



ACTION CHÔMAGE
DE QUÉBEC

RAPPORT D'EMPLOI ETUDIANT -CANADA-ÉTÉ

**Les travailleurs de 55 ans et plus face au régime
d'assurance-emploi : Constats, failles structurelles et
propositions de solutions**

Auteurs

Sehouenou Alberic Candide Ahouehome
Employé d'été, Étudiant- MBA, M. Sc Université Laval

Juillet 2026

Table of Contents

Note liminaire	3
PARTIE 1 - Constats sur la population touchée	4
1.1 L'accès au régime n'est pas le principal problème des travailleurs âgés	4
1.2 Quel poids les travailleurs vieillissants occupent-ils dans le régime ?	5
1.3 Trois zones précises de désavantage.....	6
Synthèse - Partie 1	9
PARTIE 2 - Les failles de la loi actuelle	10
2.1 La durée de soutien du régime des prestations	10
2.2 Les transitions d'occupation et les invalidités fonctionnelles : entre capacité de travail et droit à la retraite	11
2.3 Le travail à temps partiel : une faille qui piège les plus vulnérables	14
2.4 La démonstration empirique : qui tombe dans le trou noir	15
2.5 Synthèse - partie 2	17
PARTIE 3 - Propositions de solutions	18
3.1 Principes directeurs	18
3.2 Vue d'ensemble des propositions	18
3.3 Proposition 1 - Corriger l'article 8(2) et reconnaître la longévité de cotisation	19
3.4 Proposition 2 - Pérenniser et cibler la prolongation de la durée des prestations	Erreur! Signet non défini.
3.5 Proposition 3 - Corriger le critère de « travailleur de longue date »	20
3.6 Proposition 4 - Encadrer le « délai raisonnable » de l'article 6(5) de la Loi.....	21
3.7 Proposition 5 - Fluidifier la zone grise maladie-invalidité et alléger le fardeau de preuve médicale.....	22
3.8 Proposition 6 - Rétablir un volet d'accompagnement et de requalification dédié.....	23
3.9 Séquençage et conditions de réussite	26
3.11 Limites de la présente analyse	26
3.12 Conclusion.....	27
Annexe A - Sources principales	28

Note liminaire

Le présent rapport s'est réalisé dans le cadre d'un mandat d'agent de recherche lié aux emplois d'été. Il porte sur la situation des travailleurs canadiens de 55 ans et plus au regard du régime fédéral d'assurance-emploi (AE). Il se compose de trois parties articulées en une seule démonstration :

- La **partie 1** établit qui est touché et comment, à partir des données publiées les plus récentes;
- La **partie 2** analyse pourquoi, en remontant aux mécanismes juridiques et administratifs qui produisent le désavantage;
- La **partie 3** propose quoi faire, en distinguant systématiquement le levier, l'instrument juridique et l'horizon de réalisation.

L'ensemble des données chiffrées a été vérifié le 31 juillet 2026 auprès des sources primaires (Emploi et Développement social Canada, Statistique Canada, Gazette du Canada, Retraite Québec, Loi et Règlement sur l'assurance-emploi).

Avertissement sur la volatilité réglementaire

Plusieurs mesures citées dans ce rapport sont temporaires et leurs dates d'échéance ont déjà été modifiées à plusieurs reprises depuis mars 2025. Les échéances mentionnées sont celles en vigueur au 31 juillet 2026 et doivent être revalidées avant toute diffusion publique.

PARTIE 1 - Constats sur la population touchée

1.1 L'accès au régime n'est pas le principal problème des travailleurs âgés

Il faut d'abord écarter une hypothèse intuitive mais inexacte : les travailleurs vieillissants ne sont pas massivement exclus de l'assurance-emploi à l'entrée. Les données de l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (ECAE) de Statistique Canada, reprises par le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi (RCE) 2024-2025, l'établissent clairement. En 2024, en moyenne, 1 372 400 personnes étaient au chômage au Canada. De ce nombre :

- 885 700 personnes (64,5 %) avaient cotisé au régime au cours des douze mois précédents;
- 811 600 personnes (59,1 % de tous les chômeurs) avaient à la fois cotisé et un motif de cessation d'emploi valable;
- 674 500 personnes avaient en outre accumulé assez d'heures assurables et étaient donc admissibles aux prestations régulières, soit *49,1 % de l'ensemble des chômeurs et 83,1 % des cotisants ayant un motif de cessation valable*.

Ce dernier pourcentage, **83,1 %**, constitue le *taux d'admissibilité* au sens de Statistique Canada. Sa ventilation par âge présentée ci-dessous est très informative.

Groupe d'âge	Taux d'admissibilité 2024
15 à 24 ans	50,3 %
25 à 54 ans	89,0 %
55 ans et plus	93,1 %

De ce tableau, il est aisé de remarquer que les chômeurs de 55 ans et plus affichent donc *le taux d'admissibilité le plus élevé de tous les groupes d'âge*, quoique légèrement en recul par rapport à 2023 (95,0 %). Cette constatation est le socle de tout le rapport : lorsqu'un travailleur âgé se présente au régime avec un dossier de cotisation intact et une cessation d'emploi involontaire, le régime le reconnaît. Le désavantage se situe ailleurs.

Une nuance essentielle, toutefois. Ce taux ne se mesure que sur les personnes encore rattachées au marché du travail. Chez les chômeurs de 45 ans et plus, 26,5 % n'avaient pas cotisé, et 24,1 % de l'ensemble du groupe n'avaient tout simplement pas travaillé au cours des douze mois précédents. Autrement dit, un travailleur âgé sur quatre en situation de chômage est déjà, statistiquement, sorti du champ de l'assurance-emploi avant même d'y faire appel. Le taux d'admissibilité élevé mesure la performance du régime auprès de ceux qui l'atteignent, non auprès de ceux qu'il a déjà perdus. Cette population « **invisible** » est précisément celle que les failles décrites ci-après produisent en amont.

Le régime est par ailleurs très fortement sollicité. En 2024-2025, 1,40 million de nouvelles demandes de prestations régulières ont été établies au Canada, soit 2,0 % de plus qu'en 2023-2024, et le montant total versé en prestations régulières a bondi de 11,5 % pour atteindre 14,3 milliards de dollars, un sommet historique si l'on exclut les années de pandémie. Les travailleurs vieillissants y participent pleinement : selon le RCE 2024-2025, le nombre de nouvelles demandes

établies par les personnes de 55 ans et plus a progressé de 1,5 %, et ce groupe demeure celui qui présente la plus forte part (28,1 %) des demandes de prestations pour proches aidants d'adultes.

1.2 Quel poids les travailleurs vieillissants occupent-ils dans le régime ?

Les statistiques administratives hebdomadaires publiées par Emploi et Développement social Canada permettent de mesurer directement le poids de ce groupe. L'instantané au 19 juillet 2026 dénombrait 1 055 140 bénéficiaires actifs, tous types de prestations confondus.

Groupe d'âge	Bénéficiaires actifs	Part	Part des prestations versées
Moins de 25 ans	57 870	5,5 %	4,4 %
25 à 34 ans	306 910	29,1 %	33,6 %
35 à 44 ans	259 700	24,6 %	25,4 %
45 à 54 ans	182 310	17,3 %	14,9 %
55 à 64 ans	183 130	17,4 %	16,0 %
65 ans et plus	65 250	6,2 %	5,6 %
Ensemble	1 055 140	100 %	100 %

Trois enseignements en découlent.

- **Le groupe est massif :** Les travailleurs de 55 ans et plus représentent 248 380 bénéficiaires actifs, soit 23,5 % de l'ensemble, presque un bénéficiaire sur quatre. Toute mesure les concernant a une portée de premier ordre, et non marginale.
- **Une part de dollars inférieure à leur part de personnes :** Ce groupe reçoit 21,6 % des prestations versées pour 23,5 % des bénéficiaires. Le montant brut moyen versé par bénéficiaire actif y est d'environ 9 200 \$, contre 10 000 \$ pour l'ensemble. L'écart tient largement à la composition des prestations, les prestations de maternité et parentales, longues et concentrées chez les 25-34 ans, tirent la moyenne de ce groupe à 11 600 \$ et cette donnée ne doit donc pas être lue comme une mesure de générosité relative du régime selon l'âge.
- **Une population active après 65 ans :** Plus de 65 000 personnes de 65 ans et plus recevaient des prestations d'assurance-emploi, soit 6,2 % des bénéficiaires. Le franchissement du cap de 65 ans ne clôt donc pas la vie professionnelle pour une fraction importante de travailleurs; il change seulement le régime de soutien disponible.

Une particularité québécoise à manier avec prudence

Au Québec, les travailleurs de 55 ans et plus formaient 31,6 % des 212 400 bénéficiaires actifs, soit huit points de plus que la moyenne canadienne. L'écart est du même ordre dans les provinces de l'Atlantique (28,9 % pour les seuls 55-64 ans à Terre-Neuve-et-Labrador), et à l'inverse nettement plus faible en Ontario (14,9 %) et en Alberta (13,0 %).

