

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 Programme d'assurance-emploi

9 avril 2021

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est le plus important syndicat au Canada. Il compte plus de 700 000 membres. Les membres du SCFP sont très fiers de fournir des services de qualité dans les collectivités de tout le Canada. Ils travaillent dans plusieurs secteurs de l'économie, notamment la santé, l'éducation, les municipalités, les bibliothèques, les collèges et universités, les services sociaux, les services d'utilité publique, les services d'urgence, les transports et les compagnies aériennes.

Nous remercions le Comité permanent des ressources humaines, des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de nous avoir donné l'occasion de contribuer à son examen du Programme d'assurance-emploi (AE). Les aides au revenu et à la formation pour les travailleurs au chômage, malades ou qui prodiguent des soins à un être cher sont des éléments essentiels de toute économie à visage humain. Ces types d'aide sont de plus d'importants stabilisateurs économiques en période de récession ou de difficultés économiques. Pourtant, depuis de nombreuses années, l'assurance-emploi est un programme déficient et inadéquat qui exclut beaucoup trop de personnes qu'il était censé aider et qui fournit trop peu de soutien à beaucoup d'autres.

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

La réponse à la pandémie de COVID-19

Bien que le gouvernement fédéral ait agi rapidement et de façon louable pour mettre en place des solutions de rechange et des améliorations temporaires à l'assurance-emploi, il reste des défis à relever pour fournir un soutien adéquat aux travailleurs touchés par la pandémie.

Le retour au travail et la recherche de travail

Le retour aux prestations d'assurance-emploi et la création des nouvelles prestations canadiennes de la relance économique en septembre 2020 ont forcé certains travailleurs plus vulnérables à la COVID-19 à choisir entre mettre leur santé en danger ou perdre entièrement leur revenu. De nombreuses conventions collectives exigent que les rappels se fassent en fonction de l'ancienneté. Un travailleur ne peut pas refuser un rappel et continuer à toucher des prestations, même si l'employeur ne rappelle pas tous les employés. Cela signifie qu'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 retourner au travail sans sacrifier ses prestations.

De plus, les travailleurs immunodéprimés qui doivent quitter la maison pour 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 mettre à pied. Cela crée une inégalité importante. Ainsi, en fonction des décisions de l'employeur plutôt qu'en fonction de leur situation personnelle, certains travailleurs vulnérables ont accès aux prestations et d'autres non.

Nos recommandations :

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

Formation

En ce moment, il y a des travailleurs dans des secteurs comme le transport aérien qui ont été décimés par la COVID-19 et qui n'ont pas accès à de la formation. Ils sont employés, mais inactifs, parce que leur employeur a choisi de participer au programme de Subvention salariale d'urgence du Canada. À l'heure actuelle, si ces travailleurs choisissent de quitter leur poste pour suivre une formation en vue d'une carrière dans un domaine différent, ils ne seront pas admissibles aux prestations d'assurance-emploi régulières ou aux programmes de formation de l'assurance-emploi, car ils seront considérés comme ayant volontairement cessé de travailler.

Ces secteurs ne reviendront pas à la normale de sitôt. À long terme, il serait préférable pour notre économie et plus rentable pour les finances fédérales d'aider ces travailleurs à accéder à la formation dès maintenant afin de les ramener au plein emploi dans de nouveaux secteurs.

De plus, la prestation actuelle de soutien à la formation de l'assurance-emploi est trop courte pour donner accès à une formation significative. Il faudrait prolonger les prestations au moins jusqu'à 26 semaines pour permettre à ces gens de s'inscrire à des programmes qui leur permettront d'acquérir des compétences certifiées dans des domaines où la demande est forte.

Nos recommandations :

3. Permettre aux travailleurs qui ont quitté volontairement leur emploi à des fins de formation d'accéder aux prestations régulières d'assurance-emploi et aux programmes de formation financés par l'assurance-emploi.
4. Prolonger la prestation de soutien à la formation de l'AE au moins jusqu'à de 26 semaines.

Soutien de Service Canada

Bon nombre de nos membres ont exprimé leur frustration, ayant été incapables d'obtenir des renseignements exacts de Service Canada tout au long de la pandémie. Bien que nous comprenions que les programmes évoluaient très rapidement et que les employés de Service Canada avaient beaucoup de nouvelles informations à absorber, cela a parfois causé de gros maux de tête aux travailleurs qui essayaient de comprendre leurs options et les programmes auxquels ils étaient admissibles. Nos 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 leurs obligations, en particulier lorsque les travailleurs doivent passer d'un type de prestation à un autre, comme le passage de la subvention salariale au congé parental.

Au cours des derniers mois, les choses se sont améliorées grâce aux webinaires pour les secteurs durement touchés et aux numéros de téléphone dédiés aux travailleurs de certains secteurs, comme celui du transport aérien. Le SCFP recommande que, pour les futures situations d'urgence, Service Canada soit plus proactif en informant les travailleurs des secteurs durement touchés des règles en vigueur, en plus d'établir des numéros de téléphone distincts pour des secteurs comme l'aviation ou les pêcheries, où les règles de calcul de l'admissibilité à l'AE sont différentes.

