

**Mémoire adressé 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**

Examen du régime d'assurance-emploi

par CRHA Canada

Avril 2021

Introduction

Le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes mène un examen du régime d'assurance-emploi (AE). L'étude tire son inspiration d'une motion parrainée par Louise Chabot (députée de Thérèse-De Blainville) et adoptée par le Comité le mercredi 28 octobre 2020.

Dans le cadre de l'étude, le Comité a indiqué qu'il explorera différents aspects de la capacité du régime d'AE à répondre aux besoins des Canadiens, dont les critères d'admissibilité, le caractère adéquat des prestations existantes et la modernisation de l'AE. Il examinera aussi les changements apportés au régime dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Nous sommes ravis de cette occasion de présenter nos réflexions au Comité.

Nous sommes les [Conseillers en ressources humaines agréés de CRHA Canada](#), un groupe qui représente 27 000 membres de la profession dans neuf provinces et trois territoires. Fondé en 1994, CRHA Canada est leur porte-parole national, œuvrant pour la mise en valeur et la promotion de la profession des ressources humaines (RH).

Nos membres travaillent dans des organisations de toutes tailles et dans de nombreux secteurs, et ont donc un point de vue particulier sur l'élaboration de politiques publiques qui ont une incidence sur les travailleurs et les employeurs canadiens. Ensemble, nous préconisons des politiques publiques qui assurent un sain équilibre entre le succès organisationnel et le bien-être des employés, contribuant ainsi au succès global de l'économie canadienne.

Les lacunes de l'assurance-emploi, signalées depuis des années par des experts, ont été mises au jour pendant la pandémie, notamment le fait que les travailleurs ne sont pas tous couverts et que ceux qui le sont ne peuvent pas tous recevoir de prestations lorsqu'ils en ont besoin.

Dans le discours du Trône de 2020, le gouvernement a déclaré : « Cette pandémie a montré que le Canada a besoin d'un régime d'assurance-emploi adapté au XXI^e siècle. » La ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et de l'Inclusion des personnes handicapées a été chargée de présenter et de mettre en œuvre un plan visant à moderniser le régime d'assurance-emploi qui devra comprendre un plan pour faire de l'assurance-emploi « le guichet principal des prestations d'emploi, y compris pour les travailleurs autonomes et les travailleurs de l'économie "de la tâche" ».

Rappelons que l'assurance-emploi au Canada est un legs de la Grande Dépression et demeure un pilier des programmes sociaux modernes du pays. Depuis sa création en 1940, le régime a connu des transformations nombreuses et importantes, tant philosophiques que structurelles.

CRHA Canada est d'avis que le moment est venu de moderniser le régime d'AE et de reconnaître l'évolution accélérée du milieu de travail et de la main-d'œuvre tout en tenant compte des nombreux enseignements tirés de l'expérience de la COVID-19. En plus d'être un filet de sécurité inclusif pour les travailleurs dans le besoin, le nouveau régime d'AE doit avant tout inciter les travailleurs à retourner au travail.

Messages clés

1. Un régime renouvelé doit avant tout aider et inciter les travailleurs à retourner au travail.

L'AE a bien fonctionné dans le passé, mais le temps est venu de faire entrer le régime dans le XXI^e siècle et de reconnaître la nature changeante du milieu de travail et de la main-d'œuvre en appuyant des mesures actives en matière d'emploi. Compte tenu des changements considérables auxquels on assiste sur le marché du travail, le recyclage et le perfectionnement des travailleurs doivent être une priorité, et l'AE pourrait jouer un rôle actif à cet égard.

En d'autres termes, des parcours de formation accessibles et de courte durée pourraient être appuyés et subventionnés par l'AE, dans le but précis d'encourager les travailleurs sans emploi issus d'industries et d'emplois en déclin à acquérir les compétences et les connaissances qui correspondent aux débouchés de demain et aux besoins des industries prospères. Les travailleurs doivent être mieux renseignés sur les débouchés et les secteurs où il y a une demande et bénéficier d'incitatifs pour franchir le pas. Les travailleurs doivent être mieux guidés par des professionnels de l'emploi tout au long du processus.

En plus de servir de filet de sécurité pour les travailleurs dans le besoin, le régime d'AE modernisé doit mieux soutenir le réemploi. L'AE doit offrir des mécanismes systémiques pour aider les chômeurs à acquérir des compétences et des connaissances qui leur permettront de travailler dans les industries à la recherche de main-d'œuvre. Parallèlement, les employeurs doivent être incités à investir dans le perfectionnement des compétences, soit en réorientant leurs contributions vers la formation, soit par des prélèvements spéciaux, comme on le fait au Québec, par exemple.

L'accès à l'AE pourrait s'accompagner de mesures de formation visant à développer précisément les compétences dont les employeurs ont besoin.

Nous sommes d'avis que les formations admissibles doivent inclure une formation qui répond aux besoins du marché du travail et qui mène à un perfectionnement ou à un recyclage transférable. À cet égard, le perfectionnement des compétences numériques est souvent donné comme exemple, mais le Canada fait également face à des pénuries de travailleurs qualifiés dans un certain nombre de métiers clés qui offrent d'excellents salaires et la sécurité d'emploi.

