

Mémoire au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Examen du régime d'assurance-emploi

Rebâtir en mieux : assurer un régime d'assurance-emploi inclusif, équitable et résilient pour les travailleurs du Canada.



Jerry Dias
Président national

Tel/Tél. : 416.497.4110
Toll-free/Sans frais :
1.800.268.5763
Fax/Téloc. : 416.496.6552

À propos d'Unifor

Unifor est le plus grand syndicat du secteur privé au Canada, représentant plus de 315 000 membres partout au pays et présents dans pratiquement tous les principaux secteurs de l'économie, dont les transports et la logistique, l'aviation et l'aérospatial, l'hôtellerie, les soins de santé, les télécommunications, les mines, la foresterie, le transport ferroviaire, le commerce de détail, la fabrication et plus encore. Le syndicat se fait le défenseur de tous les travailleurs et de leurs droits, autant au Canada qu'à l'étranger, et lutte pour que l'on offre de bons emplois, des salaires équitables, des lieux de travail sains et sécuritaires, ainsi que de bons services publics et de solides programmes de sécurité du revenu et programmes sociaux.

Rebâtir en mieux – La feuille de route d'Unifor

En juin 2020, Unifor a présenté un ambitieux document de politique publique intitulé *La feuille de route d'Unifor pour une relance économique équitable, inclusive et résiliente*, qui a servi de base à sa campagne connexe nationale Rebâtir en mieux¹. Unifor tenait à s'assurer que le gouvernement fédéral, alors qu'il cherchait à se relever et à remettre l'économie sur pied après les ravages de la pandémie, tirerait profit de l'occasion pour bâtir une économie qui augmente la qualité et le niveau de vie de tous les Canadiens, et qui protège mieux les travailleurs lors de toute crise économique ultérieure. Le syndicat a ainsi élaboré une série de recommandations stratégiques concrètes visant à atteindre ces objectifs, dans des domaines clés comme les infrastructures essentielles, la capacité industrielle intérieure, les programmes de soutien aux entreprises, les emplois verts et la sécurité du revenu.

L'un des éléments clés pour rebâtir en mieux consiste à reconstruire le filet de sécurité sociale du Canada qui se dégrade depuis beaucoup trop longtemps. Un filet de sécurité entièrement inclusif exige la mise en œuvre d'un éventail de changements audacieux et complets qui aboutiront à la création de solides programmes de sécurité du revenu qui seront là lorsque les gens en auront le plus besoin.

Unifor estime que des programmes nationaux de sécurité du revenu efficaces doivent protéger tous les travailleurs et reposer sur les principes clés que sont l'universalité, l'accessibilité, l'équité, la justice, la flexibilité, la compassion et la simplicité. Sans compter que, comme l'a démontré notre expérience avec la COVID-19, ils doivent également être résilients et fiables.

Ces principes ont été mis en pratique lorsque le gouvernement fédéral a créé la Prestation canadienne d'urgence (PCU) et, par la suite, lorsque les changements temporaires à l'assurance-emploi (AE) ont été introduits, notamment la réduction des heures pour l'admissibilité, l'établissement d'un niveau de prestations de base et l'élimination des périodes d'attente, le tout pour assurer la protection d'un plus grand nombre de travailleurs. Comme prévu, l'AE a été grandement mise à profit, couvrant près de 75 % des personnes sans emploi (80 % des travailleuses sans emploi) en novembre 2020². Plus récemment, l'adoption du projet de loi C-24 par le gouvernement fédéral, en mars 2021, a permis l'augmentation temporaire du nombre de semaines de prestations pour les travailleurs sans emploi (jusqu'à un maximum de 50 semaines) et l'amélioration de l'accès aux prestations spéciales d'AE pour les travailleurs autonomes³.

Il est clair que l'AE doit revenir à ses racines, c'est-à-dire un régime d'aide sociale facile à comprendre, accessible et inclusif fondé sur la sécurité économique et non les principes actuariels.

Les récentes modifications apportées à l'AE par le gouvernement fédéral ont suscité beaucoup d'optimisme quant à la possibilité de réformer définitivement le régime d'AE du Canada pour le bien des travailleurs, et ce, très bientôt. Alors que le marché du travail canadien devient de plus en plus précaire et que l'avenir professionnel des gens est incertain, le besoin d'un système d'AE plus robuste n'a jamais été aussi grand. À la lumière du besoin

¹ <https://rebatirenmoins.unifor.org/>

² <https://www.unifor.org/fr/blogue/alors-que-la-pandemie-fait-rage-il-que-la-pandemie-fait-rage-il-est-temps-de-reformer-l-assurance-emploi-pour-de-bon>

³ <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/un-meilleur-soutien-aux-travailleurs-et-a-leur-famille-grace-a-l-adoption-de-la-loi-sur-l-assurance-emploi-et-a-l-entree-en-vigueur-du-reglement-sur-les-prestations-de-la-relance-854186982.html>

immédiat d'une réforme permanente du régime d'AE, Unifor soumet les recommandations provisoires ci-dessous au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, afin qu'elles soient intégrées dans le rapport sur l'examen du régime d'assurance-emploi.