Cet écart ne peut cependant pas être interprété comme la preuve que les travailleurs vieillissants québécois seraient plus durement touchés. Il s'explique en bonne partie par un effet de composition : au Québec, les prestations de maternité et parentales relèvent du Régime québécois d'assurance parentale et non de l'assurance-emploi. Le bassin de bénéficiaires québécois de l'AE est donc amputé d'une population jeune que les autres provinces comptent, ce qui gonfle la part de tous les autres groupes d'âge. Deux indices confirment cette lecture dans les mêmes données : les travailleurs de 25-34 ans forment 19,3 % des bénéficiaires au Québec contre 34,2 % en Ontario, et les femmes 42,4 % au Québec contre 63,0 % en Ontario.

1.3 Trois zones précises de désavantage

Le désavantage des travailleurs vieillissants ne se situe pas au point d'entrée du régime, mais dans trois zones qui structurent l'ensemble de l'analyse :

- La durée du soutien qui est trop courte au regard de la durée réelle de leur chômage;
- Les transitions d'occupation et les invalidités fonctionnelles qui sont mal couvertes par un régime binaire entre pleine disponibilité et invalidité reconnue;
- Le piège du travail à temps partiel qui érode silencieusement l'admissibilité future.

1.3.1 La durée du soutien : un chômage plus long et un soutien conçu pour des interruptions brèves

Le régime verse au maximum 45 semaines de prestations régulières, la durée effective variant de 14 à 45 semaines selon les heures accumulées et le taux de chômage régional (norme variable d'admissibilité). Cette architecture a été conçue pour des interruptions d'emploi brèves.

Selon le RCE 2024-2025, la durée maximale moyenne accordée s'établissait à 29,6 semaines au Canada et à 28,4 semaines au Québec, contre respectivement 28,4 et 27,4 semaines en 2023-2024. La durée réelle moyenne des demandes de prestations régulières complétées atteignait quant à elle 17,6 semaines au Canada et 15,1 semaines au Québec, en hausse par rapport aux 16,9 et 14,6 semaines de l'exercice précédent.

Ces moyennes masquent la situation des travailleurs âgés. À l'échelle du régime, 11,2 % des chômeurs ne recevaient pas de prestations régulières durant la semaine de référence parce qu'ils avaient épuisé leur droit.

Or le contexte s'est nettement dégradé. Le taux de chômage national est passé de 5,6 % en 2023-2024 à 6,6 % en 2024-2025, la durée moyenne des périodes de chômage s'est allongée d'environ trois semaines, et le chômage de longue durée a progressé.

Deux mesures coexistent ici, et il importe de ne pas les confondre :

- Selon la définition retenue par le RCE (un chômage continu de 52 semaines ou plus), la part du chômage de longue durée est passée de 8,0 % en 2023-2024 à 10,9 % en 2024-2025;
- Selon la définition employée par Statistique Canada (27 semaines ou plus), cette part atteignait 25,4 % des 1,46 million de chômeurs en janvier 2026, contre 22,8 % un an plus tôt et 16,8 % en janvier 2024, la moyenne d'avant la pandémie (2017-2019) étant de 17,1 %.

Les deux séries racontent la même histoire à deux échelles : quelle que soit la mesure, la durée du chômage s'allonge, et elle s'allonge vite. Les personnes de 55 ans et plus affichent constamment le taux de chômage de longue durée le plus élevé de tous les groupes d'âge, et leur part du chômage de longue durée croît plus vite que leur part du chômage global.

Un dernier indicateur résume la mécanique : les prestataires de 55 ans et plus présentaient le ratio rajusté prestations régulières-cotisations le plus élevé de tous les groupes d'âge, soit un ratio combiné de 1,36 en 2023. Lorsqu'ils recourent au régime, ils y puisent davantage qu'ils n'y contribuent, ce qui n'est pas un signe d'abus, mais la traduction comptable d'épisodes de chômage plus longs et plus difficiles à interrompre.

Des mesures temporaires atténuent partiellement cette situation depuis mars 2025 (projet pilote n° 24 et mesure des 20 semaines supplémentaires portant le maximum à 65 semaines), mais elles sont motivées par le contexte tarifaire et non par l'âge, et leur échéance actuelle est fixée au 10 octobre 2026. Elles sont analysées en détail à la section 2.1.

1.3.2 Les transitions d'occupation et les invalidités fonctionnelles

Les programmes fédéraux visant les travailleurs en chômage regroupent le plus souvent l'ensemble des travailleurs, sans distinction d'âge, alors que les réalités diffèrent fortement à l'intérieur du groupe. Les données 2024-2025 pour les prestations régulières montrent d'ailleurs que ce ne sont pas les aînés qui dominent les demandes : les 25-44 ans représentaient la plus grande part des demandes établies (46,8 %) et des prestations versées (46,5 %).

Le problème des travailleurs âgés n'est donc pas d'être nombreux à réclamer, mais de subir des conséquences plus lourdes lorsqu'ils le font. Deux dynamiques se renforcent mutuellement :

- Le vieillissement biologique : Le déclin progressif de certaines capacités cognitives et physiques complique le maintien en emploi, sans pour autant atteindre le seuil d'une invalidité reconnue.
- Les transformations du marché : Après une perte d'emploi, le retour au travail est plus long et se fait fréquemment dans des postes sous-qualifiés. La reconversion se heurte à des obstacles documentés : réticence des employeurs et inadéquation des compétences.

Le résultat est un espace non couvert entre la pleine capacité et l'invalidité totale, que ni l'assurance-emploi ni les régimes d'invalidité de longue durée n'occupent.

Ce vide est particulièrement critique pour les **60-64 ans**, groupe le plus exposé à un appauvrissement durable. Les 55-59 ans, à l'inverse, conservent plusieurs années d'employabilité et un objectif de réinsertion réaliste. Un ciblage efficace devrait donc distinguer ces deux sous-groupes plutôt que traiter les « 55 ans et plus » comme un bloc homogène.

Le vide de revenu des 60-64 ans, quantifié

L'affirmation selon laquelle « aucune passerelle ne mène jusqu'à 65 ans » gagne à être établie précisément. Voici ce qui reste à une personne de 62 ans, sans emploi, dont les prestations régulières sont épuisées.

Dispositif	Accessible à 60-64 ans ?	Montant maximal mensuel
Prestations régulières d'AE	Peut-être épuisées	(maximum 729 \$/sem., soit environs 3 159 \$/mois)
Pension de la Sécurité de la vieillesse	Non (à partir de 65 ans)	740,09 \$ (65-74 ans)
Supplément de revenu garanti	Non (lié à la SV)	1 105,43 \$ (personne seule)
Allocation (SV)	Oui, mais uniquement si époux ou conjoint de fait d'un bénéficiaire du SRG	1 405,50 \$
Allocation au survivant	Oui, mais uniquement si veuf ou veuve	1 675,45 \$
Rente d'invalidité (RRQ / RPC)	Oui, mais exige une invalidité grave et prolongée	1 673,24 \$ (maximum RPC)
Rente de retraite anticipée (RRQ)	Oui, dès 60 ans, avec réduction permanente	964,90 \$ à 60 ans, contre 1 507,65 \$ à 65 ans

De la lecture du tableau, les deux seules prestations spécifiquement destinées aux 60-64 ans, l'Allocation (SV) et l'Allocation au survivant, sont conditionnelles à une situation conjugale, non à une situation d'emploi. Une personne seule de 62 ans, sans emploi et sans conjoint bénéficiaire du SRG, n'a droit à rien. Il ne lui reste qu'une option : demander sa rente de retraite dès 60 ans, avec une réduction actuarielle permanente de 0,5 % à 0,6 % par mois d'anticipation, soit de 30 % à 36 % à 60 ans. Le maximum du RRQ passe ainsi de 1 507,65 \$ par mois à 65 ans à 964,90 \$ à 60 ans, pour la vie entière, et non seulement jusqu'à 65 ans.

C'est ici que le raccourci du « *retrait anticipé forcé* » cesse d'être une figure de style : le régime ne se contente pas de laisser une personne sans revenu pendant quelques années; il la pousse vers une décision irréversible qui ampute son revenu de retraite pour le reste de sa vie. Une perte de 542,75 \$ par mois maintenue sur vingt ans représente environ 130 000 \$ en dollars courants.

Un détail des barèmes mérite enfin d'être relevé, car il éclaire la section 2.2 : la rente d'invalidité maximale du RPC (1 673,24 \$) est supérieure à la pension de retraite maximale à 65 ans (1 433,00 \$). Une personne réellement invalide mais dont le dossier est refusé, parce que son état ne franchit pas le seuil de l'invalidité « grave et prolongée », subit donc une double perte : elle est privée de la prestation la plus élevée du régime, puis contrainte vers la plus faible.

