



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**RÉTABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE
ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME
D'ASSURANCE-EMPLOI**

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

**Raymonde Folco, députée
Présidente**

Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi

**Rodger Cuzner, député
Président**

Février 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**RÉTABLIR LA BONNE GESTION FINANCIÈRE
ET L'ACCESSIBILITÉ DU RÉGIME
D'ASSURANCE-EMPLOI**

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

**Raymonde Folco, députée
Présidente**

Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi

**Rodger Cuzner, député
Président**

Février 2005

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Raymonde Folco, députée

VICE-PRÉSIDENTS

Paul Forseth, député.

Christiane Gagnon, députée

MEMBRES

Peter Adams, député

Yves Lessard, député

Eleni Bakopanos, députée

Tony Martin, député

Jean-Claude D'Amours, député

Mario Silva, député

Barry Devolin, député

Peter Van Loan, député

Ed Komarnicki, député

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Bélisle

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chantal Collin

Kevin B. Kerr

SOUS-COMITÉ SUR LES FONDS DE L'ASSURANCE-EMPLOI

PRÉSIDENT

Rodger Cuzner, député

MEMBRES

Jean-Claude D'Amours, député

Yves Lessard, député

Yvon Godin, député

Peter Van Loan, député

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Danielle Bélisle

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kevin B. Kerr

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à l'Ordre de renvoi du jeudi 25 novembre, 2004 ainsi qu'au paragraphe 108 (1)(a)(b) du Règlement, votre comité a mis sur pied un sous-comité et lui a donné le mandat d'examiner la question du fonds de l'assurance-emploi.

Le Sous-comité a présenté son rapport au Comité. Votre comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du jeudi 25 novembre 2004:

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que, conformément à l'Adresse en réponse au discours du Trône, la Chambre charge le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de recommander des mesures qui assurent que toute utilisation future du programme de l'assurance-emploi sera pour le seul bénéfice des travailleurs et ne peut être utilisé à d'autres fins.

ATTESTÉ

**Le Greffier de la Chambre des communes
WILLIAM C. CORBETT**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA.....	3
LE SOLDE CUMULATIF DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA PROTECTION DES COTISATIONS.....	7
FIXER LE TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI	15
I. Prévoir l'avenir : une nouvelle façon de fixer les taux de cotisation de l'AE	18
i. Établir une vraie réserve de stabilisation des taux de cotisation.....	19
ii. Rôle de l'actuaire en chef	20
AUTRES QUESTIONS FINANCIÈRES.....	23
I. Exemption de base annuelle sur la rémunération assurable	23
II. Remboursement aux employeurs des cotisations versées en trop	25
III. Partage des coûts de l'AE entre les travailleurs et les employeurs	26
AUTRES AMÉLIORATIONS DU RÉGIME	29
I. Conditions minimales d'admissibilité	30
II. Droit aux prestations	32
III. Prestations hebdomadaires et moyenne de la rémunération hebdomaire assurable	34
IV. Mettre l'accent sur les compétences en milieu de travail.....	38
V. Autres recommandations	42
CONCLUSION	45
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	47
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	55
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	57
OPINION DISSIDENTE.....	59
PROCÈS-VERBAL.....	65

INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 1990, le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi (AE) — couramment appelé la réserve de l'AE — a augmenté progressivement, au point d'être maintenant considéré comme excessif par la plupart des gens. Pour beaucoup, la réserve de l'AE, quoique théorique, pose un sérieux problème de gestion financière. La vérificatrice générale du Canada estime, comme bien d'autres, que le gouvernement a perçu beaucoup plus de cotisations que ce dont il a besoin pour ses dépenses d'AE, peu importe la période considérée, et qu'il n'a pas, dans cette optique, respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

La réticence du gouvernement à limiter le solde cumulatif du Compte d'AE et, surtout, à le réduire consterne les employeurs et les travailleurs qui cotisent au régime. L'importance croissante de cet enjeu s'est manifestée par une proposition d'amendement au récent discours du Trône. Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, qui a abordé le sujet à plusieurs occasions au cours de la 37^e législature, reconnaît aussi l'importance que cette question continue d'avoir. C'est pourquoi, le 21 octobre 2004, il a adopté à l'unanimité la motion suivante :

Que, conformément à l'article 108 du Règlement et à l'ordre de renvoi contenu dans l'adresse en réponse au discours du Trône, le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées étudie la question du fonds de l'assurance-emploi pour que l'argent accumulé dans ce fonds serve uniquement au programme d'assurance-emploi, dans l'intérêt des travailleurs et des contribuables, en formant un sous-comité chargé d'entreprendre cette étude, et que le Comité en fasse rapport à la Chambre des communes au plus tard le 17 décembre 2004.

