalité se sont retirés du marché du travail. En outre, nous recommandons l'application d'une surveillance plus énergique des réclamations et un contrôle plus suivi des cas où des offres d'emploi ont été faites vainement au réclamant. Également, des mesures devraient être adoptées en vue d'améliorer l'exactitude des renseignements que fournissent les employeurs relativement à la cessation de l'emploi. Ces mesures aideraient à réprimer les abus dont se rendent coupables les réclamants, femmes mariées ou autres, qui n'appartiennent pas réellement au marché du travail.

111. Il s'agit de déterminer si les femmes enceintes sont disponibles pour un emploi. Actuellement, on estime que les femmes enceintes ne sont pas disponibles pour un emploi durant les six semaines avant et après l'accouchement. Nous recommandons qu'une femme qui quitte

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

son emploi parce qu'elle est enceinte soit considérée comme non disponible pour un emploi jusqu'après les huit semaines qui suivent l'accouchement; et si l'emploi prend fin pour quelque autre raison, nous recommandons qu'une femme enceinte soit considérée comme incapable de travailler huit semaines avant et après l'accouchement. En outre, nous sommes d'avis que toute femme mariée qui a des enfants en bas âge ne devrait pas être considérée comme disponible pour un emploi à moins de prouver, à la satisfaction de la Commission d'assurance-chômage, qu'elle a pris les dispositions nécessaires pour assurer le soin de ses enfants si elle obtient un emploi.

112. Des règlements de ce genre n'auraient pas pour but de désavantager les femmes enceintes ou les mères de jeunes enfants, mais de conserver le caractère d'assurance au régime d'assurance-chômage en interdisant le versement de prestations aux personnes qui ne peuvent occuper un emploi. Certains mémoires nous ont signalé que le régime ne devrait pas payer des prestations qui relèvent strictement de quelque autre régime de sécurité sociale. Si l'on désire, dans le cadre général d'un programme de sécurité sociale, verser des prestations de maternité aux femmes qui occupent ordinairement un emploi industriel, il faudrait y pourvoir à part et non dans le cadre de l'assurance-chômage.

b) Retraités

113. Les plaintes concernant les abus commis par les retraités sont, en grande partie, semblables à celles qui concernent les femmes mariées et que nous avons signalées ci-haut. Si le retraité a une pension le moins légèrement élevée, il peut à son gré travailler ou chômer. Ainsi, il se trouve, dans une certaine mesure, dans la même situation qu'une femme mariée qui n'est pas le seul soutien de sa famille, car il n'est pas obligé d'obtenir un emploi.

114. Il semble qu'un grand nombre de retraités qui se sont effectivement retirés du marché du travail présentent une réclamation d'assurance-chômage et réussissent à toucher des prestations. Sans doute, ces cas comprennent une vaste catégorie de retraités, depuis ceux qui ne touchent qu'une faible pension et doivent se trouver un emploi afin de subvenir à leurs besoins, en passant par ceux qui obtiennent une pension raisonnable et consentiraient à travailler s'ils pouvaient trouver un emploi convenable, jusqu'à ceux qui n'ont nullement l'intention d'accepter un emploi mais qui touchent des prestations afin, en général, de tirer tous les avantages possibles du régime. Cette dernière catégorie est peut-être la seule qui appelle de sévères critiques, mais,

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

comme les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite trouvent difficilement de l'emploi dans leur travail ordinaire, il est très difficile de déterminer et de réprimer ce genre d'abus.

115. A notre avis, l'assurance-chômage n'a jamais eu pour objet le chômage résultant de la retraite obligatoire dans le cadre d'un régime de retraite patronal-salarial. L'emploi ne cesse pas à la suite des causes ordinaires du chômage; la cessation résulte plutôt d'un programme établi et généralement opportun, du point de vue social, selon lequel l'employé qui atteint un certain âge avancé n'est plus tenu de travailler quotidiennement et touche à titre de compensation un revenu régulier pour le reste de sa vie. Nous ne croyons pas que l'on puisse proposer que les personnes qui ont quitté leur emploi ordinaire et qui touchent une pension soient exclues du marché du travail. Cependant, il importe de déterminer dans quelle mesure le régime d'assurance doit indemniser ces personnes qui ne peuvent obtenir un emploi.

116. Il ne paraît nullement difficile de décider le cas de personnes qui touchent une pension raisonnable comparativement à leurs gains ordinaires. Cependant, il est plus difficile de trancher le cas des retraités qui ne touchent qu'une très modeste pension. De fait, ils doivent continuer à s'assurer des moyens d'existence et, ainsi, le but social sur lequel se fondent les régimes de pension patronaux-salariaux n'est pas atteint. Dans de tels cas, il est difficile de prétendre qu'il devrait être interdit à ces personnes de participer au régime d'assurance-chômage.

117. La Commission d'assurance-chômage et le Comité consultatif d'assurance-chômage n'ont cessé d'étudier longuement ce problème, mais n'ont pu y apporter de solution convenable. Dans les premières années du régime, il ne se présentait guère de problèmes importants parce que le niveau de l'emploi était assez élevé et qu'il fallait qu'une certaine période s'écoulât avant que les droits aux prestations ne parviennent à un maximum. Lorsque le problème s'est aggravé au cours des années subséquentes, la solution en est également devenue plus difficile. A notre avis, il importe de mettre fin à la situation.

118. Nous sommes convaincus que certains retraités qui touchent une pension raisonnable abusent de l'objet fondamental du régime d'assurance-chômage. Nous croyons également que si le régime s'applique à tous les employés, quels que soient leurs gains, il se produira une augmentation considérable du nombre des retraités bénéficiant d'une pension raisonnable auxquels s'appliquera le régime; c'est ainsi que ces abus augmenteraient si l'on étendait l'application du régime.

119. Par conséquent, nous recommandons que la pension accordée lors de la retraite en vertu d'un régime de pension patronal-salarial

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

soit considérée comme un gain lorsqu'il s'agit de déterminer les prestations du régime d'assurance-chômage. Ainsi, dans la mesure où la pension dépasse les gains permis, il y aurait réduction correspondante des prestations d'assurance. Compte tenu de nos recommandations concernant le taux de prestation et les gains permis, cette mesure permettrait à un petit pensionnaire ayant droit aux prestations d'une classe autre que la plus élevée de toucher une certaine prestation, la limite étant le plus petit des deux montants suivants: la prestation totale de sa classe ou le montant requis pour porter son revenu total (prestations d'assurance, gains et pension) à environ 75 p. 100 de ses gains ordinaires (ou un peu plus pour les classes inférieures). Dans le cas des retraités de la classe la plus élevée admis à toucher une prestation, le maximum serait le plus petit des deux montants suivants: la totalité de la prestation de leur classe ou le montant requis pour porter leur revenu total (prestations d'assurance, gains et pension) à \$60 par semaine. Ces chiffres concernent les réclamants qui ont des personnes à charge; en l'absence de personnes à charge, le maximum serait moindre.

120. Dans l'application de règlements de ce genre, il importerait de s'assurer que les régimes de pension patronaux-salariaux ne sont pas établis de façon à permettre à l'employé de prendre sa retraite et de faire reporter sa pension jusqu'à ce qu'il ait épuisé les prestations d'assurance-chômage auxquelles il a droit. Nous proposons que ce principe soit incorporé dans la loi ou dans les règlements, selon qu'il sera jugé utile, et que soit retenu le pouvoir d'édicter des règlements supplémentaires en vue de remédier aux abus qui semblent augmenter du fait qu'on cherche à tourner l'objet de ces dispositions.

121. Nous croyons que ces règlements devraient s'appliquer à l'égard de toutes les pensions provenant d'un contrat de services et des paiements de revenu faits à titre d'indemnité temporaire à l'égard d'une perte de salaire aux termes d'un régime relatif aux accidents du travail ou de régimes patronaux d'assurance-maladie ou invalidité. Les règlements ne devraient pas s'appliquer aux pensions versées en vertu de la loi sur la sécurité de la vieillesse ni aux pensions pour blessures de nature permanente servies au titre du service militaire, de quelque loi relative aux accidents du travail ou d'un régime d'assurance patronal-salarial.

c) Convenance de l'emploi

122. Certains mémoires ont signalé le manque de souplesse des règlements de la Commission d'assurance-chômage relatifs aux catégories d'emplois qui pourraient être considérées comme appropriées au

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

réclamant. On paraissait être d'avis que les réclamants avaient trop de latitude au sujet de l'emploi qu'ils désiraient obtenir et que la Commission d'assurance-chômage devrait exiger que les intéressés acceptent ou recherchent un emploi dans un domaine connexe à leur emploi ordinaire. Nous avons étudié ces propositions, mais nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de critiquer la ligne de conduite de la Commission. A notre avis, un régime d'assurance-chômage devrait avoir pour objet de permettre aux assurés de franchir une période de chômage sans les arracher à leur profession, à leur mode de vie ou à leur lieu de résidence. Nous croyons que, durant la période où l'on peut obtenir des prestations d'assurance, il est raisonnable que le réclamant s'efforce d'abord de trouver un emploi semblable à son emploi ordinaire et adapté à son expérience et à son activité antérieures. Après une période limitée, les bureaux de placement pourraient assigner d'autres emplois aux réclamants; nous croyons que la loi et que les règlements actuels permettraient que cette méthode soit appliquée. Par conséquent, nous ne recommandons pas de modifier la loi ou les règlements actuels à cet égard. Cependant, nous exprimerons certaines opinions au sujet de l'emploi convenable quand nous discuterons le régime des prestations prolongées. Nous recommanderons alors d'en étendre le concept au delà des cadres propres à un régime d'assurance.

d) Défaut de déclarer les gains

123. La loi prescrit que les prestations autrement payables au réclamant en chômage durant une certaine semaine soient réduites de l'excédent de ses gains de la semaine sur le montant réglementaire des gains permis. Ainsi, chaque réclamant doit déclarer ses gains pour chaque semaine de prestation; s'il s'abstient délibérément de le faire, il fraude la Caisse. Il n'y a aucun doute que certains réclamants ne déclarent pas exactement ni complètement leurs gains, mais il est impossible de déterminer dans quelle mesure cet abus se pratique. Au deuxième chapitre, nous avons signalé que 80 p. 100 de toutes les réclamations apparemment frauduleuses proviennent du défaut de révéler les gains.

124. Quand les gains proviennent d'un emploi assuré, ils sont inscrits dans le livret d'assurance du réclamant et ils peuvent être constatés au moyen d'une vérification ultérieure. Nous savons que la Commission d'assurance-chômage effectue une vérification ultérieure à l'égard d'une grande partie des réclamations et ainsi découvre de nombreux cas où les gains n'ont pas été déclarés exactement. Nous estimons que cette méthode devrait continuer d'être appliquée et nous recommandons que

la vérification soit pratiquée dans chaque cas. A la longue, cette méthode éliminerait la dissimulation frauduleuse des gains des employés assurés, mais il existera inévitablement des cas où la dissimulation tiendra à l'ignorance ou à l'oubli.

125. La vérification ultérieure, fondée sur l'examen des livrets d'assurance, ne peut, évidemment, révéler les gains provenant d'un travail exécuté pour son propre compte ou d'un emploi non assurable. Aucune mesure ne peut réprimer complètement cet abus, mais la vigilance constante du personnel d'administration et l'examen minutieux des réclamations par le personnel extérieur peuvent considérablement améliorer la situation. Si les réclamants constatent qu'il est difficile de dissimuler leurs gains et qu'ils seront poursuivis si l'infraction est découverte, un grand nombre de ces abus cesseront.

e) Disponibilité

126. Souvent, semble-t-il, une réclamation est présentée par une personne en chômage qui de fait n'est pas disponible. Si le chômage est considérable, il peut être impossible de mettre le réclamant à l'épreuve en lui offrant un emploi, et ainsi des prestations sont versées qui ne le seraient pas si les frais réels étaient connus. Nous ne pouvons proposer de solution véritable à ce problème, car aucun moyen n'a encore été trouvé de vérifier les intentions réelles d'un réclamant qui ne veut les dévoiler. Cependant, nous croyons que des entrevues bien conduites avec les réclamants permettraient de découvrir la vérité et nous recommandons que cette méthode continue d'être activement appliquée. Les fonctionnaires qui s'occupent des entrevues doivent recevoir l'entier appui de leurs supérieurs si l'on désire assurer l'efficacité de la méthode, et tous ceux qui ont à statuer sur les réclamations doivent comprendre la nature et l'objet du régime à cet égard, notamment, que les prestations doivent être versées seulement lorsque le réclamant est disponible et est apte à travailler et que la justice à l'endroit de l'ensemble des assurés exige que nul ne touche des prestations à moins d'y avoir manifestement droit.

f) Renseignements fournis par les employeurs

127. Certains mémoires ont déploré la façon dont certains employeurs font rapport à la Commission d'assurance-chômage des motifs de la cessation de l'emploi. On laissait entendre que ces renseignements n'étaient pas toujours exacts ou complets. Parfois, l'employeur indique comme mises à pied des cessations volontaires de travail, ce qui permet à l'intéressé de toucher immédiatement des prestations au lieu d'être exclu durant une période s'étendant jusqu'à six semaines.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

128. Nous croyons que le bon fonctionnement de l'assurance-chômage exige que tous les intéressés connaissent et observent les principes sur lesquels elle se fonde et se rendent compte de l'importance du rôle qu'ils ont eux-mêmes à jouer. C'est pourquoi les employeurs doivent veiller à donner les raisons véritables de la cessation d'un emploi. Nous recommandons que la Commission s'emploie énergiquement à faire comprendre aux employeurs combien il est important de présenter des rapports exacts. Nous recommandons de plus que la Commission recoure aux pouvoirs qu'elle possède afin de poursuivre les employeurs qui donnent de faux renseignements. Aucun employeur n'est excusable de ne pas collaborer à la bonne administration du régime. Non seulement fait-on ainsi échec au but fondamental du régime, mais les employeurs qui s'efforcent de bien faire sont désavantagés sur le marché du travail.

129. Dans ce même domaine, on a fait observer que parfois les employeurs hésitent à fournir à la Commission d'assurance-chômage des renseignements exacts et complets sur la cause de la cessation de l'emploi parce qu'ils craignent des poursuites en diffamation de la part d'employés qui se croient lésés. Nous ne croyons pas que cette crainte soit fondée ni qu'il soit nécessaire d'adopter quelque disposition législative visant à assurer le secret des renseignements. On nous informe que la communication de renseignements conformément aux prescriptions d'une loi ne peut exposer quelqu'un à une poursuite en dommages pour libelle ou diffamation, même si les renseignements fournis sont faux, mais ont été donnés sans malice. Des renseignements exacts aideraient considérablement à remédier aux abus dont se rendent coupables certaines catégories, surtout les femmes mariées.

J. Montants versés à la cessation de l'emploi

130. Un problème qui se rattache un peu à celui des personnes retraitées qui touchent une pension est celui des sommes reçues à la cessation de l'emploi, bien que la cessation ne soit pas nécessairement une mise à la retraite pour raisons d'âge. Parmi ces paiements, on peut citer les suivants: bonis, gratifications, paye de cessation d'emploi, paye ou crédits de vacances accordés à l'employé lorsque son emploi prend fin. Nous croyons que le principe que nous avons exposé ci-haut relativement aux pensions de retraite s'applique à ces paiements faits lors de la cessation de l'emploi et nous recommandons qu'ils soient considérés comme des gains pour les fins des prestations d'assurance-chômage. Nous recommandons que, lorsqu'une somme globale est versée à la cessation de l'emploi, l'employé soit censé avoir touché des gains au taux de son salaire hebdomadaire normal durant un nombre

de semaines ultérieures à la cessation, nombre déterminé en divisant la somme globale par le taux de salaire hebdomadaire normal.

131. Cette recommandation fait naître une question au sujet des contributions. Si celui qui touche une paye de cessation d'emploi est considéré comme recevant des gains à son taux de salaire hebdomadaire normal durant un certain nombre de semaines après la cessation et si, en conséquence, il n'est pas admis aux prestations durant ces semaines, faut-il les considérer comme des semaines d'emploi qui font ainsi l'objet de contributions et de crédits qui donneront droit à une réclamation future? Nous recommandons que ces semaines ne soient pas considérées comme des semaines d'emploi.

132. A notre avis, vu que le régime que nous recommandons a le caractère de l'assurance, il convient de considérer ces divers paiements de cessation d'emploi comme des gains pour les fins des prestations. L'employé qui reçoit l'équivalent d'un certain nombre de semaines de salaire à la cessation de son emploi n'y perd pas de salaire et ne devrait toucher d'indemnité d'assurance tant que la période de chômage n'aura pas dépassé ce nombre de semaines. Cependant, la reconnaissance de ce principe n'exige pas la création d'une relation fictive entre employeur et employé durant cette période, relation qui créerait une foule de difficultés administratives et autres.

K. Période d'attente

133. En vertu du régime actuel, la période d'attente consiste en une semaine lorsqu'il y a emploi continu et en l'équivalent, du point de vue pécuniaire, dans le cas d'un emploi qui n'est pas continu. D'aucuns ont proposé que la période d'attente soit supprimée, d'autres qu'elle soit prolongée; cependant, nous sommes d'avis qu'une période d'attente d'une semaine constitue une condition raisonnable si on l'impose simultanément avec la règle des gains permis. Nous estimons opportun de maintenir la période d'attente car elle dispense de l'examen d'un nombre considérable de petites réclamations et porte employés et employeurs à éviter la journée de chômage occasionnelle. Il n'en résulte aucune réduction des prestations des réclamants qui chôment durant de longues périodes et qui épuisent leurs droits aux prestations. Nous recommandons qu'aucun changement ne soit apporté à cette disposition.

L. Cotes de mérite

134. Dans un certain nombre d'exposés, on a proposé de tenir compte de l'expérience de certains employeurs ou parfois de certaines industries ou catégories d'industries et de s'en servir comme base pour établir le taux de contribution payable, sous le régime d'assurance, par

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ces employeurs ou par les employeurs dans les industries spécifiées, selon le cas. Bien que ce point n'ait pas été expliqué clairement, nous présumons que les taux de contribution exigés des employés au service de ces employeurs seraient ajustés en conséquence. Nous savons que la plupart des régimes d'assurance-chômage en vigueur aux États-Unis suivent des méthodes de ce genre. Cependant, aucun autre pays étranger ne les a adoptées.