Un indice concret de cet angle mort figure dans les documents réglementaires eux-mêmes : l'analyse comparative entre les sexes plus accompagnant la prolongation du projet pilote n° 24 (DORS/2026-64, mars 2026) définit la population directement bénéficiaire comme « les personnes en âge de travailler, c'est-à-dire celles âgées de 18 à 60 ans ». Les 60-64 ans, soit précisément le sous-groupe le plus vulnérable, sortent du cadre analytique retenu par le ministère.

1.3.3 Le travail à temps partiel : un véritable angle mort

Le travail à temps partiel désigne un emploi de moins de 35 heures par semaine. Souvent concentré dans des secteurs à revenu précaire, il est fréquemment adopté par les travailleurs âgés, et rarement par choix : raisons de santé, disponibilité réduite, ou demande de l'employeur.

C'est ici que le désavantage est le plus net et le mieux documenté. Le régime étant entièrement bâti sur l'accumulation d'heures assurables, de 420 à 700 heures selon le taux de chômage régional, au cours d'une période de référence de 52 semaines, la réduction des heures en fin de carrière fait basculer le travailleur sous le seuil d'admissibilité au pire moment. L'ECAE 2024 quantifie l'écart :

Statut dans le dernier emploi	Taux d'admissibilité 2024	2023
Employé à temps plein	93,8 %	91,9 %
Employé à temps partiel	41,6 %	43,9 %

L'écart dépasse 52 points de pourcentage et s'est creusé entre 2023 et 2024. Aucun autre paramètre du régime ne produit une différence de cette ampleur. Cette inégalité a une dimension de genre marquée : en 2023, 23,8 % des femmes en emploi occupaient un poste à temps partiel, contre 12,8 % des hommes. Les travailleuses vieillissantes cumulent donc les deux désavantages.

Le travail saisonnier prolonge le même mécanisme. Contrairement à l'intuition qui associe l'emploi saisonnier aux étudiants, le RCE 2024-2025 indique que les prestataires de 55 ans et plus représentaient la plus grande part (42,5 %) des demandes saisonnières de prestations régulières, tandis que la part des prestataires de 24 ans et moins demeurait faible (7,0 % de l'ensemble des demandes de prestations régulières), ces derniers quittant plutôt l'emploi pour retourner aux études.

Synthèse - Partie 1

En résumé, les obstacles auxquels se heurtent les travailleurs de 55 ans et plus se déploient en séquence :

- La durée du régime, calibrée sur des interruptions brèves, s'épuise avant la réinsertion d'un travailleur âgé.
- La difficulté de recherche d'emploi engendre plusieurs formes de chômage simultanées : chômage de longue durée, chômage structurel lié à la désuétude des compétences, chômage de découragement, sous-emploi et réorientation subie.
- Les invalidités fonctionnelles conduisent à un retrait anticipé forcé, sans emploi et sans prestation. Certains se déclarent retraités avant d'être financièrement prêts, avec des conséquences durables sur leur revenu de retraite : ni emploi, ni soutien du régime, jusqu'à la pleine pension à 65 ans.
- Le travail à temps partiel empêche l'accumulation du nombre d'heures assurables requis, fermant l'accès au régime au moment précis où il devient nécessaire.

Ces quatre constats convergent vers une conclusion : le régime accueille correctement les travailleurs âgés, mais il les accompagne mal et les relâche trop tôt.

PARTIE 2 - Les failles de la loi actuelle

2.1 La durée de soutien du régime des prestations

Le mécanisme

Le régime accorde un maximum de 45 semaines de prestations régulières, la durée effective variant selon les heures accumulées et le taux de chômage régional, l'admissibilité étant fondée sur les heures d'emploi assurable accumulées dans les 52 semaines précédant la demande. La fenêtre de soutien se referme donc à date fixe, indépendamment de la situation du prestataire.

Une durée conçue pour des interruptions brèves (14 à 45 semaines), pour une durée réelle moyenne de 17,6 semaines, ne couvre pas le temps de réinsertion d'un travailleur de 60 ans, dont l'épisode de chômage dépasse fréquemment 27 semaines.

La mesure temporaire des 20 semaines supplémentaires et sa limite

Depuis mars 2025, le gouvernement fédéral a mis en place le **projet pilote n° 24** (DORS/2025-115, modifié par DORS/2025-150, DORS/2025-205 et DORS/2026-64) en réponse aux effets des tarifs douaniers étrangers. Il comporte aujourd'hui trois mesures temporaires :

- La suppression du délai de carence d'une semaine;
- La suspension du traitement des sommes versées en raison d'une cessation d'emploi;
- L'octroi de 20 semaines supplémentaires de prestations régulières, portant le maximum à 65 semaines, aux « travailleurs de longue date ».

Ces mesures, initialement prévues jusqu'au 11 avril 2026, ont été prolongées jusqu'au 10 octobre 2026. La mesure des 20 semaines s'applique aux demandes établies entre le 15 juin 2025 et cette date.

Le « travailleur de longue date » est défini, aux fins du projet pilote, comme le prestataire qui a versé au moins 30 % de la cotisation ouvrière maximale annuelle au cours de 7 des 10 dernières années et qui a reçu 35 semaines ou moins de prestations régulières ou de pêcheur au cours des 3 dernières années. Le RCE 2024-2025 précise que cette définition diffère de celle employée ailleurs dans le rapport, ce qui appelle à la prudence dans les comparaisons.

Cette mesure profite effectivement à une partie des travailleurs vieillissants au parcours stable : environ 30 % des demandes de prestations régulières établies depuis le 15 juin 2025, plus de 300 000 demandes, provenaient de personnes répondant à cette définition. L'analyse d'impact ministérielle indique que la mesure devrait bénéficier surtout aux hommes (59,7 %) et aux travailleurs plus âgés, l'âge moyen des bénéficiaires étant de 47 ans.

Mais c'est précisément là que la faille se referme. Le critère des 35 semaines sur 3 ans exclut le sous-groupe le plus fragile : les travailleurs vieillissants au parcours fragmenté, saisonniers, à temps partiel, ou ayant connu des arrêts maladie, qui basculent dans la catégorie des prestataires occasionnels ou fréquents. Or les prestataires occasionnels représentaient à eux seuls 56,8 % des demandes de prestations régulières établies en 2024-2025. Ces travailleurs se trouvent exclus d'une mesure censée récompenser un long attachement au marché du travail, alors même que leur attachement est réel : ce sont les *interruptions involontaires* et non un désengagement, qui leur font franchir le seuil.

Trois limites supplémentaires doivent être soulignées :

- Le déploiement est lent : Au 8 mars 2026, seules 11 215 demandes avaient donné lieu au versement d'au moins une des 20 semaines supplémentaires, alors que le ministère en projetait 43 500 sur l'horizon de la mesure. L'effet réel ne se matérialise qu'en fin de période de prestations.
- La mesure est conjoncturelle, non structurelle : Elle répond au choc tarifaire, non au vieillissement de la main-d'œuvre. Rien ne garantit sa reconduction au-delà d'octobre 2026.
- L'âge n'est pas un critère : Un travailleur de 58 ans au parcours fragmenté n'y a pas droit; un travailleur de 35 ans au parcours stable y a droit.

La conséquence

L'épuisement des prestations avant le retour à l'emploi est la conséquence directe de cet écart. Les données sur le chômage de longue durée l'objectivent : les personnes de 55 ans et plus affichent constamment la proportion la plus élevée de chômeurs de longue durée, et cette proportion s'est fortement dégradée à l'échelle nationale, passant de 16,8 % en janvier 2024 à 25,4 % en janvier 2026. Plus d'un chômeur canadien sur quatre, approche ou dépasse déjà le seuil de la longue durée au moment même où ses prestations risquent de s'épuiser.

2.2 Les transitions d'occupation et les invalidités fonctionnelles : entre capacité de travail et droit à la retraite

Le mécanisme

Cette deuxième faille est la moins visible du système, car elle ne se traduit pas par une exclusion formelle, mais par une inadéquation entre les prestations disponibles et la réalité vécue. Son mécanisme est double.

- **Sur le plan cognitif** : le vieillissement s'accompagne d'un déclin progressif de certaines fonctions, notamment la mémoire de travail, qui compromet le maintien en emploi et la capacité à réintégrer le marché sur un poste comparable.
- **Sur le plan physique** : Les travailleurs de 55 ans et plus ne subissent pas davantage d'accidents du travail que les plus jeunes; ils en subissent de plus graves et de plus longs. Les travaux de l'IRSST montrent que, pour la période 2010-2012, les travailleurs de 55 ans ou plus présentaient environ deux fois plus de risque qu'un accident traumatique laisse une atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique que les 15-24 ans, l'écart atteignant un facteur trois chez les femmes. Les analyses des données de la CNESST établissent par ailleurs que les travailleurs de 45 ans et plus connaissent une durée d'absence indemnisée moyenne plus longue, tant pour les lésions physiques que psychologiques. Une revue de portée publiée dans le *Canadian Journal on Aging* a d'ailleurs documenter les difficultés spécifiques du retour au travail des personnes vieillissantes ayant subi une atteinte à la santé.

