



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

L'assurance-emploi au XXI^e siècle

Adapter le régime d'assurance-emploi aux besoins des travailleurs

Mémoire présenté au nom
du Groupe de travail interprovincial
sur l'assurance-emploi

Avril 2021

Adapter le régime d'assurance-emploi aux besoins des travailleurs

Nous tenons à remercier le Comité HUMA de nous donner l'occasion de présenter le point de vue du **Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi**. Dans le présent mémoire, nous abordons l'assurance-emploi (AE) et les questions connexes au nom de diverses organisations communautaires et syndicales de tout le Canada.

Nous tenons également à souligner que nous sommes reconnaissants au Parlement d'avoir récemment adopté le projet de loi C-24. Celui-ci permet aux travailleurs d'avoir accès aux améliorations à l'AE et aux prestations de relance pendant une période prolongée au cours de la pandémie. Ces prolongations sont essentielles pour surmonter la crise causée par la COVID. Les gens ont besoin d'argent et l'économie a besoin qu'ils dépensent cet argent.

Cela dit, nous n'avons pas la situation bien en main. Les mesures temporaires ne suffiront pas. Nous avons besoin d'améliorations permanentes et nous devons mener à bien la réforme.

L'année 2020 a marqué le 80^e anniversaire de la *Loi sur l'assurance-chômage*, qui a été adoptée en 1940 au Canada. Présentée à l'origine sous le nom de *Loi sur l'emploi et la sécurité sociale*, en 1935, la *Loi sur l'assurance-chômage* a été adoptée à la suite d'une Grande Dépression, alors que plus de 30 % de la population active était sans emploi et qu'une personne sur cinq dépendait de l'aide gouvernementale, qui était malheureusement insuffisante.

L'année 2020 a également été la première année d'une pandémie mondiale. Soudainement, nous avons nous aussi été confrontés à un chômage généralisé, à des licenciements et à des heures de travail réduites. En avril 2020, 36,7 % des travailleurs canadiens étaient sans emploi; ils travaillaient moins de 50 % de leurs heures habituelles ou souhaitaient avoir un emploi, mais renonçaient à en chercher un et donc, ils n'étaient pas comptabilisés dans la population active. En comparaison, le taux de février, avant la COVID, n'avait été que de 11,3 %¹.

L'AE aurait dû aider ces travailleurs, tout comme elle devrait aider les travailleurs en période de prospérité, chaque fois qu'ils doivent cesser de travailler. Malheureusement, on a laissé le régime d'AE se détériorer au point où seulement 40 % des chômeurs reçoivent des prestations au cours d'un mois donné. Puisque la portée du régime est de plus en plus limitée, il n'a pas pu remplir son rôle historique de « stabilisateur automatique le plus puissant » pour réduire la baisse du PIB et les pertes d'emplois en période de crise économique². C'est ainsi qu'est née la Prestation

¹ Statistique Canada : Taux de sous-utilisation de la main-d'œuvre <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200508/dq200508a-fra.htm>.

² Peter Dungan et Steve Murphy, *Le régime d'assurance-chômage en tant que stabilisateur automatique au Canada*, mai 1995, Développement des ressources humaines Canada.

canadienne d'urgence (PCU), un programme temporaire destiné à faire face à l'effondrement du marché du travail en 2020. Nous avons dû nous contenter d'une solution rudimentaire.

Il n'aurait pas dû en être ainsi. Jusque dans les années 1990, plus de 70 % des chômeurs recevaient de l'assurance-chômage (AC). De nos jours, compte tenu des améliorations temporaires apportées à l'AE, qui élargissent considérablement l'accès au régime, il est évident qu'il est possible d'évoluer à nouveau dans la bonne direction.

Une attention particulière doit être accordée à l'AE. Le Parlement doit trouver la volonté politique de faire le travail que d'autres n'ont pas fait. Le filet de sécurité qu'est l'AE s'est détérioré parce que les réformes de la *Loi sur l'assurance-emploi* ont été négligées. Les travailleurs à bas salaire occupant un emploi précaire sont ceux qui sont les plus touchés par l'accès inadéquat à l'AE depuis plus de deux décennies. Dans le contexte actuel de la COVID-19, les taux les plus élevés de chômage et de sous-emploi touchent ces mêmes travailleurs, parmi lesquels on compte un nombre disproportionné de femmes, de travailleurs racialisés, de travailleurs autochtones, de migrants et de personnes handicapées. Une partie du travail de reconstruction du régime d'AE consiste à faire en sorte que cette discrimination en matière d'accès prenne fin.

