

Syndicat canadien de la fonction publique

Mémoire présenté 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

9 avril 2021

Comptant plus de 700 000 membres, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est le syndicat le plus important au Canada. Les membres du SCFP sont très fiers de fournir des services de qualité dans les collectivités canadiennes. Ils travaillent dans toutes sortes de secteurs d'activités, dont les soins de santé, l'éducation, l'administration municipale, les bibliothèques, les universités et les collèges, les services sociaux, les services publics, les services d'urgence, les services de transport et les transports aériens.

Nous remercions le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de nous donner l'occasion de contribuer à son examen du régime d'assurance-emploi (AE). Les aides au revenu et à la formation pour les travailleurs sans emploi, malades ou qui prennent soin d'un être cher font partie intégrante de toute économie humaine, et elles constituent d'importants stabilisateurs économiques en période de récession ou de difficultés économiques. Pourtant, depuis des années, l'AE ne répond pas aux besoins des travailleurs, car elle exclut un trop grand nombre de personnes à qui ce programme est destiné et fournit trop peu de soutien à bien d'autres.

Fournir aux travailleurs canadiens un soutien du revenu adéquat et corriger le régime d'AE déficient aidera les Canadiens à surmonter le reste de la pandémie de COVID-19 et à jeter les bases d'une reprise plus rapide.

Réponse à la pandémie de COVID-19

Bien que le gouvernement fédéral ait rapidement pris des mesures tout à fait louables pour mettre en place des solutions de rechange au régime d'AE et pour y apporter des améliorations temporaires, il faut encore fournir aux travailleurs touchés par la pandémie le soutien nécessaire.

Retour au travail et recherche d'emploi

Le retour aux prestations d'AE et la création des nouvelles prestations canadiennes de relance économique en septembre 2020 ont contraint certains travailleurs plus vulnérables face à la COVID-19 à choisir entre mettre leur santé en péril ou perdre entièrement leur revenu. De nombreuses conventions collectives exigent que les rappels se fassent en fonction de l'ancienneté. Un travailleur ne peut refuser un rappel et continuer à toucher des prestations, même si l'employeur ne rappelle pas tous ses employés. Par conséquent, un travailleur qui est plus vulnérable en raison de son âge ou de son état immunitaire ne peut pas permettre à un collègue plus jeune et en meilleure santé de reprendre le travail à sa place sans sacrifier ses prestations.

De plus, les travailleurs immunodéprimés qui doivent quitter leur domicile pour se rendre sur un lieu de travail physique ne peuvent rester à la maison et toucher des prestations que si leur employeur accepte de les mettre en congé ou de les licencier. Il est donc très inéquitable que, en fonction des décisions de leur employeur et non de leur situation personnelle, certains travailleurs vulnérables aient accès à des prestations alors que d'autres n'y ont pas accès.

Recommandations :

1. Permettre aux travailleurs de se porter volontaires pour demeurer mis à pied et continuer à recevoir des prestations d'AE et des prestations canadiennes de relance économique.
2. Permettre aux travailleurs de recevoir les prestations canadiennes de relance économique s'ils ont un certificat médical attestant qu'ils sont immunodéprimés et qu'ils courent un risque accru important de morbidité ou de mortalité en raison de la COVID-19.

Formation

Il y a actuellement des travailleurs dans des secteurs comme le transport aérien qui ont été décimés par la COVID-19 qui ne peuvent accéder à de la formation. Ils sont employés, mais inactifs parce que leur employeur a choisi de participer au programme de la Subvention salariale d'urgence du Canada. Si ces

travailleurs choisissent de quitter leur poste pour suivre une formation en vue de faire carrière dans un autre domaine, ils ne seront pas admissibles aux prestations régulières d'AE et ne pourront pas avoir accès aux programmes de formation de l'AE, car ils seront considérés comme ayant volontairement quitté leur emploi.

Ces secteurs ne reviendront pas à la normale de sitôt. À long terme, il serait préférable pour notre économie et plus rentable pour les budgets fédéraux d'aider ces travailleurs à accéder à de la formation maintenant, afin de les aider à retrouver un emploi à temps plein dans de nouveaux secteurs.

