



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux
à Emploi et Développement social Canada (EDSC)
concernant la consultation sur l'assurance-emploi (phase 2)

Juillet 2022

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 600 syndicats. Elle regroupe près de 325 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

Ce mémoire aborde les deux thèmes de la consultation sur l'assurance-emploi (AE) (phase 2) composés chacun de quelques sous-questions :

Thème 1 : Veiller au caractère adéquat des prestations

(Le montant et la durée des prestations d'assurance-emploi répondent-ils aux besoins des travailleurs qui y contribuent?)

1. L'assurance-emploi offre-t-elle un soutien adéquat aux Canadiens?

Non. Les prestations sont non seulement peu accessibles, mais également inadéquates. Près de 33 % des prestataires qui reçoivent des prestations régulières ont épuisé leurs semaines de prestations durant leur période de chômage, et c'est sans compter les personnes qui n'ont plus accès à des prestations lorsqu'elles atteignent la fin de leur période de prestations. Dans un tel scénario, ces personnes se retrouvent dans l'obligation d'accepter des emplois qui ne sont pas convenables, ce qui peut mener à un appauvrissement, à une déqualification professionnelle et à une précarité accrue. Pire encore, environ 75 000 personnes ont vécu une période sans revenu après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi, ce que l'on nomme le trou noir de l'AE.

Le système actuel, qui ne prend en compte que les heures assurables, est particulièrement pénalisant sur le plan de l'accès aux prestations, mais aussi sur le plan de la durée des prestations pour les travailleuses et les travailleurs à temps partiel ou ayant des horaires instables. Il crée une disparité injuste envers les femmes et les jeunes qui occupent majoritairement ces emplois précaires. Ainsi, une femme travaillant 20 heures par semaine ne pourra se qualifier à Montréal aujourd'hui qu'après avoir travaillé 35 semaines alors qu'un homme travaillant 40 heures par semaine pourrait se qualifier après 17,5 semaines de travail, et ce, même si les deux ont cotisé une somme équivalente¹.

Le taux de remplacement du revenu offert par l'AE (55 % du revenu) est extrêmement bas, dans les plus bas dans les pays de l'OCDE. Pour les faibles revenus, c'est la pauvreté assurée. Pour les hauts revenus, lorsque l'on prend en considération au surplus la faiblesse du maximum des gains assurables – le plus faible de tous les systèmes de protection sociale au Québec – cela implique souvent des taux de remplacement qui, dans les faits, sont de l'ordre de 30 à 40 % du revenu antérieur. Le mode de calcul des prestations est souvent injuste en raison du « diviseur » variable.

¹ Cela prend en compte les règles applicables après le 24 septembre 2022.

Par ailleurs, nous devons souligner la situation précaire des travailleuses et des travailleurs des industries saisonnières. Bien que le projet pilote qui ajoute jusqu'à 5 semaines de prestations additionnelles dans 13 régions soit un premier pas, il demeure largement insuffisant et présente plusieurs lacunes : il ne cible pas tous les chômeurs et chômeuses de ces industries, n'offre pas suffisamment de semaines de prestations et ne règle pas les problèmes fondamentaux du régime. Nous souhaitons que le gouvernement reconnaisse que les travailleurs de ces industries sont un atout important pour leur industrie et leur région.

Enfin, les prestations spéciales sont souvent insuffisantes. Le régime doit prendre en compte la réalité du XXI^e siècle où plusieurs maladies comme des cancers ou des dépressions majeures impliquent de longues périodes d'invalidité.

Pour que le régime d'assurance-emploi (RAE) offre un soutien adéquat aux Canadiennes et aux Canadiens, il doit mieux répondre aux besoins des travailleuses et des travailleurs et être mieux adapté au contexte d'aujourd'hui. C'est pourquoi nous demandons les réformes suivantes :