135. Nous avons étudié ces vues, mais nous recommandons une mise en commun générale du risque et l'établissement de taux de contribution réglés seulement sur les classes de gains plutôt que l'adoption d'une méthode qui tiendrait compte de l'expérience des divers employeurs ou des diverses industries en matière de chômage.

136. Nous croyons que les changements que nous recommandons d'apporter au régime d'assurance élimineront, dans une mesure importante, les facteurs qui motivent l'établissement de cotes de mérite. Ces modifications supprimeraient les injustices les plus flagrantes du régime actuel.

137. Nous ne nous proposons pas d'examiner en détail le pour et le contre des cotes de mérite; on en a beaucoup parlé et il serait très long d'exposer ce sujet en détail. A notre avis, pour les fins du présent rapport, il suffit d'indiquer comme il suit les raisons principales pour lesquelles nous ne recommandons pas l'adoption des cotes de mérite:

- (1) Nous préconisons une mise en commun générale du risque et c'est pour cela que nous recommandons l'assurabilité universelle. Nous croyons que le chômage frictionnel que peut pallier l'assurance-chômage est un phénomène plus ou moins normal d'une économie libre, mais il sévit dans certaines industries et professions de l'économie, tandis qu'il est à peine existant dans certaines autres. Ces variations, cependant, ne tiennent pas à certaines décisions des chefs d'entreprise. Elles sont plutôt inhérentes à l'industrie ou à l'entreprise en cause et sont ainsi indépendantes de la volonté des employeurs intéressés.
- (2) Un régime de cotes de mérite ferait augmenter les taux de contribution des industries de base qui jouent un rôle important dans le commerce d'exportation du Canada, ce qui les mettrait en situation défavorable sur les marchés internationaux.
- (3) Nous n'avons constaté aucune preuve qu'un régime de cotes de mérite pourrait beaucoup réduire le chômage.

- (4) L'adoption des cotes de mérite pourrait créer de grands problèmes d'ordre administratif, vu surtout que le régime canadien fait contribuer les employés aussi bien que les employeurs. Le risque de chômage des employés peut en certains cas varier selon l'ancienneté ou la profession dans une industrie particulière tout comme d'une industrie à une autre.
- (5) On prétend parfois que, si les contributions se règlent sur l'expérience en fait de chômage d'une certaine industrie, les consommateurs de ses produits portent un fardeau raisonnable du chômage de cette industrie. Une industrie où le chômage est élevé devra payer des contributions élevées, lesquelles influenceront sur le prix de ses produits. On prétend qu'il en résulte ainsi une juste répartition économique des frais relatifs au chômage.

C'est un raisonnement qui ne concorde pas avec une opinion souvent exprimée, savoir que les cotes de mérite sont surtout justifiables parce qu'elles sont un encouragement à diminuer le chômage et, ainsi, à abaisser le taux de contribution. Si les frais additionnels qui résultent d'une contribution plus élevée sont reportés sur le consommateur, les cotes ne peuvent se considérer comme un encouragement à l'employeur. Si le consommateur ne fait pas ces frais, les cotes ne concourent pas à répartir les charges économiques du chômage. Il est extrêmement difficile, sinon impossible, de déterminer le palier où l'augmentation des taux de contribution d'une industrie se fera éventuellement sentir dans l'économie. Souvent, voire peut-être ordinairement, tout dépend du genre de produit et du marché concurrentiel où se vend le produit. Les industries qui exportent leurs produits en subiraient un désavantage, car la concurrence internationale les empêcherait probablement de reporter ces frais plus élevés sur le consommateur. En pareils cas, la cote de mérite signifierait une augmentation des frais des industries d'exportation à cause d'un chômage sur lequel elles ne peuvent rien.

- (6) Certains éléments de preuve paraissent démontrer que le régime des cotes de mérite favorise des pratiques indésirables chez des employeurs qui peuvent s'opposer aux réclamations simplement afin d'améliorer leur situation vis-à-vis du régime. Pour les mêmes raisons, ils peuvent s'opposer à des extensions de l'assurance-chômage, désirables du point de vue social, et ils peuvent se livrer, quant à l'embauchage et au congédie-

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ment d'employés, à des pratiques visant à en amoindrir les répercussions sur le régime d'assurance-chômage.

138. En résumé, après avoir étudié ce problème, nous recommandons le maintien au Canada de la mise en commun générale des risques et des taux de contribution réglés seulement sur les classes de gains.

M. Exclusions

139. Selon le régime actuel, l'employé qui quitte volontairement son emploi, sans juste cause, est exclu des prestations durant une période de une à six semaines, même si ses contributions le rendent admissible. Cependant, après la période d'exclusion, il peut commencer à toucher des prestations s'il ne peut obtenir un emploi convenable et il peut retirer la totalité du montant auquel il a droit s'il est moindre que le solde de son année de prestations. Ainsi, en pareils cas, l'exclusion retarde les prestations, mais n'en réduit pas le montant. A notre avis, la remise à plus tard du versement des prestations ne pénalise pas réellement les membres de la population active qui peuvent en sortir et y rentrer à leur gré.

140. Nous ne recommandons pas que les personnes qui quittent volontairement leur emploi soient définitivement exclues des prestations, bien que l'on puisse prétendre avec raison qu'un régime d'assurance ne devrait pas indemniser celui qui provoque volontairement l'éventualité contre laquelle il est assuré. Nous croyons qu'il importe de conserver à l'assuré, dans la plus grande mesure possible, sa liberté de choisir ou de changer son emploi à son gré. Par conséquent, il est essentiel d'admettre une réclamation de prestations lorsque l'employé quitte volontairement son emploi s'il peut se justifier. Cependant, il n'est pas toujours facile de déterminer ce qui constitue une «juste raison» de quitter un emploi. Nous sommes d'avis qu'une exclusion permanente dans le cas d'une cessation volontaire d'emploi gênerait trop la liberté de déplacement des employés. D'autre part, nous ne croyons pas que l'ensemble des assurés devraient assumer le coût total des indemnités d'assurance lorsqu'un assuré provoque intentionnellement l'éventualité contre laquelle il est assuré. C'est pourquoi nous recommandons que l'exclusion pour cessation volontaire d'emploi sans juste cause ait pour conséquences non seulement de retarder le versement des prestations à l'intéressé, mais aussi de réduire, proportionnellement à la période d'exclusion, le montant auquel il a droit.

141. Nous recommandons également que l'exclusion pour refus d'accepter un emploi convenable soit une sanction et non, comme maintenant, un simple retard dans le versement des prestations.

N. Régimes de prestations de chômage supplémentaires

142. Au cours des dernières années, un certain nombre d'employeurs ont établi des régimes de prestations de chômage supplémentaires. Ces régimes sont ordinairement le résultat de négociations syndicales et sont établis de telle sorte que, lorsque les employés de l'employeur sont mis à pied et ont droit à des prestations d'assurance-chômage, un supplément leur est versé sur une caisse établie par l'employeur. Le versement de ces prestations supplémentaires sur la caisse patronale dépend du paiement des prestations d'assurance-chômage, sauf dans certaines circonstances expressément définies. Il s'agit de déterminer si ces prestations supplémentaires devraient être considérées comme des gains. Si elles le sont, l'efficacité des régimes supplémentaires d'assurance-chômage est grandement amoindrie, car il faudrait réduire les prestations d'assurance-chômage dans la mesure où les prestations supplémentaires dépassent les gains permis. On a soutenu, ce que l'administration a apparemment accepté, que les prestations supplémentaires ne constituent pas, réellement, des gains.

143. Bien qu'elles ressemblent à première vue à la paye de cessation d'emploi, les prestations de chômage supplémentaires en diffèrent à maints égards. L'employé peut toucher les prestations seulement lorsqu'il est en chômage et, sauf exceptions peu importantes, qu'il reçoit des prestations d'assurance-chômage. Ainsi, il n'a pas de droit personnel à ces paiements comme dans le cas de la paye de cessation d'emploi, qu'il ait ou non obtenu du travail ailleurs. Il est difficile de prétendre que les prestations de chômage supplémentaires sont effectuées en contrepartie du travail accompli par l'employé. Cependant, nous nous inquiétons de ce que les prestations de chômage supplémentaires, lorsqu'elles sont ajoutées aux prestations ordinaires d'assurance et aux gains permis, peuvent parfois procurer au réclamant un revenu égal ou même supérieur à ses gains ordinaires. Le chômeur n'est guère porté à chercher un autre emploi, même passager, et le service de placement éprouve beaucoup de difficultés à lui trouver un emploi. Pareils régimes peuvent ainsi contrecarrer les considérations dont on a tenu compte pour fixer le taux de prestation en fonction des gains normaux et pour déterminer le montant des gains permis.

144. Quelles que soient les raisons invoquées pour décider si ces paiements supplémentaires constituent des gains, nous croyons qu'ils peuvent, s'ils sont considérables, compromettre le bon fonctionnement du régime d'assurance-chômage. Nous sommes également d'avis que les augmentations que nous recommandons à l'égard des taux de prestation et l'adjonction d'une autre classe de gains supprimeront, dans une mesure importante, la nécessité de paiements supplémentaires.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

145. Par conséquent, nous recommandons que les prestations de chômage supplémentaires auxquelles le réclamant a droit, ou aurait droit s'il touchait des prestations d'assurance-chômage, soient considérées comme des gains dans le calcul des prestations du régime d'assurance-chômage, sous réserve, toutefois, d'une disposition spéciale applicable aux réclamants appartenant à la classe de gains maximum.

146. Dans le cas de la classe de gains maximum, la prestation hebdomadaire et les gains permis que nous recommandons égalent ensemble 75 p. 100 des gains hebdomadaires minimums de la classe du réclamant ayant une personne à charge et 56½ p. 100 des gains du réclamant sans personne à charge. Cependant, si le réclamant touche normalement des gains hebdomadaires plus élevés que le minimum de la classe, le rapport de la somme des prestations et des gains permis aux gains normaux serait moins élevé. A notre avis, cela ne nuirait pas au bon fonctionnement du régime d'assurance de permettre le paiement de prestations de chômage supplémentaires dans la mesure nécessaire pour que le revenu d'ensemble atteigne ces pourcentages des gains hebdomadaires actuels.

147. Par conséquent, nous recommandons, quant aux réclamants de la classe de gains maximum, que la prestation d'assurance-chômage s'établisse au moindre des deux montants suivants: la prestation qui serait versée sans qu'intervienne le régime des prestations supplémentaires ou le montant nécessaire pour fournir au réclamant, en réunissant les gains de la semaine, la prestation supplémentaire et la prestation d'assurance-chômage, un revenu égal à 75 p. 100 de ses gains hebdomadaires normaux s'il a des personnes à charge ou à 56½ p. 100 s'il n'en a pas. A cette fin, nous recommandons que les gains hebdomadaires normaux soient considérés comme les gains hebdomadaires moyens de la période servant à déterminer le taux de prestation d'assurance, sans tenir compte de la limite maximum retenue pour le régime d'assurance, soit \$80 par semaine selon notre recommandation. Si cette règle est appliquée, l'administration devra forcément obtenir des renseignements additionnels sur les gains des réclamants puisque le dossier des contributions à l'assurance-chômage classerait simplement les salariés de la classe maximum dans le groupe gagnant \$80 et plus par semaine.

148. Selon nos recommandations, le réclamant de la classe maximum dont les gains normaux s'élèvent à, mettons, \$100 par semaine, pourrait, s'il a une personne à charge, toucher au maximum \$48 par semaine en prestations d'assurance-chômage. La règle de ce que nous recommandons relativement aux prestations de chômage supplémentaires

permettrait au réclamant de toucher une prestation de chômage supplémentaire allant jusqu'à \$27 par semaine, sans réduction de sa prestation d'assurance-chômage, s'il n'a rien gagné durant la semaine. Une prestation supplémentaire plus élevée réduirait d'autant la prestation d'assurance-chômage.

O. Continuation des prestations au réclamant à qui il est enjoint de suivre un cours de formation

149. Nous sommes d'avis qu'il serait opportun, lorsqu'il est enjoint au réclamant de suivre un cours de formation, d'utiliser les programmes généraux de formation professionnelle qui sont en train de s'établir. Le réclamant devrait, pendant qu'il suit le cours de formation, avoir droit aux allocations de formation et cesser de toucher des prestations d'assurance-chômage. La réadaptation des travailleurs est un problème qui intéresse toute la collectivité et l'on a raison de s'attendre que la collectivité, et non la Caisse d'assurance-chômage, en fasse les frais. Lorsqu'elle procure des moyens de formation au chômeur, la collectivité essaie de lui permettre de rentrer dans la population active et de devenir ainsi un élément productif de la collectivité. Il n'est plus en chômage comme l'entend le régime d'assurance-chômage.

150. Certains ont signalé aussi qu'on s'emploie peut-être trop à trouver un emploi au réclamant au lieu de l'orienter vers un cours de formation alors que cette dernière solution serait parfois la meilleure, en somme, tant pour le réclamant que pour la collectivité. Il se peut que l'on préfère lui trouver un emploi pour alléger les charges du régime d'assurance-chômage. Il serait désirable d'éviter un conflit d'intérêts de cette nature. Nous recommandons donc que, lorsque le réclamant suit un cours de formation, on lui accorde une allocation de subsistance dans le cadre du programme général de formation professionnelle et que les prestations d'assurance-chômage soient discontinuées.

P. Différends de travail

151. En vertu du régime actuel, les personnes qui ont perdu leur emploi par suite d'un différend de travail auquel elles ont pris part ou s'y sont quelque peu intéressées n'ont plus droit aux prestations. Le refus de franchir la ligne de piquets constitue une preuve que le réclamant prend part au différend de travail qui a amené l'établissement de la ligne de piquets. Cette disposition est bien fondée et devrait s'appliquer, quelle que soit la raison qui a poussé l'intéressé à refuser de franchir la ligne de piquets. Il arrive parfois que des employés ne franchissent pas la ligne de piquets à cause de menaces réelles ou prétendues.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Si l'on faisait exception de ce cas, on encouragerait l'usage des menaces ou de la violence aux lignes de piquets, puisque les employés qui ne font pas la grève auraient ainsi droit aux prestations d'assurance. De plus, nous ne croyons pas que l'administration puisse chercher à déterminer si les menaces étaient réelles. Il importe aussi de retenir que l'emploi de la violence à une ligne de piquets est illégal; le remède est d'appliquer la loi et non de tolérer ouvertement un acte illégal en accordant des prestations en vertu d'une autre loi.

152. Le différend de travail occasionne un autre problème lorsqu'il intervient à plusieurs endroits différents. Il semble, selon l'interprétation des lois actuelles, qu'un même différend de travail qui surgit à plusieurs endroits en même temps doive être traité comme un différend distinct à chacun de ces endroits. Cette interprétation de la loi a causé des dépenses énormes, tant en prestations qu'en frais d'administration.

153. Les problèmes les plus importants surgissent dans l'industrie de la construction: il arrive parfois que plusieurs syndicats distincts aient conclu des conventions principales avec un groupe d'entrepreneurs et que les conventions intéressent plusieurs endroits différents de la région. Lorsqu'un différend de travail survient au sujet d'une de ces conventions, il s'agit évidemment d'un différend qui implique tous les membres du syndicat dans la région que vise la convention. Si un arrêt du travail se produit à un ou plusieurs endroits à cause du différend, tous les membres du syndicat en cause qui perdent leur emploi en raison du différend n'ont pas droit aux prestations; jusqu'ici, aucun problème particulier ne s'est posé. Les difficultés surviennent lorsque des travailleurs sympathisants prennent part au différend en refusant de traverser la ligne de piquets établie à un ou plusieurs chantiers. Nous recommandons qu'un refus de ce genre de la part des travailleurs d'un rang ou d'une classe déterminés à un chantier constitue une participation au différend de la part de tous les travailleurs du rang ou de la classe en question, non seulement au chantier où le refus a eu lieu (comme c'est le cas actuellement), mais aussi à tous les autres chantiers de la région visés par la convention qui a occasionné le différend.

Q. Taux de contribution

154. Dans des sections antérieures du présent chapitre, nous avons discuté les méthodes employées pour recueillir les contributions, en particulier la détermination de classes de gains et l'emploi d'un dossier de contributions pour établir la mesure dans laquelle le réclamant a exercé un emploi assuré. Cependant, nous n'avons pas abordé les taux de contribution.

155. Pour déterminer les taux de contribution (c'est-à-dire les primes que doivent payer les assurés), il faut nécessairement attendre la détermination des autres éléments du régime. Il faut que les taux de contribution soient assez élevés pour produire des recettes qui suffisent à couvrir la moyenne des prestations pendant une période d'années. Ils doivent donc se fonder non seulement sur les modalités du régime, mais aussi sur certaines hypothèses au sujet du climat économique dans lequel le régime devra fonctionner. Le climat économique influe sur le niveau de l'emploi et du chômage; le niveau de l'emploi détermine les recettes que rapportera une série de taux de contribution et le niveau du chômage détermine en général la charge de prestations que le régime devra assumer.

156. En ce qui concerne les recettes, l'expérience antérieure a montré que les changements des conditions de l'emploi semblables à ceux qui se sont produits ces dernières années ont eu très peu de répercussions. Si l'on ne tient pas compte des modifications apportées aux taux de contribution, on constate que d'année en année les recettes ont très peu varié. Le nombre moyen de contributions par personne par année est demeuré presque constant malgré la montée relativement prononcée du chômage. L'ensemble des recettes a grossi à cause de l'augmentation normale du nombre des assurés et des relèvements de salaires, mais nous n'avons pas besoin de tenir compte de ces changements pour nos fins puisque, à ces influences, aurait correspondu un accroissement proportionné des prestations accordées.

157. En ce qui concerne la masse des prestations que le régime doit payer, remarquons que le nombre de chômeurs dans la population active ne correspond pas nécessairement au nombre des bénéficiaires du régime. Quelques-uns sont sans travail mais n'ont pas droit aux prestations; d'autres ont peut-être épuisé le montant auquel ils avaient droit sans avoir trouvé de travail; quelques-uns touchent des prestations mais ne cherchent pas d'emploi et, par conséquent, ne se déclarent pas «chômeurs» aux enquêtes sur la population active. Cependant, l'expérience montre qu'il y a un rapport très étroit entre le nombre de chômeurs dans la population active et le nombre de personnes inscrites aux prestations d'assurance-chômage.