Dans notre rapport, nous expliquons d'abord le rôle de la Commission de l'assurance-emploi du Canada. Puis, nous examinons les modalités de gestion financière du régime d'AE, le traitement du solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi et la protection des cotisations. La quatrième section porte sur l'établissement des taux de cotisation de l'AE. Suivent des sections qui passent en revue d'autres questions financières et différentes améliorations devant être apportées au régime.

LA GESTION DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI ET LE RÔLE DE LA COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA

La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) fait partie des « établissements publics » énumérés à l'annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Composée de quatre commissaires, elle a pour président le sous-ministre de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et comme vice-président le sous-ministre délégué du même ministère. Il est évident que les titulaires de ces deux postes défendent les intérêts du gouvernement. Un troisième commissaire représente les employeurs et un quatrième, les travailleurs. Ces deux derniers sont nommés par le gouverneur en conseil pour une période de cinq ans à la suite de consultations menées auprès d'organismes qui représentent les cotisants. Il se font les porte-parole de leur groupe en communiquant au Ministère leurs vues sur l'élaboration de la politique et sur la réalisation du programme. Certains témoins ont indiqué au Sous-comité que ce mécanisme de consultation laissait à désirer, car des changements ont été apportés à la politique de l'AE sans qu'il y ait de véritables consultations. Le Comité est d'avis que les commissaires représentant les employeurs et les travailleurs doivent être tenus convenablement informés des changements proposés à la politique de l'AE et qu'il faut prévoir assez de temps pour que de véritables consultations aient lieu.

La première recommandation serait de ne pas prendre de décisions politiques. Ne disons pas que nous allons accorder des congés parentaux prolongés d'un an, sans connaître quelles en seront les répercussions sur la moitié de l'économie. L'entreprise qui perd trois ou quatre de ses quatre ou cinq employés est dans une situation désastreuse. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)¹**

[...] vous devez tenir des consultations. Si vous voulez changer les objectifs du fonds, comme ajouter le congé parental, vous devez tenir des consultations à cet égard. **(David Stewart-Patterson, Conseil canadien des chefs d'entreprise)²**

La Commission a essentiellement pour mandat d'assister Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), le Ministère chargé d'appliquer les dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* qui portent sur

¹ Chambre des communes, Sous-comité sur les fonds de l'assurance-emploi du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (appelé ci-après SFAE), *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n° 3 (16:20), mercredi 17 novembre 2004.

² SFAE, séance n° 3 (16:30), mercredi 17 novembre 2004.

les prestations³. Avec la collaboration du personnel du Ministère, elle aide le Ministère à rédiger des règlements; à contrôler et à évaluer chaque année l'application de la *Loi sur l'assurance-emploi*; à nommer les membres des conseils arbitraux, le premier palier d'appel pour l'admissibilité aux prestations; et, jusqu'à 2001, à fixer le taux de cotisation annuel avec l'agrément du gouverneur en conseil et sur la recommandation du ministre des Finances et du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences.

La plupart des personnes qui ont comparu devant le Sous-comité ont dit qu'elles aimeraient voir une commission plus indépendante ou une autre entité n'ayant aucun lien de dépendance avec le gouvernement. Les membres du Comité conviennent qu'il faut accroître l'indépendance de la Commission, mais ils hésitent pour la plupart à promouvoir l'indépendance totale, comme dans le cas d'une entité complètement distincte. Non seulement le Comité, comme beaucoup de ses témoins, aimerait conserver la configuration tripartite de la Commission actuelle, mais il y a aussi le fait que l'indépendance totale pourrait entraîner une certaine inertie dans les opérations vu la bipolarité des positions chez les principaux intervenants. Si les intérêts des employeurs et des travailleurs étaient représentés à égalité, il faudrait instaurer un mécanisme pour rompre l'impasse qui risquerait inévitablement de se produire dans une structure de gestion bipartite.

