

**PROJET DE LOI C-2 : LOI MODIFIANT
LA LOI SUR L'ASSURANCE-EMPLOI ET
LE RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-EMPLOI (PÊCHE)**

Kevin B. Kerr
Division de l'économie

Le 5 février 2001
Révisé le 27 mars 2001



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-2

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	2 février 2001
Deuxième lecture :	13 février 2001
Rapport du comité :	23 mars 2001
Étape du rapport :	2 avril 2001
Troisième lecture :	4 avril 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	5 avril 2001
Deuxième lecture :	24 avril 2001
Rapport du comité :	3 mai 2001
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	9 mai 2001

Sanction royale : 10 mai 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 5

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-2 : LOI MODIFIANT
LA LOI SUR L'ASSURANCE-EMPLOI ET
LE RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-EMPLOI (PÊCHE)

CONTEXTE

Le projet de loi C-2 : Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche) a été présenté et lu pour la première fois par la ministre du Développement des ressources humaines le 2 février 2001. Une mesure législative semblable – le projet de loi C-44 : Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi – avait été déposée pendant la 2^e session de la 36^e législature, mais était morte au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement en octobre 2000.

En 1996, le gouvernement avait promulgué la *Loi sur l'assurance-emploi* (appelée ci-après la *Loi*). Cette loi faisait suite à de vastes consultations et était conçue pour répondre à plusieurs objectifs stratégiques, notamment :

- faire en sorte que les prestations de chômage soient plus « actives » (c.-à-d. constituent moins un soutien du revenu et relèvent davantage des ajustements du marché du travail);
- accroître la stabilité de l'emploi; et
- réduire les coûts du programme.

En présentant de nouveau la mesure législative (le projet de loi C-2, auparavant C-44), le gouvernement confirme que certaines des réformes visées en matière d'assurance-emploi n'ont pas permis d'atteindre les objectifs stratégiques énoncés en 1996. Le gouvernement estime tout particulièrement que les réformes de 1996 n'ont pas réussi à réduire le recours « fréquent » à l'assurance-emploi. Au lieu de proposer des correctifs, le gouvernement a choisi de modifier sa stratégie en proposant d'éliminer certaines caractéristiques du programme qui ont trait aux antécédents du prestataire. Entre autres changements, le projet de loi prévoirait des normes d'admissibilité moins strictes pour les parents qui ont réintégré la population active après s'en être retirés pour élever leurs enfants. Cette modification fait fond sur les autres

changements récents à la *Loi* – apportés par le truchement du projet de loi C-32 (Budget 2000), qui a reçu la sanction royale le 29 juin 2000 – qui visent à tenir compte des responsabilités familiales des individus⁽¹⁾.

RÉSUMÉ ET ANALYSE

L'article 1 du projet de loi remplacerait le paragraphe 2(5) de la *Loi*, supprimant ainsi le pouvoir de prendre des règlements concernant la détermination du nombre de semaines à l'égard desquelles des prestations régulières sont versées au prestataire pour l'application de l'article 15 de la *Loi*. Cette disposition ne serait plus nécessaire, car le projet de loi abrogerait l'article 15 (article 5 du projet de loi). L'article 1 du projet de loi le remplacerait par une référence au nouveau paragraphe 7(4.1), dont nous parlons plus loin sous l'article 4. En outre, la prise d'effet des règlements pris en vertu de l'article 1 du projet de loi pourrait être antérieure à son entrée en vigueur.

L'article 2 prévoit que la Commission de l'assurance-emploi du Canada rendrait compte annuellement de ses activités jusqu'en 2006. Aux termes de la loi actuelle, cette obligation devait se terminer le 31 décembre 2001. Par ailleurs, l'article fixerait, comme délai pour la présentation du compte rendu pour chaque année de la période 2001 à 2006, le 31 mars suivant la fin de chacune de ces années.

L'article 3 prévoit un mode de calcul du maximum de la rémunération annuelle assurable. En vertu de la loi en vigueur actuellement, ce maximum est établi à 39 000 \$ jusqu'à la fin de 2000. Après cette date, il doit être fixé par la Commission avec l'agrément du gouverneur en conseil sur la recommandation des ministres du Développement des ressources humaines et des Finances. Conformément à l'article 3 du projet de loi, le maximum serait maintenu à 39 000 \$ jusqu'à ce que le montant calculé selon la formule indiquée ci-après excède 39 000 \$. Le mode de calcul serait : $52 \times A \times B$, où :

A = la moyenne sur 12 mois (se terminant le 30 juin de l'année précédente) de la rémunération hebdomadaire moyenne pour chacun des mois;

(1) Le 31 décembre 2000, la durée des prestations parentales est passée de 10 à 35 semaines et la norme d'admissibilité pour les prestations spéciales est passée de 700 à 600 heures d'emploi assurable; en outre, depuis cette date, les parents qui se partagent le congé parental ne sont assujettis qu'à une seule période d'attente.

