



L'ASSURANCE-EMPLOI : UN RÉGIME D'ASSURANCE À REVOIR

**COMMENTAIRES DU CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC
PRÉSENTÉS AU COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT
DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION
DES PERSONNES HANDICAPÉES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES**

FÉVRIER 2001

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC

L'ASSURANCE-EMPLOI : UN RÉGIME D'ASSURANCE À REVOIR

**Commentaires du Conseil du patronat du Québec
présentés au Comité permanent du développement
des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées
de la Chambre des communes**

Février 2001

• • •

LE CONTEXTE ACTUEL

La Commission de l'assurance-emploi fixe les taux de cotisation depuis 1972, sauf à six occasions où ils ont été arrêtés par une loi spéciale : pour 1986 et 1987, pour 1990 et 1991 ainsi que pour 1995 et 1996. On a aussi proposé une telle législation pour 2001 et 2002 avec les amendements proposés dans le projet de loi C-44, projet mort au feuilleton avec le déclenchement des élections fédérales en novembre 2000.

Le rapport de l'actuaire en chef, Michel Bédard, sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi, adressé à la Commission de l'assurance-emploi le 20 octobre 1999, indiquait « qu'en 1998 on recommandait qu'un éventail de taux entre 2,0 % et 2,5 % semblerait convenable [...] »¹ pour 1999. Le gouvernement avait fixé le taux à 2,55 %. Pour l'an 2000, on suggérait 2,0 % à 2,25 %, « un taux [...] à la limite supérieure des taux stables de longue durée [...]. Dans le cas plus probable (scénario de croissance économique soutenue), la réserve pourrait atteindre 30 milliards de dollars en l'an 2000 et valider un taux stable de longue durée autour de 2 %. »² Le gouvernement a fixé le taux à 2,40 % pour 2000 et l'excédent cumulatif réel a été de 33,5 milliards de dollars (voir annexe I). Le 1er novembre 2000, l'actuaire en chef recommandait de réduire le taux de cotisation à 2,10 % pour 2001. À l'automne 2000, le gouvernement a fixé le taux à 2,25 %, indiquant que ce taux diminuerait de 10 cents chaque année, jusqu'en 2003.

¹ Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2000, 20 octobre 1999, p. 19.

² *Ibid.*, p. 16.

Par ailleurs, les calculs de l'actuaire en chef montrent un taux de cotisation d'équilibre sans tenir compte des revenus d'intérêt sur la réserve (33,5 milliards de dollars à la fin de 2000) d'environ 1,75 % (voir annexe I). C'est-à-dire qu'à long terme, avec un taux de chômage canadien moyen d'environ 6,8 % en 2000, et diminuant à 6,5 % en 2006, selon les prévisions basées sur un scénario de croissance économique continue, un taux de cotisation de 1,75 % suffirait à couvrir tous les coûts du régime tout en ayant constitué une réserve cumulative de 55,9 milliards de dollars en 2006 (voir annexe I); réserve utilisée, bien sûr, par le gouvernement fédéral puisqu'il comptabilise les revenus et les dépenses de l'assurance-emploi dans les revenus et les dépenses générales de ses comptes publics. Néanmoins, le gouvernement fédéral est tenu de verser des intérêts sur la réserve accumulée à la Commission de l'assurance-emploi : des intérêts qui équivalent à un pour cent de moins que ceux payés sur les bons du Trésor... Des intérêts fictifs puisqu'ils sont calculés sur une réserve cumulative qui n'existe que sur papier!

Il est également remarquable d'observer que, selon des prévisions basées sur un scénario de ralentissement économique en 2001, avec un taux de chômage de 7,6 % qui augmente à environ 8,0 % en 2006, le taux de cotisation d'équilibre aurait pu malgré tout être établi à 1,83 % en 2001, à 2,8 % en 2003, pour diminuer à 2,06 % en 2006, tout en ayant une réserve accumulée de 35,8 milliards de dollars en 2006.

Le Vérificateur général du Canada, en 1986, a formulé l'avis selon lequel les revenus (cotisations) et les dépenses (prestations et coûts de fonctionnement) de l'assurance-chômage devaient être intégrés aux revenus et dépenses du gouvernement fédéral. Depuis cette date, c'est ce qui est fait. On publie tout de même une comptabilité séparée pour le compte de l'assurance-emploi, qui montre la provenance des revenus et les divers postes de dépenses. On peut y voir aussi les déficits ou les excédents annuels cumulatifs.

Le 28 septembre 2000, la ministre de Développement des ressources humaines Canada présentait le projet de loi C-44 visant à modifier la *Loi sur l'assurance-emploi*. Pour l'essentiel, les modifications avaient trait à la suppression de la règle d'intensité, au remaniement de la clause de remboursement des prestations et à la modification des règles visant les parents qui réintègrent le marché du travail. De plus, la ministre annonçait également que la Commission de l'assurance-emploi continuerait de contrôler et d'évaluer, jusqu'en 2006, les retombées du régime d'assurance-emploi, mais que d'ici 2003, les recommandations du Comité permanent des Finances en 1999 seraient menées à bonne fin. Concrètement, le taux de cotisation pour l'année 2002 serait fixé par

le gouverneur en conseil, sur la recommandation de la ministre et du ministre des Finances (article 66.1 du projet de loi C-2).