Pour l'instant, nous avons essentiellement une commission d'employeurs et de salariés qui ont très peu de pouvoirs pour s'acquitter de ces responsabilités. La plupart des pouvoirs ont été retirés. Nous croyons qu'il faut que le gouvernement joue un rôle central dans le fonds de l'assurance-emploi. ... La façon dont on s'y prendra pour mettre en place la structure de manière à ce qu'elle réponde à cet engagement causera d'énormes maux de tête. Cependant, nous souhaitons clairement que le gouvernement continue d'en faire partie et y joue un rôle névralgique, tout comme les employeurs et les salariés. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**⁴

Le Comité souscrit au maintien de la représentation tripartite. Il ne souscrit toutefois pas au maintien de la prépondérance du gouvernement dans la structure organisationnelle de la Commission. Il croit plutôt que les travailleurs et les employeurs, en tant que seuls cotisants au régime d'AE, doivent se voir attribuer une place nettement plus importante dans la gestion du régime et dans les décisions touchant la politique d'AE.

Selon la plupart des membres du Comité, il faut retirer à la Commission son statut actuel d'établissement public (qui s'apparente à une direction générale du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences) pour la transformer en une entreprise fédérale capable, grâce à une indépendance et à

³ L'Agence du revenu du Canada est responsable de tout ce qui concerne l'assurabilité, y compris la perception des cotisations.

⁴ SFAE, séance n° 2 (20:00), lundi 15 novembre 2004.

des pouvoirs beaucoup plus grands, d'être un partenaire authentique dans la gestion de l'AE, et surtout en ce qui concerne la supervision d'un fonds véritable et le rétablissement de sa fonction de fixation des taux. La nouvelle commission doit aussi se voir confier un rôle accru dans les décisions touchant la politique d'AE. Le Comité reconnaît le rôle primordial du gouvernement dans l'élaboration de la politique, mais il est nécessaire que les cotisants exercent une influence plus marquée dans l'orientation future d'un programme aussi important. La nouvelle commission devra se voir conférer le pouvoir d'établir son propre budget et d'engager son personnel, y compris un actuaire en chef.

Recommandation 1

Le Comité recommande la présentation en 2005 d'un projet de loi qui créerait une nouvelle entité de l'État appelée la Commission de l'assurance-emploi. Cette commission serait dotée par la loi du pouvoir de gérer et d'investir les recettes de l'assurance-emploi dans le Compte du fonds d'assurance-emploi et de transférer ces sommes au Trésor, comme l'exige la loi, afin de supporter les coûts de l'assurance-emploi. Elle serait dirigée par des commissaires sélectionnés pour représenter de façon large et à parts égales les travailleurs et les employeurs. Le gouvernement serait aussi représenté. Les postes de président et de vice-président de la Commission seraient assumés à tour de rôle par des représentants des employeurs et des travailleurs après un mandat de deux ans. Les commissaires seraient nommés par le gouverneur en conseil après consultation de groupes représentant les cotisants à l'assurance-emploi. La commission serait tenue de rendre compte et de faire rapport de ses activités et des fonds qu'elle gère conformément aux normes comptables généralement reconnues dans le secteur public. Elle devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations au gouvernement.

LE SOLDE CUMULATIF DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI ET LA PROTECTION DES COTISATIONS

L'article 71 de la *Loi sur l'assurance-emploi* a pour effet d'ouvrir, parmi les comptes du Canada, un compte intitulé « Compte d'assurance-emploi » (compte d'AE). Bien que la *Loi* prévoit que toutes les recettes et les dépenses de l'assurance-emploi sont portées au Trésor, les articles 73 à 78 stipulent expressément que ces montants sont respectivement crédités au Compte d'AE et débités de celui-ci. Par conséquent, le Compte d'AE est essentiellement une entité comptable consolidée qui fait état des transactions financières liées à l'AE⁵. Étant donné que toutes les transactions financières de l'AE sont consolidées dans les comptes du Canada, un surplus annuel (déficit) dans le Compte d'AE fait directement augmenter (diminuer) le solde budgétaire du gouvernement d'un montant équivalent. Autrement dit, si les recettes de l'AE excèdent les dépenses, l'état des finances du gouvernement fédéral s'améliore. L'inverse est également vrai lorsque les dépenses de l'AE excèdent les recettes. Par ailleurs, le solde en fin d'exercice du Compte d'AE est suivi d'année en année et représenté par le solde cumulatif, montant nominal de référence qui, selon certains, est prêté par le Compte d'AE en cas de surplus ou dû au Trésor en cas de déficit. Ce point de vue est appuyé par l'article 76 de la *Loi*, qui autorise le ministre des Finances à verser des intérêts sur le solde cumulatif du Compte d'AE, selon les modalités et aux taux qu'il peut fixer⁶.