RECOMMANDATIONS

- 1) **Améliorer l'accessibilité de l'AE en remplaçant la norme variable d'admissibilité (NVA) par une norme d'admissibilité normalisée de 360 heures dans l'ensemble du Canada et en fondant les heures et la durée d'admissibilité des demandes existantes sur la période la plus favorable.**

Les règles d'admissibilité aux prestations régulières de l'AE et la NVA exigent entre 420 et 700 heures d'emploi assurable. La NVA dépend actuellement du taux de chômage dans la région où réside le demandeur. Une approche plus équitable et cohérente consisterait à uniformiser la norme d'admissibilité à 360 heures pour tous les chômeurs du Canada.

- 2) **Éliminer l'affectation des indemnités de départ, y compris l'affectation des indemnités de cessation d'emploi et primes de départ au début d'une demande d'AE, et supprimer les mesures de récupération de l'aide sociale.**

L'une des mesures les plus punitives du système d'AE canadien est l'affectation des indemnités de cessation d'emploi et primes de départ au début d'une demande d'AE. Cette mesure ne tient aucunement compte de l'objectif propre à ces indemnités, c'est-à-dire compenser les coûts d'adaptation lorsque les travailleurs doivent chercher un nouvel emploi. Les indemnités de cessation d'emploi et primes de départ, ainsi que les versements d'aide sociale, font office d'amortisseurs pour les travailleurs mis à pied. Ceux-ci devraient donc pouvoir recevoir tout ce qui leur est dû sans pénalité ni mesure de récupération.

- 3) **Collaborer avec les ministères fédéraux concernés pour s'assurer que tous les travailleurs migrants du Canada ont un accès complet aux prestations régulières et spéciales d'AE, aux permis de travail ouverts et au statut d'immigrant permanent.**

Les règlements et barrières administratives actuels restreignent la capacité des travailleurs migrants⁴ à accéder aux prestations d'AE. Les exigences préalables des programmes existants, notamment la possession d'un permis de travail valide et d'un numéro d'assurance sociale, ou encore l'obligation de rester au Canada tout en étant disponible et en cherchant activement du travail, ont des répercussions négatives sur leur admissibilité.

En outre, les règlements discriminatoires mis en place par le gouvernement fédéral depuis 2012 refusent aux travailleurs migrants l'accès aux prestations parentales de l'AE. Pour assurer aux travailleurs migrants le plein accès aux prestations régulières et spéciales de l'AE, une bonne collaboration interministérielle est nécessaire, et ce, afin de faciliter la formation adéquate du personnel, l'octroi de permis de travail ouverts et l'accès au statut d'immigrant permanent pour tous les migrants au Canada.

- 4) **Élargir l'accès à l'AE pendant les conflits de travail, y compris pendant un lock-out.**

Le libellé actuel de la *Loi sur l'assurance-emploi* stipule que, si un prestataire perd son emploi ou est incapable de reprendre son emploi en raison d'un arrêt de travail attribuable à un conflit de travail, il n'est pas autorisé à

⁴ Bien que nous considérons les travailleurs migrants comme ceux qui arrivent par l'intermédiaire de programmes fédéraux comme le Programme d'aides familiaux, le Programme des travailleurs agricoles saisonniers et le Programme des travailleurs étrangers temporaires, nous reconnaissons également d'autres catégories de travailleurs migrants, à savoir les étudiants internationaux, les demandeurs d'asile et les travailleurs sans papier, qui font face à leurs propres difficultés d'accès à l'AE, que le gouvernement fédéral doit traiter.

recevoir des prestations jusqu'à la fin de l'arrêt de travail ou jusqu'au jour où il occupe régulièrement un autre emploi assurable, selon la première éventualité⁵. Récemment, les membres d'Unifor ont dû faire face à plusieurs conflits de travail, initiés par un lock-out de l'employeur et, dans certains cas, aggravés par l'embauche, par l'employeur, de travailleurs de remplacement. Les travailleurs en lock-out subissent une perte de revenus sans qu'ils aient quoi que ce soit à y voir, et font généralement face à des conflits prolongés. Cette iniquité a été soulignée dans le cadre de décisions de tribunaux et devrait être corrigée en permettant aux travailleurs engagés dans un conflit de travail dû à un lock-out de l'employeur d'être admissibles aux prestations d'AE. L'accès aux prestations spéciales de l'AE pendant un conflit de travail devrait en outre être réitéré. De plus, les règles de l'AE exigent qu'à la fin d'un arrêt de travail, la production et l'emploi atteignent 85 % des niveaux antérieurs au conflit pour que les travailleurs puissent recevoir des prestations d'AE. Les travailleurs devraient pouvoir être admissibles à l'AE dès la fin d'un arrêt de travail s'ils demeurent au chômage.