À cela s'ajoute le déclin fonctionnel non lésionnel : selon le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, la capacité respiratoire fonctionnelle peut diminuer d'environ 40 % entre 30 et 65 ans, ce qui affecte la capacité d'exécuter de façon prolongée un travail physiquement exigeant.

Ces atteintes progressives ne conduisent pas à une invalidité totale reconnue, mais elles suffisent à compromettre le retour à un emploi équivalent. Le travailleur est trop fonctionnel pour l'invalidité de longue durée, trop affaibli pour retrouver son employabilité antérieure.

L'aggravation par l'âgisme

À ces limitations s'ajoute l'âgisme dans les pratiques d'embauche. Comme le documente Emploi et Développement social Canada, un employeur peut, consciemment ou non, préférer un candidat plus jeune en présumant que les travailleurs âgés sont moins productifs ou plus réfractaires au changement. Ce biais transforme une limitation fonctionnelle modérée en obstacle disqualifiant.

Les difficultés du volet maladie

Lorsque le travailleur âgé accède aux prestations de maladie, leur durée maximale de 26 semaines demeure insuffisante pour une partie des prestataires. Le RCE 2024-2025 le chiffre : 17,9 % des demandes de prestations de maladie complétées ont utilisé la totalité des 26 semaines disponibles. Près d'un prestataire sur cinq atteint donc le plafond, ce qui signifie que, pour eux, la durée n'est pas un plafond théorique mais une contrainte effective, et que le retour au travail se fait sous la pression de la fin des prestations plutôt que du rétablissement.

Ce même chiffre livre au passage une leçon de politique publique décisive pour la partie 3 : avant la prolongation du 18 décembre 2022, environ le tiers des demandes utilisaient la totalité des 15 semaines alors disponibles. Faire passer la durée de 15 à 26 semaines a donc réduit le taux d'épuisement d'environ un tiers à moins d'un cinquième. Allonger la durée réduit effectivement l'épuisement, ce n'est pas une hypothèse, c'est un résultat observé à l'intérieur même du régime.

Deux difficultés se cumulent par ailleurs :

- **L'exigence de certificat médical** : Pour recevoir des prestations de maladie, la personne doit obtenir, à ses frais, un certificat signé par un professionnel de la santé attestant son incapacité de travailler, la date de début et la durée probable de celle-ci (RAE 40(1)). Service Canada n'exige plus systématiquement la transmission du document, mais le prestataire doit le conserver six ans et le produire sur demande. Le fardeau réel n'est donc pas administratif au sens de la paperasse, mais économique et logistique : il faut obtenir un rendez-vous et payer le document, ce qui pèse davantage sur des personnes vieillissantes dont l'accès à un médecin de famille est souvent limité. Une pièce manquante, certificat ou relevé d'emploi, demeure une cause fréquente de retard ou de refus.
- **La zone grise maladie-invalidité** : Les prestations régulières exigent d'être « disponible pour travailler ». Une personne dont l'état de santé l'empêche durablement de revenir sur le marché du travail n'est, en principe, pas admissible aux prestations régulières, sans pour autant relever clairement d'un régime d'invalidité. Ces situations frontières donnent lieu à

des refus, sans qu'aucun mécanisme de transition organisée n'existe entre les prestations de maladie de l'AE, les prestations régulières, le régime de rentes d'invalidité et les régimes d'indemnisation des lésions professionnelles.

L'obligation d'accepter un « emploi convenable » : le nœud juridique

Le prestataire doit chercher et accepter un emploi convenable, à défaut de quoi il peut être exclu du bénéfice des prestations ou devenir inadmissible (LAE 18(1)a et 27(1)). Le paragraphe 6(4) de la Loi sur l'assurance-emploi protège toutefois le prestataire : n'est pas convenable un emploi d'un genre différent de son occupation ordinaire assorti d'une rémunération plus basse ou de conditions moins favorables que celles auxquelles il pourrait raisonnablement s'attendre dans l'exercice de son occupation ordinaire.

Cette protection est cependant limitée dans le temps par le paragraphe 6(5) : après un « délai raisonnable » à compter du début du chômage, cet emploi devient convenable, pourvu que la rémunération ne soit pas inférieure aux conditions conventionnées ou admises par les bons employeurs.

Or ce « délai raisonnable » n'est défini nulle part. Les critères réglementaires qui distinguaient auparavant les catégories de prestataires, travailleurs de longue date, prestataires fréquents, prestataires occasionnels, assortis d'échéanciers dégressifs, ont été abrogés en 2016 (DORS/2016-162), en même temps que les critères liés au temps de déplacement. Le Règlement sur l'assurance-emploi (art. 9.002) ne retient plus, comme critères explicites, que l'état de santé et les capacités physiques, la compatibilité avec les obligations familiales ou les croyances religieuses, et la conformité aux croyances morales.

Il en résulte un vide : aucun repère objectif n'existe pour apprécier ce que devrait être un délai raisonnable pour un travailleur de 58 ans dont la requalification exige objectivement plus de temps. La décision relève de l'appréciation administrative au cas par cas, et le fardeau de démontrer qu'un emploi n'est pas convenable incombe au prestataire.

L'affaiblissement des mesures actives

Les investissements en formation et en réinsertion ont historiquement privilégié l'intégration des jeunes. Une initiative dédiée aux travailleurs âgés a pourtant existé : l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés (ICTA), programme fédéral-provincial-territorial à frais partagés destiné aux travailleurs sans emploi de 55 à 64 ans, avec une souplesse pour les 50-54 ans et les 65 ans et plus dans certains cas, dans les collectivités de 250 000 habitants ou moins connaissant un taux de chômage élevé, des fermetures d'entreprises ou une inadéquation des compétences. Le programme n'est plus en vigueur, mais son existence même démontre qu'un volet spécifique est réalisable et a déjà été jugé nécessaire.

Le RCE 2024-2025 signale un recul de la participation des travailleurs âgés aux mesures actives d'emploi : le nombre de clients de 55 ans et plus aux termes des ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) a diminué de 9,7 %. Ce recul ne s'explique toutefois pas par un désintérêt des travailleurs concernés, mais par une contraction du dispositif lui-même.

L'exercice 2024-2025 a en effet marqué la fin de sept années d'investissements supplémentaires temporaires dans les EDMT. Le nombre de services offerts est passé sous la barre des 848 000 (-2,7 %), pour environ 502 000 clients, avec 2,1 milliards de dollars investis dans les EDMT et 181

millions dans les programmes pancanadiens. Surtout, la composition des services s'est déplacée : les prestations d'emploi intensives ont chuté de 19,5 %, pour s'établir à environ 155 000 services, tandis que les mesures de soutien moins intensives progressaient de 1,8 % pour atteindre environ 639 000 services.

Cette redistribution est défavorable aux travailleurs vieillissants de manière asymétrique. Ce dont un travailleur de 58 ans a besoin pour se requalifier relève des services intensifs, formation de longue durée, développement des compétences, subventions salariales et non de l'aide à la rédaction d'un curriculum vitae. La catégorie de services qui a reculé de près de 20 % est précisément celle qui le concerne.

Un dernier élément mérite d'être mis au dossier, car il renverse l'argument budgétaire habituellement opposé à ces programmes. Selon le RCE 2024-2025, les EDT ont permis à plus de 169 000 clients assurés, à près de 61 000 clients non assurés et à plus de 12 700 clients pancanadiens de reprendre le travail dans les six mois suivant la prestation de services. Ces retours ont généré 1,1 milliard de dollars de prestations non versées au titre de la partie I de l'assurance-emploi, soit un rendement de 51 % sur l'investissement, en hausse de 15,7 % par rapport à l'exercice précédent.

2.3 Le travail à temps partiel : une faille qui piège les plus vulnérables

Le mécanisme

Le régime est entièrement construit sur un critère d'accumulation d'heures assurables, de 420 à 700 heures au cours de la période de référence, selon le taux de chômage régional. Il mesure ainsi un attachement récent au marché du travail, sans accorder aucune valeur aux décennies de cotisations antérieures.

C'est ce mécanisme, et lui seul, qui produit l'écart de couverture documenté à la section 1.3.3 : 93,8 % de taux d'admissibilité pour les anciens salariés à temps plein contre 41,6 % pour les anciens salariés à temps partiel en 2024. Défini comme tout emploi de moins de 35 heures par semaine, le travail à temps partiel est structurellement insuffisant pour franchir le seuil dans de nombreuses situations.

Le point absent de l'article 8(2) : absence totale contre réduction d'heures

Le législateur a pourtant anticipé qu'un problème de santé puisse compromettre l'accumulation d'heures. L'article 8(2) de la Loi sur l'assurance-emploi prévoit que la période de référence est prolongée, semaine pour semaine, lorsque la personne prouve qu'elle n'a pas exercé d'emploi assurable pendant une ou plusieurs semaines en raison notamment d'une maladie, d'une blessure, d'une mise en quarantaine ou d'une grossesse prévue par règlement, ou parce qu'elle recevait une indemnité provinciale pour retrait préventif. La période de référence peut ainsi être portée jusqu'à un maximum de 104 semaines.