Il importe de souligner que l'article 77 de la *Loi sur l'assurance-emploi* limite le gouvernement dans ce qu'il peut porter au Compte d'AE et que, par conséquent, les dépenses en-dehors du ressort de l'AE ne peuvent servir à réduire le solde cumulatif du Compte d'AE. Autrement dit, le solde cumulatif ne peut être résorbé en prélevant de l'argent du Trésor pour financer les soins de santé, la défense ou d'autres domaines non liés à l'AE. Il ne fait aucun doute que la plupart des témoins qui ont comparu devant le Comité estiment que le surplus cumulatif dans le Compte d'AE doit être affecté à l'AE.

⁵ Avant 1986, les transactions portées au Compte d'assurance-emploi (alors appelé Compte d'assurance-chômage) n'étaient que partiellement intégrées aux comptes du Canada. Depuis, le Compte d'assurance-emploi est entièrement intégré aux comptes du Canada.

⁶ À l'heure actuelle, le taux payé sur le solde cumulatif du Compte d'AE est fixé à 90 p. 100 de la moyenne mensuelle du taux trimestriel des bons du Trésor. L'intérêt est calculé mensuellement, selon la moyenne de 30 jours du solde cumulatif du Compte d'AE. Tout comme le solde cumulatif du Compte d'AE, ces versements d'intérêts sont des montants nominaux de référence. Bien qu'ils constituent une partie du solde cumulatif du Compte d'AE, ils ne sont pas inscrits comme frais de la dette publique dans les comptes du Canada. Entre 1996-1997 et 2003-2004, les versements d'intérêts nominaux de référence s'élèvent à quelque 7,1 milliards de dollars.

[...] À mon avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte d'assurance-emploi un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi. J'en ai donc conclu que le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*. **(Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada)**⁷

Les recettes excédentaires perçues sous forme de cotisations depuis 1994 n'ont pas été redistribuées, n'ont pas été versées dans un compte de réserve et n'ont pas été laissées dans le compte d'assurance-chômage. Elles sont allées directement dans les coffres du gouvernement. Ce qui rend la chose d'autant plus pénible, c'est que ces surplus ont été réalisés à grands coups de sabre dans la protection offerte aux chômeurs du Canada qui considèrent le surplus comme de l'argent emprunté de l'assurance-emploi et qui doit y être retourné. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**⁸

Je souhaitais simplement signaler que nous nous opposerions fortement à la seule élimination de ce compte théorique, parce que le gouvernement ne serait pas tenu de ne pas revenir à la charge en augmentant les taux, si la situation économique ralentissait et s'il lui fallait chercher des moyens de payer des prestations supérieures. Si nous éliminons ce compte, c'est exactement ce qui surviendra. **(Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)**⁹

À l'égard du surplus accumulé, depuis plusieurs années, de nombreux groupes et organisations, dont la nôtre, dénoncent à hauts cris le détournement des surplus de l'assurance-emploi à des fins autres que celles du régime. Nous croyons qu'il est nécessaire de tenir un large débat sur cette question. Même si ces milliards ont déjà été dépensés, il n'en demeure pas moins que cette manière de faire était hautement discutable. Il nous apparaît donc à tout le moins impératif d'envisager la possibilité de réaffecter ces sommes au compte de l'assurance-emploi, dont elles n'auraient jamais dû sortir. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**¹⁰

Je veux rappeler au comité l'ardeur des procureurs du gouvernement fédéral dans la poursuite CSN-FTQ contre le gouvernement fédéral. Ils sont venus démontrer qu'il n'y avait pas une caisse d'assurance-chômage à part ... et le juge les a suivis ... Ce n'est pas vrai que le gouvernement fédéral va pouvoir éliminer ce surplus d'un trait, au moyen d'une loi, et dire qu'il n'existe plus et qu'on doit repartir à neuf avec une caisse séparée. Nous n'accepterons pas cela. Nous allons nous rendre jusqu'à la Cour suprême s'il le faut. **(Roger Valois, Confédération des syndicats nationaux)**¹¹

⁷ SFAE, séance n° 1 (11:20), jeudi 4 novembre 2004.

