

Recommandations sur la réforme de l'assurance-emploi

aux fins de l'examen du régime d'assurance-emploi

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

Le 9 avril 2021



Introduction

Le programme de l'assurance-emploi est un programme de soutien du revenu extrêmement important pour les travailleurs et un stabilisateur automatique indispensable pour l'économie canadienne.

Cependant, la pandémie de la COVID-19 a révélé à quel point les transformations au niveau du travail et de l'emploi et les réformes du programme de l'assurance-emploi ont miné la capacité de l'assurance-emploi à protéger les revenus des chocs de chômage et à soutenir la demande globale dans un cadre de ralentissement économique sévère. Des mesures de soutien du revenu extraordinaires et improvisées étaient nécessaires, en cas d'urgence, pour corriger les lacunes désormais évidentes du programme de l'assurance-emploi.

La prise en compte des disparités et des besoins non comblés de l'assurance-emploi ne peut donc plus être reportée. Deux décennies après le tournant du millénaire, le discours du Trône du gouvernement a conclu que « cette pandémie a démontré que le Canada a besoin d'un régime d'assurance-emploi adapté au XXI^e siècle ». Nous ne pourrions être plus d'accord.

En réclamant une réforme de l'assurance-emploi, les syndicats et les défenseurs des travailleurs défendent depuis longtemps les principes :

- d'une couverture universelle;
- de l'accessibilité;
- de l'adéquation des prestations;
- de la durabilité;
- d'une gouvernance responsable;
- d'une absence de discrimination envers les femmes, les travailleurs à faible revenu occupant des emplois atypiques et précaires, les travailleurs racialisés, les travailleurs migrants et les travailleurs membres de la communauté LGBTQI+.

Il est évident depuis un certain temps que le programme de l'assurance-emploi contrevient à ces principes. La pandémie a révélé bon nombre de ces lacunes, et l'intervention d'urgence du gouvernement fédéral a également montré la promesse d'une action concertée pour combler bon nombre des lacunes du programme d'assurance-emploi.

Bien que des améliorations immédiates puissent être apportées pour améliorer l'accès et les montants de prestations, comme l'a démontré la réponse à la pandémie de coronavirus, une révision complète, ouverte et participative du programme d'assurance-emploi est échue. Un examen approfondi est important pour aborder convenablement bon nombre des caractéristiques interactives du programme, ainsi que les concessions qui peuvent être nécessaires entre divers objectifs.

Nous recommandons que la Commission de l'assurance-emploi reçoive le mandat de procéder à une révision complète du programme d'assurance-emploi, avec un échéancier pour soumettre au gouvernement des recommandations de changements administratifs et autres.

Recommandations sur la réforme du régime d'assurance-emploi

1. Établir une norme d'admissibilité nationale unique égale au moins de 360 heures ou 12 semaines d'emploi assurable

Les changements dans le domaine du travail et de l'emploi ainsi que la restriction de l'accès ont sérieusement restreint la capacité du programme d'assurance-emploi à maintenir les revenus des chômeurs en période de crise du chômage. Les réformes des années 1990 au programme d'assurance-emploi, qui ont remplacé les semaines de travail par des heures de travail comme critère d'admissibilité tout en augmentant considérablement les exigences en matière de temps de travail, étaient discriminatoires à l'égard des femmes, qui travaillent de manière disproportionnée à temps partiel et de courtes semaines de travail dans des secteurs comme le commerce de détail, l'hébergement et la restauration situés dans les grands centres urbains à faible taux de

chômage. L'adoption d'un seuil d'admissibilité hybride égal au moindre de 360 heures ou 12 semaines d'emploi assurable remédierait en grande partie à cette discrimination.

2. Augmenter les niveaux de prestations à au moins 60 % des gains normaux, en utilisant les 12 meilleures semaines des travailleurs, et relever le plafond des gains assurables

Le taux actuel de remplacement des prestations d'assurance-emploi de 55 % ne fournit pas un revenu suffisant pour beaucoup des personnes. Le taux de remplacement des prestations était à un moment donné de 66,6 % pour les demandeurs individuels et de 75 % pour les demandeurs avec personnes à charge. Les réformes du régime d'assurance-emploi des années 1990 ont réduit le taux des prestations; le niveau du maximum de la rémunération assurable a aussi été réduit, puis gelé pendant une décennie. De nos jours, les prestations d'assurance-emploi maximales équivalent à peu près au revenu d'un travailleur à temps plein touchant le salaire minimum en Ontario –, mais les personnes qui touchent le salaire minimum reçoivent elles-mêmes bien moins que les prestations maximales. Les prestations d'assurance-emploi maximales pour les chômeurs hautement qualifiés (et à revenu plus élevé) ont une valeur et un attrait limités. À l'autre extrémité de l'échelle de rémunération, les prestations d'assurance-emploi sont souvent trop faibles pour que les travailleurs moins qualifiés et moins bien payés puissent survivre.