De plus, la durée de la prestation actuelle de soutien à la formation de l'AE est trop courte pour donner accès à une formation significative. Elle devrait être prolongée d'au moins 26 semaines afin d'accroître le nombre d'inscriptions à des programmes qui permettent d'acquérir des compétences certifiées dans des domaines où la demande est forte.

Recommandations :

3. Permettre aux travailleurs qui ont quitté volontairement leur emploi pour suivre une formation d'avoir accès aux prestations régulières de l'AE et aux programmes de formation financés par l'AE.
4. Prolonger la prestation de soutien à la formation de l'AE d'au moins 26 semaines.

Soutien de Service Canada

Beaucoup de nos membres ont exprimé leur frustration quant à la difficulté d'obtenir des renseignements précis de la part de Service Canada tout au long de la pandémie. Même si nous comprenons que les programmes évoluaient très rapidement et que les employés de Service Canada avaient une foule de nouvelles informations à assimiler, ces changements ont parfois causé de gros maux de tête aux travailleurs qui essayaient de déterminer quelles étaient leurs options et à quels programmes ils étaient admissibles. Les membres ont indiqué qu'ils recevaient des renseignements différents chaque fois qu'ils parlaient à Service Canada.

Les employeurs, quant à eux, ne comprenaient pas toujours quelles étaient leurs obligations, en particulier lorsque les travailleurs devaient passer d'un type de prestation à un autre, comme passer de la subvention salariale au congé parental.

Ces derniers mois, la situation s'est améliorée grâce à l'organisation de webinaires pour les secteurs les plus touchés et à la mise en place de lignes téléphoniques réservées aux travailleurs de certains secteurs, comme le transport aérien. Le SCFP recommande que, lors des prochaines situations d'urgence, Service Canada soit plus proactif en informant les travailleurs des secteurs durement touchés des règles en vigueur, qu'il mette en place des lignes téléphoniques spéciales pour certains secteurs comme l'aviation ou la pêche, où les règles de calcul de l'admissibilité à l'AE sont différentes.

Recommandations :

5. Service Canada devrait lancer des campagnes d'information proactives auprès des secteurs les plus touchés lors de situations d'urgence.
6. Service Canada devrait mettre en place des lignes téléphoniques réservées aux travailleurs des secteurs qui ont des règles d'AE différentes, comme l'aviation et la pêche.

Prestations de maladie

Même en temps normal, 15 semaines de prestations de maladie, ce n'est tout simplement pas suffisant. Un nombre important de travailleurs épuisent la totalité des prestations de maladie avant d'avoir terminé leur traitement ou de s'être suffisamment rétablis pour reprendre le travail, mais ils n'ont pas accès aux prestations d'invalidité de longue durée au travail et ne sont pas admissibles à la prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada.

Les syndicats, les centres d'appui aux travailleurs, les organismes œuvrant pour les personnes handicapées et les organismes de soins de santé se sont unis pour réclamer 50 semaines de prestations —

de maladie. La Chambre des communes a voté à l'unanimité en faveur de la prolongation des prestations de maladie à 50 semaines. Le gouvernement libéral s'est engagé à prolonger les prestations de maladie d'au moins 26 semaines.

L'inaction du gouvernement à un moment où de nombreux Canadiens malades sont sans soutien du revenu en raison de la pandémie de COVID-19 est tout simplement inexcusable. Les Canadiens qui ont vu leur traitement être reporté à cause de la pandémie ou qui souffrent de la COVID-19 de longue durée ne peuvent tout simplement pas vivre sans revenu pendant des mois.

Recommandation :

7. Prolonger sans délai la durée des prestations de maladie à 50 semaines et étendre l'admissibilité aux prestations canadiennes de relance économique aux personnes incapables de chercher un emploi qui fournissent un certificat médical semblable à celui exigé pour l'obtention de prestations de maladie de l'AE.

Accès à l'assurance-emploi

Seuil d'accès

Avant la pandémie, moins de la moitié des travailleurs sans emploi étaient admissibles aux prestations régulières de l'AE. De plus, l'accès était très inéquitable, les hommes étant plus susceptibles que les femmes d'être admissibles, les travailleurs de l'Est du Canada étant beaucoup plus susceptibles de recevoir des prestations que ceux du Centre et de l'Ouest du Canada, et le taux de couverture étant très faible dans les grands centres urbains.