Le mécanisme correctif existe donc déjà dans la Loi. Mais il comporte une condition décisive : il faut n'avoir pas exercé d'emploi assurable durant la semaine visée. C'est précisément là que se referme le piège du temps partiel. Comparons deux travailleuses de 58 ans atteintes de la même condition chronique :

- La première cesse complètement de travailler pendant six mois : Ces vingt-six semaines sont retranchées de sa période de référence, qui est prolongée d'autant. Son historique d'heures est protégé.
- La seconde continue de travailler, en réduisant ses heures de 35 à 20 par semaine pour tenir le coup. Aucune semaine n'est prolongée, puisqu'elle a exercé un emploi assurable chaque semaine. Elle accumule 15 heures de moins par semaine, soit environ 390 heures perdues sur six mois et peut basculer sous le seuil d'admissibilité.

La travailleuse qui a maintenu son lien d'emploi, cotisé davantage et coûté moins cher au régime est celle que le régime protège le moins. Le maintien partiel en emploi, précisément l'attitude que le régime dit vouloir encourager, n'est pas reconnu par le mécanisme censé neutraliser les conséquences de la maladie.

Cette asymétrie explique en grande partie pourquoi le désavantage documenté du temps partiel frappe si durement les travailleurs vieillissants, chez qui la réduction d'heures pour raisons de santé est la norme plutôt que l'arrêt complet.

La manifestation

Cette inégalité frappe les travailleurs âgés de plein fouet, car ils glissent vers le temps partiel non par choix mais sous contrainte : périodes d'invalidité liées à une maladie chronique ou à une lésion professionnelle, réduction de la disponibilité hebdomadaire, ou demande de l'employeur. S'y ajoute la pression de certains employeurs qui privilégient le recours à des travailleurs âgés à temps partiel pour des raisons de coût, sans que ces derniers disposent d'une réelle alternative.

La particularité de cette faille est son caractère différé et invisible. La réduction des heures se produit graduellement, sur plusieurs trimestres. Le travailleur n'a aucun moyen simple d'anticiper qu'il se retrouvera sous le seuil d'admissibilité le jour où il perdra son emploi. Il découvre la perte de sa protection au moment exact où il en a besoin.

2.4 La démonstration empirique : qui tombe dans le trou noir

Les trois failles décrites ci-dessus forment une chaîne causale : moins d'heures accumulées, donc moins de semaines de prestations accordées, donc épuisement complet, donc période sans revenu. Cette chaîne n'est pas une construction théorique. Elle a été mesurée par Emploi et Développement social Canada lui-même.

L'évaluation de l'Initiative visant la prolongation des prestations régulières et du projet pilote n° 15 a dressé le profil des travailleurs saisonniers « vivant une période sans revenu » c'est-à-dire ayant épuisé toutes leurs prestations et se retrouvant sans revenu d'emploi ni prestations avant la reprise du travail. C'est la définition administrative de ce que le milieu communautaire appelle le trou noir.

Caractéristique	Sans période sans revenu	Avec période sans revenu
Part des 55 ans et plus	30,5 %	42,6 %
Part provenant du Québec	42,5 %	50,8 %
Heures d'emploi assurable (moyenne)	1 177	707
Taux de prestations hebdomadaire moyen	403 \$	344 \$
Semaines d'admissibilité (moyenne)	38	30
Semaines de prestations utilisées (moyenne)	23	30

Source : évaluation ministérielle de l'IPP et du projet pilote n° 15, données de la période 2010-2012.

Chaque ligne de ce tableau confirme un maillon de la démonstration.

L'âge : Les 55 ans et plus forment 42,6 % de ceux qui tombent, contre 30,5 % de ceux qui ne tombent pas. Le risque est nettement concentré chez eux et c'est le ministère qui le mesure, non un groupe de défense.

Le Québec : La moitié (50,8 %) de ceux qui tombent proviennent du Québec, contre 42,5 % de ceux qui ne tombent pas. Contrairement à la comparaison écartée à la section 1.2, cette donnée-ci est valide : elle porte sur des demandes de prestations régulières pures et n'est donc pas affectée par le RQAP.

Les heures : Ceux qui tombent avaient accumulé 707 heures contre 1 177, soit **40 % de moins**. C'est exactement le mécanisme décrit à la section 2.3 : la réduction des heures ne prive pas seulement de l'admissibilité, elle réduit aussi le nombre de semaines accordées à ceux qui restent admissibles.

L'épuisement. Ceux qui tombent avaient droit à 30 semaines et en ont utilisé 30. Un taux d'épuisement de 100 %. Ceux qui ne tombent pas avaient droit à 38 semaines et n'en ont utilisé que 23. Le régime accorde donc le moins de semaines précisément à ceux qui en ont le plus besoin, et le plus de semaines à ceux qui n'iront pas au bout.

Cette dernière ligne est la plus accablante : elle établit que le calibrage du régime est inversement corrélé au besoin. La formule qui lie les heures accumulées à la durée des prestations, conçue pour récompenser l'attachement au marché du travail, produit dans les faits une protection décroissante à mesure que la vulnérabilité augmente. Toutefois, une réserve s'impose : ces données portent sur les travailleurs saisonniers de 21 régions à taux de chômage élevé, entre 2010 et 2012. Elles ne peuvent être généralisées à l'ensemble des prestataires ni transposées telles quelles à 2026. Elles constituent néanmoins la meilleure objectivation disponible du profil des personnes que le régime laisse tomber, et rien n'indique que le mécanisme sous-jacent ait changé.

2.5 Synthèse - partie 2

L'analyse des trois failles révèle des conséquences qui se cumulent dans le temps :

- **À court terme** : l'incapacité d'accéder aux prestations ou leur épuisement prématuré entraîne une perte de revenu immédiate sans filet de remplacement.
- **À moyen terme** : l'acceptation contrainte d'un emploi déclassé, faute d'un délai raisonnable défini, cristallise une perte de revenu et de statut difficilement réversible après 55 ans.
- **À long terme** : le travailleur âgé en emploi à temps partiel accumule moins de droits à la retraite, ce qui aggrave durablement sa situation financière et peut le conduire à demander sa rente de retraite de manière anticipée, avec une réduction actuarielle permanente.

Le régime ne produit donc pas seulement une insuffisance ponctuelle de revenu : il produit une trajectoire d'appauvrissement dont chaque étape rend la suivante plus probable.

PARTIE 3 - Propositions de solutions

3.1 Principes directeurs

Malgré les réformes successives et les projets pilotes en cours, aucune mesure existante ne prend spécifiquement en compte la situation des personnes de 55 ans et plus. Les mesures récentes sont conjoncturelles, motivées par le choc tarifaire, et leurs critères d'admissibilité excluent précisément les parcours les plus fragilisés.

AVIS : ces différentes propositions sont diffusées afin d'être discutées et elles ne sont pas exhaustives. Elles ne sont pas forcément des recommandations de l'organisme.

Les propositions qui suivent obéissent à quatre principes :

- **Fidélité à la logique assurantielle du régime**

Aucune proposition ne demande au régime de faire ce qu'il n'a pas vocation à faire actuellement, soit être une passerelle vers la retraite, ce qui relève de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de rentes, tandis que les compensations d'invalidité relèvent des régimes d'invalidité. Nous proposons de corriger le régime là où il échoue à sa propre mission : indemniser une interruption involontaire d'emploi le temps du retour à l'emploi.

- **Ciblage plutôt qu'universalité**

Chaque proposition identifie le sous-groupe visé et le critère qui le délimite.

- **Réalisme institutionnel**

Chaque proposition précise son instrument juridique. La distinction est déterminante : une modification réglementaire relève de la Commission de l'assurance-emploi du Canada avec l'agrément du gouverneur en conseil (art. 109 de la Loi), tandis qu'une modification législative exige un projet de loi. Le projet pilote n° 24 démontre qu'un dispositif d'envergure peut être créé, prolongé et élargi par voie réglementaire en quelques semaines. Cette voie est la plus prometteuse à court terme. Chaque proposition indique aussi son coût lorsqu'il est connu.

- **Distinction entre 55-59 ans et 60-64 ans**

Les premiers ont un objectif de réinsertion réaliste; les seconds font face à un vide institutionnel jusqu'à 65 ans.