3. Assurer jusqu'à 50 semaines de prestations d'assurance-emploi, dans toutes les régions

Plutôt que de réduire les dépenses en obligeant les prestataires à occuper un emploi disponible le plus tôt possible, il faut faire en sorte que la durée des prestations d'assurance-emploi contribue à la recherche d'emploi, favorise une redistribution efficace de la main-d'œuvre et encourage des jumelages d'emplois de haute qualité.

4. Prolonger la durée des prestations de maladie de l'assurance-emploi à 50 semaines et faciliter l'accès pour les travailleurs atteints d'une maladie chronique et récurrente

Le maximum de 15 semaines des prestations de maladie de l'assurance-emploi est trop bas pour de nombreux travailleurs; plus du tiers des demandes de prestations de maladie de l'assurance-emploi utilisaient le nombre maximal de 15 semaines de prestations de maladie. De plus, les femmes et les prestataires plus âgés sont plus susceptibles que les hommes et les jeunes prestataires d'utiliser le nombre maximal de semaines de maladie. Le gouvernement devrait aussi examiner la façon dont les invalidités temporaires s'intègrent dans le cadre actuel des prestations de maladie de l'assurance-emploi et trouver des mécanismes pour en faciliter l'accès.

5. Abolir la limite de 50 semaines des prestations spéciales et des allocations de chômage combinées

Les règles de l'assurance-emploi limitent la combinaison des prestations spéciales (maternité, parentales, maladie ou soins aux autres) et des prestations de chômage à un maximum de 50 semaines. Étant donné que les femmes, avec leur fardeau disproportionné de prise en charge des soins, réclament la majorité des prestations spéciales, la limite de 50 semaines sur les prestations spéciales et les prestations de chômage combinées a plus d'impact négatif sur les femmes que sur les hommes.

6. Limiter l'exclusion « démission-congédiement » à un maximum de trois semaines et éliminer l'exclusion du fait de quitter un emploi pour fréquenter une école

À la suite des réformes des années 1990, les règles de l'assurance-emploi en matière de départ volontaire sont devenues beaucoup plus restrictives qu'elles ne l'étaient auparavant. Les travailleurs qui quittent volontairement leur emploi ou qui sont licenciés à la suite d'une faute grave sont complètement exclus des prestations régulières. Depuis la fin des années 1980, la proportion de chômeurs recevant des prestations d'assurance-emploi est passée de plus de 80 % à moins de 40 % aujourd'hui. Plus de la moitié de cette baisse était attribuable à des changements aux règles de

l'assurance-emploi restreignant l'accès, disqualifiant principalement les travailleurs qui quittent leur emploi ou qui sont licenciés.

7. Créer un plancher des prestations vivable pour les prestataires individuels à faible revenu

La combinaison d'un taux de remplacement de 55 % et de faibles revenus signifie que de nombreux travailleurs à faible revenu qui ont droit à l'assurance-emploi peuvent s'attendre à des prestations trop maigres pour vivre. Cela crée un problème d'accès à l'assurance-emploi, beaucoup de personnes seront même dissuadées de faire une demande d'assurance-emploi.

8. Éliminer la disposition de récupération des sommes de séparation

Les indemnités de vacances, de licenciement et de cessation d'emploi ne doivent pas être considérées comme des gains. Retirer les indemnités de cessation d'emploi de l'équation améliorera l'efficacité administrative et les normes de service et fera chuter les demandes de réexamen, comme en témoigne le résultat des mesures temporaires prises en réponse à la pandémie.

9. Améliorer les règles du Programme du travail pendant une période de prestations afin que les prestations ne soient pas récupérées sur le premier dollar gagné

Compte tenu des faibles revenus et des prestations proportionnellement faibles pour les travailleurs au salaire minimum et les travailleurs à faible revenu, les règles relatives au travail pendant une période de prestations devraient tenir compte de l'importance vitale de revenus, même modestes, pour les prestataires à faible revenu. Les règles devraient privilégier les revenus d'emploi initiaux, en protégeant les prestations contre la disposition de récupération jusqu'à ce qu'un seuil minimum soit atteint.