158. Il est impossible de prédire à coup sûr les niveaux de chômage des années à venir. Tout ce que nous pouvons faire est de déterminer, d'après l'expérience du passé et la projection des tendances connues, un intervalle probable où pourra se situer le chômage. Toutefois, comme on pourra le constater, il ne nous semble pas nécessaire d'établir des

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

chiffres précis au sujet du chômage futur, étant donné la situation actuelle de la Caisse d'assurance-chômage, les taux de contribution actuels et les changements que nous recommandons d'apporter au régime. Pour les raisons énoncées plus bas, nous recommandons que les taux de contribution demeurent à peu près au même niveau que maintenant (sauf adoption d'un taux pour la nouvelle classe de gains supérieure) jusqu'à ce que l'expérience indique une baisse du niveau du chômage par rapport aux années récentes et que la Caisse ait accumulé une certaine réserve.

159. D'abord, nous avons calculé la masse probable des prestations qui devrait résulter du remaniement du régime en conformité de nos recommandations et nous nous sommes fondés pour cela sur plusieurs hypothèses différentes concernant le chômage futur. Nous avons calculé aussi les recettes annuelles que devrait produire le niveau actuel des contributions; nous avons tenu compte de la protection plus étendue que nous recommandons et de l'addition d'une nouvelle classe de gains. Nous avons fondé nos calculs sur une contribution hypothétique de \$1.05 par semaine par personne comprise dans la nouvelle classe de gains maximum et sur une égale contribution de l'employeur. Nous avons utilisé ce taux car il existe entre ce taux et les prestations proposées pour la nouvelle classe sensiblement le même rapport qu'entre les taux de contribution actuels des autres classes et les prestations proposées pour ces classes. A la suite de ces calculs, il semble que les taux actuels et le taux comparable de la nouvelle classe (gains de \$80 et plus par semaine) fourniraient suffisamment de ressources au régime que nous proposons pour les prochaines années, même si le taux moyen de chômage devait s'élever à 6 p. 100.

160. Un taux moyen de chômage de 6 p. 100 pendant quelques années est en effet très élevé et nous espérons bien que le chômage y sera bien inférieur dans les années à venir. Nous ne pouvons, toutefois, ne pas tenir compte de ce que le chômage a dépassé ce niveau et est demeuré à ce niveau élevé durant au moins un petit nombre d'années. Nous avons aussi tenu compte, au sujet des conséquences du remaniement que nous proposons, qu'un degré d'incertitude était inévitable. Ces calculs doivent se régler sur l'expérience du passé, mais on ne peut jamais savoir d'avance, avec certitude, comment les assurés s'adapteront au nouveau régime. Par exemple, la modification des règles concernant l'admissibilité aux prestations, surtout en comparaison avec les règlements actuels régissant l'admissibilité aux prestations saisonnières, peut déterminer un changement considérable des régimes de travail et entraîner une masse de prestations différente

de celle qu'indiquait l'expérience du passé. En outre, la Caisse d'assurance-chômage est presque épuisée et il est fort désirable d'accumuler un fonds de réserve le plus tôt possible.

161. Compte tenu de tous ces facteurs, nous recommandons que les taux de contribution et les classes de gains demeurent à peu près au niveau actuel, exception faite des changements mentionnés plus haut concernant les semaines de travail partielles, l'addition d'une nouvelle classe qui comprendrait les travailleurs gagnant \$80 par semaine et plus (dont le taux de contribution serait proportionné aux prestations plus élevées) et la fusion des deux classes inférieures. Il se peut, évidemment, que les besoins d'ordre administratif obligent à apporter de légères modifications aux classes de gains et aux taux de contribution pour donner suite à nos recommandations. Nous ne nous y opposons pas, à condition que les niveaux généraux soient maintenus.

162. Si l'expérience des prochaines années est favorable, la Caisse aura la chance d'accumuler des réserves nécessaires. Lorsque les réserves auront atteint un niveau convenable, il faudra ajuster les taux de contribution pour qu'elles ne gonflent pas démesurément. Nous ne saurions déterminer maintenant le niveau précis où les réserves seront suffisantes; il faudra le faire de temps à autre à la lumière des circonstances. Nous sommes d'avis, cependant, que les responsables des finances du régime devraient surveiller attentivement cet aspect et qu'il faudrait modifier les taux de contribution plutôt que les prestations. Nous ne voulons pas dire, évidemment, qu'il ne serait pas opportun de modifier les prestations de temps à autre. Il faut souligner, cependant, que le remaniement des prestations, le cas échéant, devra se justifier en soi et non pas servir uniquement à dépenser les excédents de la Caisse.

163. Il se peut que le chômage atteigne, une année, un niveau qui porterait la masse des prestations au delà des recettes de l'année et épuiserait les réserves de la Caisse. Pour y parer, nous proposons d'insérer dans la loi une disposition qui autorise le gouvernement à prêter de l'argent à la Caisse pour lui permettre de se tirer de ses difficultés financières. La Caisse serait tenue de rembourser ces prêts au moyen de l'excédent des années prospères. Les responsables des finances de la Caisse devraient veiller à ce que les taux de contribution déterminés de temps à autre soient assez élevés pour permettre à la Caisse de faire face à ses obligations courantes et de rembourser ses emprunts. Il est capital de veiller à ce que l'élément «assurance» de notre programme d'ensemble de soutien des chômeurs soit solvable et se suffise.

R. Caisse d'assurance-chômage

164. La loi sur l'assurance-chômage a établi une Caisse d'assurance-chômage à laquelle est crédité tout le produit des contributions et à laquelle sont débitées les sommes nécessaires pour payer les prestations. Tout montant crédité à la Caisse peut, à la demande de la Commission, servir à l'achat d'obligations, émises ou garanties par le gouvernement du Canada, et les obligations ainsi achetées font partie de l'actif de la Caisse. Le ministre des Finances se charge des placements, sous réserve de l'autorisation du Comité d'investissements composé du gouverneur de la Banque du Canada, d'un membre nommé par le ministre du Travail et d'un membre nommé par le ministre des Finances.

165. A cause du chômage peu élevé pendant la seconde guerre mondiale et pendant environ dix ans après la fin de la guerre, l'actif de la Caisse a grossi rapidement et des sommes importantes ont été placées selon les dispositions de la loi. Au cours des premières années, les placements étaient en obligations à courte échéance, mais, à mesure que la Caisse a grossi et lorsque l'économie est passée du pied de guerre au pied de paix sans entraîner de chômage considérable, les échéances sont devenues plus longues.

166. Durant les neuf années comprises entre le 31 mars 1947 et le 31 mars 1956, l'échéance moyenne des obligations de la Caisse n'a guère varié; l'échéance moyenne maximum a un peu dépassé neuf ans et le minimum a été d'environ sept ans et demi. Le 31 mars 1956, l'échéance moyenne était d'environ huit ans. Comme la Caisse était fort riche (plus de 800 millions de dollars le 31 mars 1956) et qu'elle avait augmenté chaque année sauf une depuis les débuts du régime, nous estimons que cette échéance moyenne était raisonnable et protégeait suffisamment la Caisse contre les baisses des années où le chômage serait plus grave. D'autre part, on n'a pas adopté la méthode la plus sage, pour ce qui est de la Caisse même, en achetant au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1957 plus de 70 millions de dollars d'obligations à plus de 20 ans (y compris 50 millions dont l'échéance variait de 40 à 42 ans).

167. La modification la plus radicale du portefeuille s'est produite au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1959 lorsqu'a eu lieu le très important emprunt de convertissement de 1958. La Caisse a vendu toutes ses obligations de la Victoire à 3 p. 100 qui venaient à échéance de 1959 à 1966; elle en détenait pour plus de 402 millions de dollars; elle a ensuite acheté pour plus de 306 millions de nouvelles obligations de convertissement dont l'échéance était beaucoup plus lointaine. Cet

échange a eu lieu durant une année où la Caisse baissait rapidement à cause du chômage beaucoup plus grave que depuis plusieurs années. En fait, environ 25 p. 100 des nouvelles obligations de l'emprunt de convertissement ont dû être vendues avant le 31 mars 1959 afin de fournir le montant nécessaire au paiement des prestations plus nombreuses. Cependant, nous sommes d'avis que la conduite du Comité d'investissements était presque inévitable si l'on se rappelle l'atmosphère et la publicité qui ont entouré l'emprunt de convertissement. A cause de l'effort de toute la nation, soutenu pleinement par le gouvernement fédéral et encouragé d'un océan à l'autre, un pourcentage élevé d'obligations de la Victoire émises durant la seconde guerre mondiale ont été échangées contre des obligations du gouvernement à plus longue échéance et à intérêt plus élevé, ce qui était une excellente chose pour la gestion de la dette nationale. Le Comité d'investissements ne pouvait guère ne pas se défaire des obligations de la Victoire à 3 p. 100 et refuser d'appuyer puissamment l'emprunt de convertissement à l'été et à l'automne 1958.

168. Depuis ses débuts, la Caisse a subi des pertes nettes de \$30,517,000 occasionnées par la vente de ses titres. Elle aurait perdu 35 millions de plus sans la transaction de septembre 1961 alors que toutes ses valeurs ont été échangées contre des obligations portant intérêt et non négociables émises spécialement par le gouvernement en vertu du décret du conseil C.P. 1961-1396. L'échange s'est fondé sur le prix coûtant amorti des obligations que la Caisse possédait; les nouveaux titres avaient une valeur au pair égale à ce prix et étaient rachetables à leur valeur au pair sur demande, moyennant préavis de trente jours. La possibilité d'autres pertes occasionnées par la vente a ainsi été éliminée.

169. Il faudrait examiner les pertes découlant de la vente en se rappelant que la Caisse a gagné plus de 306 millions de dollars d'intérêts depuis ses débuts jusqu'au 31 mars 1961. Ainsi, les pertes subies à cause de la vente d'obligations ne représentent environ que 10 p. 100 des intérêts gagnés. Si les placements avaient été exclusivement et toujours en obligations à cinq ans ou moins, la Caisse n'aurait subi, pour ainsi dire, aucune perte occasionnée par la vente, mais elle n'aurait pas accumulé une somme importante d'environ 275 millions d'intérêts après déduction des pertes subies. En conséquence, il est évident que les pertes sur la vente d'obligations ont très peu de rapport avec la question que nous sommes chargés d'étudier, à savoir que les contributions ont été très inférieures aux prestations payées depuis l'année financière terminée le 31 mars 1957.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

170. En ce qui concerne l'administration future de la Caisse, nous recommandons comme pratique permanente celle qui a été adoptée en vertu du décret du conseil mentionné plus haut: que les sommes créditées à la Caisse et non requises pour payer les prestations courantes puissent se placer en obligations portant intérêt et non négociables du gouvernement du Canada et rachetables, sur demande et moyennant préavis de 30 jours, au pair plus l'intérêt couru. Il serait bon de fixer le taux d'intérêt sur une base semblable à celle qui est exposée dans le décret du conseil. Elle assure un rendement à peu près égal à celui des obligations à trois ans du gouvernement.

171. Si l'on substitue ce régime de placement aux dispositions actuelles de la loi sur l'assurance-chômage, la Caisse ne sera plus jamais mêlée à des problèmes qui se rattachent à la gestion de la dette fédérale. De plus, un comité d'investissements n'aurait plus sa raison d'être.

172. A cause de la situation nouvelle créée par le changement apporté au régime de placement, il conviendrait d'imposer à la Commission l'obligation de dresser un bilan indiquant de façon complète et détaillée la situation de la Caisse à la fin de chaque année financière ainsi que les recettes et dépenses de l'année. L'auditeur général vérifierait le bilan et le présenterait au Parlement le plus tôt possible après son établissement. Le nouveau régime éliminerait, évidemment, les problèmes relatifs à l'évaluation de l'actif et, en conséquence, l'établissement d'un bilan complet serait moins compliqué que déjà. Néanmoins, il serait souhaitable en principe qu'un bilan vérifié soit présenté chaque année au Parlement. La disposition actuelle qui prévoit un rapport du ministre des Finances deviendrait inutile.

173. On trouvera à l'appendice II des graphiques montrant les dates d'échéance des obligations qui ont appartenu à la Caisse de temps à autre.

II. RÉGIME DE PRESTATIONS DE CHÔMAGE PROLONGÉES

174. Les modifications que nous proposons d'apporter au régime d'assurance-chômage dans la partie qui précède visent à le refondre de façon à lui faire jouer le rôle qui lui revient dans un programme général d'assistance aux chômeurs. Nos recommandations auront pour effet de faire porter sur le régime d'assurance les premiers contrecoups du chômage, mais les premiers seulement. Le régime n'aurait rien à voir avec une période de chômage qui aurait dépassé des limites raisonnables ou avec le chômage saisonnier.

175. Nous recommandons l'institution d'un régime de prestations prolongées qui absorbe le principal contrecoup d'un chômage s'étendant

au delà du domaine d'application du régime d'assurance; le coût en serait à la charge du gouvernement fédéral et serait payé sur le produit général des impôts. Bien que nous donnions à cette mesure le nom de régime de prestations prolongées, les prestations pourraient se verser, dans certains cas, à des personnes qui se trouveraient sans travail par suite de la constante saisonnalité de leur activité.

176. Ainsi, le régime aurait pour objet primordial d'assumer le fardeau d'un chômage plus étendu que celui qui relève normalement d'un régime d'assurance. Grâce au régime, on s'attaquerait aux problèmes qui sont la cause du chômage étendu en cherchant par tous les moyens à réaliser un programme national d'emploi. Les prestations prolongées seraient un moyen terme entre assurance-chômage et assistance; elles soulageraient les programmes d'assistance publique des demandes supplémentaires qui deviendraient sans cela un fardeau onéreux.

177. Nous avons étudié la possibilité d'établir un programme d'assistance aux chômeurs composé de deux parties distinctes, soit un régime d'assurance et un régime d'assistance comportant justification des besoins, mais il faudrait aussi adopter un régime intermédiaire. Autrement, des pressions s'exerceront inévitablement sur le régime d'assurance pour lui faire assumer une part de plus en plus grande du fardeau, ou bien le programme d'assistance sera grevé d'une charge supérieure à ses ressources administratives et aux moyens financiers de quelques-unes des provinces et des municipalités qui partagent les frais du régime. Nous sommes d'avis que les difficultés actuelles du régime d'assurance-chômage viennent, en grande partie, des efforts déployés pour étendre le régime à certains cas et fournir des prestations qui ne relèvent pas d'un régime d'assurance mais qui, d'autre part, dépassaient les possibilités des régimes d'assistance établis.

178. Lorsqu'un régime de prestations prolongées semblable à celui que nous proposons aura été établi, le régime d'assurance pourra rester en vigueur comme tel, les régimes d'assistance ne seront pas inondés de demandes supplémentaires et l'attention de l'administration pourra se concentrer sur le chômage qui aura atteint un stade sérieux ou chronique.

179. Nous sommes d'avis que les prestations prolongées ne devront intervenir que lorsque le chômage aura pris des proportions sérieuses. Ainsi, le régime ne s'occupera que des personnes qui pourront montrer, d'après leurs antécédents d'emploi, que la plus grande partie de leur vie active s'est écoulée au service d'un employeur et qu'elles sont aux prises avec un problème de chômage d'un caractère particulier. Pour en arriver là, nous restreindrions le droit aux prestations aux personnes

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

qui auront réuni les conditions requises pour bénéficier de l'assurance-chômage mais qui auront épuisé leurs prestations d'assurance et à certaines catégories de personnes parmi celles qui, tout en ayant droit aux prestations d'assurance, seront incapables d'en bénéficier en raison des règlements spéciaux relatifs aux travailleurs saisonniers dont il a déjà été question.

180. D'accord avec notre théorie de l'universalité du régime d'assurance, toute personne qui aurait été l'employé d'un employeur pourrait bénéficier du droit aux prestations en justifiant d'une période minimum d'emploi à ce titre. Ainsi, les personnes qui auraient été des employés pendant peu de temps, celles qui sont des employés occupant un emploi encore exclu de l'assurance pour des raisons d'ordre administratif et celles qui travaillent à leur compte se trouveraient exclues des prestations prolongées financées par les impôts. On objectera peut-être qu'il n'est pas juste d'accorder des prestations payées au moyen des impôts à des membres de la société qui ne peuvent se trouver d'emploi convenable et de les refuser à d'autres, mais nous sommes convaincus de la nécessité de fonder sur des règles objectives le droit de bénéficier d'un régime financé par les impôts. Le régime que nous proposons se rattache directement au problème que pose le chômage dans le cas des personnes qui sont employés d'un employeur. Nous croyons, par conséquent, que l'évaluation objective des réclamations devrait exiger la preuve que les intéressés ont été employés d'un employeur assez longtemps pour permettre de supposer que cette situation est la caractéristique normale de la totalité ou de la plus grande partie de leur vie active. Il importe grandement de ne pas permettre à des particuliers qui ne se sont trouvés dans cette situation que pendant quelque temps d'être admissibles à des prestations payées par les impôts.

181. Il faut signaler également qu'aucun employé n'aurait droit aux prestations prolongées à moins d'avoir épuisé ses prestations d'assurance-chômage, c'est-à-dire celles qu'il aurait accumulées en même temps que les autres employés pour se protéger contre les premiers effets du chômage.

182. Un autre aspect important de l'admissibilité aux prestations concerne les jeunes gens qui débutent sur le marché du travail. Si le chômage sévit au point qu'ils ne peuvent obtenir un emploi convenable, on sera peut-être tenté de croire qu'il y aurait lieu de leur verser des prestations jusqu'à ce qu'ils trouvent du travail. Nous sommes convaincus que le placement des jeunes pose un problème qui exige une longue étude et des mesures appropriées, mais il ne peut ni ne

doit se résoudre par le versement de prestations régulières. Il s'agit justement là de cas où la formation, le déplacement et l'orientation sont de la plus grande importance. Donc, nous recommandons que les moins de 18 ans n'aient pas droit aux prestations prolongées; déjà, dans la partie qui précède, nous avons recommandé que ces jeunes soient exclus de l'assurance-chômage.

183. En ce qui concerne les emplois qui sont exclus du régime de l'assurance et qui, par conséquent, ne sauraient rendre admissible aux prestations prolongées, l'exclusion n'est due qu'à des problèmes d'ordre administratif. Il faudrait s'efforcer, comme dans le passé, de résoudre ces problèmes et d'étendre le plus possible la portée du régime d'assurance-chômage.