- La possibilité d'accumuler des droits aux prestations en vertu des heures assurables ou des semaines assurables, selon le critère le plus avantageux pour le demandeur. En parallèle, nous demandons un accès aux prestations dès 420 heures assurables ou 12 semaines assurables, selon le critère le plus avantageux, et ce, peu importe le taux de chômage régional. Nous demandons le même critère pour l'accès aux prestations spéciales.
- L'allongement de la durée des prestations régulières à un minimum de 35 semaines de prestations, pouvant atteindre jusqu'à 51 semaines, selon le nombre d'heures ou de semaines assurables et le taux de chômage régional.
- Une méthode de calcul des prestations basée sur le salaire enregistré durant les douze meilleures semaines, et ce, peu importe le taux de chômage régional (pour les prestations régulières et spéciales).
- Limiter les exclusions pour départ volontaire ou perte d'emploi pour inconduite à un maximum de six semaines selon les circonstances de la fin d'emploi; aucune exclusion ne doit être reportée à une période subséquente de prestations.
- La prolongation de la période de prestations afin de permettre de recevoir les prestations spéciales (ou des prestations du Régime québécois d'assurance parentale) sans affecter les prestations régulières pour lesquelles la personne s'est qualifiée.
- Prolonger les prestations de maladie à 51 semaines.
- Augmenter le maximum des gains assurables en fonction de la majoration existante jusqu'en 1996, soit à 140 % de la rémunération hebdomadaire moyenne annualisée, ce qui correspondrait, pour l'année 2020, à 79 835 \$ comparativement au maximum de 54 200 \$ en vigueur cette année-là.

- Augmenter le taux de remplacement à au moins 60 % du maximum de la rémunération assurable.
- Abolir la récupération fiscale des prestations si la personne est jugée avoir gagné « trop ».

2. Les prestations d'assurance-emploi peuvent-elles créer une désincitation au travail?

La CSN croit que l'effet de désincitation au travail est largement exagéré par certains employeurs et certains experts. Cela ne devrait pas faire obstacle à une bonification du régime ni ne devrait encourager l'État à renforcer les « mécanismes d'activation » et la conditionnalité des prestations (par exemple, une modification de la définition d'emploi convenable).

Plusieurs raisons expliquent cela :

- Des systèmes de protection sociale comme celui du Danemark offrent des prestations généreuses tout en étant compatibles avec un bas taux de chômage.
- Les chômeuses et les chômeurs veulent d'abord et avant tout travailler, non seulement en raison des avantages pécuniaires que cela procure, mais également en raison du fait que le travail est un vecteur d'accomplissement et d'intégration sociale.
- Le contexte macro-économique et l'évolution démographique sont les facteurs qui ont le plus d'incidence sur l'évolution de l'emploi et du chômage, bien plus que l'architecture des programmes de protection sociale. En raison du vieillissement de la population, le taux de chômage a diminué fortement depuis quarante ans et devrait rester bas dans un avenir prévisible, sans qu'un RAE adéquat y fasse obstacle.
- Il est tout à fait possible de favoriser davantage le rehaussement des compétences de la main-d'œuvre par l'utilisation des mesures actives d'emploi et ainsi contribuer au développement de l'économie et à la résilience du marché du travail, tout en s'assurant que les prestations soient adéquates et sans pour autant renforcer la conditionnalité des prestations.

Plus largement, il n'y a pas lieu de s'inquiéter qu'une hausse des cotisations puisse avoir pour effet de ralentir la croissance économique. Au contraire, des études ont mis en évidence que les pays qui ont une plus forte régulation du marché du travail, et donc des coûts de main-d'œuvre plus élevés, sont aussi ceux qui enregistrent de meilleures performances en matière de productivité du travail². Parmi plusieurs raisons avancées, cela s'explique par le fait qu'en regard de hauts coûts de main-d'œuvre, les entreprises sont encouragées à investir davantage dans les équipements et la technologie.

3. La durée des prestations d'assurance-emploi est-elle suffisante?

Non. Voir la réponse à la question 1.

² Storm, S., & Naastepad, C. W. M. (2009). "Labor market regulation and productivity growth: evidence for twenty OECD countries (1984–2004)". *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 48(4), 629-654.

Thème 2 : Assurer la viabilité financière du régime d'assurance-emploi
(Comment peut-on bâtir un meilleur régime d'assurance-emploi tout en équilibrant les coûts et en limitant la nécessité d'augmenter les cotisations?)

1. Comment pouvons-nous soutenir la viabilité financière à long terme du régime d'assurance-emploi? Quelles approches pourraient être explorées pour équilibrer les coûts et les avantages d'un régime qui s'adapte mieux et pour atténuer les changements dans les taux de cotisation à la suite de chocs économiques?