⁸ SFAE, séance n° 2 (19:35), lundi 15 novembre 2004.

⁹ SFAE, séance n° 3 (16:00), mercredi 17 novembre 2004.

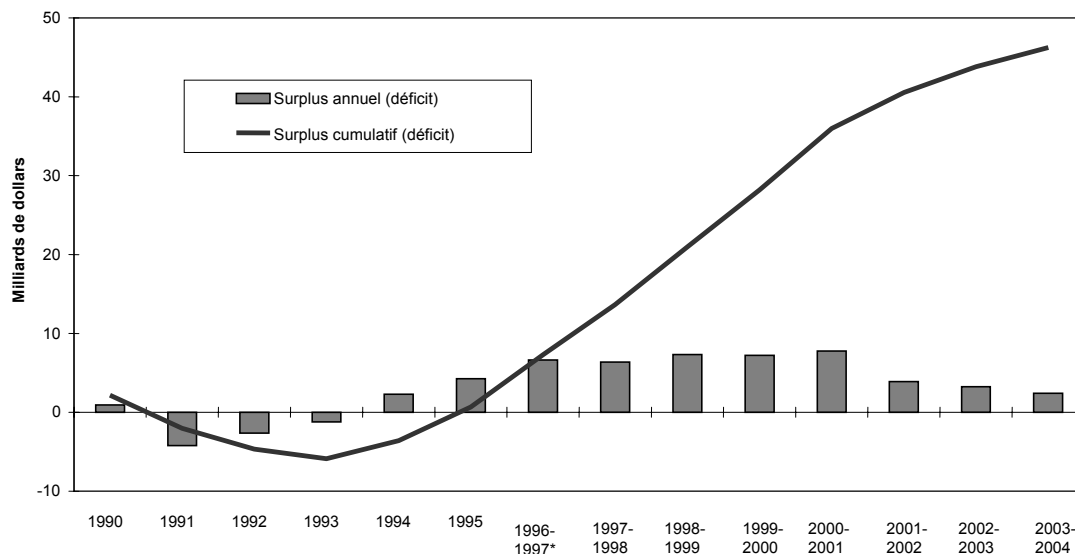
¹⁰ SFAE, séance n° 2 (19:25), lundi 15 novembre 2004.

¹¹ *Ibid.* (20:35).

Concernant l'utilisation du surplus accumulé, pour nous, il ne fait aucun doute que l'argent doit être rendu aux personnes qui ont cotisé. La seule nuance est que, dans l'éventualité d'un débat public au cours duquel on se demanderait si l'on doit remettre cet argent strictement aux chômeurs, quitte à réduire la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement pour l'ensemble des programmes et des dépenses, notre priorité serait clairement de le remettre aux travailleuses et travailleurs, d'une part. **(Mario Labbé, Centrale des syndicats du Québec)**¹²

Comme le montre le tableau 1, le surplus cumulé du Compte d'AE a augmenté en flèche depuis 1994 et, selon ces données, a atteint 46 milliards, au 31 mars 2004. Avant la mise en œuvre de *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996, le solde cumulé du Compte d'AE était toujours autour du seuil de rentabilité, grâce au processus d'établissement du taux de cotisation, en vigueur à l'époque. Ce processus a été éliminé avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance-emploi*; le sujet est abordé plus loin, dans une autre section du rapport.

TABLEAU 1 — Solde cumulé et solde en fin d'exercice du Compte d'assurance-emploi



* Fait état de la période de 15 mois, de janvier 1996 à mars 1997.

Source : Comptes publics du Canada, années sélectionnées; et le Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Il fallait s'y attendre, l'origine de ce solde cumulé sans précédent dans le Compte d'AE a été au cœur des témoignages lors des audiences. Un grand nombre de témoins voient ce solde cumulé comme le résultat de nombreux changements restreignant l'accès à l'AE depuis le début des années 1990. Il ne fait aucun doute que la réforme de l'AE en 1996 a donné lieu à un régime plus restreint. En fait, un des objectifs de la réforme était de réduire de 10 p. 100 les dépenses de l'AE. Toutefois, il faut signaler que, depuis la création de l'AE, d'autres réformes ont élargi la portée du régime, comme la réduction de la période d'admissibilité à des prestations spéciales, le traitement des petites semaines de travail, l'extension des

¹² *Ibid.* (19:55).

prestations parentales, l'élimination de la règle de l'intensité, l'assouplissement des dispositions sur le remboursement des prestations, l'introduction des prestations de compassion et, plus récemment, la mise sur pied d'un projet-pilote de deux ans allongeant de cinq semaines le droit aux prestations dans les domaines où le taux de chômage est élevé. En général, les changements apportés à l'AE depuis 1996 ont rendu le régime un plus généreux et accessible mais, malgré l'accroissement des dépenses pour ces autres mesures, le solde cumulatif du Compte d'AE ne cesse de croître¹³.