De plus, le Comité permanent des Finances déclarait également que le processus de fixation du taux de cotisation était imparfait. « Selon ce processus, il faut revenir en arrière pour tenir compte des surplus antérieurs de revenus par rapport au coût du programme, alors qu'en fait, il n'existe aucun ancien surplus, dans aucun compte à part » (soulignement du CPQ). Qui plus est, le Comité déclarait que : « le taux de cotisation à l'assurance-emploi devrait être établi en fonction des revenus nécessaires pour couvrir les coûts du régime, pendant un exercice, selon une approche prospective, et sans tenir compte du surplus ou du déficit accumulé, ou des intérêts reliés à ces montants accumulés. »

Le projet de loi C-44 est mort au feuilleton avec le déclenchement des élections fédérales; cependant, il a été réintroduit en priorité au cours de la session actuelle du parlement, le 2 février 2001, sous l'appellation C-2. Le projet de loi C-44 n'a pas été modifié et cela veut dire que le rôle de la Commission de l'assurance-emploi pourrait être réduit à sa plus simple expression et que, d'un trait de plume, on effacera 40 milliards de dollars d'excédents accumulés, sans compter les frais d'intérêt. Si bien que le gouvernement, à la limite, n'aurait même plus à présenter un compte d'assurance-emploi séparé des revenus et dépenses de programmes du gouvernement.

À l'occasion des modifications proposées à l'assurance-emploi, le CPQ entend faire valoir son opinion sur un certain nombre de questions fondamentales, à savoir :

1. Devrait-on avoir un régime d'assurance-emploi à l'exclusion de toute mesure sociale?
2. La Commission de l'assurance-emploi devrait-elle être un organisme paritaire, autonome et décisionnel en matière de détermination du taux de cotisation et de gestion?
3. L'augmentation des taxes sur la masse salariale et la répartition des taux de cotisations ouvrières et patronales.

1. L'ASSURANCE-EMPLOI : UN RÉGIME DE REMPLACEMENT TEMPORAIRE DU REVENU

« Dans sa forme actuelle, le Régime d'assurance-chômage est le plus grand programme de redistribution du revenu au pays, mais le nom mis à part, il n'a presque rien d'un régime d'assurance. Il n'existe pratiquement aucune industrie, où que ce soit au Canada, dont les membres reçoivent la valeur réelle des cotisations versées, peu importe la période étudiée. Le régime est donc essentiellement un régime d'aide sociale relié aux gains. »³

Le CPQ a soutenu, lors de ses commentaires sur le projet de loi C-12, *Loi concernant l'assurance-emploi au Canada* (avril 1996), qu'une véritable réforme de l'assurance-chômage devait déboucher sur un régime qui met l'accent sur la protection contre les risques de perte d'emploi. En d'autres termes, le CPQ réaffirmait que l'assurance-emploi devait revenir à sa mission première, c'est-à-dire remplacer temporairement le revenu d'une personne qui perd son emploi.

Or, la gamme impressionnante de programmes sociaux qui se sont greffés au cours des ans au régime d'assurance-chômage, et qui n'ont rien à voir avec le chômage comme tel, sont restés intégrés au régime d'assurance-emploi. On pense aux prestations pour maladie, maternité, adoption, aux prestations parentales qui viennent d'être bonifiées, celles aux pêcheurs ou, encore, au supplément familial.

Toutes les mesures d'assouplissement de l'assurance-emploi qui bonifient certaines dispositions du régime dans le projet de loi C-2, comme la règle d'intensité qui, dit-on, pénalise les demandes régulières de prestations, notamment celles des travailleurs saisonniers ou, encore, des parents qui s'absentent du marché du travail pour élever des enfants et qui ne seraient plus considérés comme de nouveaux travailleurs lorsqu'ils reprennent leur emploi, sont des mesures à caractère social qui n'ont rien à voir avec un régime d'assurance-emploi.

Si les recherches et les évaluations démontrent qu'effectivement ces mesures, adoptées en 1996, ont indûment pénalisé une partie des prestataires, il est évident qu'il faut apporter des corrections.

Or, le moins qu'on puisse dire, c'est que les changements apportés au régime de l'assurance-emploi n'ont pas engendré les effets négatifs qui justifieraient un assouplissement de certaines dispositions du régime, si l'on en croit un certain nombre de recherches publiées récemment.

³ St. John's Status of Women Council, mémoire, dans le *Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa, nov. 1986, p. 21.

En ce qui a trait aux répercussions de l'assurance-emploi sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, « l'augmentation des conditions d'admissibilité a réduit considérablement l'accès des nouveaux venus et des rentrants aux prestations, mais le passage d'un système fondé sur les heures a amélioré considérablement la situation. Les deux changements de politique n'ont donc eu pour effet net qu'une légère diminution du taux global de prestations des nouveaux venus et des rentrants ». ⁴

En ce qui concerne les effets de l'adoption des critères d'admissibilité fondés sur les heures de travail, « dans l'ensemble, nous estimons qu'en matière d'admissibilité et de droit aux prestations, ce passage à une base horaire n'a pratiquement eu aucun effet sur l'admissibilité, mais il a contribué, en général, à augmenter le nombre de semaines de prestations auxquelles les travailleurs avaient droit. Le passage d'un régime fondé sur les semaines à un système de calcul fondé sur les heures a eu pour effet de répartir le nombre de semaines de prestations au profit des travailleurs saisonniers[...] » ⁵