B = le rapport entre A et la moyenne sur 12 mois (se terminant 12 mois avant le 30 juin de l'année précédente) de la rémunération hebdomadaire moyenne pour chacun de ces mois.

Si le produit de ce calcul était supérieur à 39 000 \$, le maximum de la rémunération annuelle assurable pour l'année en cause serait égal à ce montant arrondi au multiple inférieur de 100 \$. Ce maximum pour les années subséquentes serait égal au montant de l'année précédente, avant l'arrondissement au multiple inférieur de 100 \$, multiplié par B. Si ce montant n'était pas un multiple de 100 \$, il faudrait également l'arrondir au multiple inférieur de 100 \$. La rémunération hebdomadaire moyenne dont il est question dans le calcul correspond à la rémunération hebdomadaire moyenne du total des industries au Canada, calculée et publiée chaque mois par Statistique Canada.

Le montant calculé de la manière indiquée ci-dessus pour l'an 2000 est le suivant : $(52) \times (607,02 \$) \times (607,02 \$ \div 602,68 \$) = 31\,792,35 \$$ (ou 31 700 \$ après l'arrondissement au multiple inférieur de 100 \$). Ce montant est bien inférieur à 39 000 \$, et il est vraisemblable que le maximum de la rémunération annuelle assurable ne sera pas relevé avant plusieurs années.

L'article 4 du projet de loi modifierait l'article 7 de la *Loi* par l'adjonction d'un nouveau paragraphe (4.1) selon lequel la définition du particulier « qui devient ou redevient membre de la population active » donnée à l'actuel paragraphe 7(4) exclurait dorénavant ceux qui ont reçu au moins une semaine de prestations de maternité ou parentales « au cours de la période de 208 semaines qui précède la période de 52 semaines précédant le début de sa période de référence, ou dans les autres cas prévus par règlement qui sont survenus au cours de cette période de 208 semaines ». En d'autres termes, cette disposition aurait pour effet de prolonger la participation à la vie active des personnes qui ont quitté le marché du travail pour élever un enfant et reçu des prestations de maternité ou parentales pendant les quatre années qui précèdent la période actuelle de rétroactivité fixée à deux ans. Ces personnes seraient assujetties aux critères d'admissibilité normaux, par comparaison aux critères beaucoup plus stricts qui s'appliquent aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Cet article aurait un effet rétroactif à toute période de prestations commençant le 1^{er} octobre 2000 ou après.

L'article 5 abrogerait l'article 15 de la *Loi*, connu sous le nom de « règle de l'intensité ». En vertu de l'actuel article 15, les personnes qui ont reçu de 21 à 40, de 41 à 60, de

61 à 80, de 81 à 100 et plus de 100 semaines de prestations au cours des 260 semaines antérieures voient leur taux de prestations réduit à 54, 53, 52, 51 et 50 p. 100 respectivement de leur rémunération hebdomadaire assurable. Le gouvernement estime que cette règle n'a pas réussi à décourager l'utilisation répétée de l'assurance-emploi et a eu l'effet non prévu d'être simplement punitive⁽²⁾.

L'article 6 établirait le taux maximal de prestations hebdomadaires à 55 p. 100 du maximum de la rémunération annuelle assurable divisé par 52. Cette modification correspondrait à celle qui découle de l'article 3 du projet de loi. De plus, les prestations hebdomadaires maximales demeureraient à 413 \$, leur niveau actuel, tant que le maximum de la rémunération annuelle assurable ne serait pas relevé.

L'article 7 éliminerait la référence à l'article 15 dans le paragraphe 28(6) de la *Loi*, qui porte sur la non-admissibilité aux prestations. Cela fait suite à la proposition d'abroger l'article 15 de la *Loi* (article 5 du projet de loi).

L'article 8 aurait pour effet de remanier le libellé du paragraphe 38(3) pour le rendre compatible avec les changements proposés à l'article 5 du projet de loi (l'abrogation de l'article 15 de la *Loi*) et à l'article 11 du projet de loi portant sur un remboursement des prestations, comme nous le verrons plus loin.

L'article 9 ajouterait à la *Loi* un article 66.1 selon lequel le taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 2002 et 2003 serait fixé par le gouverneur en conseil sur la recommandation des ministres du Développement des ressources humaines et des Finances. Cette modification passerait outre au processus d'établissement du taux de cotisation prévu à l'article 66 de la loi actuelle, selon lequel les cotisations doivent être fixées, dans la mesure du possible, à un niveau qui permet de couvrir les coûts du programme pendant un exercice et doivent demeurer relativement stables pendant la période. Bien que cela ne fasse pas partie du projet de loi, un examen de l'établissement des taux de cotisation est en cours et devrait être terminé d'ici 2003.