3.2 Vue d'ensemble des propositions

#	Proposition	Faible visée	Instrument	Horizon
1	Reconnaissance de la longévité de cotisation (article 8(2) LAE)	Temps partiel	Législatif, testable par projet pilote	Court et moyen terme

2	Redéfinir le critère de « travailleur de longue date »	Durée du soutien	Réglementaire	Court terme
3	Encadrement du « délai raisonnable » (article 6(5) LAE)	Transitions et déclassement	Réglementaire (RAE 9.002)	Moyen terme
4	Fluidifier la zone grise maladie-invalidité et alléger le fardeau médical	Invalidités fonctionnelles	Réglementaire et administratif	Court et moyen terme
5	Rétablir un volet d'accompagnement et de requalification dédié	Transitions	Ententes EDMT / budgétaire	Moyen terme
6	Renforcé le soutien à la recherche scientifique sur l'assurance-emploi des travailleurs vieillissants	Lacune de connaissance/Manque de données statistiques détaillées	Subventions de recherche/partenariats de données	Continu/long terme

3.3 Proposition 1 - Reconnaissance de la longévité de cotisation (article 8(2) LAE)

Constat

Le régime mesure exclusivement un attachement *récent* au marché du travail : entre 420 et 700 heures accumulées au cours des 52 semaines précédant la demande. Un travailleur ayant cotisé pendant trente ans mais dont les heures ont chuté au cours de la dernière année, pour cause de réduction imposée, de maladie ou de passage subi au temps partiel, est traité exactement comme une personne sans historique. L'écart d'admissibilité de plus de 52 points entre le temps plein et le temps partiel (section 1.3.3) est la traduction chiffrée de ce choix de conception.

Pistes envisagées

Deux modalités se dégagent de l'analyse.

A- Extension de la période de référence en cas de réduction d'heures

L'article 8(2) de la Loi prolonge déjà la période de référence, semaine pour semaine, lorsqu'une personne n'a pas exercé d'emploi assurable pour cause de maladie, de blessure, de quarantaine ou de grossesse. Une extension de ce mécanisme aux réductions documentées d'heures, pour les mêmes motifs, pourrait être envisagée, sous forme d'une prolongation calculée au prorata.

Concrètement, une personne dont les heures passent de 35 à 20 par semaine pendant 26 semaines pour raisons de santé verrait ainsi sa période de référence prolongée d'environ 11 semaines, correspondant aux heures perdues. La logique resterait la même que celle déjà retenue par le législateur; seule changerait la forme que prend l'atteinte à la capacité de travail, partielle plutôt que totale.

Une telle mesure n'aurait pas à être réservée aux 55 ans et plus, ce qui limiterait l'exposition à une objection de discrimination fondée sur l'âge. Elle bénéficierait de fait principalement à ce groupe, la réduction d'heures pour raisons de santé y étant la plus fréquente.

B- Seuil d'heures réduit fondé sur l'historique de cotisation

À titre complémentaire, établir un critère alternatif, par exemple avoir versé une cotisation significative pendant un nombre déterminé d'années sur les vingt dernières, donnant accès à un seuil d'heures réduit, sur le modèle du crédit d'heures.

Faisabilité

La proposition (A) ne crée aucun principe nouveau ; elle ajusterait la portée d'un mécanisme correctif déjà inscrit dans la loi depuis 1996 et dont l'architecture administrative, preuve à fournir « de la manière dont la Commission peut ordonner », le plafond de 104 semaines, est déjà entièrement en place. La proposition (B) dispose de précédents directs : le **projet pilote n° 23** (DORS/2025-10) a accordé un crédit unique de 300 heures d'emploi assurable aux prestataires de régions touchées par une catastrophe naturelle, et un crédit d'heures analogue avait été appliqué à l'échelle nationale en 2020-2021. Le mécanisme du crédit d'heures apparaît donc éprouvé, chiffrable et administrable, et relèverait d'un projet pilote pris en vertu de l'article 109 de la Loi, sans passage législatif. Toutefois, la proposition (A) porte sur la Loi et non sur le Règlement, ce qui suppose d'autres démarches législatives. Un projet pilote pourrait toutefois en tester les paramètres au préalable.

Effet attendu

Un tel ajustement rétablirait l'accès pour la fraction des travailleurs vieillissants qui cotisent depuis des décennies mais franchissent le seuil de justesse, c'est-à-dire précisément ceux dont l'exclusion est la moins défendable au regard de la logique assurantielle. Accessoirement, cesser de pénaliser le maintien partiel en emploi, que le régime prétend par ailleurs encourager.

Limites et objections

La prolongation au prorata suppose de documenter la réduction d'heures et son motif médical, ce qui alourdit le traitement des demandes. Les données existent toutefois déjà : les heures assurables figurent au relevé d'emploi, et l'attestation médicale est celle qu'exige déjà le régime pour les prestations de maladie. La proposition (B), elle, crée un traitement différencié selon l'âge, qui devra être justifié au regard des chartes : la justification tient au fait que le désavantage documenté est objectivement corrélé à l'âge et non à un choix individuel. Une phase pilote assortie d'une évaluation demeure indispensable.

3.4 Proposition 2 - Redéfinir le critère de « travailleur de longue date »

Constat

Pour bénéficier des 20 semaines supplémentaires, le prestataire doit avoir reçu 35 semaines ou moins de prestations régulières ou de pêcheur au cours des trois dernières années. Ce critère vise à identifier un fort attachement au marché du travail. Il produit en pratique l'effet inverse pour les travailleurs vieillissants : les semaines de prestations consécutives à un arrêt maladie, à un congé de maternité ou à une mise à pied saisonnière font franchir le seuil sans traduire le moindre désengagement. Ces travailleurs basculent alors dans la catégorie des prestataires occasionnels, 56,8 % des demandes régulières établies en 2024-2025, et perdent la mesure.

Piste envisagée

Une neutralisation des interruptions involontaires dans le calcul du seuil de 35 semaines pourrait être envisagée : l'exclusion du décompte des semaines de prestations de maladie, des semaines de prestations liées à la maternité, à la parentalité ou aux proches aidants, ainsi que des semaines de prestations régulières attribuables à une mise à pied saisonnière documentée. Cet ajustement est ciblé en ce sens qu'il ne modifie ni le seuil, ni la période de trois ans, ni le critère de cotisation, mais uniquement ce que le décompte mesure.

Faisabilité

La définition du travailleur de longue date aux fins du projet pilote n° 24 figure au Règlement, non dans la Loi. Sa modification relèverait donc de la même voie réglementaire déjà utilisée à quatre reprises depuis mars 2025. Le coût marginal est faible puisqu'il ne s'agit pas de créer une mesure mais d'en corriger le ciblage.

Effet attendu

Atteindre le sous-groupe précis, travailleurs vieillissants au parcours fragmenté, que la mesure actuelle manque, sans en élargir la portée générale.

Limites et objections

La documentation du caractère involontaire des interruptions ajoute une charge administrative. Elle est toutefois largement réalisable à partir des données déjà détenues par le régime, puisque le type de prestation versée est enregistré.

3.6 Proposition 3 - Encadrement du « délai raisonnable » (article 6(5) LAE)

Constat

Le paragraphe 6(4) de la Loi protège le prestataire contre l'obligation d'accepter un emploi nettement inférieur à ses qualifications et à sa rémunération. Le paragraphe 6(5) fait toutefois tomber cette protection après un « délai raisonnable », non défini dans la Loi ni dans le Règlement depuis l'abrogation, en 2016, des critères par catégorie de prestataires.

Concrètement, rien n'empêche qu'un ingénieur ou un technicien spécialisé de 58 ans soit tenu, après quelques mois, d'accepter un poste de premier échelon, alors même que la durée moyenne de sa recherche d'emploi est objectivement supérieure à celle d'un travailleur de 35 ans. Le déclassement ainsi provoqué est difficilement réversible en fin de carrière et se répercute sur les droits à la retraite.

Piste envisagée

Une modification de l'article 9.002 du Règlement sur l'assurance-emploi pourrait être envisagée, afin d'y inscrire l'âge du prestataire parmi les critères d'appréciation du caractère convenable d'un emploi, et pour y prévoir un délai raisonnable prolongé au sens du paragraphe 6(5) lorsque le prestataire est âgé de 55 ans et plus et que l'emploi offert relève d'un genre différent de son occupation ordinaire.

Faisabilité

Le paragraphe 6(5) prévoit déjà la notion de délai raisonnable; il ne s'agit donc pas de créer un droit nouveau mais de préciser par règlement un concept que la Loi laisse ouvert. Le Règlement énumère déjà des critères tenant à la situation personnelle du prestataire, dont son état de santé et ses capacités physiques : l'ajout d'un critère lié à l'âge s'inscrirait dans la même logique. Un précédent direct existe, des critères différenciés par catégorie de prestataires ayant été en vigueur de 2012 à 2016.

Effet attendu

Protéger le capital professionnel accumulé et éviter que le régime lui-même précipite le déclassement qu'il est censé prévenir. L'effet est également budgétaire : un retour à un emploi équivalent produit des cotisations supérieures et un moindre recours ultérieur au régime.

Limites et objections

L'objection principale sera qu'une protection prolongée retarde le retour à l'emploi. La réponse est empirique : dans une conjoncture où le chômage de longue durée touche déjà un chômeur sur quatre, le facteur limitant n'est pas la réticence des prestataires mais la disponibilité d'emplois correspondants. Un encadrement explicite du délai raisonnable produirait par ailleurs un gain de prévisibilité et d'équité pour l'administration comme pour les prestataires, en réduisant l'appréciation discrétionnaire au cas par cas.