Les résultats d'une autre recherche effectuée sur les répercussions du projet de loi C-12 sur les nouveaux venus et les rentrants « indiquent également que, dans 20 p. 100 des cas touchés, le changement apporté au régime a probablement favorisé l'accumulation de semaines supplémentaires d'emploi. Par conséquent, le resserrement de la norme d'admissibilité pour les nouveaux venus a été efficace à la fois comme mesure d'économie et en tant que moyen de favoriser une meilleure participation à la vie active. » ⁶

Et encore : « les réactions comportementales à la mise en œuvre de la règle de l'intensité sont limitées et elles n'ont qu'une faible influence économique [...] la règle de l'intensité à elle seule pourrait représenter une réduction d'environ 2,5 p. 100 dans les versements de l'assurance-emploi [...]. Pour l'instant, un modèle structurel formel ne peut permettre d'attribuer cette réduction directement à la nouvelle formule. » ⁷

⁴ Phipps, Shelley, Université Dalhousie et Mac Phail, Fiona, University of Northern British Columbia. *Les répercussions de l'assurance-emploi sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active*, novembre 2000, p. 3.

⁵ Green, David A., Département d'économie, Université de la Colombie-Britannique et Riddell, W. Craig, IRCA. *Les effets de l'adoption des critères d'admissibilité fondés sur les heures de travail*, novembre 2000, p. 2.

⁶ Kapsalis, Constantine, Société Data Probe Economic Consulting inc. *Les répercussions du projet de loi C-12 sur les nouveaux venus et les rentrants*, octobre 2000, p. 18.

⁷ Fortin, Pierre, Université du Québec à Montréal et Van Audenrode, Marc, Université Laval. *La règle de l'intensité : les répercussions sur les chômeurs*, octobre 2000, p. 25.

Enfin, le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000* de la Commission de l'assurance-emploi, rendu public le 5 février dernier, « montre que 88 pour cent des employés rémunérés auraient été admissibles à des prestations d'assurance-emploi s'ils avaient perdu leur emploi [...] Dans l'ensemble, le régime continue de répondre à ses principaux objectifs, à savoir assurer un soutien de revenu temporaire aux personnes qui perdent leur emploi et les aider à réintégrer le marché du travail. Le régime vient également en aide aux personnes qui doivent quitter un emploi rémunéré pour s'occuper de nouveau-nés ou d'enfants adoptés. »

Nous le répétons, il ne s'agit pas de remettre en cause le bien-fondé de ces mesures à caractère social; elles n'ont simplement rien à voir avec la mission de l'assurance-emploi qui est d'assurer un certain revenu pendant la recherche d'un emploi. Ces mesures devraient être financées directement par le gouvernement dans le cadre d'autres programmes. Au total, de 2001 à 2006, les prévisions actuarielles montrent que les prestations à caractère social⁸ s'élèveraient à plus de 19 milliards de dollars. Sur une base annuelle, si ces dépenses ne faisaient plus partie de l'assurance-emploi, cela équivaldrait à une baisse des cotisations d'environ 35 cents ou 3,1 milliards de dollars par an.

Qui plus est, lorsque le régime d'assurance-chômage a été mis en place, en 1940, le gouvernement fédéral en partageait le coût avec les employeurs et les salariés. La contribution du gouvernement fédéral à l'assurance-chômage représentait alors 25 % du coût du régime. Au cours des années 80, le gouvernement a graduellement réduit sa contribution financière. La loi C-21 voit l'aboutissement de la tendance amorcée en 1976 avec la fin de la contribution du gouvernement à l'assurance-chômage. Prévues pour le 1^{er} janvier 1990, l'adoption de la *Loi* a été retardée par le Sénat et n'est survenue que le 23 octobre 1990, date à laquelle le gouvernement fédéral a définitivement cessé de contribuer au financement du régime.

Il n'est donc pas étonnant de constater que la cotisation patronale hebdomadaire maximale a augmenté de 153,9 % entre 1981 et 1990 et de 69,8 % entre 1990 et 1995. Entre 1995 et 2000, la cotisation patronale a diminué de 26,4 %, à mesure que la croissance économique contribuait à la diminution du chômage.

Rappelons que le CPQ s'était vivement opposé, en 1990, au retrait du financement partiel de l'assurance-chômage par le gouvernement fédéral. Nous avons toujours soutenu que la conjoncture économique était en partie influencée par les politiques monétaires et fiscales du gouvernement

⁸ Maladie, maternité, adoption, parentales, pêcheurs.

fédéral et que, par conséquent, il était tout à fait justifié que ce dernier contribue financièrement au régime d'assurance-chômage.

Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral doit continuer à jouer un rôle majeur dans la poursuite d'objectifs sociaux et économiques en utilisant les leviers macroéconomiques que sont les politiques fiscales, monétaires et les paiements de transfert aux provinces et aux divers agents économiques. Nous ne croyons pas que le Régime d'assurance-emploi soit le mécanisme qui convienne pour réaliser ces objectifs, ni que les cotisations d'assurance-emploi doivent être utilisées à cette fin.