184. Le paiement des prestations au titre du régime de prestations prolongées se fonderait en partie sur le besoin présumé des personnes qui sont en chômage depuis quelque temps ou qui souffrent régulièrement du chômage saisonnier. Les pensions servies au titre de la loi sur la sécurité de la vieillesse se fondent de même sur le besoin présumé des bénéficiaires; la collectivité ne devrait donc pas verser de prestations additionnelles, en vertu du régime de prestations prolongées, aux personnes qui bénéficient de la loi. Le régime n'accorderait pas de prestations à la femme mariée qui n'est pas l'unique soutien de sa famille. La collectivité peut fort bien aider le chef de famille quand il est en chômage durant une période qui dépasse la durée des prestations d'assurance, mais elle n'y est pas tenue à l'endroit de la femme qui n'est pas l'unique soutien de sa famille, du moins sauf justification du besoin.

185. Nous recommandons, par conséquent, que le droit aux prestations prolongées se restreigne aux personnes assujetties à l'assurance-chômage et qu'en soient exclus les septuagénaires qui reçoivent une pension en vertu de la loi sur la sécurité de la vieillesse et les femmes mariées qui ne sont pas l'unique soutien de leur famille.

186. Nous sommes d'avis, et nous l'avons déjà signalé au premier chapitre, que les prestations prolongées ne devraient pas durer indéfiniment. Nous avons songé sérieusement à établir une période convenable et avons étudié la possibilité d'en établir une qui serait la même pour tous ou qui serait proportionnée, de façon générale, à l'activité de l'intéressé. Nous en avons conclu que, pour être juste envers les employés des diverses catégories et pour pouvoir attribuer les sommes affectées aux prestations prolongées à ceux qui en ont le plus besoin, il faudrait que la période de prestations acquise à un particulier se

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

règle sur son dossier de travail. Nous proposons que la période maximum des prestations prolongées soit une fois et demie la dernière période de prestations d'assurance à laquelle l'employé a eu droit. La période du droit aux prestations d'assurance varierait entre un minimum de 10 semaines et un maximum de 26 semaines. Ainsi, le droit aux prestations prolongées comporterait une période allant de 15 semaines à 39 semaines.

187. L'admissibilité aux prestations prolongées devrait commencer dès la fin de la période de prestations établie en vertu du régime d'assurance-chômage. Sous ce régime, la période de prestations prend fin soit à l'expiration des 12 mois qui en suivent l'établissement soit au moment où le droit aux prestations cesse au cours de la période de prestations, si cette éventualité se produit la première. Le droit aux prestations prolongées vaudrait dès l'expiration de la période des prestations d'assurance-chômage et se poursuivrait durant une autre période égale à la période maximum de droit aux prestations prolongées conformément à la formule ci-dessus. Les prestations prolongées ne seraient pas accordées au delà d'une période calculée en ajoutant à la fin de la période des prestations d'assurance la pleine admissibilité aux prestations prolongées.

188. Dans le fonctionnement normal du régime d'assurance, lorsqu'un réclamant est encore en chômage au terme de sa période de prestations, on examine immédiatement son cas afin de voir s'il a droit à une nouvelle période de prestations. S'il a, à son actif, le nombre de contributions requises, on pourra lui accorder ce droit sans délai. Dans le cas contraire, il aurait droit à des prestations en vertu du régime de prestations prolongées et pourrait les toucher jusqu'à l'expiration de ses droits ou jusqu'à ce qu'il trouve un emploi. Dès qu'il aurait obtenu un emploi, les prestations prolongées cesseraient, mais s'il lui arrivait de nouveau d'être en chômage et incapable de formuler une réclamation sous le régime de l'assurance-chômage, il aurait droit de nouveau aux prestations prolongées, pourvu que la période de ces prestations, établie à l'échéance de la période des prestations d'assurance qui avait précédé, ne soit pas épuisée.

189. Le taux des prestations prolongées devrait, à notre avis, être égal au taux de prestation auquel le réclamant avait droit sous le régime de l'assurance-chômage; en outre, nous croyons que les modalités de versement devraient être les mêmes, c'est-à-dire que la prestation d'une semaine devrait correspondre au maximum auquel le réclamant aurait droit en vertu du régime d'assurance, moins l'excédent des gains de la semaine sur les gains permis par le régime d'assurance. On

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

a étudié la possibilité d'adopter pour les prestations prolongées un taux réduit comme celui du programme des prestations supplémentaires institué en 1950. Toutefois, pour des raisons d'ordre administratif et social, nous sommes d'avis que l'on devrait conserver le taux du régime d'assurance-chômage.

190. Nous n'envisageons pas de période d'attente entre la fin des prestations régulières et le début des prestations prolongées. Si la période de chômage est ininterrompue, le réclamant toucherait les prestations prolongées dès la fin des régulières.

191. Dans les paragraphes qui précèdent, nous avons exposé à grands traits la nature et le fonctionnement d'un régime de prestations prolongées qui aurait pour objet d'absorber le contrecoup du chômage prolongé. Nous sommes d'avis, toutefois, que les prestations prolongées devraient également remplir une autre fonction qui se rattacherait, cette fois, au chômage saisonnier et chronique.

192. Dans nos remarques au sujet du régime d'assurance-chômage, nous avons recommandé d'examiner chaque fois le dossier de l'activité du réclamant au cours des deux années antérieures à la réclamation; si les contributions ont cessé durant cinq semaines ou plus à la même époque de l'année au cours de deux années successives, la période en question devrait constituer une morte-saison pour le réclamant. L'intéressé perdrait ainsi son droit aux prestations d'assurance en ce qui concerne cette période de morte-saison. Nous admettons que l'adoption de règlements de ce genre réduirait beaucoup les prestations d'assurance pour un grand nombre de personnes qui les touchent actuellement. Mais, nous l'avons déjà souligné, nous sommes d'avis qu'une période de chômage de cette nature ne devrait pas ressortir à un régime d'assurance. Ce chômage ne saurait être jugé accidentel puisqu'il se répète régulièrement d'année en année et l'intéressé ne saurait s'attendre à une indemnisation pour manque à gagner durant une période au cours de laquelle, d'après son dossier, il n'aurait normalement pas travaillé.

193. On dira peut-être que les personnes qui occupent un emploi saisonnier reçoivent une rémunération plus élevée en raison même de la nature de leur emploi, mais cette rémunération n'est quand même pas si élevée, à notre avis, qu'elle puisse compenser pleinement le fait que l'emploi ne dure qu'une partie de l'année. Les travailleurs saisonniers doivent souvent chercher du travail au cours de la morte-saison pour maintenir leur niveau de vie. En outre, dans le cas de bien des employés dont l'activité accuse des variations saisonnières, la saisonnalité de l'emploi ne dépend pas toujours directement de la

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

température ou de diverses autres conditions saisonnières, mais résulte, par le canal d'une ou plusieurs industries intermédiaires, des effets de la saison sur un aspect particulier de l'organisation industrielle. On dira peut-être qu'un chômage de ce genre ne doit pas relever de l'assurance, mais il reste qu'il pose un problème que l'organisation sociale et économique se doit d'étudier et de résoudre. Par conséquent, le chômage saisonnier peut se comparer jusqu'à un certain point au chômage prolongé en ce qu'il pose un problème d'ordre social et industriel auquel il faut s'attaquer résolument par tous les moyens d'un programme national de placement. Nous sommes donc d'avis que le chômage reconnu saisonnier et, partant, exclu du régime d'assurance devrait, dans certains cas, donner droit aux prestations prolongées.

194. Vu que le régime de prestations prolongées que nous proposons sera à la charge des impôts et, par conséquent, de l'ensemble de la société, les prestations devraient se restreindre aux personnes qui auraient droit de recevoir cet appui de la société. Ainsi, en ce qui concerne les réclamants exclus des prestations d'assurance-chômage par les règlements relatifs aux travailleurs saisonniers, nous recommandons que le droit aux prestations prolongées soit restreint, comme nous l'indiquons ci-dessus au sujet des réclamants qui ont déjà épuisé leurs prestations d'assurance. Pour ce qui est des personnes qui travaillent pendant la plus grande partie de l'année et dont l'emploi comporte une morte-saison d'assez courte durée, on peut s'attendre à ce que leur travail leur permette de subvenir à leurs besoins pendant toute l'année et nous ne trouvons pas que la société soit dans l'obligation de leur venir en aide.

195. Nous recommandons, par conséquent, que les personnes exclues des prestations d'assurance par suite de l'application des règlements relatifs aux travailleurs saisonniers, aient droit aux prestations prolongées au cours de la période d'exclusion si elles appartiennent à la catégorie des personnes qui peuvent bénéficier de ce droit après épuisement de leurs prestations d'assurance, mais à condition qu'elles n'aient droit ainsi aux prestations prolongées que si elles ont exercé pendant moins de 40 semaines complètes un emploi assuré au cours des 52 semaines antérieures à l'exclusion. Les personnes qui occupent un emploi saisonnier comportant 40 semaines complètes ou plus de travail devraient pouvoir se suffire pendant le reste de l'année.

196. Il ne serait pas juste, toutefois, de verser un montant appréciable de prestations prolongées, au cours de la morte-saison, à une personne qui aurait travaillé, par exemple, pendant 39 semaines au

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

cours des 52 semaines qui ont précédé la réclamation et de ne rien verser à celle qui n'aurait travaillé qu'une semaine de plus. Afin d'y remédier, nous proposons que, sous le régime des prestations prolongées, les prestations relatives à la morte-saison ne soient accordées, au maximum, que pour le nombre de semaines établi d'après la formule de calcul, ou pour la différence entre 40 et le nombre de semaines d'emploi assuré dans les 52 semaines précédant la réclamation, soit celui des deux nombres qui est le plus petit.

197. La durée maximum des prestations prolongées correspondrait, comme nous l'avons déjà indiqué, à une fois et demie les prestations d'assurance accordées au cours de la période précédente de prestations d'assurance-chômage. Nous recommandons que les prestations prolongées payées durant l'exclusion saisonnière soient déduites des prestations prolongées encore disponibles à l'expiration de cette période. Nous recommandons également que les conditions régissant le versement des prestations prolongées à l'expiration d'une période de prestations d'assurance s'appliquent de même au versement des prestations prolongées au cours d'une période d'exclusion saisonnière.

198. Dans les paragraphes qui précèdent, nous avons exposé dans ses grandes lignes le régime de prestations prolongées et avons indiqué le rôle qu'il serait appelé à jouer dans un programme de prestations destiné à venir en aide aux chômeurs. Nous tenons à faire remarquer, toutefois, que le versement de prestations prolongées effectué au cours d'une période de chômage dépassant la période des prestations régulières d'assurance ne devrait pas être la seule ni même la plus importante mesure prise par la société pour régler le problème. Comme la raison d'être du versement de ces prestations, aux frais du public, est que le chômage en question reflète un problème fondamental du jeu de l'économie ou de la situation des intéressés, il faudrait assortir le régime d'un programme des plus énergiques destiné à faire disparaître la cause d'un tel chômage.

199. Selon des calculs faits à l'intention du Comité et fondés sur des taux de chômage comparables à ceux de ces dernières années, le régime de prestations prolongées coûterait environ 150 millions de dollars par année. Conformément à nos recommandations, le gouvernement prélèverait cette somme sur le produit général des impôts. Nous avons toutefois recommandé que la contribution actuelle du gouvernement au régime d'assurance-chômage soit supprimée. Cette contribution s'élevait en 1961-1962 à 55 millions. Par conséquent, le fardeau net grevant le produit des impôts serait d'environ 95 millions contre une diminution moyenne de plus de 160 millions par année subie par la

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Caisse d'assurance-chômage au cours des cinq dernières années financières. Comme la Caisse est presque épuisée, cette manière de financer les frais courants de l'assurance-chômage n'est plus possible et il faudra donc trouver de nouvelles et importantes sources de revenus. Le coût du régime de prestations prolongées diminuera dans la mesure où le chômage décroîtra par rapport à celui de ces dernières années et dans la mesure où le Service national de placement se révélera plus efficace à la suite des recommandations que nous avons formulées.

200. Le Service national de placement devrait considérer que le versement de prestations prolongées, dans quelques circonstances que ce soit, reflète des problèmes propres à l'économie du pays ou aux intéressés et qu'il faut s'efforcer par tous les moyens de résoudre. Il faudrait, plus encore que dans le passé, imprimer un vigoureux essor au Service national de placement et appuyer davantage sur l'importance de l'adaptation aux changements technologiques, sur les programmes de réadaptation professionnelle, sur les problèmes relatifs aux déplacements d'ordre professionnel et individuel et sur tous les autres sujets qui s'intègrent dans un vaste programme national de placement. Pour être constitué rationnellement, le programme nécessiterait des recherches considérables, la réunion et la diffusion d'une grande masse de renseignements et la coordination de tous les efforts afin d'assurer l'utilisation efficace des ressources humaines.

201. Si la société doit soutenir un régime de prestations prolongées destinées aux personnes qui chôment au delà d'une certaine période minimum, il lui serait très imprudent de ne pas mettre tout en œuvre pour faire disparaître les causes et supprimer, ainsi, la nécessité des prestations prolongées. De fait, la société doit, soit subir les dépenses d'un régime de prestations prolongées, soit déployer suffisamment d'efforts et d'initiative pour résoudre les problèmes qui créent le besoin de prestations prolongées. Les deux modes d'action seront peut-être nécessaires pendant un certain temps, mais on doit espérer que la mise en œuvre du second surtout fera diminuer graduellement le besoin de prestations prolongées et améliorera considérablement la situation sur le plan social comme sur le plan économique.

202. Nous voulons souligner tout particulièrement qu'un régime de prestations prolongées financé par l'impôt, du genre de celui que nous avons exposé, n'est justifiable que s'il s'accompagne de moyens énergiques et efficaces, permettant de découvrir les causes du chômage en question et d'y remédier.

203. Nous n'avons eu garde d'oublier, au cours de notre étude, qu'il y a un bon nombre de travailleurs pour qui l'emploi saisonnier

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

est non seulement une chose normale mais le genre de travail qui leur plaît et qu'ils ne tiennent nullement à travailler plein temps toute l'année. Selon nous, il n'appartient pas à un régime d'assurance ni à un régime de prestations prolongées d'indemniser des personnes qui travaillent normalement de façon saisonnière et qui ne se soucient vraiment pas de s'assurer un emploi dans la morte-saison.

204. Nous croyons également que, comme le coût des prestations prolongées serait à la charge du contribuable, il n'est que raisonnable de s'attendre que les bénéficiaires des prestations fassent tout leur possible pour trouver du travail et qu'ils se montrent disposés à accepter un emploi adapté à leurs capacités, à leur expérience et à leurs aptitudes physiques.

205. Nous recommandons, par conséquent, que dans l'administration d'un régime de prestations prolongées, le concept de l'emploi convenable soit étendu au delà de celui qui convient à un régime d'assurance. Il nous semble que la personne qui bénéficie de prestations prolongées devrait se montrer disposée à accepter un emploi qu'elle est capable de remplir, que cet emploi corresponde ou non à son travail habituel. Évidemment, il ne faudrait pas exagérer et assigner aux gens des emplois tellement différents de leur emploi habituel qu'ils y perdent leur spécialité ou encore que leurs aptitudes physiques soient mises à trop forte épreuve; d'autre part, la société a le droit d'attendre de ces personnes qu'elles se montrent prêtes et même empressées à accepter un emploi au lieu de devoir leur soutien à la collectivité. Le régime d'assurance-chômage permet à l'employé de toucher des prestations pendant une certaine période tout en cherchant un emploi dans sa profession habituelle ou une profession connexe. Cependant, quand cette période est terminée et que la société intervient pour lui fournir une nouvelle aide, il n'est que raisonnable de s'attendre que l'intéressé devienne moins exigeant au chapitre de l'emploi.

206. En dehors des conditions particulières exposées ci-dessus, les conditions régissant les prestations prolongées seraient les mêmes que celles qui donnent droit aux prestations de l'assurance-chômage, c'est-à-dire que le réclamant soit en chômage, capable de travailler, disponible et incapable de trouver un emploi approprié. Le réclamant qui quitterait volontairement son emploi sans cause valable ou qui refuserait d'accepter un emploi convenable, etc. serait exclu du bénéfice des prestations.

207. Pour ce qui est de l'administration du régime, on peut s'attendre que des différends surgissent entre administrateurs et réclamants, tout

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

comme cela se produit sous le régime actuel d'assurance-chômage. La plupart des différends portent sur l'interprétation des expressions «emploi approprié» et «disponibilité pour un emploi». Nous recommandons de permettre au réclamant d'interjeter appel auprès du président du Conseil arbitral local en cas de différend. Nous sommes d'avis que l'appel ne doit pas être interjeté auprès du Conseil plénier car il ne conviendrait pas qu'employeurs et employés soient représentés dans le cas des prestations prolongées.

III. RÉGIME D'ASSISTANCE AUX CHÔMEURS

208. Nous sommes d'avis, et nous l'avons fait remarquer plus haut, que les prestations prolongées ne devraient pas durer indéfiniment. Au bout d'un certain temps, si l'intéressé est toujours en chômage et dans le besoin, on devrait lui venir en aide au moyen d'un régime qui permettrait d'étudier son cas et d'y bien pourvoir. Il existe actuellement un vaste régime d'assistance dans toutes les provinces. Le coût en est en partie à la charge du gouvernement fédéral aux termes de la loi sur l'assistance-chômage. Il nous semble que la structure générale du régime le rend propre à remplir la fonction qui doit revenir à un régime d'assistance dans le cadre d'un programme général d'aide aux chômeurs.

209. Nous n'ignorons pas que ce n'est qu'au cours de ces dernières années que le programme général d'assistance a pris de l'ampleur et que, hier encore, il aurait été impossible d'y recourir pour remédier d'une façon appréciable au chômage résiduel. Le régime se perfectionne d'année en année dans les diverses provinces et la moitié des frais est actuellement à la charge du gouvernement fédéral. Nous ne croyons pas qu'il entre dans nos attributions de formuler des recommandations à l'égard de ce programme, mais nous tenons à faire remarquer que, comme le programme que nous recommandons en vue de venir en aide aux chômeurs devra s'appuyer sur un régime d'assistance pour pouvoir remédier au chômage résiduel, on devrait s'efforcer de perfectionner les régimes d'assistance actuels et d'en élargir la portée.

IV. ORGANISATION ADMINISTRATIVE

210. En cherchant à élaborer un programme complet d'aide aux chômeurs, nous sommes demeurés très conscients de l'importance primordiale qu'y revêt un service national de placement. Par conséquent, nous avons étudié le rôle que joue le Service national de placement actuel; nous avons examiné les fonctions de ce vaste organisme dans

le cadre de la politique générale du gouvernement en ce qui concerne l'emploi et les ressources humaines. Évidemment, nous avons été amenés à étudier le problème général de l'organisation administrative quant à la répartition des attributions entre la Commission d'assurance-chômage et le ministère du Travail.