3.7 Proposition 4 - Fluidifier la zone grise maladie-invalidité et alléger le fardeau de preuve médicale

Constat

Le problème n'est pas tant la production d'un certificat pour un arrêt maladie ponctuel que la gestion du moment de la conversion entre les prestations de maladie et les prestations régulières. Une personne dont l'état s'améliore lentement, sans être clairement guérie ni clairement invalide, doit répétitivement démontrer sa capacité de travail sans que cette démonstration ne soit jamais définitivement acceptée, ni clairement refusée au profit d'un régime d'invalidité. Le résultat est une succession de refus, sans qu'aucune institution n'assume la transition.

À cela s'ajoute une réalité matérielle : le certificat médical est obtenu aux frais du prestataire (RAE 40(1)), ce qui suppose l'accès à un professionnel de la santé, un obstacle réel pour une partie des personnes vieillissantes. À cela s'ajoute un incitatif structurel mesurable dans les barèmes eux-mêmes. La rente d'invalidité maximale du RPC s'établit à 1 673,24 \$ par mois, contre 1 433,00 \$ pour la pension de retraite maximale à 65 ans et 964,90 \$ pour une rente du RRQ demandée à 60 ans. Ainsi, un prestataire dont la demande d'invalidité est refusée, parce que son état ne franchit pas le seuil de l'invalidité « grave et prolongée » sans pour autant lui permettre de travailler, bascule vers la prestation la plus faible du système, et de façon permanente.

Pistes envisagées

Deux avenues se dégagent de l'analyse :

- Réduire la fréquence des attestations exigées pour les prestataires de 55 ans et plus dont l'incapacité est de nature chronique ou dégénérative, en permettant qu'une attestation

unique couvre la durée probable de l'incapacité plutôt que d'exiger un renouvellement périodique.

- Élargir explicitement l'éventail des professionnels habilités à signer l'attestation et à en documenter le suivi, afin de réduire la dépendance à l'égard d'un médecin de famille. Le régime a déjà procédé ainsi pour les prestations pour proches aidants, en autorisant le personnel infirmier praticien à signer les certificats médicaux.

Faisabilité

Les deux avenues relèveraient du Règlement et des directives administratives de Service Canada. La troisième est plus exigeante, car elle suppose une coordination fédérale-provinciale; elle pourrait néanmoins être amorcée par une entente administrative sans modification législative.

Effet attendu

Réduire les refus produits par la seule configuration institutionnelle, plutôt que par l'état réel du prestataire, et supprimer les interruptions de revenu entre deux régimes.

Limites et objections

Une attestation moins fréquente soulève une préoccupation d'intégrité du régime. Elle peut être encadrée par un mécanisme de révision aléatoire plutôt que par une exigence systématique, approche déjà retenue par Service Canada, qui n'exige plus la transmission systématique du certificat mais le demande sur une base ciblée.

3.8 Proposition 5 - Rétablir un volet d'accompagnement et de requalification dédié

Constat

Les mesures actives d'emploi rejoignent de moins en moins les travailleurs âgés : le nombre de clients de 55 ans et plus aux termes des ententes sur le développement du marché du travail a reculé de 9,7 % selon le RCE 2024-2025. Or, la proposition 3, durée prolongée et délai raisonnable étendu, n'a de sens que si le temps supplémentaire est mis à profit.

Piste envisagée

Un volet dédié aux 55 ans et plus, doté d'un financement stable et pluriannuel et inspiré de l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés, pourrait être rétabli au sein des ententes sur le développement du marché du travail, avec trois ajustements :

- Abandon du critère de taille des collectivités, qui excluait les travailleurs âgés des grands centres alors que le déclassement y est tout aussi documenté;
- Intégration d'un volet santé au travail, visant le maintien de la capacité fonctionnelle et l'adaptation des postes, et non uniquement la formation;

- Assortir le programme d'une obligation d'évaluation avec des indicateurs de résultat publiés (taux de retour en emploi, écart de rémunération à 12 et 24 mois), ce qui faisait défaut aux dispositifs antérieurs.

Faisabilité

- **Un cadre institutionnel déjà en place :** la partie II de la Loi et les ententes sur le développement du marché du travail sont en place. L'admissibilité aux prestations d'emploi a été élargie en 2018 aux chômeurs ayant versé des cotisations minimales au cours d'au moins cinq des dix années précédentes, disposition qui rejoint précisément le profil des travailleurs vieillissants et qui demeure sous-utilisée.
- **Un mécanisme d'aiguillage déjà opérationnel :** L'outil de repérage, de référence et de rétroaction a orienté 44,9 % des demandeurs de la partie I vers des programmes provinciaux et territoriaux en 2024-2025, plus de 674 000 personnes, contre 36,8 % l'année précédente, et près de 60 % des prestataires actifs ont été pris en charge au cours des douze premières semaines de leur période de prestations. Un aiguillage prioritaire des 55 ans et plus vers les services intensifs ne demanderait donc pas de construire un mécanisme : il demanderait d'ajouter un critère à un mécanisme qui fonctionne déjà à grande échelle.
- **Le financement en cours de renouvellement :** Depuis juillet 2025, de nouveaux investissements ont été annoncés dans les EDMT : soutien accru aux travailleurs de l'acier, mesures pour l'industrie du bois d'œuvre, nouveau programme de recyclage professionnel, modernisation du Guichet-Emplois, plateforme nationale de formation en ligne et création d'alliances pour la main-d'œuvre. Ces fonds sont ciblés par secteur, non par âge. La fenêtre pour demander un volet dédié aux travailleurs vieillissants est donc ouverte maintenant, pendant que l'architecture de ces nouveaux programmes se dessine et non dans deux ans, une fois les enveloppes verrouillées.

Retombées budgétaires

Contrairement à la proposition 2, celle-ci ne coûte pas au régime : elle lui rapporte. Les EDMT ont généré en 2024-2025 1,1 milliard de dollars de prestations non versées, soit un rendement de 51 % sur l'investissement, en hausse de 15,7 % par rapport à l'exercice précédent. C'est l'argument à mettre en avant en premier dans tout échange avec une autorité budgétaire.

Effet attendu

Transformation drastique de la durée des prestations en temps de requalification, préserver la capacité fonctionnelle et rendre défendable, sur le plan budgétaire, la prolongation de durée proposée.

Limites et objections

La conception et la mise en œuvre relèveraient des provinces. Le rôle du fédéral se limite au financement et à la reddition de comptes. Toute demande devrait donc être formulée en termes de conditions rattachées aux transferts, non en termes de programme national.

3.9 Piste 7 – Renforcer le soutien à la recherche scientifique sur l'assurance-emploi des travailleurs vieillissants

Constat

Plusieurs pistes précédentes reposent sur des zones de connaissance encore peu développées. L'ampleur réelle de l'épuisement des prestations selon l'âge n'est pas documentée. Les effets d'un allongement de la durée des prestations sur la qualité de l'emploi n'ont pas encore été estimés, et les évaluations économétriques disponibles (IPP, projet pilote n° 15) portent sur la période 2009-2012. Ces lacunes limitent la solidité empirique des pistes de solution.

Piste envisagée

Un soutien à la recherche scientifique portant spécifiquement sur l'assurance-emploi et le vieillissement de la main-d'œuvre pourrait être envisagé, articulé autour de plusieurs axes dont :

- La structuration par âge du taux d'épuisement des prestations ;
- Le suivi de la qualité de l'emploi après un épisode de chômage prolongé chez les 55 ans et plus ;
- L'étude des trajectoires de soins dans la zone grise entre prestations de maladie et régimes d'invalidité, du point de vue des parcours de soins et de l'expérience vécue des prestataires ;
- Désagrégation par âge de la littérature existante sur les effets de la générosité du régime sur l'intensité de recherche d'emploi.

Faisabilité

Plusieurs voies existent déjà pour amorcer cette proposition. Les données administratives nécessaires à la plupart de ces axes existent (Service Canada et Statistique Canada). Le financement pourrait s'appuyer sur les programmes existants du CRSH, sur les IRSC, en partenariat avec des équipes universitaires déjà actives sur les enjeux du vieillissement et du marché du travail. Ce champ ne requiert pas de nouveau véhicule législatif ou réglementaire ; il dépend principalement de l'obtention d'un financement de recherche et d'ententes d'accès aux données.

Effet attendu

Un tel programme renforcerait la base empirique des propositions 3 et 4, dont l'argumentation repose actuellement en partie sur des données partielles ou anciennes, et fournirait les indicateurs nécessaires au suivi proposé à la piste 6. Il produirait également la donnée manquante identifiée comme condition de réussite transversale (section 3.11).

Limites et objections

Un programme de recherche ne produit pas d'effet direct et immédiat sur les prestataires ; son apport est indirect, par le renforcement de l'argumentaire et du suivi des mesures.

L'accès aux données administratives fédérales à des fins de recherche peut par ailleurs être long à négocier, et le financement par voie de subvention est concurrentiel et non garanti. Cette piste devrait donc être menée en parallèle des propositions 1 à 6 plutôt que d'en retarder le dépôt.