LE RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI DOIT REVENIR À SA MISSION PREMIÈRE QUI CONSISTE ESSENTIELLEMENT À FOURNIR UNE PROTECTION CONTRE LES RISQUES DE PERTE D'EMPLOI. IL FAUT QUE LES PROGRAMMES « SOCIAUX » QUI ONT ÉTÉ GREFFÉS AU RÉGIME, AU COURS DES ANS, EN SOIENT DÉTACHÉS ET QUE LE GOUVERNEMENT EN ASSUME DORÉNAVANT LES COÛTS.

2. LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI : AUTORITÉ, POUVOIR ET PROCESSUS DE DÉCISION

L'actuelle Commission de l'assurance-emploi du Canada, qui a remplacé, en 1996, la Commission de l'emploi et de l'immigration, a vu le jour en 1977 par suite du fusionnement de la Commission d'assurance-chômage et du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a été créé au même moment.

« Ce fusionnement a été d'une importance historique pour le Régime d'assurance-chômage, car il a consacré l'abandon du double principe, posé en 1940, voulant premièrement qu'une gestion assurée par une commission autonome protège l'assurance-chômage des pressions politiques et, deuxièmement, que le droit de propriété des travailleurs sur le régime leur garantisse une représentation au sein de la Commission. Ce principe fut ébranlé une première fois par la modification de 1946, puis de nouveau en 1966 [...] Le fusionnement de 1977 a fait évoluer encore davantage la situation [...] En fait, le gouvernement a "exproprié" le régime. »⁹

⁹ Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, Ottawa, novembre 1986, p. 273.

Dans le passé, « le manque d'autonomie de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a été largement critiqué. Des groupes d'employeurs et des syndicats ont exprimé clairement leur désir de voir le régime de nouveau administré par les cotisants. On estime nécessaire de rendre le régime plus indépendant du gouvernement si l'on veut en faire à nouveau un véritable programme d'assurance sociale. »¹⁰

L'actuelle Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pas suffisamment d'autonomie, de pouvoir, ni d'autorité. Elle fonctionne comme un ministère et, pour cette raison, elle est régie par les lignes directrices du Conseil du Trésor et les politiques relatives au personnel de la Commission de la fonction publique.

« [...] Elle (la Commission de l'assurance-emploi du Canada) est composée de quatre commissaires nommés par le gouverneur en conseil. Les quatre commissaires sont les suivants : le sous-ministre du Développement des ressources humaines, qui est le président de la Commission, un sous-ministre délégué, qui en est le vice-président, une personne nommée après consultation des organisations ouvrières et une autre nommée après consultation des organisations patronales. »¹¹

Quoique le régime d'assurance-emploi continue d'être financé exclusivement par les cotisants, les deux commissaires qui représentent les employeurs et les travailleurs, malgré leurs efforts louables pour présenter un certain consensus de leur organisation respective, n'exercent qu'une influence minime. Un organisme indépendant du pouvoir politique devrait compter beaucoup plus de représentants patronaux et ouvriers mais, en aucun cas, il ne devrait avoir un sous-ministre comme président.

Par ailleurs, le *Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, ou rapport Forget, dit clairement (p. 275) qu'un examen de l'histoire du Régime d'assurance-chômage révèle que les grandes orientations adoptées depuis 1940 n'ont pas été le fruit de négociations avec les groupes patronaux et syndicaux, mais plutôt le résultat d'interventions politiques et bureaucratiques.

Cette perte d'autonomie de la Commission s'explique aussi par le fait que les centres d'emploi du Canada ont été, pendant des décennies, la vitrine de la présence fédérale au palier local à travers le

¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹ Projet de loi C-11, *Loi constituant le ministère du Développement des ressources humaines*, sanctionné à Ottawa le 29 mai 1996, p. 6 et 7.

pays, qui donnait la possibilité au gouvernement fédéral de verser de l'argent (de l'assurance-chômage) directement aux particuliers.

Bref, il est paradoxal de constater que les employeurs et les travailleurs sont considérés comme des groupes de pression, notamment en ce qui a trait à la détermination des cotisations, et non comme des propriétaires à part entière du régime de l'assurance-emploi, comme c'est le cas depuis 1990.

A) QUELLE POURRAIT ÊTRE LA STRUCTURE D'UNE NOUVELLE COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI?

Ce que nous considérons ici, c'est l'indépendance de la Commission envers le gouvernement fédéral en matière de détermination des cotisations. Nous ne discutons pas ici de la possibilité de ramener la gestion des services donnés à la population sous un organisme indépendant que serait une nouvelle Commission de l'assurance-emploi.

En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, la Commission de l'assurance-emploi pourrait devenir une société d'État mère, car c'est la forme de société la plus indépendante du gouvernement. Une réforme de la loi actuelle pourrait réglementer les opérations de la nouvelle Commission en matière de services (les prestations), de gestion des ressources humaines et du processus d'appel en cas de litige, de sorte que la protection du public serait assurée.

Cependant, étant entièrement financé au moyen de cotisations, le nouveau régime respecterait le principe qui consiste à ne pas demander de crédits au gouvernement fédéral.