Voici deux autres réalités du marché du travail qui devront obligatoirement être prises en compte dans le cadre d'une réforme complète de l'AE :

- **L'accès à l'AE est un problème qui touche les villes.** Le « trou noir » de l'AE est un problème que connaissent trop bien les personnes vivant dans des régions où le travail est saisonnier. Cela dit, toutes les grandes villes du pays sont également confrontées au travail saisonnier, qui est surtout attribuable au nombre grandissant de contrats à court terme et d'agences de placement. Cette situation découle aussi du fait que les hôtels, les restaurants, les magasins, les services privés, les services publics, les entreprises technologiques et les fabricants licencient des employés pendant les saisons creuses et intermédiaires. Le nombre de prestataires de l'AE en milieu urbain a atteint un niveau dangereusement bas, et ce problème existait déjà avant la COVID. En février 2020, les prestations régulières de l'AE étaient versées à moins de 30 % des chômeurs dans nos trois plus grands marchés du travail : Toronto (22 %), Montréal (27,9 %) et Vancouver (21,5 %) ³.
- **L'accès à l'AE est un problème qui touche le secteur des services.** Les services publics et privés représentent maintenant 80 % de tous les emplois au Canada. Beaucoup de travailleurs de ces secteurs ont des horaires irréguliers ou sont des employés à temps partiel ou temporaires. Les données sur la paie de Statistique Canada montrent que les travailleurs rémunérés à l'heure dans le secteur des services ont travaillé en moyenne 28,3 heures par semaine (heures supplémentaires comprises) de mars 2019 à février 2020, soit pendant les 12 mois précédant la COVID ⁴. Pourtant, le régime fondé sur les heures de travail de l'AE, qui détermine les heures de travail nécessaires pour être admissible au régime et la durée des prestations, est fondé sur une

³ Calculé à l'aide des données de Statistique Canada : tableau 14-10-0294-02 (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200306/t007a-fra.htm>) et tableau 14-10-0322-01

(https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1410032201&request_locale=fr).

⁴ https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1410032201&request_locale=fr.

semaine de 35 heures, et la période de prestations augmente avec chaque période de 35 heures travaillées. Une réforme du régime fondé sur les heures de travail s'impose. Elle profitera particulièrement aux femmes, aux travailleurs racialisés, aux nouveaux immigrants, aux jeunes adultes et aux petits salariés qui occupent les emplois les plus précaires du secteur.

Ce qui suit est un résumé des recommandations qui font largement consensus, même si nous reconnaissons que certaines organisations peuvent proposer des variations sur ces thèmes. Certaines sont des recommandations de longue date, déjà abordées par le Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi dans le mémoire qu'il a présenté en mai 2016 au Comité HUMA. La COVID a mis en évidence des préoccupations supplémentaires.

L'AE doit être un pilier fiable de notre filet de sécurité sociale, et pour ce faire, il faudra des réformes en profondeur.

Au nom du Groupe de travail et des autres organisations qui approuvent cette déclaration, nous voulons mettre l'accent sur ces quatre recommandations fondamentales :

1. **Un meilleur financement de l'AE**
2. **Un meilleur accès à l'AE pour un plus grand nombre de travailleurs**
3. **De meilleures prestations d'AE**
4. **De meilleures mesures de soutien et un meilleur accès à la justice pour les prestataires de l'AE.**

Un meilleur financement de l'AE

1. **Rétablir les cotisations du gouvernement fédéral au Compte d'assurance-emploi** pour soutenir une combinaison d'améliorations qui élargissent l'accès et améliorent les prestations de façon permanente. Ces coûts ne devraient pas uniquement être assumés par les travailleurs et les employeurs. Historiquement, l'assurance sociale supposait un financement tripartite.
2. **Modifier la formule de financement tordue** mise en œuvre il y a quelques années. Elle entraîne des hausses de cotisations des employés et des employeurs au pire moment possible, alors que l'économie peine à se redresser. Le Fonds monétaire

international a également encouragé le Canada à envisager une approche différente pour rétablir le rôle de stabilisateur automatique de l'AE⁵.

Un meilleur accès à l'AE pour un plus grand nombre de travailleurs

3. **Mettre en œuvre une règle universelle d'admissibilité à l'AE pour toutes les régions.** Il n'y a aucune raison valable d'utiliser les taux de chômage régionaux pour établir 62 règles d'admissibilité différentes à l'échelle du Canada. Si vous êtes mis à pied à Saskatoon, Laval ou Charlottetown, cela ne fait aucune différence. Vous avez payé des cotisations d'AE et vous avez maintenant besoin de prestations d'AE. Fin de l'histoire maintenant besoin de prestations d'AE. Fin de l'histoire.

⁵ www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/17/Canada-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-50273.