En raison du vieillissement démographique et des bas taux de chômage, la rémunération assurable devrait s'accroître beaucoup plus rapidement que les coûts du RAE au cours des prochaines années (+ 65 % entre 2023 et 2028 selon le dernier rapport actuariel). Les perspectives financières sont donc relativement positives au moins pour la prochaine décennie. Même si les cotisations sont appelées à augmenter dès l'an prochain, jamais elles n'ont été aussi basses au cours des quarante dernières années. La perspective d'une hausse des cotisations est donc beaucoup moins inquiétante dans ce contexte.

Le régime fait toutefois face à un déficit soudain. Nous déplorons la décision du gouvernement de ne pas prendre à sa charge les coûts de l'AE-PCU comme il l'avait initialement prévu. Cela aurait été la moindre des choses après le vol de 57 G\$ orchestré en 2009!

Parallèlement, la manière de déterminer les taux des cotisations est lacunaire. Le mécanisme visant un équilibre sur 7 ans fait que les cotisations doivent augmenter durant les périodes de reprise économique pour compenser les déficits observés durant les récessions, alors que la situation financière des ménages et des entreprises peut être plus fragile. Bien que ces règles permettent de stabiliser les cotisations et d'améliorer la prévisibilité des coûts pour les cotisants, cela amplifie les déficits observés et réduit d'autant la stabilité financière du régime. À plus long terme, il en coûte donc plus cher aux cotisants d'éliminer les déficits en raison de ce mécanisme.

Devant ce problème, l'intervention du gouvernement est nécessaire. Il est le mieux placé pour résister aux risques systémiques induits par les chocs macro-économiques. Cette intervention doit être balisée par des règles formelles afin de garantir une meilleure stabilité du régime. Cela pourrait, par exemple, prendre la forme de financement en provenance du fonds consolidé du revenu lorsque les taux de chômage dépassent un certain pourcentage.

Plus largement, nous croyons que le gouvernement doit financer le régime sur une base régulière, tout au long des cycles économiques. Historiquement, le gouvernement participait au financement de l'AE. Il a cessé cette pratique au cours de l'année 1990, principalement afin de redresser les finances publiques sur le dos des chômeuses et des chômeurs, mais plusieurs raisons justifient encore aujourd'hui un financement gouvernemental. Le RAE ne joue pas seulement un simple rôle assurantiel. En effet, un RAE adéquat tel que nous le demandons contribue à l'atteinte d'autres objectifs sociaux et économiques importants pour la population :

- La stabilité macro-économique, en bonifiant le revenu des ménages lors des récessions.
- La réduction des inégalités sociales, car il vient en aide à celles et à ceux qui sont mal insérés sur le marché du travail ou qui ont des emplois précaires (souvent à plus faible revenu).
- La prévention de la pauvreté, car il empêche une dégradation trop prononcée du pouvoir d'achat des travailleuses et des travailleurs qui perdent leur emploi.
- Le rehaussement de la productivité des entreprises et des opportunités de carrières des travailleuses et des travailleurs, car il contre la déqualification professionnelle (les chômeurs étant mieux à même de rechercher un emploi convenable qui correspond à leur niveau de compétence) en plus de favoriser par des mesures actives le rehaussement des compétences ou la requalification des chômeurs; pour les mêmes raisons, il facilite les transformations structurelles du tissu économique canadien qui peuvent survenir à la suite des perturbations de marché, des changements technologiques ou des transitions environnementales.
- La réduction des inégalités régionales, car il offre des prestations bonifiées aux régions à haut taux de chômage et à certains travailleurs d'industries saisonnières.
- Le soutien aux familles lors d'événements comme la maladie ou encore la naissance ou l'adoption d'un enfant.

En résumé, la CSN demande un réengagement de l'État dans le financement du régime :

- À la hauteur de 25 % des coûts du régime.
- Et de manière additionnelle, en assumant les risques macro-économiques, selon un mécanisme où le gouvernement prend à sa charge une protection en fonction du cycle économique (exemple : lorsque les taux de chômage sont élevés et lors des périodes de récession ou de ralentissement économique importantes).
- Le financement public doit servir à bonifier le régime et non à un désengagement des cotisants au régime (incluant le maintien du partage employeur-employé des cotisations).

2. *Quels soutiens ou incitatifs pourraient être offerts aux employeurs et aux travailleurs pour aider à soutenir le modèle de financement de l'assurance-emploi?*

La CSN demande un soutien du gouvernement dans le financement du régime. Voir la réponse précédente.