[...] pour ce qui est du changement des prestations et de ses répercussions — qui font en fait l'objet de votre question —, il n'y a pas de doute que la réforme de l'assurance-emploi d'il y a 10 ans a modifié la situation en resserrant les critères d'admissibilité. Toutefois, dans les dernières années... chacun des changements apportés a eu pour effet d'étendre l'admissibilité ou d'augmenter les prestations dans des cas particuliers où nous avons l'impression que des améliorations du programme étaient justifiées. Ces changements sont bien réels et découlent de décisions et de choix stratégiques entraînant des dépenses qui n'auraient pas été faites si le statu quo avait été maintenu. **(Andrew Treusch, ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences)**¹⁴

Les représentants du Ministère expliquent la hausse en flèche du solde cumulatif du Compte d'AE principalement par la force imprévue de l'économie canadienne et son incidence sur la croissance de l'emploi. Certes, la performance du marché du travail au Canada a dépassé les prévisions du secteur privé, mais les recettes prévues de l'AE ont toujours dépassé de façon substantielle les dépenses prévues durant cette période. Autrement dit, comme pour la vérificatrice générale et de nombreux autres témoins, il nous est difficile de croire que les taux de cotisation ont été établis exclusivement dans les paramètres de la *Loi*.

La grande majorité des témoins estiment que le solde cumulatif du Compte d'AE appartient au régime d'AE et que le gouvernement devrait commencer à puiser dans le Trésor pour réduire le solde cumulatif du Compte. Quelques témoins semblent prêts à passer l'éponge, en admettant simplement le fait que d'autres objectifs politiques seraient en concurrence avec le rapatriement des fonds de l'AE. Les membres du Comité ne sont pas en faveur de « passer l'éponge » et, comme la majeure partie des témoins, estiment que le gouvernement a l'obligation morale de rétablir l'intégrité de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Pour ce faire, le surplus cumulatif du Compte d'AE doit nécessairement être appliqué au régime d'AE.

¹³ Le Bloc Québécois estime que le programme d'AE n'est ni généreux ni accessible et, par conséquent, n'appuie pas cette affirmation.

¹⁴ SFAE, séance n° 1 (11: 45), jeudi 4 novembre 2004.

Je voudrais ajouter une chose qui me tient beaucoup à cœur. À mon avis, l'argent du surplus de la caisse de l'assurance-emploi ne doit absolument pas disparaître, mais absolument pas. C'est de l'argent qui a été payé par les travailleurs ... Donc, l'argent qui se trouve dans la caisse doit absolument revenir aux chômeurs. **(France Bibeau, Confédération des syndicats nationaux)**¹⁵

Il ne fait pas de doute que, depuis plusieurs années, le gouvernement reçoit des employeurs et des employés beaucoup plus que ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts des prestations d'assurance-emploi ... Qu'on soit ou non d'accord avec la manière dont cet argent a été dépensé, il n'est plus là. Nous ne pouvons davantage corriger les cotisations excessives d'assurance-emploi prélevées dans le passé qu'inverser rétroactivement les baisses d'impôt ou les hausses de transferts dans les soins de santé accordés aux Canadiens au cours de la même période. **(David Stewart-Patterson, Conseil canadien des chefs d'entreprise)**¹⁶

Parmi la majorité impressionnante des témoins qui estiment que le solde cumulatif du Compte d'AE devrait retourner au régime d'AE, les opinions diffèrent considérablement sur la façon de procéder. D'un côté, la plupart des organisations représentant des employés estiment que la majeure partie, voire la totalité, du solde cumulatif du Compte d'AE devrait servir à bonifier les prestations et la protection offertes par le régime d'AE. De l'autre côté, les organisations représentant des employeurs sont plutôt en faveur d'une réduction prolongée du taux de cotisation et de changements à d'autres mesures financières. Les membres du Comité ne sont pas tous d'accord non plus sur l'usage que l'on devrait faire du surplus rapatrié.