4. Établir une règle d'admissibilité moins rigoureuse, soit 360 heures ou 12 semaines, selon ce qui est le plus avantageux pour le travailleur. Le calcul se fonde sur 12 semaines de travail est important pour les travailleurs des industries saisonnières. La règle des 360 heures s'appliquerait aux prestations régulières et spéciales de l'AE.

Cette position de longue date des organisations communautaires et syndicales est fondée sur les données de Statistique Canada concernant les employés salariés, qui travaillent en moyenne 30 heures par semaine (moins dans le secteur des services)⁶ x 12 semaines = 360 heures.

Pendant la COVID, les travailleurs n'ont besoin que de 120 heures de travail. **Cette mesure a ouvert l'accès au régime à un très grand nombre de travailleurs⁷** qui n'y seraient pas admissibles autrement en raison des exigences actuelles, qui sont de 420 à 700 heures pour les prestations régulières et de 600 heures pour les prestations spéciales.

5. Prolonger la durée des prestations d'AE à 50 semaines dans toutes les régions. Il s'agit de l'une des mesures temporaires de l'AE qu'il serait très logique de rendre permanente.

6. Éliminer ou réduire considérablement les règles punitives rendant les travailleurs inadmissibles à l'AE. Si vous devez aller à l'école ou si votre employeur prétend que vous avez perdu votre emploi parce que vous avez été congédié ou avez démissionné, vous ne recevrez pas un dollar de prestations de l'AE. Il n'est pas facile non plus d'interjeter appel si votre employeur vous traite injustement. Le régime d'AE n'a pas toujours été aussi strict en ce qui concerne l'inadmissibilité.

7. Donner accès à l'AE à tous les migrants. Jusqu'en 2013, les migrants avaient accès aux prestations spéciales, mais ce n'est plus le cas maintenant. La migration et le statut d'immigrant, qui crée une situation précaire, font partie de la vie de nombreuses personnes dans les usines, les fermes, les hôtels et les bureaux.

8. Mener une campagne éclair sur la classification erronée des travailleurs considérés comme des entrepreneurs autonomes « indépendants » par un employeur. Beaucoup sont en fait des employés et devraient être couverts par le régime d'AE.

9. Offrir un meilleur accès à l'AE pour les véritables travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants doivent pouvoir profiter du régime d'AE, comme ils peuvent profiter de la PCU et des prestations de

⁶ <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?%20pid=1410025501>.

⁷ Statistique Canada, Personnes touchant des prestations régulières d'assurance-emploi, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210325/g-a001-fra.htm>.

relance. Le régime québécois d'assurance parentale est un modèle d'inscription automatique pour les travailleurs indépendants qui paient une cotisation spéciale, mais pas la part de l'employeur. Au minimum, cela devrait s'appliquer à toutes les prestations spéciales et aux nouvelles prestations de formation.

De meilleures prestations d'AE

- 10. Accroître le taux des prestations d'AE à 60 % des revenus au moins et de préférence à 70 %.** Utiliser les 12 meilleures semaines des travailleurs et relever le plafond de la rémunération assurable. Le taux actuel de 55 % signifie que les travailleurs doivent subvenir à leurs besoins avec à peine la moitié de leurs gains antérieurs. Il s'agit également du taux le plus bas jamais versé au cours des 80 ans d'histoire de l'AC/AE.
- 11. Fixer un minimum pour les prestations d'AE.** Pendant la COVID, les prestataires de l'AE sont assurés de recevoir 500 \$ par semaine (imposables). Cela a fait une énorme différence pour les travailleurs faiblement rémunérés. Sans plancher, l'AE devient « inabordable » et, par défaut, inaccessible. Les travailleurs se retrouvent à accepter un emploi de survie après l'autre, sans jamais avoir la possibilité de chercher un emploi qui leur convient mieux.
- 12. Prolonger les prestations de maladie de l'AE, comme promis, à 35 semaines au moins,** comme les prestations parentales de l'AE. Des congés de maladie payés adéquats sont essentiels à la santé des personnes, des collègues et de la collectivité en général, que ce soit en raison du cancer ou de la COVID.

13. Éliminer la répartition des indemnités de départ. Pendant la COVID, ces paiements ne sont pas répartis sur la période de prestations d'AE. Le traitement est ainsi effectué plus rapidement par Service Canada et les travailleurs peuvent conserver plus d'argent. Cette mesure devrait être une caractéristique permanente de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

14. Une récupération plus équitable des prestations d'AE pour les personnes qui travaillent pendant une période de prestations ou qui ont des gains admissibles.