De plus, il faut envisager d'assouplir le régime de manière à permettre aux prestataires de suivre une formation. De telles mesures existent déjà, mais l'admissibilité est limitée, puisque les travailleurs doivent être disponibles en tout temps pour un emploi et pourraient devoir abandonner la formation en cours.

Nous croyons également qu'un régime moderne doit s'appuyer sur le programme actuel d'accord de travail partagé qui permet aux employés de participer à des activités de formation pendant les heures et les jours pour lesquels ils reçoivent des prestations. Le régime a été considérablement simplifié et élargi pendant la pandémie. Il serait utile d'évaluer l'efficacité de ces mesures provisoires et d'envisager leur mise en œuvre permanente.

2. Améliorer les systèmes d'information pour établir des liens entre la formation et les emplois.

La modernisation de l'AE requiert des systèmes d'information qui améliorent la participation d'une main-d'œuvre en évolution, et une économie productive en croissance nécessitera des changements continus, des améliorations à l'éducation et le perfectionnement des compétences. Même si les niveaux de chômage créés par la pandémie ont temporairement atténué la rareté de la main-d'œuvre dans certains secteurs, des employeurs signalent encore d'importantes pénuries de compétences dans des domaines critiques.

Dans notre document de mars 2020 intitulé *Capital humain : quatre priorités en vue d'une performance économique durable au Canada*¹¹, CRHA Canada a souligné l'ampleur actuelle de la rareté de la main-d'œuvre et les facteurs qui doivent être pris en considération. Le Canada a besoin d'un système d'information complet qui relie la formation, les compétences et les emplois. L'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) a récemment lancé un appel à l'action pour que les employeurs, les fournisseurs de formation et les organismes gouvernementaux de tous les paliers travaillent ensemble afin de jeter les bases d'une solide cartographie pancanadienne des possibilités de formation et d'emploi. Le système de cartographie comporterait trois composantes interdépendantes :

¹¹ CRHA Canada, juin 2020, <https://cphr.ca/fr/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/Capital-humain-quatre-priorite%CC%81s-aux-fins-d%E2%80%99une-performance-e%CC%81conomique-durable-au-Canada.pdf>

1. Une base de données sur les programmes et les fournisseurs de formation et d'éducation;
2. Un système de classification – ou « taxonomie » – des compétences et autres exigences d'emploi qui décrit la façon dont les chercheurs d'emploi et les employeurs perçoivent les compétences et en parlent;
3. Des liens qui relient la base de données sur la formation aux compétences et aux autres exigences d'emploi décrites dans la taxonomie.

Ces mesures permettraient de mieux harmoniser les compétences, les emplois et la formation. Ces données doivent être centralisées, simplifiées et largement diffusées. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, pour faire des choix de carrière pertinents, les travailleurs doivent avoir une idée claire des débouchés et de la façon d'y avoir accès. De plus, afin de favoriser un retour rapide au travail de même que l'efficacité du système, le régime d'AE pourrait utiliser l'intelligence artificielle pour jumeler les prestataires et les employeurs en fonction de la disponibilité des profils et des besoins en main-d'œuvre.

3. Améliorer la couverture des travailleurs atypiques

Dans notre document de mars, nous avons également souligné que l'organisation du travail tend à être plus souple pour permettre des horaires de travail atypiques, le télétravail et les salaires fondés sur le rendement. En fait, cette souplesse accrue vient brouiller la ligne de démarcation entre les employés et les travailleurs autonomes.

Il n'en demeure pas moins qu'en termes de nombre d'emplois, la croissance du travail atypique demeure stable, ayant marqué une augmentation de 9 % au cours des dix dernières années (comparativement à une augmentation de 13 % pour le travail typique). Les emplois à temps partiel ont augmenté de 11 % depuis 2010, par comparaison à une augmentation de 14,5 % pour les emplois à temps plein. La proportion d'emplois à temps partiel a augmenté depuis le début de 2019, le taux de croissance annuel moyen se situant à 3,2 % entre janvier et septembre 2019^{2,3,4}.

Le recours aux plateformes numériques pour trouver du travail remet en cause le modèle traditionnel de l'emploi. On parle de main-d'œuvre très souple (travail à la demande ou à la tâche) formant un bassin de travailleur à la fois vaste et, dans une certaine mesure, moins coûteux. Les travailleurs de l'économie de la tâche sont essentiellement des pigistes sans

² Statistique Canada et l'Institut de la statistique du Québec, janvier 2020 (https://statistique.quebec.ca/fr/document/emploi-typique-et-atypique-donnees-annuelles-quebec/tableau/taux-demploi-atypique-selon-diverses-caracteristiques-quebec-ontario-et-canada#tri_tertr=50040&tri_sexe=1).