À notre avis, la première étape à suivre pour résoudre la question est de mettre immédiatement terme à la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE. Le rapatriement du surplus aura bien sûr d'importantes incidences fiscales. De même, les cotisants, ainsi que les contribuables en général, ont profité des dépenses faites à partir des surplus de fin d'exercice par le truchement des dépenses pour d'autres priorités, comme les soins de santé, l'aide financière pour les études postsecondaires, les baisses d'impôt et le remboursement de la dette. Toutefois, il est impossible de déterminer qui en a profité et dans quelle mesure.

Nous croyons que la réaffectation des fonds du Trésor au régime d'AE doit s'échelonner sur une période permettant de tenir compte des autres priorités et du changement dans les perspectives budgétaires du Canada. Enfin, et surtout, les recettes rapatriées et les cotisations perçues dans l'avenir doivent être gérées et utilisées de façon à ce que les recettes provenant de l'AE soient appliquées à l'AE.

¹⁵ SFAE, séance n° 2 (20:30), lundi 15 novembre 2004.

¹⁶ SFAE, séance n° 3 (15:35), mercredi 17 novembre 2004.

[...] nous pensons vraiment qu'il est de nouveau temps de séparer le fonds du Trésor [...] **(Michael Atkinson, Association canadienne de la construction)**¹⁷

Un grand nombre de témoins qui ont comparu devant le sous-comité ont critiqué la structure de gouvernance actuelle de l'AE. Selon eux, et tous les membres du Comité sont d'accord : un compte nominal de référence qui, de toute évidence, n'aide pas le gouvernement a décidé de l'utilisation des fonds amassés pour les besoins de l'AE doit faire l'objet d'une réforme fondamentale. La plupart des témoins proposent de remplacer le Compte d'AE par un genre de compte en fiducie ou de caisse en gestion distincte, sans toutefois parler de son exploitation selon les principes comptables de l'administration publique. Un témoin a proposé la création d'un fonds d'assurance semblable à celui exploité par la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents de travail de l'Ontario, entité considérée dans les états financiers consolidés de l'Ontario comme étant un fonds d'affectation spéciale sous administration. Toutefois, nous ne pensons pas qu'une telle entité ferait l'affaire, puisque, selon nous, l'AE devrait demeurer sous le contrôle du gouvernement fédéral. Lorsqu'elle a comparu devant le sous-comité, la vérificatrice générale a clairement exprimé son point de vue, à savoir que si le gouvernement fédéral continue de contrôler l'AE, celle-ci devra être incluse dans les comptes du Canada. Nous voulons nous assurer que ce sera le cas.

Bien sûr, à l'heure actuelle, toutes les primes sont déposées dans le compte consolidé de revenus, et tous les paiements viennent de ce même compte. Il y a donc deux facteurs: la comptabilité des revenus et des dépenses et l'utilisation de l'encaisse. L'encaisse est dans un compte de banque et peut servir à toutes sortes de fins. Il est possible, je présume, si le Parlement en décide ainsi, d'établir un autre compte distinct... Sur le plan comptable, ce serait probablement toujours dans les états financiers sommaires du gouvernement. **(Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada)**¹⁸

Recommandation 2

Le Comité recommande, en concomitance avec la législation mentionnée à la recommandation 1, qu'un pouvoir légal soit accordé pour la création d'une nouvelle réserve, qu'on appellerait le Compte du fonds d'assurance-emploi. Ce compte, qui pourrait s'apparenter au Compte du fonds des changes¹⁹,

¹⁷ *Ibid.* (15:25).

¹⁸ SFAE, séance n° 1 (11:50), le jeudi 4 novembre 2004.