5) Supprimer définitivement le délai d'attente d'une semaine pendant lequel aucune prestation n'est versée.

Dans le cadre de sa réponse à la pandémie et en raison de la nécessité pour les travailleurs sans emploi d'accéder rapidement à un soutien financier, le gouvernement a temporairement éliminé la période d'attente d'une semaine pour tous les demandeurs d'AE le 27 septembre 2020. L'élimination de la période d'attente a constitué une étape importante pour assurer la sécurité du revenu, surtout pour les personnes les plus vulnérables au tout début d'un licenciement. Le maintien de cette mesure est essentiel à la modernisation du régime d'AE.

6) Prolonger la durée des prestations jusqu'à 50 semaines dans toutes les régions du pays.

Afin d'offrir aux travailleurs la certitude de revenu dont ils ont besoin si leur emploi est touché par la COVID-19, le gouvernement a augmenté le nombre maximal de semaines de prestations régulières d'assurance-emploi auxquelles les travailleurs ont droit. Par conséquent, les travailleurs qui soumettent une demande de prestations régulières d'AE peuvent maintenant avoir accès à un maximum de 50 semaines de prestations, et ce, pour les demandes établies entre le 27 septembre 2020 et le 25 septembre 2021⁶. La prolongation de la durée des prestations améliorerait la sécurité du revenu des prestataires qui, autrement, devraient se tourner vers divers autres programmes provinciaux d'aide sociale une fois leur période de prestations écoulée.

7) Prolonger la durée des prestations de maladie de l'AE jusqu'à 50 semaines, explorer les moyens de créer une plus grande souplesse dans l'offre des prestations et encourager les programmes de congé de maladie en milieu de travail offerts par l'employeur.

Comme l'indique la recommandation du Congrès du travail du Canada au sujet des prestations de maladie de l'AE, une grande partie de la main-d'œuvre canadienne n'a pas accès à une assurance invalidité privée ou à un congé de maladie payé par l'employeur. La maladie et les blessures peuvent entraîner des difficultés financières et une désorganisation du marché du travail. Historiquement parlant, la législation canadienne n'offre qu'une définition extrêmement restreinte de l'invalidité et ne permet pas aux Canadiens aux prises avec des invalidités épisodiques d'entrer dans le moule de cette définition. Emploi et Développement social Canada (EDSC) devrait entreprendre un examen approfondi de la façon dont les invalidités épisodiques s'insèrent dans le cadre actuel des prestations de maladie de l'AE, et mettre au point des mécanismes pour en faciliter l'accès. Enfin, l'idée d'un Programme de

⁵ Gouvernement du Canada, *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fr/lois/E-5.6/page11.html>

⁶ Gouvernement du Canada, *Un meilleur soutien aux travailleurs et à leur famille grâce à l'adoption de la loi sur l'assurance-emploi et à l'entrée en vigueur du règlement sur les prestations de la relance* : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/nouvelles/2021/03/c-24-royalassent.html>

réduction du taux de cotisation devrait être réétudiée afin d'inciter davantage les employeurs à établir des régimes de protection en cas de maladie en milieu de travail et de freiner le déclin de la participation au régime⁷.

- 8) **Éliminer la limite de 50 semaines applicable à la combinaison des prestations spéciales et des prestations de chômage, et prolonger la période de référence et de prestations jusqu'à au moins 104 semaines.**

Les règles actuelles de l'AE ne permettent pas de combiner les prestations spéciales (prestations de maternité, parentales, de maladie ou de soins des autres) et les prestations de chômage jusqu'à un maximum de 50 semaines, même si ces congés sont liés à des motifs protégés en vertu de la législation sur les droits de la personne. La limite de 50 semaines pour ces prestations combinées devrait être éliminée. Les règles de l'AE devraient en outre prolonger la période de prestations et la période de référence jusqu'à au moins 140 semaines. Ceci permettrait à tous les travailleurs d'être admissibles à des prestations de chômage fondées sur les mêmes heures travaillées que celles utilisées lors de la demande de prestations spéciales.