³ OCDE, mai 2019, *Gig economy platforms: Boon or Bane?* [EN ANGLAIS SEULEMENT]

⁴ Statistique Canada, *Caractéristiques de la population active, données mensuelles désaisonnalisées et la tendance-cycle, 5 derniers mois, tableau 14-10-0287-01*

protection sociale qui dépendent économiquement du propriétaire de la plateforme. La précarité de ce type de travail doit être soigneusement évaluée (elle peut être avantageuse pour les personnes qui vivent dans des régions éloignées ou qui sont limitées par un handicap ou des obligations personnelles, par exemple); l'enjeu est l'externalisation de la production et les risques qu'elle représente pour les travailleurs.

Même si l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) a établi que l'économie de la tâche ne représente toujours qu'une petite partie du marché du travail (de 1 % à 3 % de l'emploi global), il semble évident que la nouvelle économie pourrait mener à la montée de l'économie du travail à la pièce et, par conséquent, à une perturbation du modèle des travailleurs salariés. Nous constatons que la pandémie entraîne une augmentation du travail atypique. Les travailleurs réévaluent leurs priorités personnelles, les employeurs hésitent à offrir des emplois à temps plein en raison de l'incertitude économique et le télétravail a éliminé les contraintes géographiques à l'emploi.

C'est pourquoi nous suggérons que les efforts de modernisation de l'AE tiennent compte des éléments suivants :

- la protection des travailleurs atypiques;
- l'incidence des dispositions de l'AE sur le programme Travail pendant une période de prestations du régime d'assurance-emploi;
- l'assurance que Statistique Canada et le Programme du travail disposent des ressources nécessaires pour analyser l'évolution du marché du travail, particulièrement en ce qui a trait à l'emploi occasionnel (CRHA Canada offre son entière collaboration à cet égard).

4. L'AE et les prestations de programmes sociaux

En septembre 2020, le gouvernement fédéral a prolongé les prestations dans le cadre du programme de la Prestation canadienne de la relance économique (PCRE), qui s'adresse aux travailleurs autonomes qui ont été touchés négativement par la pandémie et qui, autrement, ne seraient pas admissibles à l'AE. Les demandeurs de la PCRE doivent satisfaire à un grand nombre des critères du régime d'AE.

Le gouvernement a également accordé des prestations temporaires aux personnes malades, en quarantaine ou en isolement volontaire, ou qui doivent prendre soin d'un enfant ou d'un autre membre de la famille atteint de la COVID-19 ou ayant besoin de soins supervisés et dont l'établissement de soins habituel a été fermé en raison de la pandémie.

Il s'agit certes de mesures extraordinaires qui ont été adoptées en des temps extraordinaires, mais elles donnent fortement à penser que le régime d'AE n'est plus de son temps et que les

politiques publiques doivent s'adapter.

Certains ont laissé entendre que toutes les prestations de programmes sociaux, y compris pour les congés de maternité et les congés parentaux, devraient être retirées de l'AE et offertes dans le cadre d'un autre programme. Cette idée mérite d'être étudiée. Quoi qu'il arrive, nous devons être vigilants et veiller à ce qu'il n'y ait pas de conséquences involontaires. À l'heure actuelle, les prestataires en congé de maternité ou en congé parental sont pénalisés s'ils perdent leur emploi une fois leur congé terminé parce qu'ils ne peuvent pas demander de prestations d'AE.

Enfin, nous sommes d'avis qu'il faut accorder une attention particulière au financement de l'AE en tenant compte de la responsabilité partagée par le gouvernement, les employeurs et les travailleurs de veiller à ce que les objectifs du régime soient atteints. Actuellement, pour chaque tranche de 12 dollars de financement, les employeurs paient 7 dollars et les employés 5 dollars, tandis que le gouvernement est responsable de tout excédent ou déficit annuel et a couvert le financement des mesures de soutien liées à la COVID.

5. Service à la clientèle

L'amélioration de la qualité des services offerts aux demandeurs d'AE, aux prestataires et aux organisations pourrait être bénéfique, car elle augmenterait l'efficacité du régime. On a signalé de longs délais d'attente, des difficultés à joindre un représentant de Service Canada, des retards et des difficultés à obtenir les bons renseignements. La dernière année a été inhabituelle – le gouvernement devait faire face à la crise et a mis en œuvre de nombreux nouveaux programmes pour appuyer la population et les entreprises – mais les niveaux de service ont également été faibles dans le passé.

6. Reddition de comptes

La modernisation de l'AE est l'occasion d'examiner la façon dont le régime est géré et comment la structure de la Commission de l'AE pourrait être améliorée pour rendre des comptes à ceux qui cotisent au régime. Comme première étape, nous considérons comme nécessaire que le gouvernement nomme sans délai un commissaire de l'assurance-emploi représentant les employeurs, un poste qui est vacant depuis janvier.

Conclusion

L'examen du Comité est une première étape de ce que nous espérons être un processus de consultation inclusif et exhaustif ayant pour objectif de bâtir un régime d'AE capable de répondre aux besoins actuels et futurs en matière de main-d'œuvre, de veiller à ce que les Canadiens demeurent dans la population active et aient le soutien temporaire dont ils ont besoin lorsqu'ils n'y sont pas, tout en répondant aux besoins des employeurs dans tous les secteurs.

Les membres de CRHA Canada seront heureux de participer à ces discussions.