La norme variable d'admissibilité (NVA) devrait tenir compte du fait que les travailleurs des régions où le taux de chômage est élevé auront plus de difficultés à trouver un nouvel emploi que les travailleurs des régions où le taux de chômage est faible. La NVA a toujours été problématique en raison de la définition étroite des régions économiques. Ainsi, si deux travailleurs occupant le même emploi et comptent le même nombre d'heures assurables, l'un pourrait avoir droit à des prestations tandis que l'autre non, en raison de l'adresse de leur domicile. En outre, l'utilisation d'une moyenne de trois mois pour calculer le taux de chômage régional fait en sorte qu'il y a toujours un retard dans l'accès aux prestations lorsque le chômage augmente.

La NVA est aujourd'hui complètement déconnectée des réalités de notre économie moderne. L'essor du travail à distance, des travailleurs qui font régulièrement la navette et de ceux qui font l'aller-retour par avion entre leur domicile et leur lieu de travail (où les employés prennent l'avion vers d'autres lieux de travail pour une période donnée plutôt que de déménager de façon permanente) signifie que les travailleurs possédant certaines compétences ont des perspectives d'emploi qui ne dépendent pas du tout du taux de chômage local. Dans d'autres régions, un faible taux de chômage peut masquer le fait qu'une proportion importante du travail consiste en des contrats à court terme, temporaires ou occasionnels avec un taux de roulement assez important. La probabilité d'être au chômage est donc beaucoup plus élevée que ne le laisse croire le taux de chômage.

Afin d'éliminer la discrimination et les écarts dans l'accès à l'AE, la NVA devrait être remplacée par un seuil unique pour que tous les travailleurs soient admissibles, quel que soit leur lieu de résidence. De plus, pour que les femmes et les travailleurs précaires aient un accès raisonnable à l'AE, ce seuil ne devrait pas être trop élevé. Le SCFP recommande un seuil universel de 360 heures.

Finalement, ce seuil devrait s'appliquer à toutes les prestations d'AE, régulières et spéciales. Rien ne justifie que les femmes et les travailleurs précaires aient plus de mal à accéder aux prestations de congé parental et de congé pour les aidants qu'ils n'en ont à accéder aux prestations régulières.

Recommandation :

8. Fixer le seuil d'accès aux prestations ordinaires et spéciales de l'AE à 360 heures pour tous les

travailleurs du pays, quel que soit le taux de chômage régional.

Accès pour les travailleurs autonomes

Trop de travailleurs ne sont pas réellement autonomes mais sont classés dans cette catégorie parce que cela convient à leur employeur. Le gouvernement fédéral doit s'attaquer sérieusement aux erreurs de classification afin que ces travailleurs puissent avoir accès à l'AE et à d'autres prestations.

Recommandation :

9. Prendre des mesures pour que les employeurs ne classent pas abusivement leurs employés dans la catégorie des travailleurs autonomes ou des entrepreneurs indépendants.

Accès pour les travailleurs migrants

Les travailleurs migrants paient des cotisations; ils devraient donc avoir le droit de toucher des prestations. Le gouvernement devrait revenir sur les changements interdisant aux travailleurs migrants de toucher les prestations de maternité et parentales de l'AE et leur donner accès aux prestations régulières de l'AE.

Recommandation :

10. Rétablir les prestations de maternité et parentales pour les travailleurs migrants et leur donner accès aux prestations régulières.

Motifs valables de cessation d'emploi

À l'heure actuelle, les travailleurs qui sont réputés avoir quitté volontairement leur emploi n'ont pas droit aux prestations d'AE. Mais comme nous l'avons constaté pendant la pandémie, cela exclut de nombreux travailleurs qui ont quitté leur emploi pour des motifs tout à fait valables et qui ne sont tout simplement pas reconnus par les règles actuelles, notamment les travailleurs immunodéprimés et les travailleurs ayant des responsabilités d'aidants. La pénalité ne devrait pas dépasser trois semaines.

Recommandation :

11. Limiter la pénalité pour les travailleurs qui ont quitté leur emploi sans motif valable à un maximum de trois semaines sans prestations d'AE.