211. A notre avis, le régime de prestations prolongées que nous recommandons dépend tellement d'un bon service de placement et d'une énergique politique nationale de placement qu'il serait voué à l'échec sans une amélioration marquée du fonctionnement du service de placement et de l'application des mesures connexes relatives aux ressources humaines. Dans les recommandations qui suivent, nous tenons à souligner que nous n'entendons pas critiquer les administrateurs actuels; ils font de leur mieux dans le cadre de l'organisation administrative actuelle et des restrictions auxquelles ils sont soumis en fait de personnel et de moyens. Nous entendons plutôt proposer des modifications de structure qui aideront les administrateurs à exercer leurs fonctions et à collaborer à l'établissement d'un service de placement et d'une politique des ressources humaines complets et efficaces.

212. Bien que le régime d'assurance-chômage soit en vigueur depuis 20 ans, ce n'est que dans la dernière partie de cette période que le chômage est devenu un important problème économique au Canada. On a institué le Service national de placement et mis en vigueur le régime d'assurance-chômage en même temps. Même si le principal mobile auquel on a obéi était de chercher à résoudre le problème du chômage en procurant de l'emploi aux chômeurs, on savait déjà qu'il était impossible de faire fonctionner efficacement un régime d'assurance-chômage sans un service national de placement chargé de découvrir des occasions d'emploi et de diriger les réclamants vers des emplois appropriés. Depuis lors, le Service national de placement a presque inévitablement servi d'auxiliaire, et d'une façon plutôt subordonnée, au régime d'assurance. Ce fait a marqué le développement du Service national de placement durant toute son existence. De plus, au cours des années de guerre, on s'est servi du Service national de placement comme élément d'administration du programme d'utilisation des ressources humaines. Parce qu'il était de l'intérêt du pays d'exercer une réglementation plus rigoureuse pendant la guerre, le Service national de placement a dû remplir certaines tâches et fonctions qui ont déplu aux intéressés. Cela explique le discrédit du Service aux yeux du public.

213. Toutefois, quelles qu'aient pu en être les raisons, nous croyons que le Service national de placement a trop longtemps fait figure de

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

simple auxiliaire du régime d'assurance. Nous reconnaissons qu'on s'efforce maintenant de modifier cet état de choses et de faire reconnaître que le Service national de placement devrait diriger la mise en œuvre et l'élaboration d'une politique nationale des ressources humaines ainsi que la solution des problèmes du chômage. Toutefois, nous sommes d'avis qu'on devrait insister sur cette transformation avec beaucoup plus de force qu'auparavant. Une convention que l'Organisation internationale du Travail a adoptée en 1948 (voir appendice III du présent rapport) donne une bonne définition du rôle qu'un service national de placement doit jouer en général; le Canada a ratifié cette convention en 1950. Toutefois, il semble que ce n'est que quelques années plus tard que l'on ait sérieusement tenté de mettre la convention en vigueur. Bien que le personnel administratif du Service national de placement ait fait son possible pour accroître son activité et jouer le rôle important que lui réserve la convention, le manque de personnel et de moyens a gêné son action. Cette situation semble découler du fait qu'on n'a pas, à quelque échelon, apprécié à sa juste valeur le rôle réel d'un service national de placement, et aussi du partage de la responsabilité d'une politique des ressources humaines entre le ministère du Travail et la Commission d'assurance-chômage agissant par l'entremise du Service national de placement.

214. Les problèmes auxquels le Canada aujourd'hui fait face en fait de chômage et ceux auxquels il devra probablement répondre dans l'avenir à cause des changements technologiques rapides et considérables doivent certainement montrer clairement à tous les intéressés qu'il est indispensable au bien de la nation d'appliquer une politique d'emploi et de ressources humaines aussi vaste que complète et étayée sur un service national de placement dynamique. L'incompréhension de l'importance et du rôle du Service national de placement ne devrait donc plus en bloquer le développement.

215. Le problème de la responsabilité partagée exige toutefois une solution. Nous croyons que le Service national de placement, poursuivant les grands buts exposés dans la convention de l'Organisation internationale du Travail, ne peut fonctionner efficacement ni même effectivement sans une collaboration étroite entre les responsables du Service et les autorités chargées d'élaborer et d'exécuter la politique du gouvernement en matière de ressources humaines, notamment le ministère du Travail. On a tenté d'assurer cette collaboration en multipliant les comités, mais on semble avoir eu peu de succès; dans le même but, on a rendu la Commission d'assurance-chômage responsable envers le ministre du Travail du Service national de placement, mais toujours

avec peu de succès. La confusion qui résulte du manque de coordination des mesures est en grande partie responsable de ce que les efforts chevauchent et que le Service national de placement manque de personnel qualifié et de moyens et de services.

216. A notre avis, l'expérience acquise a prouvé qu'il faut modifier l'organisation administrative actuelle si l'on veut en arriver à la coordination nécessaire pour permettre l'élaboration et l'exécution de mesures appropriées relativement à l'emploi et aux ressources humaines et pour libérer le Service national de placement des restrictions qui l'empêchent d'y jouer son vrai rôle. Bien entendu, il n'est pas question de transférer les responsabilités du ministère du Travail à la Commission d'assurance-chômage. Une politique nationale de l'emploi reflète la politique du gouvernement en exercice; c'est pourquoi ces responsabilités doivent ressortir à un ministère du gouvernement sous la direction du ministre compétent. Pour atteindre le degré nécessaire de coordination et d'intégration entre la politique et l'administration, il semble donc qu'il faille transférer le Service national de placement au ministère du Travail, ce que nous recommandons.

217. L'organisation remaniée et l'expansion du rôle du Service national de placement et l'importance d'une politique de l'emploi coordonnée devraient entraîner le transfert au Service national de placement des services de placement qu'assurent d'autres ministères du gouvernement. Il se peut que des problèmes spéciaux exigent une étude spéciale au sein du Service national de placement, mais on ne peut atteindre une coordination complète de la politique relative aux ressources humaines sans une direction unifiée des services de placement.

218. Tout changement de ce genre dans la responsabilité qui échoit à l'administration du Service national de placement met immédiatement en cause la gestion du régime d'assurance-chômage. Les bureaux locaux du Service de placement sont le lien essentiel entre l'Assurance-chômage et les assurés; nous sommes d'avis qu'il faut maintenir ce lien. Nous recommandons donc que les bureaux locaux du Service national de placement continuent à assurer la gestion du régime comme ils le font actuellement, mais à titre d'agences de la Commission d'assurance-chômage.

219. Nous ne nous proposons pas de faire des recommandations sur la répartition détaillée des tâches administratives, mais le but général que nous visons exige que les bureaux locaux de placement fassent fonction d'agences de la Commission d'assurance-chômage pour accepter les réclamations, déterminer le droit aux prestations et verser les

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

prestations. Les assurés n'auraient de relations avec le régime que par l'entremise du bureau local de placement.

220. La réorganisation des responsabilités administratives peut exiger de nouvelles façons de procéder. Par exemple, la Commission peut constater qu'il est commode et efficace de centraliser certaines fonctions dans les bureaux régionaux au lieu de les laisser aux bureaux locaux. Les administrateurs sur les lieux sont les plus en mesure d'aviser à ces questions et d'y donner réponse dans le cadre du programme de réorganisation.

221. La Commission doit continuer d'administrer le régime d'assurance-chômage, c'est-à-dire prendre les décisions nécessaires au fonctionnement du régime, s'assurer que les employeurs remplissent leurs obligations, formuler les règles et règlements nécessaires pour permettre au régime de fonctionner et exercer toutes les autres fonctions et attributions actuelles relatives au régime. La Commission ne doit plus, cependant, être responsable du Service national de placement et des bureaux locaux de placement.

222. Il y a lieu de remarquer que ce genre d'organisation administrative est en vigueur au Royaume-Uni et semble fonctionner efficacement. Les bureaux locaux de placement relèvent du ministère du Travail et remplissent certaines fonctions à titre d'agence du ministère des Pensions et de l'Assurance nationale qui est responsable du régime d'assurance-chômage.

223. Nous recommandons aussi que la Commission soit responsable du fonctionnement du régime des prestations prolongées tout autant que du régime d'assurance. Ici encore, le bureau local du Service national de placement ferait office d'agence chargée d'accepter les réclamations et de payer les prestations. Il faut établir des méthodes administratives qui permettent de faire savoir à chaque réclamant, lorsqu'il y a lieu, qu'il reçoit des prestations prolongées au lieu de prestations d'assurance-chômage et de garantir que ceux qui touchent des prestations prolongées reçoivent des agents de placement du Service national de placement l'attention nécessaire pour trouver éventuellement la solution de leurs problèmes particuliers en matière de chômage.

224. Outre ces fonctions générales qui constitueraient dorénavant ses attributions, nous recommandons que la Commission soit chargée de nommer les présidents des conseils arbitraux. Parce que les employeurs et les employés y sont représentés, nous croyons que la Commission est en mesure de remplir cette tâche. A l'heure actuelle, c'est le gouverneur en conseil qui fait ces nominations.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

225. Avant d'en finir avec l'organisation administrative, nous voulons signaler deux autres points importants. Ils ont trait au personnel et aux moyens dont dispose la Commission et au problème de la vérification de la situation des employeurs et de la surveillance des réclamations.

226. A notre avis, l'insuffisance des effectifs, du point de vue du nombre, de la formation et de la compétence, gêne la Commission dans l'exécution de ses tâches. Sa fonction de placement et sa fonction d'assurance s'en ressentent toutes deux.

227. Pour ce qui est du Service national de placement, nous croyons qu'il lui faut plus d'agents de placement compétents et qu'il faudrait relever les normes de la formation et de la rémunération pour les y attirer. Il n'y a pas non plus assez de personnel supérieur qualifié pour bien assurer l'exercice et l'extension des nombreuses fonctions que le Service national de placement devrait remplir.

228. Dans le domaine de l'assurance, les normes d'instruction, de formation et de rémunération du personnel ne tiennent pas suffisamment compte de la complexité des calculs nécessaires au paiement des prestations. Il est mauvais, en particulier, de se fier à l'aide occasionnelle recrutée spécialement pour répondre au nombre accru des réclamations dans les mois d'hiver. Les traitements autorisés à l'égard des surnuméraires ne peuvent attirer des personnes suffisamment instruites et la formation fournie n'est pas appropriée. Il serait plus profitable d'utiliser de l'aide à titre saisonnier puisqu'on aurait ainsi de bonnes chances d'employer tous les ans les mêmes gens qui acquerraient ainsi de l'expérience et de la formation.

229. Le problème de la vérification de la situation des employeurs pour voir à ce que les contributions soient versées telles qu'elles sont prescrites exige une attention constante. Comme le deuxième chapitre le mentionne, au cours de la période décennale de 1951 à 1961, le nombre d'employeurs inscrits sous le régime de la loi a augmenté de 226,557 à 398,604 alors que le personnel itinérant de vérification ne s'est accru que de 351 à 368. On remarque aussi que de plus en plus de contributions sont faites en retard. A cet égard, indépendamment de l'effectif insuffisant du personnel de vérification, nous recommandons de redonner à la Commission d'assurance-chômage le pouvoir de poursuivre les employeurs qui n'ont pas fait les contributions comme le prescrit la loi. La substitution d'une disposition relative à une amende ne s'est pas révélée efficace.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

230. En général, pour que les réclamations soient bien surveillées, il faut que le nombre des enquêteurs soit suffisant. Si nous pensons à la masse des réclamations déposées chaque année et au grand nombre de réclamants qui n'envoient leur réclamation et leur rapport que par la poste, nous croyons qu'il est vraiment impossible d'éliminer les réclamations inexactes sans un personnel d'enquête beaucoup plus nombreux. Une surveillance insuffisante des réclamations discrédite le régime et est injuste envers les réclamants honnêtes et envers les assurés qui ne déposent pas de réclamation. Il est de la plus haute importance de resserrer davantage la surveillance des réclamations.

231. Beaucoup de locaux fournis à la Commission d'assurance-chômage sont insuffisants, surtout pour ce qui est des bureaux locaux de placement. Pour que le Service national de placement remplisse son rôle comme l'exige le bien du pays, il faut sortir les bureaux locaux des milieux sales et délabrés, où plusieurs se trouvent maintenant, et les installer dans des lieux propres, bien éclairés et bien situés. Les bureaux du Service national de placement doivent servir le public et il devrait y régner une ambiance plaisante, propice à l'accomplissement des fonctions que le public en attend. A l'heure actuelle, plusieurs personnes ne peuvent s'empêcher d'éprouver de la répulsion à la vue de certains bureaux locaux.

232. La pénurie de personnel affecté aux travaux de perfectionnement et de recherche découle probablement du partage des pouvoirs et de l'incertitude quant aux fonctions à remplir. De toute façon, cette pénurie existe et demande une solution. Le transfert du Service national de placement au ministère du Travail permettrait aux organes actuels de recherche du ministère, suffisamment développés au besoin, de répondre aux nécessités du Service de placement. La Commission devrait disposer d'un personnel de recherche suffisant qui s'occuperait des problèmes spéciaux qui appellent des recherches.

233. Nous recommandons donc de réviser l'attitude actuelle quant à l'effectif et à la valeur du personnel de la Commission, y compris le Service national de placement. Cette révision devrait reconnaître la nécessité d'augmenter le personnel affecté au développement du Service national de placement, à la vérification de l'assurance et à la surveillance des réclamations ainsi que de relever les normes d'instruction et de formation et, partant, de rémunération; il faudrait aussi viser à doter la Commission d'un personnel supérieur compétent pour assurer les travaux de perfectionnement et de recherche. Nous recommandons aussi que des mesures soient prises afin d'améliorer le logement des bureaux locaux du Service national de placement.

V. COMITÉ CONSULTATIF DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

234. Nous croyons qu'il faut maintenir un comité consultatif de l'assurance-chômage qui aurait pour tâche principale de surveiller et de préserver la structure financière du régime. D'après les calculs que nous avons fait faire, le taux actuel des contributions suffira aux prestations recommandées pour les quelques années qui viennent, à condition que le chômage ne s'aggrave pas. Il n'est pas possible, cependant, de prédire en toute certitude quel sera le fardeau des prestations et, en conséquence, il est très important que la responsabilité première de veiller aux finances du régime revienne à un organisme particulier.

235. Nous savons que le Comité consultatif actuel a des attributions de cette nature. Cependant, il semble que la loi ne soit pas claire sur la suite à donner aux recommandations du Comité consultatif en ce qui concerne les questions financières. Nous sommes d'avis que cette question devrait être élucidée. Nous recommandons expressément que la loi oblige le gouvernement à donner suite aux recommandations du Comité consultatif ou à les rejeter officiellement en donnant ses motifs. Nous ne cherchons pas à obtenir que les recommandations du Comité consultatif lient le gouvernement qui doit, évidemment, demeurer souverain. Cependant, nous croyons que le Comité consultatif devrait avoir une importance telle que ses recommandations fussent être reconnues et mises en vigueur ou officiellement rejetées pour des raisons que l'on ferait connaître.

236. On a fait observer que le Comité consultatif serait plus puissant s'il comprenait des représentants non seulement des employeurs et des employés, mais encore du grand public. On a exprimé l'avis que la représentation du grand public éviterait les impasses que pourraient créer les conflits d'intérêts entre les représentants et des employés et des employeurs. Nous croyons que le gouvernement aurait avantage à envisager l'opportunité de nominations de cette nature. Cependant, d'après nos recommandations, le coût du régime d'assurance devrait se répartir également entre les employés et les employeurs. Si cela se réalisait, il pourrait devenir moins opportun de nommer des représentants du grand public que lorsque le trésor public contribue aux finances du régime. A ce sujet, cependant, il faut bien se rappeler que nos recommandations supposent que le trésor public assumera les frais d'administration du régime d'assurance. C'est ainsi que le contribuable ordinaire, représenté par des membres du public, est intéressé à l'organisation et au fonctionnement du régime.

237. Nous estimons que le Comité consultatif ne peut fonctionner avec succès que si les milieux intéressés y sont bien représentés. Si les

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

représentants des employés ou des employeurs ne jouissent pas de la confiance de leur milieu, il est peu probable que les recommandations du Comité soient acceptables à ceux qui participent au régime d'assurance ou au gouvernement. Nous croyons donc que les organismes qui représentent les employés et ceux qui représentent les employeurs devraient avoir voix au chapitre lorsqu'il s'agit des nominations au Comité. Nous ne croyons pas, cependant, que le gouvernement doive laisser à ces organismes le soin de nommer les représentants. Nous recommandons plutôt que les organismes des employeurs désignent un groupe parmi lequel le gouvernement pourra choisir les membres du Comité qui représenteront les employeurs. De même, les organismes des employés devraient désigner un groupe parmi lequel le gouvernement choisirait les membres qui représenteront les employés. A notre avis, le président du Comité devrait être un représentant du public, c'est-à-dire qu'il ne représenterait ni les employés ni les employeurs. Il serait désirable, à notre avis, que le président puisse consacrer beaucoup de temps au travail du Comité; cela lui permettrait de dresser un programme et de fournir au Comité la documentation nécessaire et d'assurer ainsi à cet organisme un travail plus efficace.

VI. LES PÊCHEURS

238. Dans nos recommandations relatives au champ d'application du régime d'assurance-chômage, le seul groupe important qui est maintenant assuré et qui, d'après nos recommandations, serait exclu du régime révisé est celui des pêcheurs indépendants. Vu que ce groupe bénéficie du régime depuis quelque cinq années et touche des prestations considérables, nous croyons qu'il nous incombe de faire ici quelques observations plus poussées sur ce sujet.