L'autonomie de la Commission serait reflétée par la nomination d'un conseil d'administration bipartite, dont les membres seraient nommés par les associations patronales et ouvrières. Ce conseil d'administration serait responsable des opérations de la Commission; il pourrait embaucher son propre personnel et gérer un fonds plutôt qu'un compte d'assurance-emploi. Le conseil d'administration nommerait un président.

Ces principes directeurs visent à mettre en place un régime d'assurance-emploi autonome quant à la détermination des cotisations patronales et ouvrières, tout en étant muni d'un cadre législatif pour déterminer les services offerts et protéger les intérêts du public.

Nous jugeons une telle réforme essentielle pour représenter les intérêts des cotisants et pour redonner au régime l'intégrité d'un véritable régime d'assurance-emploi.

B) AUTONOMIE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Nous ne remettons pas en cause l'idée selon laquelle le régime d'assurance-emploi doit demeurer un programme d'assurance public et obligatoire, financé par un impôt sur la masse salariale. Seulement, la Commission de l'assurance-emploi ne doit plus être assujettie à l'autorité du Parlement en ce qui a trait au financement du régime. Les pouvoirs administratifs pourraient être également délégués à la Commission, tout en reconnaissant qu'ils suivront des principes qui respectent et protègent l'intérêt public.

Par conséquent, le débat devra porter sur les pouvoirs qui pourraient être enchâssés dans la loi et qui, pour leur application, relèveraient du Parlement, et sur les pouvoirs administratifs (autres que financiers) qu'il serait possible de laisser à la discrétion d'une nouvelle commission.

Pour le CPQ, la Commission pourrait jouir de pouvoirs plus étendus comme, par exemple, lui laisser le soin de définir ce qu'est un emploi assurable ou encore, de simplifier, dans le cas d'une réforme générale du régime, la loi, les règlements et l'administration.¹²

« Cette loi est encore plus difficile à comprendre que la plupart des lois complexes modernes. Elle est remplie de concepts particuliers qu'on a créés à son intention. Son plan d'ensemble est d'une obscurité presque totale, étant enseveli sous des dispositions détaillées. »

(W.R. Jackett, Juge en chef de la Cour d'appel fédérale, 1974.)

Il est symptomatique de constater que ce sont les décisions des juges qui fournissent des précédents en matière d'assurance-emploi et font autorité lorsqu'il s'agit d'interpréter la loi et les règlements relatifs à l'assurance-emploi.

Finalement, nous le répétons, c'est à la Commission de l'assurance-emploi qu'incombent la responsabilité financière du régime et l'administration du fonds, y compris l'obligation de créer un véritable excédent d'au plus 10 milliards de dollars pour éviter de hausser les cotisations lors de conjonctures économiques difficiles. La loi pourrait, quant à elle, définir clairement la structure des prestations ainsi que la nature et la portée d'un régime d'assurance-emploi et non pas d'un régime d'assurance sociale.

¹² Un comité a commencé, en 1999, l'immense tâche de réécrire la *Loi sur l'assurance-emploi* de façon à la rendre compréhensible pour le commun des mortels.

L'assurance-emploi doit être conçue comme un moyen de mettre en commun les risques de pertes financières associées au chômage. En d'autres termes, c'est un régime d'assurance en cas de perte du revenu salarial et, par conséquent, ce n'est pas un bien public, mais un droit exclusif des assurés. Le coût des prestations et les frais administratifs doivent être entièrement payés par les cotisants et non par l'État. C'est ce qui prévaut actuellement. Le paradoxe, c'est que l'entière responsabilité de gestion financière du régime échappe aux cotisants. Il faut corriger cette situation.

LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DOIT ÊTRE UN ORGANISME INDÉPENDANT DU POUVOIR POLITIQUE ET ÊTRE DÉCISIONNELLE POUR FIXER LES TAUX DE COTISATION.

3. L'AUGMENTATION DES TAXES SUR LA MASSE SALARIALE ET LA RÉPARTITION DES TAUX DE COTISATIONS OUVRIÈRES ET PATRONALES

A) L'AUGMENTATION DES TAXES SUR LA MASSE SALARIALE

Le CPQ dénonce depuis des années l'effet pervers des taxes sur la masse salariale sur l'emploi et l'activité économique, notamment pour les entreprises de services qui emploient beaucoup de salariés – que ce soit la restauration, le commerce de détail ou des secteurs de pointe qui sont friands de « matière grise ».

Au cours des dix dernières années, le fardeau des taxes sur la masse salariale s'est alourdi puisque les augmentations des cotisations au Régime de rentes du Québec (de même que pour le Régime des rentes du Canada) ont plus que compensé les diminutions des taux de cotisation à l'assurance-emploi (voir annexe II). Sans compter, au Québec, d'autres taxes sur la masse salariale comme la contribution des employeurs au Fonds des services de santé, la CSST et la cotisation des employeurs à la Commission des normes du travail.

Les secteurs économiques qui emploient beaucoup de main-d'œuvre, et notamment des jeunes, voient donc leurs coûts de production augmenter rapidement, ce qui les encourage à investir

davantage dans les processus et de nouveaux équipements plutôt que d'augmenter leurs ressources humaines.

Les fonctionnaires du gouvernement nous font souvent la remarque à l'effet qu'il n'existe pas de recherche révélant qu'une diminution importante des taxes sur la masse salariale stimulerait l'emploi. Nos associations patronales nous disent le contraire, notamment en ce qui a trait aux PME.