- 9) **Garantir un plancher minimum de 500 \$ pour les prestations d'AE pour les personnes seules, avec ajustement pour les familles.**

Le système de sécurité du revenu du Canada doit faire en sorte qu'aucune personne ou famille ne vive avec un revenu inférieur au point de référence établi pour la PCU, en assurant une prestation individuelle minimale de 500 \$, ajustée pour les personnes ayant une famille à charge. Ce nouveau précédent est d'une importance capitale tant pour l'accès des demandeurs que pour les objectifs plus larges de stabilisation économique.

- 10) **Augmenter le taux de remplacement du revenu à 75 % des gains antérieurs, contre 55 % à l'heure actuelle.**

Le taux de remplacement actuel des prestations d'AE, fixé à 55 %, est le plus bas jamais observé et ne permet pas à de nombreuses personnes d'avoir un revenu suffisant pour vivre, ce qui oblige certaines d'entre elles à occuper plusieurs emplois de survie à temps partiel. L'augmentation du salaire de remplacement d'AE au taux ciblé de 75 % servira de stabilisateur de revenu supplémentaire pour les travailleurs qui ont besoin de soutien, et facilitera la transition vers le retour au travail.

- 11) **Améliorer l'Allocation canadienne pour la formation afin de renforcer l'apprentissage tout au long de la vie.**

Afin d'assurer le succès de la transition vers les secteurs émergents, les travailleurs devront avoir accès à des prestations de formation améliorées et du soutien ciblé, en plus de bénéficier de la mobilité nécessaire pour apporter leurs compétences et leur certification là où elles sont demandées. Unifor recommande d'améliorer l'Allocation canadienne pour la formation en assurant son accessibilité universelle (supprimer les limites d'âge et de revenu), en permettant les versements à l'avance (plutôt que sous forme de crédit d'impôt), en augmentant le taux de remplacement du revenu à 85 %, en prolongeant la durée de versement jusqu'à un maximum de 16 semaines et en rendant l'Allocation accessible sur-le-champ.

⁷ Earncliffe Strategy Group, *Politiques des prestations de maladie de l'assurance-emploi*, rapport de 2019 de la Table ronde plurilatérale sur les politiques, 2020 :

<https://cdn.cancer.ca/-/media/files/get-involved/advocacy/what-we-are-doing/ei-sickness-benefits/employment-insurance-sickness-benefit-policy-fr.pdf?rev=d741594624e5444da2ab701d9d6b5a32&hash=8E20F8445159799F0C3D73545CE52236>

12) **Encourager l'adoption de régimes de prestations supplémentaires de chômage (PSC) sur le lieu de travail.**

Les régimes de prestations supplémentaires de chômage enregistrés par Service Canada constituent un outil important, mais sous-utilisé, pour offrir une sécurité du revenu supplémentaire et un remplacement des gains (jusqu'à un maximum de 95 %) aux travailleurs confrontés à des arrêts de travail temporaires et à ceux qui suivent une formation. Unifor recommande qu'EDSC encourage la mise en œuvre de régimes enregistrés de PSC en accordant aux parties à ces régimes une exonération des cotisations à l'AE, proportionnelle à l'importance des prestations supplémentaires versées aux travailleurs mis à pied.

13) **Rétablir les contributions fédérales.**

Actuellement, le système d'AE du Canada est financé, exclusivement, par les cotisations des employeurs et des employés. Cette situation est contraire aux accords de financement établis avant les années 1990. Unifor recommande un examen financier complet du programme d'AE et le rétablissement des contributions fédérales.

14) **Entreprendre immédiatement une consultation exhaustive plurilatérale sur l'augmentation de la couverture de l'AE et le financement des prestations d'AE, afin d'inclure les travailleurs autonomes, les pigistes, les entrepreneurs indépendants et les travailleurs à la demande.**

La pandémie a mis en évidence la nécessité d'une modernisation stratégique du système d'AE, et l'exigence, pour ce système, d'être élargi pour mieux refléter les réalités des travailleurs autonomes, des pigistes, des entrepreneurs indépendants et des travailleurs à la demande, c'est-à-dire ceux qui, historiquement, s'en sont vus refuser l'accès. Les experts estiment que la PCU, qui a permis de soutenir 9 millions de Canadiens pendant la pandémie, a connu un tel succès parce qu'elle a été conçue intentionnellement pour inclure tous les types de travailleurs⁸.

⁸ Jolson Lim, *The CERB is over, but experts say it could shape future policy* : <https://ipolitics.ca/2020/09/29/the-cerb-is-over-but-experts-say-it-could-shape-future-policy/> cope343