239. Les principales raisons pour lesquelles nous recommandons que les pêcheurs indépendants soient exclus sont les suivantes:

- (1) Le régime révisé d'assurance-chômage auquel nous pensons serait fondé sur le concept d'assurance et devrait, par conséquent, se limiter aux personnes qui sont employés d'un employeur. Nous croyons qu'il est impossible d'assurer les travailleurs indépendants et de garder au régime son caractère d'assurance. Ces travailleurs ont une telle influence sur leur propre activité qu'il est impossible de déterminer de façon satisfaisante quand ils sont en emploi et quand ils sont en chômage, ou du moins de le faire avec la précision et l'objectivité nécessaires au bon fonctionnement d'un régime qui fait des paiements en argent en période de chômage.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

- (2) Bien que le paiement de prestations aux pêcheurs leur ait sans doute apporté une aide considérable, il ne s'est pas révélé mesure d'assistance satisfaisante puisque ce sont ceux qui ont vendu le plus de poisson qui reçoivent les plus fortes prestations. Ainsi ceux qui ont le plus besoin d'assistance peuvent en recevoir le moins. Afin d'adapter le régime d'assurance-chômage à ce groupe particulier, on a essayé d'établir un dossier du temps employé à la pêche, mais on n'y a pas réussi et on a dû recourir à un dossier des ventes hebdomadaires de poisson de chaque assuré pour indiquer dans quelle mesure il a travaillé à la pêche. Cependant, cette méthode ne fonctionne pas de façon satisfaisante puisque la quantité de poisson vendu ne correspond pas nécessairement au temps consacré à la pêche. La chance, l'outillage, le temps, etc. sont autant de facteurs qui créent de grandes différences. Ainsi les modalités qui sont efficaces dans le cas des employés ne conviennent pas dans le cas des travailleurs indépendants.
- (3) Un régime d'assurance-chômage ne devrait constituer qu'une partie secondaire des conditions d'emploi. Il ne devrait pas acquérir une importance telle qu'il puisse encourager les gens à chercher du travail uniquement pour obtenir l'assurance ni les encourager à changer leur mode de travail dans le but de toucher le maximum de prestations. Nous sommes convaincus que le régime d'assurance-chômage est devenu un facteur si important dans la vie de certains pêcheurs que cela a complètement faussé l'activité économique normale de certaines régions. La décision de vendre du poisson frais ou du poisson salé, de vendre toute la prise à un seul acheteur ou de la diviser entre plusieurs et même de faire la pêche ou non est souvent influencée par les conséquences qu'elle aura sur les prestations d'assurance-chômage.
- (4) Les problèmes administratifs créés par la nécessité de veiller à l'application des règles prescrites se sont révélés très épineux. Certaines régions de pêche sont fort éloignées et la Commission est incapable de surveiller les réclamations et les contributions de façon assez étroite pour éviter les abus.

240. Nous reconnaissons que l'industrie de la pêche présente bien des problèmes. Plusieurs pêcheurs souffrent de chômage chronique et sont incapables de maintenir sans aide un niveau de vie minimum accep-

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

table. Nous ne nous jugeons pas en mesure de recommander un programme général qui résoudrait les problèmes des pêcheurs et de l'industrie de la pêche. Il faudrait pour cela étudier à fond l'industrie tout entière et cela nous semble dépasser nos attributions. D'après notre étude du problème, cependant, nous sommes arrivés à certaines conclusions et nous les présentons en guise de complément à notre recommandation générale que les pêcheurs indépendants soient exclus du régime général de l'assurance-chômage.

241. D'après une étude générale du problème par rapport à l'assurance-chômage, il semblerait que les pêcheurs aient surtout besoin d'un supplément de revenu de quelque sorte qui permettrait à ceux qui souffrent de chômage de maintenir un niveau de vie satisfaisant. En outre, on pourrait probablement transférer les pêcheurs des régions où la pêche n'est pas suffisante dans d'autres où ils pourraient s'attendre à jouir d'une saison de pêche assez longue pour améliorer leur situation économique. Le transfert, même s'il était possible, serait lent et pénible et il faudrait sans doute maintenir encore assez longtemps un programme quelconque visant à assurer des suppléments de revenu aux intéressés.

242. Il semble peu pratique de compter sur un programme d'aide fondé sur l'évaluation des besoins pour fournir ces suppléments. Si l'on utilisait à cette fin les structures administratives provinciales, les provinces en question devraient assumer de lourdes charges en surcroît ou le partage des frais d'assistance entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devrait subir un remaniement complet.

243. D'après notre étude du problème, nous croyons qu'il serait possible d'établir un régime séparé pour le paiement de prestations saisonnières aux pêcheurs dont l'application ne s'écarterait peut-être pas trop de celle du régime d'assurance-chômage actuel sauf les importantes modifications ci-après:

- (1) On emploierait davantage, dans l'administration du régime, le personnel et les moyens du ministère des Pêcheries. Ce ministère a des fonctionnaires des pêcheries à plusieurs endroits des côtes et dispose donc dans les régions de pêche de services plus étendus que ceux de la Commission d'assurance-chômage. De plus, les fonctionnaires des pêcheries sont familiers avec les conditions locales de la pêche et avec les méthodes de vente des pêcheurs locaux. Ils sont mieux placés pour faire respecter les règles prescrites.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

- (2) Tous les pêcheurs d'une région devraient jouir d'un taux de prestation uniforme plutôt que d'un taux relié au montant de leur ventes moyennes de poisson par semaine. On pourrait peut-être adopter un taux de prestation pour la côte est et un autre taux pour la côte ouest. On pourrait fixer les taux en se basant sur les taux moyens payés ces dernières années sous le régime d'assurance-chômage actuel. Un taux uniforme éviterait certains abus actuels car il n'y aurait aucun motif de chercher à obtenir plusieurs timbres pour une semaine en répartissant la prise d'une semaine entre plusieurs acheteurs.
- (3) La durée des prestations devrait être uniforme pour tous les pêcheurs admissibles aux prestations dans une région donnée. L'évaluation de l'admissibilité devrait exiger la preuve que le réclamant a travaillé comme pêcheur durant une période de temps minimum au cours de la saison précédente. Dans la pratique, il sera peut-être nécessaire de continuer à se baser à cette fin sur le dossier des ventes de poisson. Cependant, si l'on obtenait l'aide des fonctionnaires des pêcheries pour la vérification des dossiers, nous croyons qu'il serait possible d'obtenir une vue plus juste du temps consacré à la pêche.
- (4) Si un pêcheur satisfaisait aux exigences relatives au temps consacré à la pêche, il serait admissible aux prestations au taux prescrit pour la région et pour la saison prescrite. A ces fins, on se baserait sur les conditions de chaque région, en tenant compte du caractère normal de la pêche et de la saison légale établie pour les différents genres de poissons. Ici encore, il serait essentiel d'obtenir l'aide des fonctionnaires du ministère des Pêcheries et les conseils techniques du ministère.
- (5) Des contributions seraient exigées des assurés, mais c'est le trésor public plutôt que la Caisse d'assurance-chômage qui assumerait l'excédent des prestations sur les contributions.
- (6) Il ne devrait y avoir aucun échange de crédits de contributions entre le régime des pêcheries et le régime d'assurance-chômage. Le régime des pêcheries serait conçu comme un supplément de morte-saison et n'aurait aucun des éléments d'un régime d'assurance. Il ressemblerait plutôt au régime de prestations prolongées à l'égard du chômage saisonnier dont il est question plus haut dans le présent chapitre.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- (7) Comme dans le cas du régime de prestations prolongées, le paiement d'un supplément de revenu pendant la morte-saison ne serait pas justifié si le dossier montrait que le réclamant a été employé plus longtemps que le nombre minimum spécifié de semaines dans les 52 semaines précédant la réclamation. Cependant, pour éviter le problème des semaines d'emploi où la prise aurait été négligeable ou des saisons courtes où la prise aurait été abondante et profitable, on pourrait adopter un règlement limitant le paiement du supplément de revenu aux pêcheurs dont le chiffre de ventes n'aurait pas dépassé en valeur un multiple prescrit de la prestation hebdomadaire de la région.

244. Les recommandations ci-dessus sont très schématiques, mais elles indiquent la méthode à suivre si l'on doit fournir un supplément de revenu aux pêcheurs sans évaluation des ressources du pêcheur ou de la région. Il faudrait ajouter bien des modalités, mais seules des personnes qui connaissent à fond l'industrie pourraient régler ces détails. Il est évident, cependant, qu'un régime comportant de tels éléments ne peut entrer dans le cadre du régime général d'assurance-chômage. Il faudrait un régime séparé pour les pêcheurs et nous croyons que c'est le ministère des Pêcheries, et non la Commission d'assurance-chômage, qui devrait assumer la principale responsabilité de sa mise à exécution. Certes, le ministère des Pêcheries disposerait de tous les moyens du Service national de placement dans la mesure où ils pourraient aider à procurer du travail aux pêcheurs pendant la morte-saison ou à résoudre le problème du sous-emploi.



CHAPITRE 5

CONCLUSION

1. Les chapitres précédents ont surtout porté sur les difficultés, les problèmes, les insuffisances et les abus qui ont affligé le régime d'assurance-chômage. C'était inévitable car, n'eût été de l'importance de ces questions, on n'aurait jamais institué la présente enquête. Malgré cette attention dont les difficultés et les problèmes font l'objet, cependant, il ne faudrait pas oublier que les Canadiens et l'économie ont énormément profité de l'existence d'un régime organisé d'aide aux chômeurs. Pendant toutes ces années, en effet, le régime a immensément contribué à assurer aux chômeurs qui cherchaient vraiment du travail un certain bien-être et un appui moral aussi bien qu'une aide pécuniaire. Ces personnes composent en tout temps la grande majorité des réclamants.

2. Le régime actuel existe depuis plus de 21 ans. Si l'on tient compte de l'étendue et de la rapidité des changements qui ont bouleversé la structure économique et sociale pendant et depuis la Seconde guerre mondiale, on peut éprouver une certaine satisfaction à la pensée que le régime se soit maintenu si longtemps sans nécessiter de profond remaniement, même si la situation est maintenant critique.

3. Nous savons que certaines de nos recommandations seront peut-être mal accueillies dans certains milieux. Certains qui se croient à l'abri du chômage devront contribuer au régime et aider directement ainsi à payer le coût du chômage; certains qui n'ont aucune difficulté à établir leur droit aux prestations verront leur admissibilité plus soigneusement examinée; des gens qui peuvent toucher des prestations durant de longues périodes découvriront qu'en certaines circonstances on en a réduit le maximum; certains employeurs habitués à traiter avec désinvolture les demandes de renseignements de la Commission d'assurance-chômage seront tenus de se conformer à ses exigences.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

4. D'autre part, nous croyons que l'augmentation des taux de prestation que nous recommandons avantagera beaucoup ceux qui souffrent involontairement de chômage, que l'extension de l'assurance favorisera considérablement plusieurs employés qui ne sont pas actuellement protégés et que le retour à de solides principes directeurs pour l'ensemble du programme d'aide aux chômeurs sera bien accueilli de tous ceux qui se préoccupent du bien de la nation.

5. Au cours de notre enquête, nous avons gardé présents à l'esprit le grand atout que le régime a été au cours de son histoire et la nécessité absolue d'un programme organisé d'aide aux chômeurs. Ces faits ainsi que les critiques générales du public et l'épuisement presque total de la Caisse témoignent clairement que des remèdes et des changements fondamentaux s'imposent. Les recommandations que nous formulons représentent les mesures nécessaires pour rétablir un programme d'aide aux chômeurs sur des bases qui lui permettront de bien fonctionner sous le climat économique actuel et sous celui que devrait connaître le Canada durant quelques années.

CONCLUSION

LE TOUT EST RESPECTUEUSEMENT SOUMIS
À VOTRE EXCELLENCE.



Président



Commissaire



Commissaire

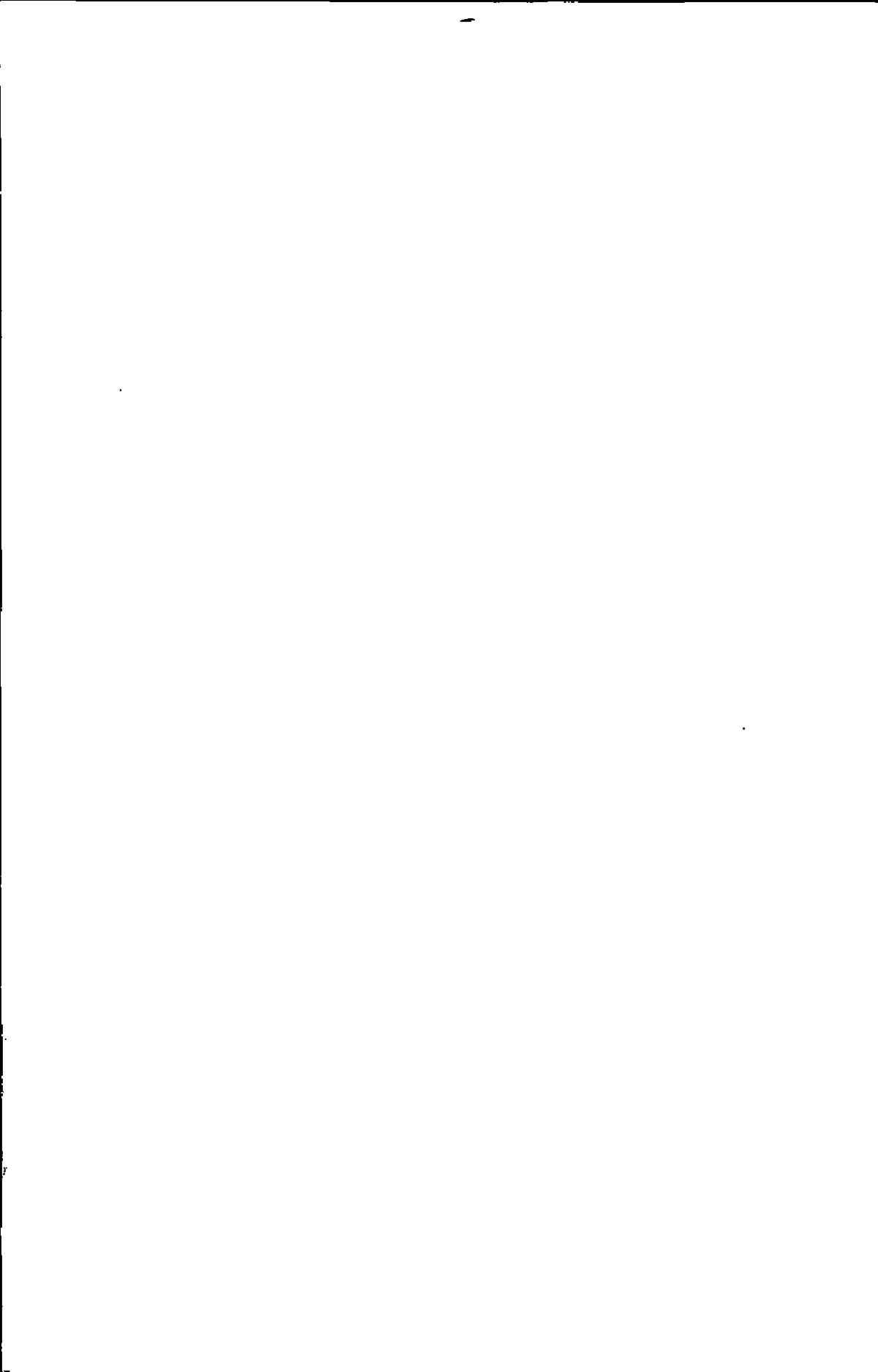


Commissaire

Novembre 1962.



Secrétaire



APPENDICE I

DÉCRET DU CONSEIL

C.P. 1961-1040

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence l'Administrateur le 17 juillet 1961

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport émanant du très honorable M. John G. Diefenbaker, Premier ministre, et exposant qu'il est opportun d'entreprendre une révision et une analyse complète des dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage et de son rapport avec d'autres programmes de sécurité sociale, tant publics que privés, à la lumière de l'expérience acquise depuis que la Loi a été adoptée en 1940:

A CES CAUSES, sur avis conforme du Premier ministre, le Comité recommande que

- M. Ernest C. Gill, président,
The Canada Life Assurance Company,
Toronto, Ontario,
- M. Étienne Crevier, président,
La Prévoyance Compagnie d'Assurances,
Montréal, P.Q.,
- D^r John James Deutsch, vice-principal,
Université Queen's,
Kingston, Ontario, et
- D^r Joseph Richards Petrie,
Économiste consultant,
Montréal, P.Q.

soient nommés commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes pour faire enquête et rapport sur la convenance de la portée, des principes fondamentaux et des dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage ainsi que de ses règlements d'application, de même que sur la manière de procéder en vertu de ladite Loi, et, en particulier, sans restreindre la généralité de ce qui précède, lesdits Commissaires feront enquête et rapport sur

- a) les dispositions jugées nécessaires pour faire face au chômage saisonnier;

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

- b) les moyens de corriger les abus ou les insuffisances dont l'existence peut être constatée; et
- c) le rapport entre les programmes d'aide aux chômeurs et autres mesures de sécurité sociale.