Un autre argument du gouvernement soutient que les taxes sur la masse salariale au Canada sont moins importantes que dans la plupart des pays de l'OCDE et que l'accent doit être mis plutôt sur une réduction de l'impôt des particuliers, où le Canada n'est pas très compétitif. Il y a là une part de vérité, mais dans bien des pays il n'existe pas de taxes provinciales ou d'État, en plus des taxes fédérales. Ce qui est important de reconnaître, c'est que, selon les statistiques de l'OCDE, les taxes sur la masse salariale ont augmenté de 76,5 % au Canada entre 1980 et 1996 comparativement à 18,6 % pour les États-Unis (une diminution de 16,2 % en Angleterre et une augmentation de seulement 2,1 % en Irlande). Pour les pays du G7, on a enregistré une augmentation moyenne de 19,2 % au cours de la même période.

Bref, avec un scénario de croissance économique réaliste jusqu'en 2006 et sans apporter quelque changement que ce soit aux mesures sociales de l'assurance-emploi, on envisage un excédent cumulé d'environ 45 milliards de dollars entre 2001 et 2006. Étant donné que cet excédent est fictif, on peut noter (voir annexe I) qu'à partir de 2003, et avec un scénario de ralentissement économique, le gouvernement fédéral devra mettre de l'argent « réel » dans la caisse de l'assurance-emploi jusqu'en 2006 puisque aucune réserve réelle n'a été accumulée, réserve qui devrait être entre dix et quinze milliards de dollars selon l'actuaire en chef.

Il y a donc beaucoup de marge de manœuvre pour réduire le taux de cotisation à l'assurance-emploi et, notamment, de ramener le taux de cotisation des employeurs à parité avec celui des employés.

IL FAUT RÉDUIRE LE TAUX DE COTISATION À ENVIRON 1,75 %, SOIT LE TAUX DE COTISATION D'ÉQUILIBRE À LONG TERME.

B) LA RÉPARTITION DES TAUX DE COTISATIONS OUVRIÈRES ET PATRONALES

Contexte historique

Depuis 1972, les employeurs paient 1,40 \$ de cotisation d'assurance-emploi pour chaque dollar payé par les employés. Ils paient ainsi 58 % des coûts du programme d'assurance-emploi alors que les travailleurs paient le reste. Avant 1972, la contribution des employés et des travailleurs était égale.

Lorsqu'il a été adopté dans le programme d'assurance-chômage en 1972, le multiplicateur de 1,4 de l'employeur se fondait sur deux éléments : d'abord, la fixation prévue de taux particuliers pour 1974 et 1975 et, en second lieu, le fait que les taux de cotisation qui en découleraient devaient demeurer inférieurs à ceux de la législation précédente.

Le multiplicateur de 1,4 pour l'employeur a été établi en vertu de l'établissement de taux particuliers parce que l'on estimait que l'imputation de mise à pied aux employeurs et des autres coûts du secteur privé aux employés (principalement les prestations spéciales et les prestations régulières ne découlant pas d'une mise à pied d'un employeur) auraient pour effet de faire porter aux employeurs une plus large part des coûts du secteur privé qu'aux employés. Ces coûts du secteur privé avaient pour objet d'exclure le coût des prestations provenant d'un taux de chômage élevé, de plus de 4 %, ce qui devait être imputé au gouvernement fédéral.

Le multiplicateur de 1,4 avait été établi comme un taux « par défaut » pour tous les employeurs en attendant l'adoption de taux particuliers. Il a été maintenu en 1977 malgré le fait que les dispositions du projet sur l'établissement de taux particuliers aient été retirées. Il a été également maintenu lorsque le gouvernement fédéral a décidé, en 1990, de ne plus contribuer au financement du régime de l'assurance-chômage.

Justification

La décision de faire en sorte que les employés et les employeurs contribuent à un régime d'assurance s'appuie de façon générale sur la notion de responsabilité. Cette notion peut s'expliquer de multiples façons :

- ❖ En ce qui a trait aux pensions, on maintient généralement que les travailleurs sont responsables de prendre les mesures pour subvenir à leurs besoins pendant leurs vieux jours. On soutient, par ailleurs, que l'employeur devrait également contribuer en payant, par exemple, pour la « dépréciation » de son capital humain.
- ❖ Le fait que les employés ou les employeurs - ou encore les deux - contribuent au financement d'un régime de prestations les amène à s'intéresser à sa conception et à son fonctionnement.
- ❖ Une contribution au financement d'un régime procure aux employés un sens de l'admissibilité, voulant que les prestations leur soient payées en vertu de droits acquis.
- ❖ Pour les employeurs, leur contribution leur permet également de profiter de la fidélité et de la bonne volonté de l'employé en raison de l'ensemble des avantages sociaux.

Rien n'indique précédemment que le financement conjoint à l'assurance-emploi doit s'effectuer selon un ratio en particulier, bien qu'il ait été de 50/50 par le passé. Bon nombre de régimes de retraite complémentaires et de nombreux avantages sociaux sont financés sur cette base par exemple, même si d'autres arrangements sont possibles pour des raisons liées à l'impôt. Pour ce qui est des régimes publics, alors que le régime d'assurance-emploi canadien affiche un ratio de partage de 7 à 5 entre les employeurs et les employés, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec ont un ratio de 50/50. Il n'y a donc aucune justification économique, et encore moins administrative, pour que le taux de cotisation des employeurs à l'assurance-emploi soit plus élevé que celui des travailleurs.

