

Résumé : L'adéquation récente du programme de l'assurance-emploi dans les régions rurales éloignées à forte propension d'emplois saisonniers

Le bureau du Commissaire aux travailleurs a entrepris la visite de trois régions d'assurance-emploi — la Gaspésie, la Péninsule acadienne et la Côte-Nord — afin de mieux comprendre l'évolution de l'utilisation du programme depuis 2016 dans les communautés rurales, éloignées et à forte présence d'emplois saisonniers. Dans ces régions, les possibilités d'emploi varient fortement selon les saisons et les possibilités d'emploi l'hiver sont faibles. Les économies dépendent généralement sur quelques activités économiques comme la pêche, la transformation du poisson, le tourisme et la foresterie.

Dans ces communautés, l'assurance-emploi ne constitue donc pas seulement une protection individuelle contre le chômage, mais joue également un rôle de stabilisation économique et régionale. Elle permet aux travailleurs de maintenir un revenu entre les saisons, facilite leur rappel immédiat par les employeurs, soutient la participation au travail et contribue implicitement au développement des entreprises. Or, les témoignages recueillis indiquent que ce soutien s'est détérioré depuis 2016. L'accès aux prestations, leur durée et leur valeur ont diminué pour plusieurs prestataires avec la baisse des taux de chômage régionaux. Cela dit, pour la plupart leur situation d'emploi ne s'est pas améliorée. Des travailleurs, employeurs, autorités locales et régionales ainsi que les députés fédéraux des régions visitées ont été rencontrés.

Principaux constats

Les critères d'accès et les bénéficiaires ne reflètent plus la réalité locale de l'emploi – Plusieurs travailleurs se sentent coincés entre les exigences actuelles du programme et leur situation d'emploi qui se fragilise. D'un côté, à travail égale, l'accès est donc plus difficile et les droits de prestations beaucoup moins élevés qu'avant. De l'autre, les saisons de travail sont plus courtes et plus souvent interrompues en raison des bouleversements climatiques et des changements dans l'organisation du travail. Plusieurs travailleurs peuvent ainsi voir leurs heures diminuer ou leur saison s'arrêter ou s'arrêter, en raison d'un feu de forêt ou d'une réduction des quotas de production. Cette situation augmente le risque d'un « trou noir », réduit le montant des prestations, et pour certains, menace directement leur accès aux prestations s'ils terminent avant d'avoir accumulé assez d'heures. Cela dit, cette baisse ne refléterait pas néanmoins une amélioration réelle de l'économie locale et de l'emploi, mais s'expliquerait plutôt par l'évolution démographique, les départs de travailleurs et le recours accru aux travailleurs étrangers temporaire qui flouerait les statistiques sur l'emploi et le chômage.

La diminution de l'accès et du soutien affecte les travailleurs et les employeurs – Le recul des droits de prestations touche directement les travailleurs saisonniers et leurs familles. Plusieurs ont tenu à dire que l'incertitude grandissante entourant leurs prestations représente une source importante de stress et d'insécurité financière. Les employeurs ont aussi reconnu les conséquences de l'évolution de l'assurance-emploi. Un travailleur qui n'arrive pas à se qualifier ou qui connaît une période sans revenu l'amène souvent à quitter la région ou changer d'emploi. Dans un contexte de rareté d'employés, la perte d'un travailleur expérimenté et déjà présent dans la région représente un coût important pour l'entreprise. Plusieurs employeurs ont indiqué avoir besoin d'un programme d'assurance-emploi stable, prévisible et suffisamment généreux pour maintenir le lien d'emploi entre deux saisons. Lorsque les droits de prestations sont réduits, les employeurs doivent investir davantage dans le recrutement et la formation.

Un soutien moins accessible fragilise le développement économique régional – Le recul de l'assurance-emploi a également des répercussions sur les régions. Lorsque le programme ne permet plus d'assurer une certaine stabilité entre les saisons de travail, les travailleurs les plus mobiles finissent par quitter définitivement la région ou se réorienter vers d'autres secteurs d'activité. Plusieurs situations partagées avec nous montraient qu'une norme trop élevée en comparaison aux opportunités d'emploi n'a pas amené davantage d'incitation à travailler davantage, mais est plutôt éventuellement venu à décourager et précipiter le retrait définitif de l'emploi des plus précaires.

Recommandations et pistes d'amélioration

Réviser les critères d'accès, la durée et le montant des prestations – Les personnes rencontrées s'entendaient pour dire que les normes entourant l'accès et les droits de prestation devraient être révisée pour mieux refléter les réelles opportunités des travailleurs et des caractéristiques concrètes des emplois dans les régions. Des paramètres souhaitables devraient ainsi être *trouvé* à partir la réalité concrète de l'emploi, plutôt que *déduit* à partir d'indicateurs abstraits des réalités locales. En Haute-Côte-Nord par exemple, la norme d'admissibilité et la durée des prestations devrait s'aligner avec les dates de début et de fin de la saison touristique, de manière à permettre aux travailleurs qui restent toute la saison d'accéder aux prestations. Le montant des prestations devrait être ajusté en fonction du coût réel des dépenses de base. Plusieurs ont par ailleurs insisté sur l'importance de revoir les régions d'assurance-emploi pour mieux tenir compte des disparités interrégionales. Certaines régions couvrent des territoires vastes et hétérogènes, où les conditions d'emploi varient fortement d'une communauté à l'autre.