Nos recommandations :

5. Lors de situations d'urgence, Service Canada devrait participer à des campagnes d'information proactives auprès des travailleurs des secteurs durement touchés.
6. Service Canada devrait mettre en place des lignes téléphoniques réservées aux travailleurs des secteurs qui ont des règles d'assurance-emploi différentes, comme l'aviation et les pêcheries.

Les prestations de maladie

Même en temps normal, quinze semaines de prestations de maladie, ce n'est tout simplement pas suffisant. Un nombre important de travailleurs épuisent la totalité de leurs prestations de maladie avant d'avoir terminé leur traitement ou récupéré suffisamment pour retourner au travail, mais ils n'ont pas accès aux prestations d'invalidité de longue durée sur leur lieu de travail et ne sont pas admissibles aux prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada.

Les syndicats, les centres de défense des travailleurs, les organismes de défense des personnes ayant un handicap et les organisations de la santé se sont unis pour réclamer 50 semaines de prestations de maladie. La Chambre des communes a voté à l'unanimité en faveur du prolongement des prestations de maladie à 50 semaines. Le gouvernement libéral s'est engagé à prolonger les prestations de maladie à au moins 26 semaines.

L'inaction gouvernementale 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 subissent des retards dans leur traitement en raison de la pandémie ou qui vivent une longue maladie causée par la COVID-19 ne peuvent pas simplement vivre sans revenu pendant des mois.

Notre recommandation :

7. Agir rapidement pour prolonger les prestations de maladie à 50 semaines et pour rendre la Prestation canadienne de la relance économique disponible aux personnes incapables de chercher un emploi qui présentent un certificat médical semblable à celui requis pour les prestations de maladie de l'AE.

L'accès à l'assurance-emploi

Le seuil d'accès

Avant la pandémie, moins de la moitié des chômeurs étaient admissibles aux prestations régulières d'assurance-emploi. L'accès était également très inéquitable, les hommes étant plus susceptibles que les femmes de répondre aux critères d'admissibilité, les travailleurs de l'Est du Canada étant beaucoup plus susceptibles de recevoir des prestations que ceux du Centre et de l'Ouest, et la couverture étant très faible dans les grands centres urbains.

La norme variable d'admissibilité (NVA) est censée refléter le fait que les travailleurs des régions à chômage élevé auront plus de difficulté à trouver un nouvel emploi que les travailleurs des régions à faible taux de chômage. Or, la NVA a toujours été problématique en raison de sa définition étroite de région économique. Ainsi, dans le cas de deux travailleurs travaillant côte à côte avec le même nombre d'heures assurables, l'un pourrait avoir droit à des prestations tandis que l'autre non, uniquement en raison de l'adresse de leur domicile. En outre, l'utilisation d'une moyenne sur trois mois pour calculer le taux de chômage régional signifie qu'il y a toujours un retard dans l'accès aux prestations chaque fois que le chômage augmente.

Aujourd'hui, la NVA est complètement déconnectée des réalités de notre économie moderne. L'essor du travail à distance, des super-navetteurs et des emplois en vol (où l'employé prend l'avion vers d'autres lieux de travail pour une période donnée au lieu 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. Ailleurs, la faiblesse du taux de chômage peut masquer la réalité qu'une part substantielle des emplois disponibles consistent en contrats à court terme, temporaires ou occasionnels avec un roulement important. La probabilité d'être au chômage est donc bien 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 s'assurer que les femmes et les travailleurs précaires ont un accès raisonnable à l'assurance-emploi, ce seuil ne devrait pas être trop élevé. Le SCFP recommande un seuil universel de 360 heures.

Enfin, ce seuil devrait s'appliquer à toutes les prestations d'assurance-emploi, régulières et spéciales. Rien ne justifie qu'il soit plus difficile pour les femmes et les travailleurs précaires d'avoir accès aux prestations parentales ou de proche aidant que d'avoir accès aux prestations régulières.

Notre recommandation :

8. Fixer le seuil d'accès aux prestations régulières et spéciales de l'assurance-emploi à 360 heures pour tous les travailleurs du pays, quel que soit le taux de chômage régional.

L'accès pour les travailleurs autonomes

Trop de travailleurs ne sont pas véritablement autonomes, bien qu'ils soient classés dans cette catégorie parce que cela convient à leur employeur. Le gouvernement fédéral doit s'attaquer de plus près aux erreurs de classification afin que ces travailleurs puissent avoir accès à l'assurance-emploi et aux autres prestations.

Notre recommandation :

9. Prendre des mesures pour limiter la classification erronée par l'employeur des employés en tant que travailleurs autonomes ou entrepreneurs indépendants.