Nouveau contexte

À l'heure actuelle, les employeurs paient 60 % des coûts de l'assurance-emploi et les employés 40 % malgré le fait que seulement 7,3 milliards de dollars sur un total de 18,8 milliards de dollars sont utilisés pour de réelles prestations d'assurance-emploi. De plus, 5,6 milliards de dollars sont utilisés pour des prestations spéciales (maladie, maternité, parentales, pêcheurs, transferts aux provinces, etc.) et, bien sûr, une tranche d'environ 5,8 milliards de dollars va directement dans le fonds consolidé du gouvernement (chiffres de 2000).

Dans le passé, le gouvernement pouvait avancer l'argument selon lequel les employés étant les bénéficiaires du régime, les employeurs sont responsables des licenciements et, par conséquent, ils devraient partager les coûts de l'assurance-emploi. Avec seulement environ 43 % des coûts utilisés pour des prestations réelles d'assurance-emploi, et le gouvernement ajoutant 900 millions de dollars de plus en prestations de congés parentaux qui ne sont d'aucune façon reliés au marché du travail, la distorsion du ratio des prestations réelles par rapport aux autres prestations est devenue encore plus grande.

Par ailleurs, doubler la durée des congés parentaux créera des problèmes très sérieux pour toutes les PME, avec des coûts qui seront, pour l'ensemble du Canada, beaucoup plus considérables que ceux de 600 millions de dollars estimés pour l'assurance-emploi.

Par conséquent, le moment est on ne peut plus propice pour non seulement réduire le taux de cotisation, mais également pour avoir un partage plus équitable entre le taux de cotisation des salariés et celui des employeurs.

Le CPQ a déjà recommandé au ministre des Finances, le 25 septembre 2000, de considérer une réduction graduelle du multiplicateur de 1,4 pour la cotisation des employeurs. Les estimations produites par les services actuariels de la Commission de l'assurance-emploi indiquent qu'une diminution du multiplicateur de 1,4 à 1,0 de 2001 à 2004 coûterait 820 millions de dollars en 2001, 1,6 milliard en 2002, 2,5 milliards en 2003 et 3,3 milliards en 2004.

Compte tenu des prévisions d'excédents au compte de l'assurance-emploi jusqu'en 2006, il y a une grande marge de manœuvre pour réaliser une répartition plus équitable des taux de cotisations ouvrières et patronales sur une période de quatre ans.

RÉDUIRE LE MULTIPLICATEUR DE 1,4 POUR L'EMPLOYEUR À 1,0 SUR QUATRE ANS.



ANNEXE I

Évolution historique et prévisions selon divers scénarios du compte de l'assurance-emploi

	Taux de chômage	Cotisation ouvrière	Taux de la cotisation d'équilibre	Recettes de cotisations	Coûts du régime ¹	Excédent (déficit) annuel	Solde de fin d'année
	(pourcentage %)			(millions de dollars)			
1990	8,1	2,25	2,53	15 282 ²	14 578	926	2 161
1991	10,4	2,25/2,80	3,23	14 760	18 961	(4 205)	(2 045)
1992	11,3	3,00	3,44	17 885	20 261	(2 631)	(4 676)
1993	11,2	3,00	3,20	18 469	19 273	(1 208)	(5 884)
1994	10,4	3,07	2,71	19 327	17 734	2 283	(3 601)
1995	9,5	3,00	2,33	19 180	14 831	4 267	666
1996	9,7	2,95	2,18	19 091	14 169	4 999	5 665
1997	9,2	2,90	1,96	19 379	13 363	6 295	11 960
1998	8,3	2,70	1,70	19 623	13 012	7 291	19 251
1999 ²	7,6	2,55	1,65	18 648	13 013	6 611	25 852
2000	6,8	2,40	1,66	20 461	12 736	7 725	33 586
SCÉNARIO DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE : STABILITÉ DU TAUX D'ÉQUILIBRE							
2001 ³	6,3	2,25	1,65	20 148	13 160	6 988	40 575
2002 ³	6,2	2,10	1,71	19 628	14 047	5 601	46 175
2003 ³	6,3	1,90	1,75	18 477	14 586	3 891	50 066
2004 ³	6,4	1,70	1,78	17 155	15 154	2 001	52 067
2005 ³	6,5	1,70	1,80	17 516	15 633	1 883	53 951
2006 ³	6,5	1,70	1,80	17 890	15 896	1 994	55 944
SCÉNARIO DE RALENTISSEMENT							
2001 ³	7,6	2,25	1,83	19 824	14 455	5 369	33 956
2002 ³	8,6	2,10	2,08	18 957	16 671	2 286	41 242
2003 ³	9,1	1,90	2,18	17 572	17 759	(187)	41 055
2004 ³	8,9	1,70	2,17	16 147	18 080	(1 933)	39 122
2005 ³	8,6	1,70	2,15	16 355	18 283	(1 928)	37 194
2006 ³	8,0	1,70	2,06	16 635	17 937	(1 302)	35 892

1 Sans tenir compte des revenus d'intérêt sur la réserve. De plus, ces prévisions ne tiennent pas compte du projet de loi C-44, dont les coûts annuels seraient d'environ 500 millions de dollars. À noter que la prolongation des prestations parentales occasionnera une augmentation de 0,12 % du coefficient des coûts à partir de 2001. En contrepartie, la croissance de l'excédent et des intérêts a réduit (théoriquement) les besoins de cotisations d'environ 0,10 %.