Indemnités de départ

Les indemnités de vacances, les indemnités de départ et autres indemnités de fin d'emploi sont gagnées par le travail effectué précédemment, ce ne sont pas des revenus courants. Il est insensé de refuser aux travailleurs des prestations qu'ils ont payées avec leurs cotisations simplement parce qu'ils reçoivent des sommes déjà gagnées au moment de la cessation d'emploi. L'administration du programme serait aussi grandement simplifiée si les indemnités de départ étaient exclues des critères d'accès.

Recommandation :

12. Éliminer la récupération des indemnités de départ.

Niveau de prestation

Pour de nombreux travailleurs, les prestations d'AE sont loin d'être suffisantes et les laissent bien en dessous du seuil de pauvreté. Pour d'autres travailleurs, les prestations ne remplacent qu'une infime partie de leur salaire, car le taux de remplacement est trop faible et le niveau du maximum de la rémunération assurable (MRA) l'est également.

Le SCFP et ses alliés demandent depuis longtemps que le taux de remplacement soit porté à 60 %. Les salaires moyens utilisés pour calculer le taux de remplacement devraient être fondés sur les 12 meilleures semaines d'emploi pour tous les travailleurs. Nous croyons également que le MRA devrait être augmenté

Enfin, la prestation de 500 \$ fixée par le gouvernement fédéral comme plancher pendant la pandémie devrait devenir la prestation minimale à l'avenir.

Recommandations :

13. Augmenter le taux de remplacement à 60 % du salaire moyen et fonder le calcul du salaire moyen sur les 12 meilleures semaines pour tous les travailleurs.
14. Augmenter le seuil du maximum de la rémunération assurable au moins jusqu'au niveau du MRA du Régime de pensions du Canada.
15. Maintenir une prestation minimale de 500 \$ par semaine pour tous les travailleurs.

Durée des prestations

Une des raisons pour lesquelles moins de la moitié des chômeurs canadiens ont accès à l'AE est que la durée des prestations ne reflète pas la réalité du chômage, même en temps normal. Tout comme la NVA, la durée variable des prestations ne tient pas compte du fait que la probabilité de trouver un nouvel emploi dépend de bien d'autres facteurs et pas uniquement du taux de chômage régional.

Recommandation :

16. Prolonger la durée des prestations régulières pour tous les travailleurs à 50 semaines.

Appels

Le Tribunal de la sécurité sociale (TSS) est un modèle d'appel défaillant qui ne respecte pas la nature tripartite du régime d'AE¹. Le gouvernement a promis de remplacer le premier niveau du TSS mais n'a entrepris aucune démarche en ce sens. Il est également clair qu'ils ne comprennent toujours pas l'importance cruciale de la surveillance tripartite. Le gouvernement doit agir rapidement pour rétablir les conseils arbitraux et confier la surveillance à la commission de l'AE.

Recommandation :

17. Rétablir les conseils arbitraux de l'AE et confier la surveillance du système d'appel à la Commission de l'AE.

Financement de l'AE

Le mandat visant à atteindre le seuil de rentabilité sur sept ans pour les cotisations d'AE limite le rôle du programme dans la gestion anticyclique de l'économie. Ce mandat fait en sorte qu'il est difficile d'épargner des fonds en prévision d'un ralentissement économique et limite la capacité du régime d'AE à répondre pleinement aux urgences. Il semble également qu'il ait contribué à une réticence à résoudre les problèmes systémiques, faisant en sorte que l'on se soit concentré sur les microchangements dans les niveaux de cotisations plutôt que de se demander si on fournit les prestations dont ont besoin une économie forte et un filet de sécurité sociale humain.

De plus, les cotisations d'AE appartiennent aux travailleurs et aux employeurs. La caisse d'AE doit être protégée afin que les cotisations de l'AE ne soient utilisées que pour les prestations de l'AE et la formation.

1 Voir le mémoire du SCFP dans le cadre de l'examen, par KPMG, du Tribunal de la sécurité sociale pour obtenir plus de détails : <https://scfp.ca/le-scfp-reclame-le-remplacement-du-tribunal-de-la-securite-sociale>.

Recommandations :

18. Éliminer le mandat visant à atteindre le seuil de rentabilité sur sept ans et rétablir le rôle anticyclique des cotisations d'AE.
19. Adopter une loi pour protéger la caisse d'AE.