L'accès pour les travailleurs migrants

Les travailleurs migrants cotisent à l'assurance-emploi. Ils devraient donc être autorisés à toucher des prestations. Le gouvernement devrait annuler les changements interdisant aux travailleurs migrants de toucher des prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi, en plus d'élargir l'accès aux prestations régulières d'assurance-emploi aux travailleurs migrants.

Notre recommandation :

10. Rétablir les prestations de maternité et parentales pour les travailleurs migrants et élargir l'accès aux prestations régulières pour ces travailleurs.

Les cessations d'emploi valides

À l'heure actuelle, les travailleurs qui sont réputés avoir quitté volontairement leur emploi sont privés de prestations d'AE. Mais, comme nous l'avons vu avec la pandémie, cela exclut de nombreux travailleurs qui ont quitté le marché du travail pour des raisons tout à fait valables, mais qui ne sont tout simplement pas reconnus par les règles actuelles, y compris les travailleurs immunodéprimés et les travailleurs ayant des responsabilités en matière de soins. La pénalité ne devrait pas dépasser trois semaines.

Notre recommandation :

11. Limiter la pénalité pour les travailleurs qui ont quitté leur emploi sans motifs valables selon les règles actuelles à un maximum de trois semaines sans prestations d'AE.

Les indemnités de départ

Les indemnités de vacances, 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 les prestations qu'ils ont payées avec leurs cotisations simplement parce qu'ils reçoivent des sommes déjà gagnées au moment de la cessation d'emploi.

Cela simplifierait également considérablement l'administration du programme si les indemnités de départ étaient exclues de la prise en compte des droits d'accès.

Notre recommandation :

12. Éliminer la récupération des indemnités de départ.

Le niveau de prestation

Pour de nombreux travailleurs, les prestations d'assurance-emploi sont beaucoup trop faibles; elles 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 bas et le plafond des gains assurables est lui aussi très bas.

Le SCFP et ses alliés réclament depuis longtemps qu'on fasse passer le taux de remplacement à 60 %. Le salaire moyen utilisé pour calculer le taux de remplacement devrait être basé sur les douze meilleures semaines d'emploi, pour tous les travailleurs. Nous croyons également que le plafond des gains assurables devrait être augmenté pour correspondre au minimum à celui du Régime de pensions du Canada.

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

Nos recommandations :

13. Augmenter le taux de remplacement à 60 % du salaire moyen et baser le calcul du salaire moyen sur les douze meilleures semaines pour tous les travailleurs.
14. Augmenter le plafond des gains assurables au moins jusqu'au niveau du Régime de pensions du Canada.
15. Maintenir une prestation minimale pour tous les travailleurs de 500 dollars par semaine.

La durée des prestations

Une des raisons pour lesquelles moins de la moitié des chômeurs canadiens ont accès à l'assurance-emploi est que la durée des prestations ne reflète pas la réalité du chômage, même en temps normal. Comme dans le cas de la NVA, la durée variable des prestations ne respecte pas la réalité selon laquelle la probabilité de trouver un nouvel emploi est influencée par beaucoup plus de variables que le simple taux de chômage régional.

Notre recommandation :

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

Les appels

Le Tribunal de la sécurité sociale (TSS) est un modèle d'appel déficient qui ne respecte pas la nature tripartite du programme d'assurance-emploi.¹

¹ Pour de plus amples renseignements, se reporter au mémoire du SCFP soumis dans le cadre de l'examen du Tribunal de la sécurité sociale mené par KPMG : <https://scfp.ca/le-scfp-reclame-le-remplacement-du-tribunal-de-la-securite-sociale>.

Le gouvernement a promis de remplacer le premier niveau du TSS, mais il n'a rien fait en ce sens. Il est également clair qu'il ne comprend toujours pas l'importance cruciale d'un contrôle tripartite. Le gouvernement devrait agir rapidement pour rétablir les conseils arbitraux et les placer sous la surveillance de la Commission de l'assurance-emploi.

Notre recommandation :

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

Le financement de l'assurance-emploi

Le mandat prévoyant l'atteinte de l'équilibre sur sept ans pour les cotisations d'AE limite le rôle du programme dans la gestion anticyclique de l'économie. En vertu de ce mandat, il est difficile d'économiser des fonds en prévision des ralentissements économiques. Le mandat limite aussi la capacité du programme d'AE à répondre pleinement et globalement aux urgences. Le mandat sur l'atteinte de l'équilibre semble également avoir contribué à la réticence à résoudre les problèmes systémiques. L'accent a été mis sur les microchangements dans les niveaux de prestations, plutôt que de se demander si on fournit les prestations dont ont besoin une économie forte et un filet social à visage humain.

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

Nos recommandations :

18. Éliminer le mandat d'atteinte de l'équilibre sur sept ans et rétablir le rôle anticyclique des cotisations d'assurance-emploi.
19. Adopter une loi pour protéger la caisse d'assurance-emploi.

:mf/sepb491