10. Améliorer la gouvernance du programme de l'assurance-emploi en incluant les partenaires sociaux et en rétablissant le pouvoir décisionnel des commissaires de l'assurance-emploi

La mise à l'écart des commissaires dans l'administration et la prise de décisions du programme d'assurance-emploi a atteint un point où, trop souvent, les commissaires ne peuvent plus s'attendre à la responsabilité des administrateurs du programme d'assurance-emploi, y compris l'accès en temps opportun à l'information. Cela a pour effet de mettre à l'écart les cotisants à l'assurance-emploi, les travailleurs et les entreprises, les principaux partenaires du marché du travail représentés par les commissaires et de compter sur leur capacité de surveiller l'administration des programmes.

11. Élargir la base du programme d'assurance-emploi en prenant en compte les erreurs de classification des employeurs

Comme l'a souligné le discours du Trône de septembre 2020, l'assurance-emploi doit être mise à jour pour répondre aux besoins des travailleurs autonomes et des travailleurs à la pique. De plus en plus souvent, des employés sont classifiés à tort comme des entrepreneurs indépendants ou des travailleurs autonomes. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour tenir compte des ententes sur le travail à la demande électronique et durcir les conséquences en matière de conformité fiscale pour les employeurs qui contournent les règles sur l'assurance-emploi et les retenues sur la paie, en particulier en ce qui concerne les « travailleurs indépendants » dans le secteur de la construction et de la fabrication et les travailleurs à la pique dans le secteur des services commerciaux, ainsi que pour les abus généralisés dans le secteur des agences d'aide temporaire.

12. Rétablir l'accès des travailleurs migrants aux prestations parentales et supprimer les restrictions à l'accès des migrants aux prestations régulières

Les travailleurs migrants au Canada paient des primes d'assurance-emploi, tout comme le font les citoyens canadiens et les résidents permanents. Entre 2004 et 2012, les travailleurs migrants travaillant au Canada dans le cadre du Programme des

travailleurs étrangers temporaires (PTET) et du Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) ont pu toucher des prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi. En décembre 2012, le gouvernement conservateur a modifié le *Règlement sur l'assurance-emploi* afin de refuser, réellement, à ces travailleurs l'accès aux prestations spéciales d'assurance-emploi, ce qui était arbitraire, inutile et punitif. Le gouvernement devrait immédiatement rétablir l'accès à ces avantages indispensables pour lesquels les travailleurs migrants paient. Il devrait également réformer les programmes du PTET et du PTAS pour alléger les restrictions à l'accès des travailleurs migrants aux prestations régulières d'assurance-emploi.

13. Permettre l'accès aux prestations d'assurance-emploi dans un plus grand nombre de cas ayant trait à des conflits de travail

En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, une fois qu'un prestataire a perdu ou est incapable de reprendre son emploi pour des raisons liées à un conflit de travail, il est exclu des prestations. Cependant, il arrive souvent, lors d'un lock-out, que les activités en milieu de travail se poursuivent avec des travailleurs de remplacement. Les travailleurs en lock-out subissent des pertes de revenus sans aucune faute de leur part et doivent quand même remplacer les revenus perdus, tandis que leurs employeurs peuvent exercer leurs activités à un coût limité. Cette inégalité devrait être corrigée en permettant aux travailleurs d'être admissibles aux prestations d'assurance-emploi lorsqu'ils sont en lock-out et qu'il n'y a pas d'arrêt de travail. L'accès aux prestations spéciales d'assurance-emploi pendant un différend devrait également être réaffirmé.

L'assurance-emploi exige une reprise de 85 % de la production ou du service avant que les travailleurs qui n'ont pas été rappelés puissent recevoir des prestations d'assurance-emploi. Les travailleurs devraient pouvoir être admissibles à l'assurance-emploi à la fin d'un conflit de travail si l'employeur est incapable de reprendre tout le monde au travail après le règlement du conflit et qu'une nouvelle convention collective a été ratifiée.

14. Réexaminer les raisons de refus des prestations régulières aux enseignants sous contrat à durée déterminée pour les périodes pendant lesquelles ils n'enseignent pas

Bien que contribuant à l'assurance-emploi, les enseignants suppléants ou à temps partiel et les nouveaux enseignants sous contrat à durée déterminée ont du mal à toucher des prestations une fois leur contrat terminé à la fin de l'année scolaire. Si ces enseignants signent immédiatement un contrat de session d'automne pour un emploi d'enseignant et une rémunération à compter de septembre, ils ne sont pas admissibles aux prestations régulières durant les mois d'été au cours desquels ils n'enseignent pas, même s'ils sont disponibles pour un travail autre que l'enseignement. Cet aspect devrait être examiné dans le cadre de la réévaluation globale du programme d'assurance-emploi.

Le tout respectueusement soumis,

Hassan Yussuff, président
Congrès du travail du Canada

hbb:cope*225