2 Y compris une contribution du Trésor de 2 416 millions de dollars.

3 Prévisions.

Source : Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2001, 1^{er} novembre 2000.

HYPOTHÈSES POUR LES PRÉVISIONS

1. Ces prévisions sont des ordres de grandeur et non des chiffres précis.
2. En moyenne, depuis 20 ans, une erreur d'environ 10 % accompagne la prévision du taux de chômage pour la prochaine année, erreur qui atteint les 20 % pour la quatrième année de prévision.
3. Les prévisions tiennent compte des dispositions de la loi C-12. En vigueur depuis le 30 juin 1996, ses répercussions ont atteint la pleine maturité.
4. Le plafond cotisable est fixé à 39 000 \$ par année jusqu'en 2000. On prend pour hypothèse qu'il va y rester jusqu'en 2006.
5. Le taux de cotisation ouvrière a été fixé à 2,25 % pour 2001.
6. Les prévisions « sociales » (maladie, maternité, adoption, prestations parentales et prestations aux pêcheurs) continuent jusqu'en 2006 et on prend pour hypothèse qu'il n'y a pas de révision majeure en ce qui a trait aux prestations en 2001, date à laquelle le Régime d'assurance-emploi doit être réévalué.
7. Si on augmentait ou réduisait l'hypothèse de taux de chômage de 1 point de pourcentage, le solde du compte varierait d'environ 1,4 milliard de dollars en 2001 et serait réduit ou augmenté de 1,9 milliard de dollars en 2006.
8. Si on variait le taux de cotisation ouvrière de 0,10 %, l'effet sur l'excédent (ou le déficit) serait de 850 millions de dollars pour 2001 et de 940 millions de dollars pour 2006.

Source : Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2001, 1^{er} novembre 2000.

ANNEXE II

Entre 1994 et 2003 les diminutions des cotisations à l'assurance-emploi et les augmentations au régime des rentes du Québec se soldent par un fardeau fiscal supplémentaire pour les cotisants

	Cotisations à l'assurance-emploi				Cotisations au Régime des rentes du Québec		
	Taux de cotisation		Contributions maximales		Taux de cotisation	Contributions maximales	
	Employés	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés/Employeurs	Employés	Employeurs
1994	3,07 %	4,30 %	1 245,19 \$	1 743,27 \$	2,60 %	806,00 \$	806,00 \$
1995	3,00 %	4,20 %	1 271,40 \$	1 779,96 \$	2,70 %	850,50 \$	850,50 \$
1996	2,95 %	4,13 %	1 150,50 \$	1 610,70 \$	2,80 %	893,20 \$	893,20 \$
1997	2,90 %	4,06 %	1 131,00 \$	1 583,40 \$	3,00 %	969,00 \$	969,00 \$
1998	2,70 %	3,78 %	1 053,00 \$	1 474,20 \$	3,20 %	1 068,80 \$	1 068,80 \$
1999	2,55 %	3,57 %	994,50 \$	1 392,30 \$	3,50 %	1 186,50 \$	1 186,50 \$
2000	2,40 %	3,36 %	936,00 \$	1 310,40 \$	3,90 %	1 329,90 \$	1 329,90 \$
2001	2,25 %	3,15 %	877,50 \$	1 228,50 \$	4,30 %	1 496,40 \$	1 496,40 \$
2002*	2,15 %	3,01 %	838,50 \$	1 173,90 \$	4,70 %	1 668,50 \$	1 668,50 \$
2003*	2,05 %	2,87 %	799,50 \$	1 119,30 \$	4,95 %	1 787,57 \$	1 787,57 \$
Variation entre 2003 et 1994	-1,02 %	-1,43 %	-35,8 %**	-35,8 %**	+2,35 %	+121,8 %**	+121,8 %**
			-445,69 \$	-623,97 \$		+981,57 \$	+981,57 \$
Augmentation nette			+535,88 \$	+357,60 \$			

Les contributions maximales des employés et des employeurs à l'assurance-emploi ont diminué respectivement de 445,69 \$ et de 623,97 \$ entre 1994 et 2003. Par contre, les contributions au Régime des rentes du Québec ont augmenté de 981,57 \$ au cours de la même période. Par conséquent, le fardeau fiscal s'est accru de 535,88 \$ pour les employés et les coûts de production ont augmenté de 357,60 \$ pour les employeurs. Comme ces cotisations aux deux régimes sont des taxes sur la masse salariale, l'effet net n'encourage pas la création d'emplois.

* Des diminutions de cotisations ouvrières de dix cents pour 2002 et 2003 ont été annoncées dans le budget fédéral du 18 octobre 2000, et les augmentations des cotisations à la Régie des rentes jusqu'en 2003 ont été annoncées en 1998.

** Variations annuelles moyennes.