3.10 Séquençage et conditions de réussite

Les propositions ne sont pas d'égale difficulté. Un plaidoyer efficace devrait les présenter en trois temps :

- 1- Priorité immédiate (avant le 10 octobre 2026) :** les Propositions 1 et 2 (volet court terme). La fenêtre est étroite mais réelle. Le projet pilote n° 24 devrait faire l'objet d'une décision de reconduction avant cette date, et le ministère a lui-même indiqué que le mécanisme du projet pilote demeure suffisamment souple pour accueillir une prolongation ou de nouvelles mesures comme la reconnaissance de la longévité de cotisation. Une correction du critère de « travailleur de longue date » est la demande la moins coûteuse et la plus techniquement aboutie que puisse porter Action Chômage de Québec.
- 2- Priorité de second rang (horizon 12 à 24 mois) :** Propositions 3 et 4a-b, réalisables par voie réglementaire, ainsi que la proposition 1b sous forme de projet pilote.

Demande de fonds, à porter en continu : La proposition 1a, portant sur l'asymétrie de l'article 8(2), exige un véhicule législatif et ne se réglera pas dans une fenêtre de six mois. Elle apparaît néanmoins comme la demande la mieux fondée juridiquement dans ce rapport, formulable simplement et pertinente à inclure dans tout mémoire déposé à l'occasion d'une consultation sur la modernisation du régime.

Chantier structurel : Propositions 2 (volet législatif), 5c et 6, qui exigent respectivement un projet de loi, une coordination fédérale-provinciale et une négociation budgétaire.

Trois conditions de réussite transversales sont également nécessaires

- **Production de la donnée manquante :** Aucune source publique ne ventile actuellement le taux d'épuisement des prestations par groupe d'âge. Cette statistique, pourtant disponible dans les données administratives du régime, constitue le chaînon manquant de toute la démonstration. Une demande d'accès à l'information ou une demande adressée à la Commission de l'assurance-emploi du Canada pourrait être envisagée.
- **Ancrage dans le cycle de consultation existant :** les consultations sur la modernisation de l'assurance-emploi tenues en 2021 et 2022 servent encore de fondement aux mesures réglementaires actuelles. Y rattacher explicitement les propositions leur donnerait un ancrage institutionnel.

3.12 Limites de la présente analyse

Trois limites doivent être explicitées :

- Absence d'évaluation causale propre : Les corrélations établies entre âge, durée du chômage et couverture ne permettent pas d'attribuer causalement l'appauvrissement observé aux paramètres du régime. Font exception les effets de durée sur l'épuisement, qui reposent sur des évaluations économétriques ministérielles.
- Une question centrale n'a jamais été testée : Aucune évaluation canadienne n'a mesuré si des semaines de prestations supplémentaires améliorent la qualité de l'emploi retrouvé, le salaire, l'adéquation aux compétences, la durabilité ; faute de données sur les revenus d'emploi postérieurs à la demande.
- Portée géographique : Les données de l'assurance-emploi sont fédérales; les données sur les lésions professionnelles mobilisées à la section 2.2 sont québécoises. La comparaison est instructive mais n'autorise pas de généralisation.
- Non-comparabilité interprovinciale des statistiques de bénéficiaires : Les prestations de maternité et parentales relevant du RQAP au Québec et de l'assurance-emploi ailleurs, toute comparaison de la structure par âge des bénéficiaires entre le Québec et les autres provinces est biaisée (section 1.2).
- Nature des instantanés administratifs : Les statistiques hebdomadaires du programme sont des photographies à une date donnée, sensibles aux cycles saisonniers, et ne mesurent ni des flux annuels ni des tendances.

3.13 Conclusion

Les travailleurs de 55 ans et plus ne sont pas exclus de l'assurance-emploi : ils y accèdent mieux que tout autre groupe d'âge. C'est en aval que le régime les abandonne. Il les relâche avant qu'ils aient retrouvé un emploi, ne prévoit rien pour l'espace qui sépare la pleine capacité de l'invalidité reconnue, et laisse le travail à temps partiel éroder silencieusement leur admissibilité future. Quatre corrections principales en découlent.

- Premièrement, corriger l'article 8(2) de la Loi. Celui-ci protège déjà l'historique d'heures de la personne qui cesse complètement de travailler pour des raisons de santé, mais ignore celle qui réduit ses heures pour les mêmes raisons, c'est-à-dire la situation la plus courante en fin de carrière. Le régime protège ainsi le retrait complet et pénalise le maintien partiel en emploi. Y ajouter une prolongation au prorata, et reconnaître par ailleurs la longévité de cotisation dans le calcul de l'admissibilité, éviterait que trente années de contribution soient annulées par douze mois d'heures réduites.
- Deuxièmement, adapter la durée des prestations à la durée réelle du chômage des travailleurs vieillissants, d'abord en pérennisant et en ciblant la mesure des 20 semaines supplémentaires, ensuite en assouplissant le critère de « travailleur de longue date » pour ne plus pénaliser les parcours fragmentés par la maladie, la parentalité ou le travail saisonnier. C'est la seule proposition dont l'effet a déjà été mesuré par le gouvernement : des prolongations comparables ont réduit le taux d'épuisement de 5,3 à 6,4 points de pourcentage, et les prestataires de 55 ans et plus figurent parmi ceux qui utilisent le plus les semaines additionnelles.
- Troisièmement, protéger les travailleurs qualifiés contre le déclassement forcé, en précisant par règlement le « délai raisonnable » que la Loi laisse indéfini, et en assortissant ce délai d'un accompagnement et d'une requalification financés de façon stable.

- Quatrièmement, traiter la zone grise entre maladie prolongée et invalidité, en réduisant la fréquence et le coût des attestations exigées, et en instituant une transition organisée entre les régimes, de manière qu'une personne cesse d'être renvoyée d'un guichet à l'autre au seul motif que son état ne correspond parfaitement à aucune case.
- Aucune de ces corrections ne demande au régime de changer de nature. Chacune lui demande de tenir sa promesse : soutenir un travailleur qui a cotisé, le temps qu'il faut pour qu'il retrouve un emploi équivalent. Pour les travailleurs de 55 ans et plus, ce temps est simplement plus long et c'est là, précisément, que le régime ne suit plus.

Annexe A - Sources principales

Législation et réglementation

- *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 6(4), 6(5), 7, 12, 18, 27, 109.
- *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332, art. 9.001, 9.002, 40(1), 77.996, 77.997, 77.999.
- DORS/2025-115, DORS/2025-150, DORS/2025-205 - projet pilote n° 24.
- DORS/2026-64, *Règlement modifiant le Règlement sur l'assurance-emploi*, enregistré le 30 mars 2026, *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 160, n° 7, 8 avril 2026 (prolongation au 10 octobre 2026; résumé de l'étude d'impact de la réglementation).
- DORS/2016-162 - simplification des exigences en matière de recherche d'emploi et modification de la définition d'emploi convenable.
- DORS/2025-10 - projet pilote n° 23 (crédit de 300 heures).

Rapports gouvernementaux

- Emploi et Développement social Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice financier commençant le 1er avril 2024 et se terminant le 31 mars 2025*, chapitres 1 à 3 et annexes 2 et 7 (publié le 7 mai 2026).

- Emploi et Développement social Canada, *Guide de la détermination de l'admissibilité*, chapitres 9 et 24.
- Emploi et Développement social Canada, *Évaluation 2016 de l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés*.
- Emploi et Développement social Canada, *Évaluation de l'Initiative visant la prolongation des prestations régulières d'assurance-emploi et du projet pilote n° 15 visant l'accroissement des prestations - Rapport final*, SP-1130-12-16F, 2016.
- Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Sommaire du Rapport actuariel 2026 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi*, septembre 2025.
- Emploi et Développement social Canada, *Avis important concernant le maximum de la rémunération assurable pour 2026*.

Données statistiques

- Statistique Canada, *Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi, 2024*, Le Quotidien, 29 octobre 2025, et tableaux 1 à 4.
- Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, diffusions de février, mars, avril et mai 2026.

Statistiques administratives et barèmes

- Emploi et Développement social Canada, *Statistiques sur le programme d'assurance-emploi*, données au 19 juillet 2026 (tableaux 1 à 11 : bénéficiaires actifs et prestations brutes par province ou territoire, groupe d'âge et genre).
- Emploi et Développement social Canada, *Montants maximaux des prestations et données connexes - Régime de pensions du Canada 2025 et Sécurité de la vieillesse, octobre à décembre 2025*.
- Retraite Québec, montants des prestations et données de base 2026 (Régime de rentes du Québec).
- Éducaloi, *L'assurance-emploi*, fiche d'information juridique.

Santé et sécurité du travail

- Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail, travaux sur les lésions avec atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique (période 2010-2012) et sur la durée d'absence des travailleurs de 45 ans et plus.
- Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, fiche sur les travailleurs vieillissants.
- *Canadian Journal on Aging / La Revue canadienne du vieillissement*, examen de la portée sur l'expérience de retour au travail des personnes vieillissantes ayant subi une atteinte à la santé.