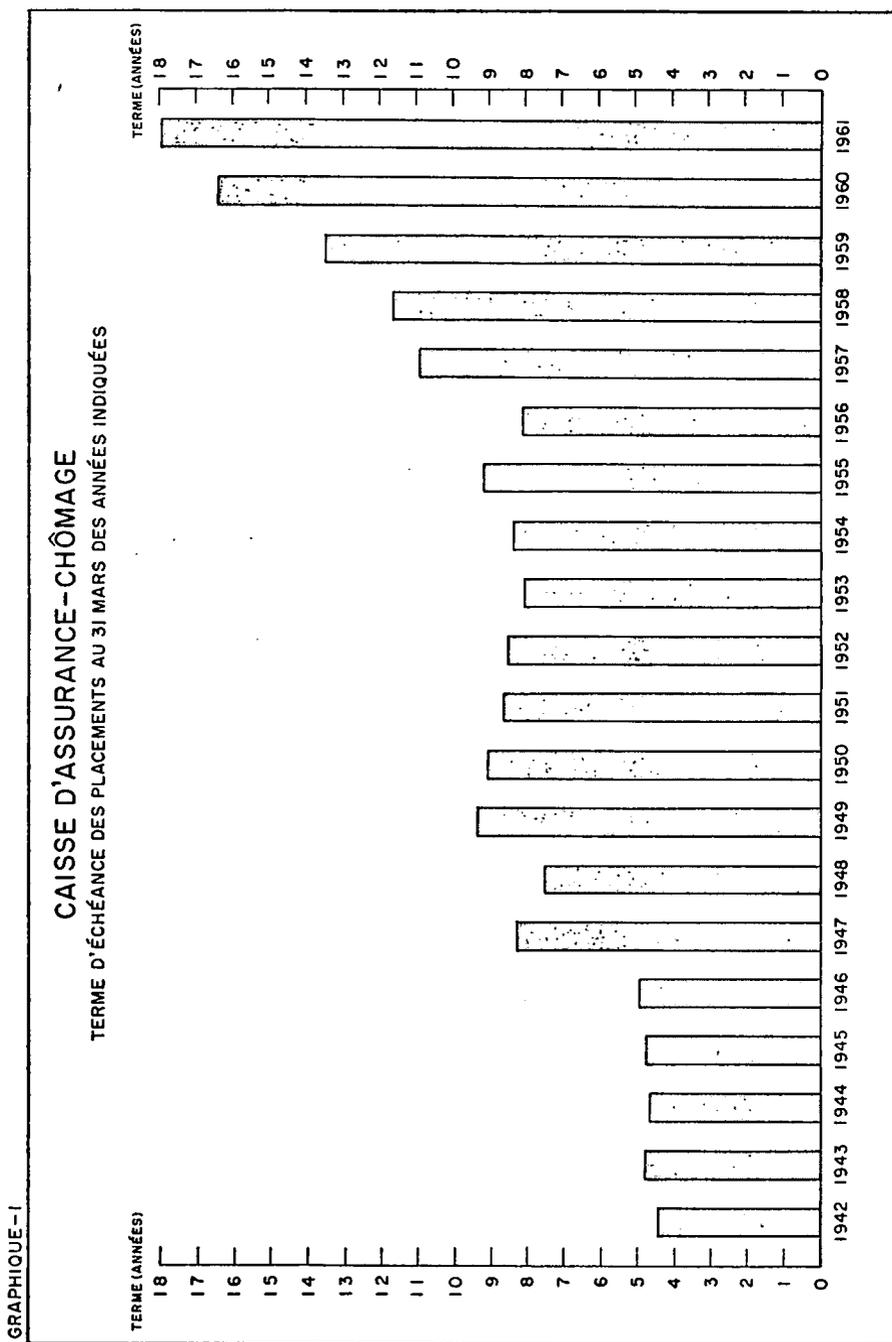
Le Comité recommande de plus

1. Que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et reçoivent toute l'aide possible des ministères, départements et organismes du gouvernement;
2. Que les Commissaires adoptent la procédure et les méthodes qu'ils peuvent à l'occasion juger opportunes pour la poursuite régulière de l'enquête et siègent aux dates et aux endroits au Canada qu'ils pourront choisir au besoin;
3. Que les Commissaires soient autorisés à retenir les services des avocats, employés et conseillers techniques dont ils peuvent avoir besoin, à des taux de rémunération et de remboursement qu'approuvera le Conseil du Trésor;
4. Que les Commissaires fassent rapport au Gouverneur en Conseil avec toute diligence possible et déposent au bureau de l'Archiviste du Canada les documents et dossiers de la Commission aussitôt qu'ils pourront raisonnablement le faire après la conclusion de l'enquête; et
5. Que M. Ernest C. Gill soit président de la Commission.

Le Greffier du Conseil privé,
R. B. BRYCE.

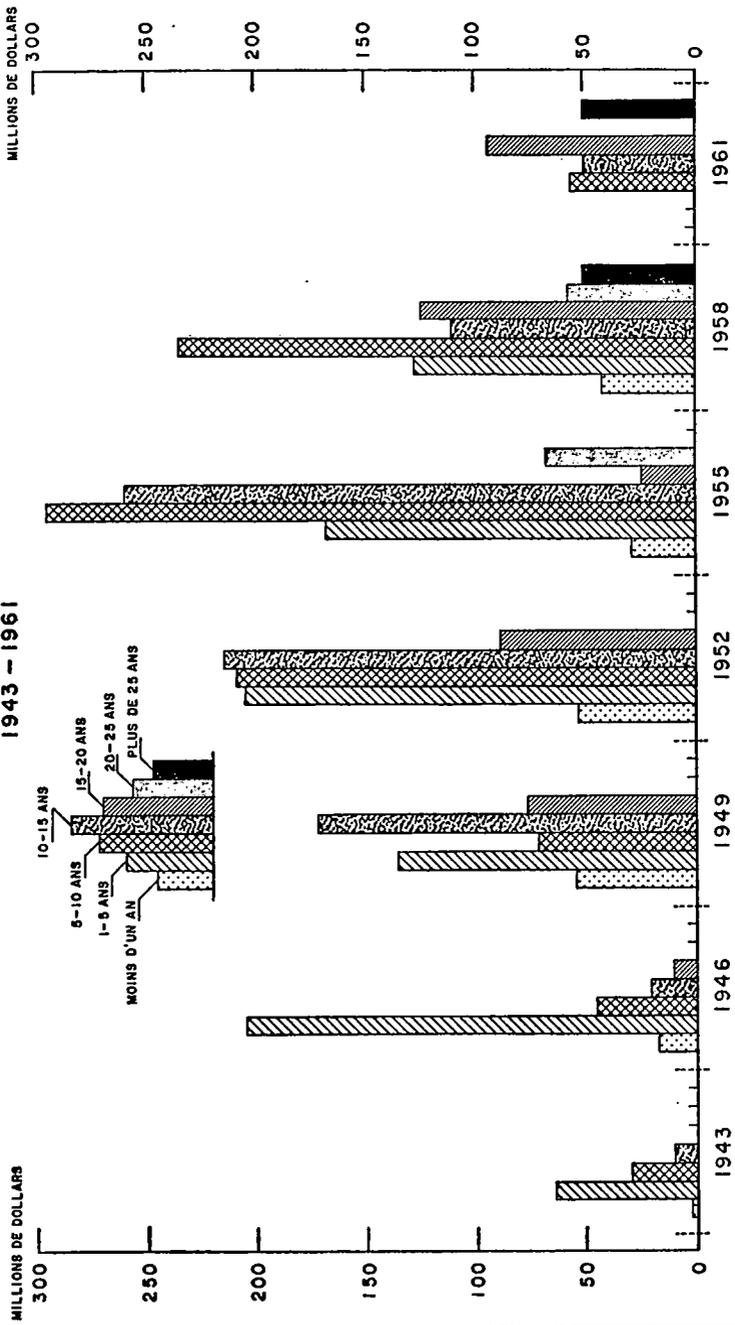
APPENDICE II

**GRAPHIQUES INDIQUANT L'ÉCHÉANCE DES
PLACEMENTS DE LA CAISSE
D'ASSURANCE-CHÔMAGE**



GRAPHIQUE - 2

CAISSE D'ASSURANCE - CHÔMAGE
RÉPARTITION DES PLACEMENTS PAR TERMES D'ÉCHÉANCE
ANNÉES CHOISIES EN EXEMPLE
1943 - 1961





APPENDICE III

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL CONVENTION (N° 88) CONCERNANT L'ORGANISATION DU SERVICE DE L'EMPLOI

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée à San-Francisco par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 17 juin 1948, en sa trente et unième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à l'organisation du service de l'emploi, question qui est comprise dans le quatrième point à l'ordre du jour de la session,

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce neuvième jour de juillet mil neuf cent quarante-huit, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur le service de l'emploi, 1948:

Article 1

1. Chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur doit entretenir ou veiller à ce que soit entretenu un service public et gratuit de l'emploi.

2. La tâche essentielle du service de l'emploi doit être de réaliser, en coopération, s'il y a lieu, avec d'autres organismes publics et privés intéressés, la meilleure organisation possible du marché de l'emploi comme partie intégrante du programme national tendant à assurer et à maintenir le plein emploi ainsi qu'à développer et à utiliser les ressources productives.

Article 2

Le service de l'emploi doit être constitué par un système national de bureaux de l'emploi placé sous le contrôle d'une autorité nationale.

Article 3

1. Le système doit comprendre un réseau de bureaux locaux et, s'il y a lieu, de bureaux régionaux, en nombre suffisant pour desservir chacune des régions géographiques du pays et commodément situés pour les employeurs et les travailleurs.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

2. L'organisation du réseau:

- a) doit faire l'objet d'un examen général:
 - (i) lorsque des changements importants se sont produits dans la répartition de l'activité économique et de la population active;
 - (ii) lorsque l'autorité compétente considère qu'un examen général est souhaitable pour apprécier l'expérience acquise au cours d'une période d'essai;
- b) doit être révisée lorsqu'un tel examen aura fait apparaître la nécessité d'une révision.

Article 4

1. Des arrangements appropriés doivent être pris par la voie de commissions consultatives, en vue d'assurer la coopération de représentants des employeurs et des travailleurs à l'organisation et au fonctionnement du service de l'emploi, ainsi qu'au développement de la politique du service de l'emploi.

2. Ces arrangements doivent prévoir l'institution d'une ou de plusieurs commissions nationales consultatives et, s'il y a lieu, de commissions régionales et locales.

3. Les représentants des employeurs et des travailleurs dans ces commissions doivent être désignés en nombre égal, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, là où de telles organisations existent.

Article 5

La politique générale du service de l'emploi, lorsqu'il s'agit de diriger les travailleurs vers les emplois disponibles, doit être arrêtée après consultation de représentants des employeurs et des travailleurs par l'intermédiaire des commissions consultatives prévues à l'article 4.

Article 6

Le service de l'emploi doit être organisé de manière à assurer l'efficacité du recrutement et du placement des travailleurs; à cette fin, il doit:

- a) aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à recruter des travailleurs qui conviennent aux besoins des entreprises; plus particulièrement, il doit, conformément aux règles formulées sur le plan national:

- (i) enregistrer les demandeurs d'emploi, prendre note de leurs qualifications professionnelles, de leur expérience et de leurs goûts, les interroger aux fins de leur emploi, contrôler, si besoin est, leurs aptitudes physiques et professionnelles, et les aider à obtenir, lorsqu'il y a lieu, une orientation, une formation ou une réadaptation professionnelles;
 - (ii) obtenir des employeurs des informations précises sur les emplois vacants notifiés par eux au service, et sur les conditions que doivent remplir les travailleurs qu'ils recherchent pour occuper ces emplois;
 - (iii) diriger vers les emplois vacants les candidats possédant les aptitudes professionnelles et physiques requises;
 - (iv) organiser la compensation des offres et des demandes d'emploi d'un bureau à un autre, lorsque le bureau consulté en premier lieu n'est pas en mesure de placer convenablement les candidats ou de pourvoir convenablement aux emplois vacants, ou lorsque d'autres circonstances le justifient;
- b) prendre des mesures appropriées pour:
- (i) faciliter la mobilité professionnelle en vue d'ajuster l'offre de main-d'œuvre aux possibilités d'emploi dans les diverses professions;
 - (ii) faciliter la mobilité géographique en vue d'aider au déplacement de travailleurs vers les régions offrant des possibilités d'emploi convenables;
 - (iii) faciliter les transferts temporaires de travailleurs d'une région à une autre, en vue de pallier un déséquilibre local et momentané entre l'offre et la demande de main-d'œuvre;
 - (iv) faciliter d'un pays à un autre tels déplacements de travailleurs qui auraient été agréés par les gouvernements intéressés;
- c) recueillir et analyser, en collaboration, s'il y a lieu, avec d'autres autorités ainsi qu'avec les employeurs et les syndicats, toutes les informations dont on dispose sur la situation du marché de l'emploi et son évolution probable, à la fois dans l'ensemble du pays et dans les différentes industries, professions ou régions, et mettre systématiquement et rapidement

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

ces informations à la disposition des autorités publiques, des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées ainsi que du public;

- d) collaborer à l'administration de l'assurance-chômage et de l'assistance-chômage et à l'application d'autres mesures destinées à venir en aide aux chômeurs;
- e) aider, autant qu'il est nécessaire, d'autres organismes publics ou privés dans l'élaboration de plans sociaux et économiques de nature à influencer favorablement la situation de l'emploi.

Article 7

Des mesures doivent être prises pour:

- a) faciliter, au sein des différents bureaux de l'emploi, la spécialisation par professions et par industries, telles que l'agriculture ou toutes autres branches d'activité où cette spécialisation peut être utile;
- b) répondre de façon satisfaisante aux besoins de catégories particulières de demandeurs d'emploi, tels que les invalides.

Article 8

Des mesures spéciales visant les adolescents doivent être prises et développées dans le cadre des services de l'emploi et de l'orientation professionnelle.

Article 9

1. Le personnel du service de l'emploi doit être composé d'agents publics bénéficiant d'un statut et de conditions de service qui les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue, et qui, sous réserve des besoins du service, leur assurent la stabilité dans leur emploi.

2. Sous réserve des conditions auxquelles la législation nationale soumettrait le recrutement des membres des services publics, les agents du service de l'emploi doivent être recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer.

3. Les moyens de vérifier ces aptitudes doivent être déterminés par l'autorité compétente.

4. Les agents du service de l'emploi doivent recevoir une formation appropriée pour l'exercice de leurs fonctions.

Article 10

Toutes mesures possibles doivent être prises par le service de l'emploi, et, s'il y a lieu, par d'autres autorités publiques, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et avec d'autres organismes intéressés, pour encourager la pleine utilisation du service de l'emploi par les employeurs et les travailleurs sur une base volontaire.

Article 11

Les autorités compétentes doivent prendre toutes mesures nécessaires pour assurer une coopération efficace entre le service public de l'emploi et les bureaux de placement privés à fins non lucratives.

Article 12

1. Lorsque le territoire d'un Membre comprend de vastes régions où, en raison du caractère clairsemé de la population ou en raison de l'état de leur développement, l'autorité compétente estime impraticable d'appliquer les dispositions de la présente convention, elle peut exempter lesdites régions de l'application de la convention, soit d'une manière générale, soit avec les exceptions qu'elle juge appropriées à l'égard de certains établissements ou de certains travaux.

2. Tout Membre doit indiquer, dans son premier rapport annuel à soumettre sur l'application de la présente convention en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, toute région pour laquelle il se propose d'avoir recours aux dispositions du présent article, et doit donner les raisons pour lesquelles il se propose d'avoir recours à ces dispositions. Par la suite, aucun Membre ne pourra recourir aux dispositions du présent article, sauf en ce qui concerne les régions qu'il aura ainsi indiquées.

3. Tout Membre recourant aux dispositions du présent article doit indiquer, dans ses rapports annuels ultérieurs, les régions pour lesquelles il renonce au droit de recourir auxdites dispositions.

Article 13

1. En ce qui concerne les territoires mentionnés par l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail telle qu'elle a été amendée par l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1946, à l'exclusion des territoires visés par les paragraphes 4 et 5 dudit article ainsi amendé, tout

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

Membre de l'Organisation qui ratifie la présente convention doit communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail, dans le plus bref délai possible après sa ratification, une déclaration faisant connaître:

- a) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées sans modification;
- b) les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention soient appliquées avec des modifications, et en quoi consistent lesdites modifications;
- c) les territoires auxquels la convention est inapplicable et, dans ces cas, les raisons pour lesquelles elle est inapplicable;
- d) les territoires pour lesquels il réserve sa décision.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas a) et b) du premier paragraphe du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer par une nouvelle déclaration à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas b), c) et d) du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 17, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation dans des territoires déterminés.

Article 14

1. Lorsque les questions traitées par la présente convention entrent dans le cadre de la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire, en accord avec le gouvernement dudit territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation, au nom de ce territoire, des obligations de la présente convention.

2. Une déclaration d'acceptation des obligations de la présente convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail:

- a) par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe;

- b) par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur, à l'égard de ce territoire.

3. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail, conformément aux dispositions des paragraphes précédents du présent article, doivent indiquer si les dispositions de la convention seront appliquées dans le territoire avec ou sans modification; lorsque la déclaration indique que les dispositions de la convention s'appliquent sous réserve de modifications, elle doit spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

4. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront renoncer entièrement ou partiellement par une déclaration ultérieure au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

5. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 17, communiquer au Directeur général une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

Article 15

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 16

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 17

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 18

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications, déclarations et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 19

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications, de toutes déclarations et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 20

À l'expiration de chaque période de dix années à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 21

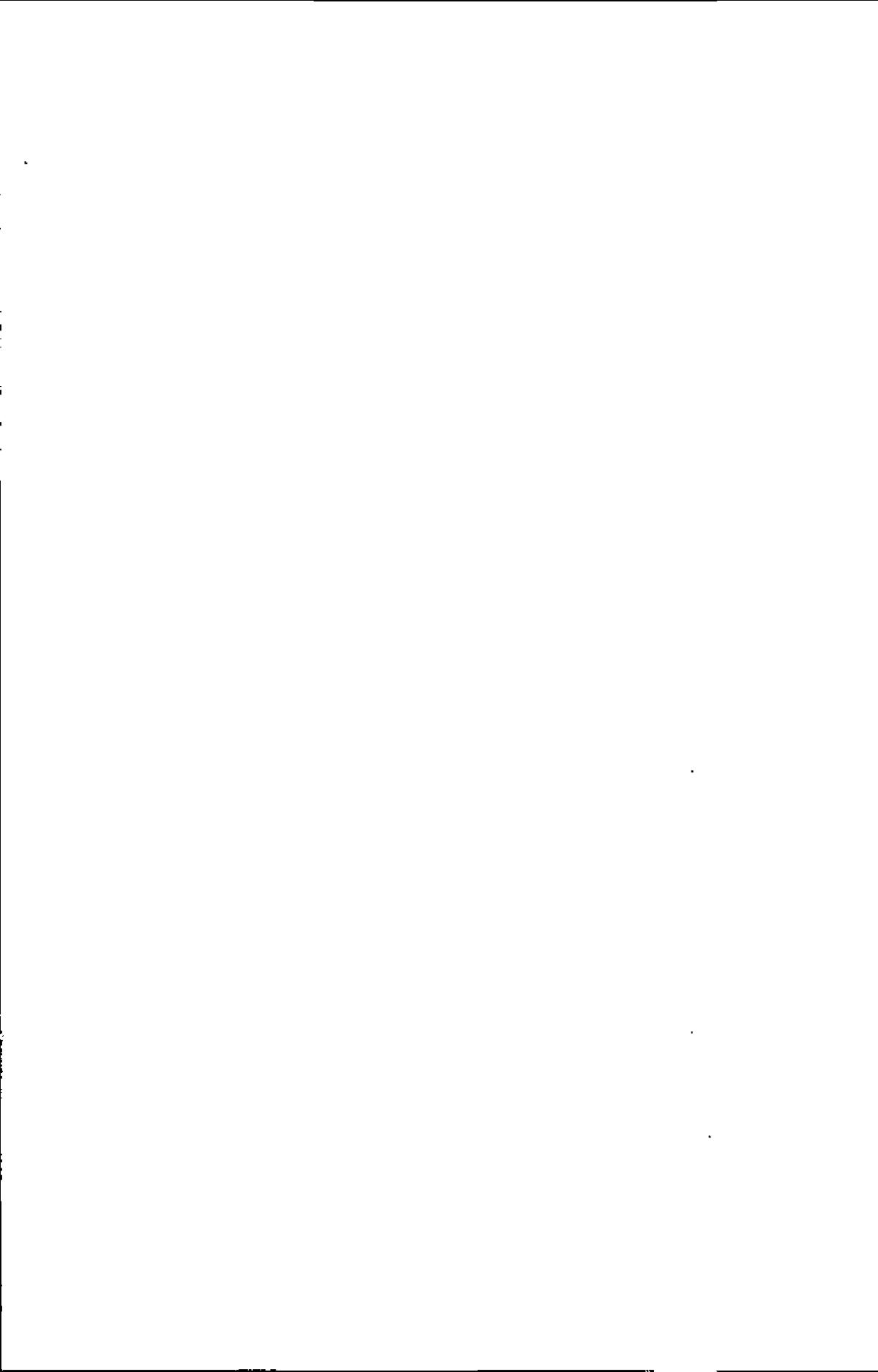
1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 17 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 22

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.



