



Solidaire
depuis 1921

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

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

dans le cadre de l'étude sur les travailleurs de l'industrie saisonnière
et le régime d'assurance-emploi

Le 25 novembre 2024

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

Table des matières

Avant-propos..... 5

Introduction..... 7

 Reconnaître la réalité des industries saisonnières en région..... 9

 Les enjeux en matière d'assurance-emploi..... 10

Recommandation..... 13

Conclusion 13

Avant-propos

La CSN tient à remercier le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées pour son invitation à nous entendre sur l'étude sur les travailleuses et les travailleurs de l'industrie saisonnière et le régime d'assurance-emploi.

Fondée en 1921, la Confédération des syndicats nationaux (CSN) est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de près de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle prend part à plusieurs débats de fond de la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

Introduction

La CSN appelle depuis de nombreuses années à une réforme du régime d'assurance-emploi (RAE). Le régime n'a pas été revu en profondeur depuis les années 1990 et il n'est pas adapté aux réalités du marché du travail du XXI^e siècle, notamment en raison du nombre élevé d'emplois atypiques, c'est-à-dire à temps partiel, temporaire ou saisonnier. Mentionnons également que le marché du travail subit de nombreux bouleversements structurels de natures économiques, technologiques et environnementales. Dans toutes ces transitions, le gouvernement ne doit laisser personne de côté et doit mieux protéger celles et ceux qui perdront leur emploi.

Au Canada, depuis les années 2000, seuls 40 % des chômeuses et des chômeurs avaient droit à des prestations. Les travailleuses et les travailleurs à temps partiel, en grande majorité des jeunes et des femmes, peinent à accumuler un nombre d'heures de travail suffisant pour se qualifier aux prestations. Au surplus, près de 40 % de celles et ceux qui en reçoivent ont épuisé leurs semaines de prestations durant leur période de chômage (environ 75 000 personnes ont vécu une période sans revenu après avoir épuisé leur assurance-emploi, ce que l'on nomme le « trou noir » de l'assurance-emploi, dont 27 000 prestataires dits saisonniers)¹. Le nombre de prestataires dits saisonniers ayant vécu le trou noir a été multiplié par dix entre 2021-2022 et 2022-2023! Cette situation touche de manière disproportionnée les personnes travaillant dans des industries saisonnières. Cet enjeu sera abordé plus en détail dans la prochaine section du mémoire. Dans le cadre d'une réforme du RAE, la CSN a mis de l'avant plusieurs propositions, en ciblant comme priorités la question du trou noir pour les travailleuses et les travailleurs des industries saisonnières, l'amélioration de l'accès aux prestations, la possibilité de cumuler des prestations régulières à la suite d'une période de prestation de maternité ou parentale (la situation actuelle discrimine particulièrement les femmes) ainsi que la possibilité d'essayer un emploi durant une période de prestation sans risquer qu'un départ volontaire ait pour effet de tout faire perdre².

Si la CSN souhaite encore une réforme en profondeur du régime, dans le contexte où des élections pourraient venir chambouler le calendrier législatif, elle envisage positivement des modifications par le biais de projets pilotes qui pourraient venir rapidement corriger certaines lacunes qui méritent une attention immédiate, notamment à l'égard du travail saisonnier.

¹ Commission de l'assurance-emploi du Canada (2024), Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2022-2023.

² Rappelons par exemple que parmi les mesures mises en place entre le 26 septembre 2021 et le 24 septembre 2022, l'exclusion pour fin d'emploi invalide (départ volontaire et congédiement pour inconduite) a été assouplie pour ne s'imposer que sur le dernier emploi occupé.

Reconnaître la réalité des industries saisonnières en région

Le Canada est un pays au territoire nordique immense. La réalité économique peut être très différente d'une région à l'autre. Dans le cadre de cette spécificité propre au Canada, le législateur doit reconnaître la situation particulière de certaines régions ressources qui ont un tissu économique peu diversifié n'offrant pas les mêmes opportunités d'emploi qu'ailleurs. Dans plusieurs de ces régions, le travail saisonnier est prépondérant, car ni l'activité touristique ni l'exploitation de certaines matières premières ne sont optimales en période hivernale. Ces régions se retrouvent concentrées majoritairement au Québec en dehors des grands centres urbains ainsi que dans les provinces maritimes.