L'article 10 apporterait de légers changements de libellé à l'article 67 de la *Loi* qui feraient suite aux changements proposés à l'article 9 du projet de loi.

(2) Développement des Ressources humaines Canada, communiqué 01-05, 2 février 2001.

L'article 11 modifierait les modalités actuelles de remboursement des prestations (récupération) prévues à l'article 145 de la *Loi*. À une exception près, tous les prestataires qui ont reçu des prestations régulières seraient soumis à la même disposition concernant le remboursement des prestations (30 p. 100 du moindre des montants suivants : total des prestations régulières versées pendant l'année d'imposition ou montant duquel le revenu du prestataire pour l'année d'imposition excède un montant correspondant à 1,25 fois le maximum de la rémunération annuelle assurable). Échapperaient à cette règle les prestataires qui ont touché des prestations régulières pendant moins d'une semaine au cours des dix années antérieures à une année d'imposition. Les prestations régulières versées à l'égard de semaines antérieures au 30 juin 1996 ne seraient pas prises en compte pour l'application de cette exception. Même si cette modification avantage les personnes qui réintègrent la population active, notamment les mères qui ont quitté le marché du travail pendant une période prolongée pour élever leurs enfants, l'exception de 10 ans s'appliquerait à quiconque n'a pas reçu de prestations régulières pendant les 10 années qui ont précédé l'année d'imposition.

En vertu des modifications proposées à l'article 11, le calcul du remboursement de prestations par les prestataires « fréquents » ne serait plus en partie basé sur le recours qu'ils ont eu à l'assurance-emploi. En outre, aucun prestataire n'aurait à rembourser des prestations spéciales. Cet article s'appliquerait à partir de l'année d'imposition 2000.

L'article 12 est une disposition transitoire qui prévoit que l'abrogation de l'article 15 de la *Loi*, édictée par l'article 5 du projet de loi, s'appliquerait à l'égard des prestataires dont la période de prestations débute le 1^{er} octobre 2000 ou après. Pour ce qui est des prestataires dont la période de prestations n'a pas pris fin le 30 septembre 2000, le taux de prestations hebdomadaires déterminé conformément à l'article 14 de la *Loi* (soit 55 p. 100 des gains hebdomadaires assurables) s'appliquerait à l'égard des semaines de prestations versées ou payables à compter du 1^{er} octobre 2000. **Cet article a été amendé par le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées. L'amendement abolirait toute responsabilité à l'égard de paiements en trop par suite de l'application rétroactive de la règle de l'intensité dans certains cas, mais non dans d'autres.**

L'article 13 est une modification corrélative de l'article 8 du *Règlement sur l'assurance-emploi*, qui traiterait les pêcheurs comme toute personne assurée aux termes de l'article 4 du projet de loi (exclusion de la définition des personnes devenant ou redevenant

membres de la population active). Cet article s'appliquerait à l'égard du pêcheur dont la période de prestations débute le 1^{er} octobre 2000 ou après cette date.

L'article 14 porterait que le *Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)* pris par la Commission de l'assurance-emploi le 23 janvier 2001 serait réputé être entré en vigueur le 31 décembre 2000.

Selon l'article 15, le projet de loi C-2 entrerait en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

COMMENTAIRE

Jusqu'à présent, le projet de loi C-2 n'a guère été débattu. Certains de ses détracteurs estiment que le gouvernement se détourne des réformes structurelles de l'assurance-emploi auxquelles il comptait procéder en 1996, surtout en ce qui concerne la fixation de taux particuliers. Pour dissuader les prestataires de recourir fréquemment au programme, le gouvernement avait décidé en 1996 de réduire les prestations de ceux qui touchent régulièrement des prestations d'assurance-emploi au lieu de prélever auprès des employeurs des cotisations qui tiennent compte de leurs habitudes en matière de licenciement (c.-à-d. que les entreprises qui licencient fréquemment auraient dû payer des cotisations plus élevées). Selon un communiqué de l'honorable Jane Stewart, ministre du Développement des ressources humaines, le projet de loi C-2 est conçu en partie pour éliminer ces réformes structurelles qui se sont révélées inefficaces et, dans certains cas, punitives. Il est intéressant de noter que la Ministre estime que certaines de ces réformes ont eu un effet punitif sur les travailleurs saisonniers et sur les femmes. Certains soutiennent que rien n'indique de façon convaincante que les réformes n'ont pas porté fruit ou ont eu des effets négatifs outre ceux envisagés au moment de la réforme.

D'autres soutiennent que les modifications proposées ne vont pas assez loin. Ils aimeraient que la norme d'admissibilité et la durée des prestations soient changées de manière à améliorer l'accès aux prestations d'assurance-emploi pour les personnes qui vivent dans des régions où les possibilités d'emploi sont plus faibles et où le taux de chômage est relativement élevé.