APPENDICE IV

RÈGLEMENTS RELATIFS AUX TRAVAILLEURS SAISONNIERS

1. Règlements relatifs aux travailleurs saisonniers, en vigueur du 10 octobre 1953 au 2 octobre 1955

Travailleur saisonnier

12. (1) Si au moins 10 sur les 36 derniers jours d'emploi d'une personne, précédant le jour où commence son année de prestations, sont des jours d'emploi saisonnier, ladite personne est, aux fins du présent article, un travailleur saisonnier.

(Par. (1) modifié par les décrets C.P. 1178 et C.P. 5090.)

Droit aux prestations durant les mortes-saisons

(2) a) Un travailleur saisonnier dont l'occupation ou l'emploi principal n'est pas assurable a droit de recevoir des prestations pour les jours où il est en chômage dans toute morte-saison applicable à son cas, seulement s'il satisfait à toutes les autres conditions d'attribution des prestations et

- (i) s'il était, pendant au moins 30 p. 100 des jours ouvrables de la morte-saison antérieure, employé en vertu d'un contrat de service dans un emploi excepté autre qu'un emploi pour le compte de personnes unies à lui par les liens du sang, de mariage ou d'adoption, ou dans un emploi assurable, ou tantôt dans un emploi assurable et tantôt dans ledit emploi excepté; et
- (ii) durant la morte-saison, il présente et maintient en vigueur au bureau local une demande d'emploi lui convenant dans sa situation et ordinairement accessible à cette époque-là de l'année;

b) Un travailleur saisonnier dont l'occupation ou l'emploi principal est assurable, que ce soit dans une occupation saisonnière ou non, a droit de recevoir des prestations pour les jours où il est en chômage pendant toute morte-saison applicable dans son cas, seulement

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

s'il satisfait à toutes les autres conditions d'attributions des prestations et à la condition posée au sous-alinéa (ii) de l'alinéa a).

(Par. (2) modifié par le décret C.P. 5090.)

Industrie saisonnière applicable

(3) L'industrie saisonnière applicable dans le cas d'un tel travailleur doit se déterminer conformément aux règles suivantes:

Une seule industrie saisonnière

- a) Lorsque les jours d'emploi saisonnier compris dans les trente-six jours mentionnés ci-haut se rapportent à une période d'emploi dans une seule industrie saisonnière, l'industrie saisonnière applicable doit être cette industrie.

Plusieurs industries saisonnières

- b) Lorsque lesdits jours d'emploi saisonnier se rapportent à des périodes d'emploi dans plusieurs industries saisonnières, l'industrie saisonnière applicable doit être l'industrie saisonnière déterminée à l'égard de laquelle le plus grand nombre desdits jours d'emploi saisonnier sont survenus; toutefois, lorsque le nombre de jours d'emploi saisonnier dans deux ou plusieurs industries est égal, l'industrie saisonnière applicable doit être celle desdites industries dans laquelle le plus récent desdits jours d'emploi saisonnier est survenu.

(Par. (3) modifié par le décret C.P. 5090.)

Mortes-saisons

(4) Les mortes-saisons afférentes aux diverses industries saisonnières ainsi que les zones où lesdites mortes-saisons sont applicables sont:

Transport par eau: Canada
entier du 16 décembre au 14 avril

Chargement et déchargement
des navires (ports intérieurs): Canada entier du 16 décembre au 14 avril

Chargement et déchargement des navires (ports de haute mer):	du 16 mai au 14 décembre
Débit et exploitation des bois: Les provinces d'Alberta, de la Saskatchewan et du Mani- toba	du 16 avril au 31 octobre
Les provinces d'Ontario, de Québec, du Nouveau-Brun- swick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île du Prince-Édouard et de Terre-Neuve	du 1 ^{er} avril au 30 septembre

(Par. (4) modifié par le décret C.P. 474.)

Morte-saison applicable

(5) La morte-saison applicable dans le cas d'un tel travailleur saisonnier doit être la morte-saison afférente à l'industrie saisonnière qui a été déterminée comme étant applicable conformément au paragraphe trois, et, dans cette industrie, la morte-saison afférente à la zone déterminée comme étant applicable conformément au paragraphe quatre; toutefois, dans le cas où ledit emploi saisonnier se rattachait à un emploi exercé dans plusieurs desdites zones, la morte-saison applicable doit être la morte-saison afférente à la zone où est survenu l'emploi ayant donné lieu au plus grand nombre de jours d'emploi saisonnier; et advenant le cas où l'ensemble desdits jours d'emploi saisonnier se rattachant à un emploi dans deux ou plusieurs zones est égal, la morte-saison applicable doit être la morte-saison afférente à la zone où s'est exercé l'emploi ayant donné lieu au plus récent desdits jours d'emploi saisonnier.

(Par. (5) modifié par le décret C.P. 3267.)

Définitions

(6) Dans le présent article, l'expression

Emploi saisonnier

a) «emploi saisonnier» signifie l'emploi d'une personne dans une occupation saisonnière exercée dans une industrie saisonnière;

(Alinéa a) modifié par le décret C.P. 5090.)

Industrie saisonnière

- b) «industrie saisonnière» signifie et comprend chacune des industries suivantes, que la Commission déclare dans les présentes constituer des industries saisonnières:

Transport par eau

- (i) l'industrie du transport par eau sur toutes «eaux intérieures du Canada», appelée par les présentes «transport par eau»;

Chargement et déchargement des navires

- (ii) l'industrie du chargement et du déchargement des navires dans tout port intérieur ou de haute mer, appelée dans les présentes «chargement et déchargement des navires»;

Débit et exploitation des bois

- (iii) l'industrie du débit et de l'exploitation des bois dans toute partie du Canada, sauf la province de la Colombie-Britannique, appelée dans les présentes «débit et exploitation des bois»;

(Sous-alinéa ajouté par le décret C.P. 474.)

Occupation saisonnière

- c) «occupation saisonnière» signifie et comprend les occupations énumérées ci-après, lesquelles s'exercent dans chacune des industries saisonnières suivantes:

- (i) *Transport par eau*: Toutes les occupations qu'exercent les membres de l'équipage d'un navire. L'expression «membres de l'équipage» comprend le capitaine du navire ou l'officier qui le commande, quel que soit son titre, et toute personne sous ses ordres servant à bord et contribuant d'une façon ou d'une autre à la protection du navire, au bien-être des passagers ou de l'équipage ou au soin de la cargaison;
- (ii) *Chargement et déchargement des navires*: Toutes les occupations directement rattachées au chargement ou

au déchargement des navires dans les ports, y compris celles de doubleurs de cale, débardeurs, tonneliers, employés de hangars, manutentiers de charbon, préposés aux commandes, préposés aux treuils et marqueurs, et toute autre occupation qui s'exerce ordinairement à portée des palans des navires ou est désignée dans toute convention intervenue entre employeurs et employés comme comprise dans le chargement et le déchargement des navires;

- (iii) *Débit et exploitation des bois*:—Toutes les occupations poursuivies dans l'industrie du débit et de l'exploitation des bois, y compris les cuisiniers et les employés de bureau et autres ouvriers directement employés sur les lieux des opérations forestières;

(Sous-alinéa ajouté par le décret C.P. 474.)

Eaux intérieures du Canada

- d) «eaux intérieures du Canada» signifie tous les fleuves ou rivières, lacs et autres eaux douces navigables à l'intérieur du Canada et comprend le fleuve Saint-Laurent aussi loin vers la mer qu'une ligne droite tirée du Cap Desrosiers et passant par la pointe occidentale de l'île d'Anticosti jusqu'à la rive nord, mais ne comprend pas les autres estuaires, ports ou eaux navigables qui sont ouverts à la navigation toute l'année durant;

Port intérieur

- e) «port intérieur» signifie un port sur n'importe quelle desdites eaux intérieures du Canada;

Port de haute mer

- f) «port de haute mer» signifie le port de Halifax (Nouvelle-Écosse) et le port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick);

Trimestre

- g) «trimestre» signifie une des quatre parties de l'année de durée à peu près égale, que la Commission peut de temps à autre fixer, et dont la première commence le dimanche le plus rapproché du 1^{er} avril;

Débit et exploitation des bois

- h) «Débit et exploitation des bois» signifie la coupe, le glissage, l'abattage, le hâlage, le mesurage, l'empilement, le flottage, la descente, le transport sur radeau ou en cage, et la transformation sur les lieux des opérations forestières, de toute bille ou de tout arbre (y compris le bois de corde, les poteaux de cèdre, les poteaux télégraphiques, les traverses pour rails, l'écorce à tan, le bois à pâte, les billots à bardeaux et les douves).

(Alinéa h) ajouté par le décret C.P. 474.)

Vaisseau se livrant au transport sur les eaux intérieures

(7) Aux fins du présent article un vaisseau ou navire se livre à l'industrie du transport par eau sur les eaux intérieures du Canada lorsque ses voyages ou une partie considérable de ceux-ci s'effectuent ordinairement sur toute eau intérieure du Canada et que ce navire ou vaisseau est ordinairement mis en rade pour l'hiver à cause des conditions climatiques.

**2. Règlements relatifs aux travailleurs saisonniers adoptés en 1955
(jamais appliqués)**

Travailleurs saisonniers

162. (1) Lorsqu'une personne compte, dans les six dernières semaines d'emploi antérieures au début de sa période de prestations, au moins trois semaines durant chacune desquelles elle a occupé un emploi saisonnier dans une occupation saisonnière, ladite personne est, aux fins des articles 163 et 164 des présents règlements, un travailleur saisonnier.

(2) Aux fins desdits articles, l'industrie saisonnière applicable est l'industrie dans laquelle l'emploi saisonnier s'exerce ou, s'il y a plus d'une telle industrie, l'industrie dans laquelle cet emploi s'exerce au cours du plus grand nombre de semaines ou, si le nombre desdites semaines est égal, l'industrie dans laquelle ledit emploi s'exerce au cours de la semaine la plus récente.

Droit aux prestations durant la morte-saison

163. Un travailleur saisonnier a droit de recevoir des prestations à l'égard des semaines où il est en chômage dans toute morte-saison

applicable à son cas, seulement s'il satisfait à toutes les autres conditions d'attribution des prestations et, au moment où il est déclaré travailleur saisonnier, s'il prouve, à l'égard d'au moins six semaines dans la morte-saison qui précède immédiatement sa réclamation initiale ou neuf semaines dans les deux mortes-saisons qui précèdent immédiatement sa réclamation initiale, qu'il était occupé

- a) dans un emploi assurable, ou
- b) dans un emploi excepté, en vertu d'un contrat de service, par des personnes non unies à lui par les liens du sang, de mariage ou d'adoption; ou
- c) tantôt dans un emploi assurable et tantôt dans ledit emploi excepté.

164. Aux fins des articles 162 et 163 des présents règlements, l'expression

- a) «emploi saisonnier» signifie l'emploi d'une personne dans une occupation saisonnière exercée dans une industrie saisonnière;
- b) «industrie saisonnière» signifie chacune des industries suivantes, que la Commission déclare dans les présentes constituer des industries saisonnières:
 - (i) transport par eau sur toutes les eaux intérieures du Canada, appelé dans les présentes «transport par eau», et
 - (ii) chargement et déchargement des navires dans tout port intérieur, appelé dans les présentes «chargement et déchargement des navires»;
- c) «morte-saison» signifie la période qui s'étend de la semaine suivant celle où tombe le 16 décembre jusqu'à celle où tombe le 14 avril;
- d) «occupation saisonnière» signifie les occupations énumérées ci-après, lesquelles s'exercent dans chacune des industries saisonnières suivantes:
 - (i) *transport par eau*—toutes les occupations qu'exercent les membres de l'équipage d'un navire; l'expression «membres de l'équipage» comprend le capitaine du navire ou l'officier qui le commande, quel que soit son titre, et toute personne sous ses ordres servant à bord et contribuant d'une façon ou d'une autre à la protection du navire, au bien-être des passagers ou de l'équipage ou au soin de la cargaison;

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

- (ii) *chargement et déchargement des navires*—toutes les occupations directement rattachées au chargement ou au déchargement des navires dans les ports, y compris celles de doubleurs de cale, tonneliers, employés de hangars, manutenteurs de charbon, préposés aux commandes, préposés aux treuils et marqueurs, et toute autre occupation qui s'exerce ordinairement à portée des palans des navires ou est désignée dans toute convention intervenue entre employeurs et employés comme comprise dans le chargement et le déchargement des navires;
- e) «eaux intérieures du Canada» signifie tous les fleuves ou rivières, lacs et autres eaux douces navigables à l'intérieur du Canada et comprend le fleuve Saint-Laurent aussi loin vers la mer qu'une ligne droite tirée du Cap Desrosiers et passant par la pointe occidentale de l'île d'Anticosti jusqu'à la rive nord, mais ne comprend pas les autres estuaires, ports ou eaux navigables qui sont ouverts à la navigation toute l'année durant; à ces fins, un vaisseau ou navire est adonné à l'industrie du transport par eau sur les eaux intérieures du Canada lorsque ses voyages ou une partie considérable de ceux-ci s'effectuent ordinairement sur toute eau intérieure du Canada et que ce navire ou vaisseau est ordinairement mis en rade pour l'hiver à cause des conditions climatiques; et
- f) «port intérieur» signifie un port sur n'importe quelle des eaux intérieures du Canada définies à l'alinéa e).

164A. Les articles 162, 163 et 164 entreront en vigueur le deuxième jour d'octobre 1956. (Article 164A ajouté par le décret C.P. 1955-1761.)

APPENDICE V

MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ D'ENQUÊTE

1. Aquin, Creighton—Montreal
2. Association canadienne des banquiers—Toronto
- * 3. Association canadienne de la construction—Ottawa
- * 4. Association canadienne de la pâte et du papier—Montréal
5. Association des commissaires d'écoles de la Saskatchewan—Regina
- * 6. Association des manufacturiers canadiens—Toronto
- * 7. Association des marchands détaillants du Canada, Inc.—Toronto
8. Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick—Fredericton
9. Avey, Florence I.—London
10. Board of Trade de Saint-Jean—Saint-Jean (N.-B.)
11. Board of Trade de Vancouver—Vancouver
12. Canadian Federation of Business and Professional Women's Clubs, The—Ottawa
- * 13. Canadian Life Insurance Officers Association, The—Toronto
14. Canadian Lumbermen's Association—Ottawa
15. Canadian Metal Mining Association—Toronto
- * 16. Chambre canadienne de commerce—Montréal
17. Chambre de commerce d'Edmonton—Edmonton
18. Comité local de placement de la Commission d'assurance-chômage—Saint-Jean (N.-B.)
- * 19. Confédération des syndicats nationaux—Montréal
- * 20. Congrès canadien du travail—Ottawa
- * 21. Conseil national des femmes du Canada—Ottawa
- * 22. Conseil des pêcheries du Canada—Ottawa
23. Co-ordinating Committee of Unemployed Organizations—Toronto
24. Corporation of the District of Mission, The—Mission City (C.-B.)
- * 25. Council of the Forest Industries of British Columbia, Vancouver
26. Crafter, R.—Comox (C.-B.)
27. Culver, D. F.—Vancouver
28. Derock, R.—Sudbury
29. Fairclow, J.—Sudbury
- * 30. Fédération d'assurances du Canada—Montréal

* Mémoire présenté en audience publique.

COMITÉ D'ENQUÊTE: ASSURANCE-CHÔMAGE

31. Fédération canadienne de l'agriculture—Ottawa
- * 32. Fédération canadienne des détaillants—Toronto
33. Fédération des pêcheurs de Terre-Neuve—Saint-Jean
34. Gouvernement de la Saskatchewan—Regina
35. International Brotherhood of Electrical Workers, Section 213—Vancouver
- * 36. International Railway Brotherhoods, Comité national de législation—Ottawa
- * 37. Josie, Svanhuit (M^{me} G. H.)—Ottawa
38. Lacelle, A.—Sudbury
39. Linde, Kathey A.—Williams Lake (C.-B.)
40. Lorenza, M. G.—Port-aux-Quilles (P.Q.)
41. Mahaffy, N. S.—Oshawa
42. McKay, A.—Windsor
43. Newfoundland Fish Trades Association and Frozen Fish Trades Association—Saint-Jean
44. Office Overload Co. Ltd.—Toronto
- * 45. Parti communiste du Canada—Toronto
46. Sécurité sociale laurentienne—Montréal
47. Syndicat national des cultivateurs—Saskatoon
- * 48. Syndicat national des fonctionnaires—Ottawa
- * 49. United Electrical, Radio and Machine Workers of America—Toronto
- * 50. United Fishermen and Allied Workers' Union—Vancouver
51. White, Violet M.—Halifax

* Mémoire présenté en audience publique.

APPENDICE VI

Études spéciales établies à la demande du Comité d'enquête

1. Le rôle du Service national de placement

LE PROFESSEUR G. BEAUSOLEIL

LE PROFESSEUR M. BOUCHARD

2. Rapports entre l'assurance-chômage et les autres programmes de sécurité financière au Canada

LE D^r GEORGE M. HOUGHAM

PRIVY COUNCIL LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU CONSEIL PRIVÉ



001251

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE

HD5728/.G514
Gill, Ernest Clark, 1903-
Rapport du comite
d'enquête relatif a la lo
ACXI c. 1 aa PCO/BCP

DATE

BORROWER'S NAME

DATE

HD5728/.G514
Gill, Ernest Clark, 1903-
Rapport du comite
d'enquête relatif a la lo
ACXI c. 1 aa PCO/BCP