Le travail à temps plein toute l'année n'existe pas en assez grand nombre pour équilibrer le marché du travail. Le travail saisonnier y est généralement dur et intensif. Les travailleuses et les travailleurs y œuvrent de longues heures en haute saison. Ils travaillent fort pour que les industries et leurs régions demeurent prospères et gardent leur vitalité.

Des industries et des régions ont fourni des efforts considérables pour réduire la saisonnalité telles que la diversification des produits de la pêche transformés, le développement du tourisme hivernal, les nouvelles activités économiques non saisonnières, etc. Ces efforts ont porté fruit jusqu'à un certain point, car de manière globale, la saisonnalité a diminué à l'échelle du pays dans les dernières décennies. Or, toutes les solutions apportées jusqu'à maintenant ont eu un effet relativement limité, de sorte que ces régions ne se sont pas affranchies de cette réalité économique.

Au surplus, ces régions sont souvent caractérisées par un vieillissement plus prononcé de leur main-d'œuvre, notamment explicable par l'exode observé des jeunes. Ce phénomène démographique entraîne une baisse du taux de chômage dans ces régions, et ce, même si la demande de travail demeure inadéquate en saison morte. Dans ce contexte, le RAE devient moins généreux et il est plus difficile de s'y qualifier pour les travailleuses et les travailleurs qui ne travaillent pas à temps plein toute l'année.

Pour la CSN, il serait pour le moins odieux de faire le choix de garder les travailleuses et les travailleurs des industries saisonnières dans l'indigence dans le seul but d'encourager une plus grande mobilité interrégionale de la main-d'œuvre. En ce sens, l'État canadien doit reconnaître la réalité des industries saisonnières en région, en adaptant à la fois ses politiques économiques, mais aussi ses politiques d'assurance-emploi.

Par ailleurs, notons que les travailleuses et les travailleurs des industries saisonnières sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques et à d'autres transformations environnementales. L'an dernier, des feux de forêt ont décimé des territoires de coupe immenses qui ont miné la saison de coupe et qui fragiliseront, pour les années à venir, la capacité des travailleuses et des travailleurs d'accumuler un nombre d'heures de travail admissibles satisfaisant. La perte de biodiversité a aussi des effets négatifs dans des industries saisonnières, comme dans le secteur de la transformation de la crevette nordique ou encore dans le secteur forestier, eu égard à la protection du caribou. Plus que jamais, nous devons nous assurer que la couverture de l'assurance-emploi est adéquate pour les

travailleuses et les travailleurs des industries saisonnières qui sont parmi les premiers à vivre les conséquences de ces changements environnementaux.

Les enjeux en matière d'assurance-emploi

Pour tenter de contenir le trou noir de l'assurance-emploi, le gouvernement a adopté des règles temporaires en 2018. Dans 13 régions où l'assurance-emploi est caractérisée par des activités économiques saisonnières importantes et un taux de chômage élevé, le gouvernement a instauré un projet pilote qui a par la suite été prolongé par amendement législatif. Celui-ci permet aux chômeuses et aux chômeurs dits « saisonniers » de bénéficier de 5 semaines de prestations supplémentaires pour un total maximal de 45 semaines. Le budget de 2024 propose de prolonger ces mesures de soutien jusqu'en octobre 2026. Par ailleurs, l'énoncé économique de l'automne 2023 prévoit quatre semaines additionnelles pour un total de 9 semaines de prestations supplémentaires pour les personnes qui ont déposé une demande précédant le 7 septembre 2024.