De meilleures mesures de soutien et un meilleur accès à la justice pour les prestataires de l'AE

- 15. Mettre en œuvre plusieurs initiatives qui rendraient l'AE plus conviviale pour les prestataires :**
- Rétablir un processus d'appel tripartite à l'étape 1, comme cela a été recommandé à l'issue du processus d'examen.
 - Améliorer la surveillance exercée par la Commission de l'assurance-emploi du Canada en ce qui concerne le nouveau mécanisme d'appel de premier niveau.
 - Rétablir les postes d'agents locaux de liaison avec le public de l'AE, dont le soutien est inestimable.
 - Augmenter le financement des organisations qui défendent les intérêts des travailleurs en première ligne.
 - Créer des bureaux d'aide spéciaux pour les personnes ayant un emploi à temps partiel ou plusieurs emplois, étant donné que leur situation est plus complexe.

- Offrir de nouvelles mesures de soutien en personne et en ligne aux travailleurs qui parlent une langue seconde ou qui n'ont pas les compétences ou la technologie nécessaires pour avoir accès à Internet, ou qui sont aux prises avec d'autres défis.

Des réformes en profondeur sont nécessaires pour nous doter d'un régime d'AE plus solide et plus équitable, capable d'agir comme un stabilisateur automatique en période de ralentissement économique et d'offrir de meilleures prestations à un plus grand nombre de travailleurs.

Nous devons rebâtir notre régime d'AE dès maintenant.

Les travailleurs ne méritent rien de moins.

Organisations appuyant ce mémoire

L'assurance-emploi au XXI^e siècle : adapter le régime d'assurance-emploi aux besoins des travailleurs

Mémoire présenté par le Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi au
Comité HUMA en avril 2021

Aboriginal Council of Winnipeg
Access Alliance Multicultural Health
and Community Services
ACORN Canada
Across Languages, London
Alberta Federation of Labour
Algoma Community Legal Clinic
Association canadienne pour la promotion des services
de garde à l'enfance (Un enfant, une place)
Atkinson Foundation
Auberge Francophone
Campagne 2000 : Éliminer la pauvreté des enfants et des
familles
Centre for Future Work (Vancouver)
Centre MacKillop pour la justice sociale
Chatham-Kent Legal Clinic
Chinese Canadian National Council (Toronto)
Clinique juridique bilingue Windsor-Essex
Clinique juridique communautaire de Niagara
Colour of Poverty – Colour of Change
Common Front NL
Community Advocacy & Legal Centre (CALC)
Community Legal Assistance Sarnia
Community Legal Assistance Society
(Colombie-Britannique)
Community Legal Clinic – Brant, Haldimand, Norfolk
Congrès du travail du Canada
Dignidad Migrante Society (Colombie-Britannique)
Downsview Community Legal Services
Elgin-Oxford Legal Clinic
Family Service Toronto
Fédération des travailleurs et travailleuses du
Nouveau-Brunswick
Fight For \$15 & Fairness (Ontario)
Fight For \$15 & Fairness
(Terre-Neuve-et-Labrador)
Flemingdon Health Centre
Good Jobs for All Coalition
Grey Bruce Community Legal Clinic
HIV & AIDS Legal Clinic Ontario (HALCO)
Income Security Advocacy Centre (ISAC)
Justicia for Migrant Workers
JVS Toronto
Kababayan Community Service Centre
Labour Education Centre
Lake Country Community Legal Clinic

Migrant Workers Alliance for Change
Neighbourhood Legal Services (London)
Newfoundland & Labrador Federation of
Labour
Northumberland Community Legal Centre
Nova Scotia Action Coalition for Community
Well-being (NSACCW)
Nova Scotia Federation of Labour
Ontario Community Legal Clinics' EI Working Group
OCASI – Ontario Council of Agencies Serving
Immigrants
Ontario Federation of Labour
Parkdale Community Legal Services
PEI Coalition for a Poverty Eradication Strategy
PEI Federation of Labour
People's Recovery Newfoundland & Labrador
Phoenix Centre for Children and Families
Power In Community: Fighting for Affordable Homes
Quinte Immigration Services
Renfrew County Child Poverty Action
Network (CPAN)
Saskatchewan Federation of Labour
Scarborough Community Legal Services
Services juridiques communautaires d'Ottawa
Social Justice Cooperative NL
South Asian Legal Clinic of Ontario
South Asian Women's Rights Organization
Syndicat canadien de la fonction publique
Syndicat national des employées et employés
généraux du secteur public (SNEGSP)
Teamsters Canada
Times Change Women's Employment Service
Toronto & York Region Labour Council
Unemployed Workers Help Centres of
Saskatchewan
UNIFOR
United Steelworkers Toronto Area Council
Voices Of Scarborough
West Scarborough Community Legal Services
Workers Action Centre
Workers' Health and Safety Legal Clinic
YWCA Hamilton