Rendre permanent le projet pilote des semaines additionnelles et bonifier le soutien offert – Bien qu'on appréciait la mesure, plusieurs jugeaient que le nombre de semaines additionnelles offert par le projet pilote était dorénavant insuffisant pour protéger adéquatement les travailleurs saisonniers du trou noir. Certains ont souligné que la plupart des travailleurs des industries saisonnières étaient eux aussi grandement touchés par l'imposition des tarifs, mais qu'en raison des critères des mesures spéciales à l'assurance-emploi, ceux-ci n'avaient généralement pas droit aux vingt semaines additionnelles (pilote 24). Par ailleurs, l'accès aux cinq semaines additionnelles devrait être élargi aux nouveaux travailleurs, plutôt que d'être réservé, comme c'est actuellement le cas, aux personnes ayant déjà accumulé plusieurs années de recours au programme. Le ciblage actuel de la mesure décourage en particulier les plus jeunes de garder dans un emploi saisonnier et de rester dans la région après la saison. Enfin, on a insisté ainsi sur l'importance de rendre permanent le projet pilote pour éviter l'incertitude entourant son renouvellement.

Plusieurs situations ont été racontées où les dates de début ou de fin de la mesure incitaient les travailleurs à écourter leur saison afin de pouvoir bénéficier de la mesure. Certains disaient se sentir coincés entre des signaux contradictoires : où d'un côté l'on exigeait d'eux qu'ils travaillent plus longtemps pour avoir accès aux prestations, mais de l'autre, où les dates limites des aides spéciales font souvent en sorte qu'il devient désavantageux, voire absurde, de continuer la saison. D'autres raconte qu'ils deviennent inadmissibles certaines années en raison de ces dates limites.

Réduire les freins à l'occupation d'un emploi secondaire en basse saison et investir dans l'emploi et la formation – Trois freins à l'occupation d'un emploi hors saison ont été discutés au cours des rencontres. Premièrement, plusieurs participants ont insisté sur le fait que, dans certaines communautés, il n'y a tout simplement pas assez d'emplois durant la saison faible. En ce sens, les approches qui visent uniquement à accroître l'intérêt financier du travail demeurent largement limitées si elles ne s'accompagnent pas de mesures visant à améliorer l'offre d'emplois disponibles ainsi que l'accès à une formation adaptée. À cet égard, plusieurs commentaires ont porté sur la qualité et la pertinence des formations offertes. L'offre actuelle était décrite comme mal adaptée à la réalité actuelle de l'emploi et peu lié aux compétences réellement recherchées.

Deuxièmement, les règles de l'assurance-emploi entourant les départs volontaires peuvent décourager l'occupation d'un emploi en basse saison. Plusieurs prestataires craignent de compromettre leur admissibilité à l'assurance-emploi si l'emploi accepté, après un certain temps, ne leur convient pas. Lorsque le départ concerne un emploi secondaire quitté afin de reprendre l'emploi principal, on redoute les longues enquêtes de Service Canada et les retards de paiement des prestations à prévoir l'année suivante. Plusieurs trouvent ces contrôles particulièrement stressant et que les retards ont des conséquences directes sur leur situation financière. Dans le cas où on leur refuserait leurs prestations, plusieurs estiment qu'ils ne pourraient pas simplement « se rattraper » la saison suivante et qu'ils devraient vivre à crédit.

Troisièmement, les règles actuelles concernant le travail à temps partiel durant les prestations réduisent trop rapidement l'intérêt financier d'occuper un emploi à temps partiel en basse saison. Considéré avec le coût pour l'essence et l'impôt supplémentaire à payer (ou la perte de certaines aides fiscales), le gain net de l'emploi secondaire peut rapidement devenir très faible, voire nul. Plusieurs participants ont proposé de mieux tenir compte des coûts réels associés à l'occupation d'un emploi en basse saison, par exemple par l'ajout d'une exemption minimale avant que les prestations commencent à être récupérées.

Simplifier le programme et améliorer la compréhension des règles – La plupart ont souligné que le programme était devenu trop complexe à comprendre pour les prestataires. Plusieurs ont indiqué avoir beaucoup de mal à trouver l'information juste et claire. Les règles entourant le calcul des prestations, les départs volontaires, l'accès au projet pilote et le travail durant les prestations ont été jugées particulièrement difficile à comprendre.