Pour la CSN, il est clair que la fin du projet pilote serait catastrophique. Comme expliqué en introduction, les possibilités d'emploi durant les saisons mortes demeurent très limitées dans ces régions, malgré des indicateurs de taux de chômage « désaisonnalisés » qui sont faibles⁴. Avec des taux de chômage sous 6 %, plusieurs travailleuses et travailleurs d'industrie saisonnière n'arrivent pas à accumuler les 700 heures de travail nécessaires pour se qualifier aux prestations. Nous pensons ainsi que l'accès aux prestations doit être relevé. La CSN réclame depuis plusieurs années l'instauration d'une norme d'admissibilité universelle de 420 heures ou de 12 semaines de travail assurables, selon le critère le plus avantageux pour les travailleuses et les travailleurs (un critère indépendant du taux de chômage régional). Dans le cadre de mesures spécifiques relatives au travail saisonnier dans certaines régions, l'amélioration de l'accès aux prestations pourrait également se faire en octroyant un crédit d'heures aux travailleuses et aux travailleurs qui se qualifient au projet pilote.

Par ailleurs, même lorsque les prestataires parviennent à se qualifier, la durée des prestations est insuffisante. En effet, la durée moyenne d'un emploi saisonnier est de moins de 16 semaines et la durée moyenne des prestations est de 17 semaines. Les 5 semaines supplémentaires ne permettent donc pas de pourvoir le trou noir pour la majorité des travailleuses et des travailleurs de l'industrie saisonnière, à moins de résider dans une région où le taux de chômage est supérieur à 16 %. Malgré les prestations additionnelles, les prestataires bénéficiant du projet pilote demeureraient à risque de vivre une période sans revenu (environ 5,7 % des prestataires vivaient une période sans revenu en 2022-2023). C'est pourquoi nous recommandons que le projet pilote offre jusqu'à 15 semaines supplémentaires afin de s'assurer que toute personne ait le soutien nécessaire durant la saison morte.

Nous pensons que l'identification du travail saisonnier ne devrait pas reposer sur les travailleuses et les travailleurs. La formule actuelle, qui oblige le ou la prestataire à avoir un antécédent de 3 périodes de prestations dans les 5 dernières années, est compliquée et frustrante. Cette formule pénalise injustement les travailleuses et les travailleurs nouvellement embauchés, ce qui se révèle problématique aussi pour les employeurs, grandement fragilisés par des problèmes d'attraction de main-d'œuvre. Nous proposons d'ajouter un nouvel identifiant sur le relevé d'emploi pour les employeurs des industries saisonnières ou encore pour une mise à pied saisonnière. Cela serait à la fois plus simple pour Service Canada et plus juste pour les travailleuses et les travailleurs. Cela aiderait également les employeurs à attirer une nouvelle main-d'œuvre, qui serait moins à risque de vivre le trou noir.

Enfin, pour le calcul des prestations, ce sont les 12 meilleures semaines de rémunération qui devraient être utilisées afin que les prestataires ne voient pas le niveau de leurs prestations diminuer. Cela encouragerait les employeurs à offrir de « petites semaines » de travail aux travailleuses et aux travailleurs lorsqu'ils sont disponibles pour obtenir des semaines de travail supplémentaires à la fin de la saison.

Recommandation

Qu'en attendant une réforme globale du régime d'assurance-emploi, les mesures relatives aux travailleuses et aux travailleurs des industries saisonnières soient modifiées pour :

- Permettre 15 semaines de prestations additionnelles aux prestataires admissibles;
- Octroyer un crédit d'heures admissibles afin de favoriser une plus grande admissibilité aux prestations;
- Revoir le critère de sélection des prestataires admissibles aux prestations additionnelles afin que celui-ci ne repose plus sur les prestations antérieures de la personne, mais plutôt sur les antécédents de l'employeur ou sur le motif de la mise à pied saisonnière;
- Établir le calcul du taux de prestation sur les 12 meilleures semaines de travail, peu importe le taux de chômage régional.

Conclusion

Si la CSN est toujours convaincue qu'une réforme globale de l'assurance-emploi est nécessaire afin de répondre adéquatement aux besoins des travailleuses et des travailleurs et de moderniser le régime pour l'adapter aux réalités du marché du travail du XXI^e siècle, nous pensons qu'il y a lieu d'apporter des changements rapides au projet pilote et aux dispositions législatives temporaires qui touchent le travail saisonnier. Le mémoire contient ainsi quatre pistes de recommandations qui pourraient rapidement être mises en branle.