¹⁹ L'exploitation du Compte du fonds des changes est régie par les dispositions de la partie II de la *Loi sur la monnaie*. Ce compte, géré par la Banque du Canada, représente les créances et les obligations du gouvernement du Canada à la suite des opérations de change. Le revenu de placement des opérations de change et les pertes et gains nets sont inscrits dans les rentrées sur opérations de change dans le compte d'exploitation générale et le déficit accumulé.

serait indépendant du Trésor et servirait de dépôt pour toutes les cotisations à l'assurance-emploi et les autres transferts du Trésor prescrits par la loi. Les fonds transférés du Compte du fonds d'assurance-emploi au Trésor serviraient uniquement à couvrir les coûts de l'assurance-emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, à compter de 2005-2006, le gouvernement fédéral commence à transférer de l'argent du Trésor au Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Ce transfert s'échelonnerait sur une longue période, en tenant compte de la situation budgétaire et des perspectives du gouvernement fédéral. Le montant minimal à transférer dans le Compte chaque année ne devrait pas être inférieur à la moitié du montant qu'il reste dans la réserve pour éventualités en fin d'exercice²⁰. Ces transferts se poursuivraient jusqu'à ce que le solde cumulé du Compte d'assurance-emploi au 31 mars 2004 soit entièrement transféré au Compte du fonds d'assurance-emploi. Une fois le solde cumulé du Compte d'assurance-emploi à zéro, toutes les mentions de ce compte dans la *Loi sur l'assurance-emploi* seraient abrogées.

²⁰ Le Bloc Québécois recommande qu'au moins 1,5 milliard par année soit remboursé au Compte du fonds d'assurance-emploi. Il recommande également, au besoin pour couvrir un an de cotisation, un paiement garanti de 15 milliards de dollars. Si ce paiement garanti n'est pas utilisé, il devrait être remboursé à raison de 1,5 milliard après le versement du montant initial de 31 milliards de dollars.

FIXER LE TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Entre 1972 et 1996, la Commission de l'assurance-emploi du Canada, ou CAEC (autrefois connue sous le nom de Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada), était chargée de fixer un taux annuel de cotisation de l'AC (AE) devant réduire et ultérieurement éliminer tout surplus ou déficit cumulé dans ce qu'on appelait alors le Compte d'assurance-chômage. La Commission fixait donc chaque année un taux qui devait couvrir ce qu'on appelait le « coût de base réajusté » de l'AC (AE). Ce montant équivalait au « coût de base moyen » des prestations, plus (moins) le montant requis pour réduire ou éliminer le déficit (surplus) du Compte d'assurance-chômage. Le coût de base moyen des prestations, lui, équivalait à la moyenne sur trois ans des coûts d'AC (AE)²¹. Avec cette formule, il était impossible d'obtenir un solde cumulé, comme celui que nous avons aujourd'hui, à moins que le gouvernement n'intervienne en fixant un taux réglementaire différent de celui qu'autorisait la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Si la formule a servi à réduire ou à éliminer, au fil du temps, les surplus ou les déficits cumulés, elle risquait cependant d'entraîner des effets procycliques. Autrement dit, il arrivait que le taux de cotisation augmente en même temps que le taux de chômage, un point du cycle économique où il faut des coûts de main-d'œuvre inférieurs, et non supérieurs, pour stimuler la croissance de l'emploi. Qui plus est, les conséquences indésirables de cette formule ont été exacerbées, certaines années (1990, 1991 et 1992), par le retrait des cotisations des contribuables au régime. En 1990, le Trésor a complètement cessé de contribuer aux prestations d'AC (AE) et le régime s'est alors retrouvé entièrement financé par les cotisations des employés et des employeurs.

Pour annuler les effets procycliques de cette formule, la *Loi sur l'assurance-emploi* a instauré un mécanisme selon lequel la Commission de l'assurance-emploi devait fixer un taux qui, dans la mesure du possible, engendrerait des recettes suffisantes pour couvrir les coûts du régime et maintenir une relative stabilité des taux de cotisation tout au long du cycle économique. Malheureusement, la *Loi* ne définit pas les concepts de cycle économique ou de stabilité des taux de cotisation, pas plus qu'elle ne fixe de plafond à la « réserve », bien que théorique, qui permettrait d'atteindre les objectifs du nouveau mécanisme. Pis encore, ce mécanisme ne prévoit aucun moyen pour créer une vraie réserve. Bien qu'il soit possible de stabiliser les taux de cotisation dans un contexte de

²¹ Plus précisément, le coût de base moyen des prestations équivalait au coût total moyen de l'AC (coûts administratifs y compris) pour la période de trois ans se terminant en même temps que la deuxième année précédant l'année pour laquelle on avait calculé la moyenne. Le taux de cotisation qui couvrirait le coût de base moyen des prestations était le taux réglementaire ou minimum pouvant être établi pour une année donnée.

réserve théorique, le mécanisme en question a nécessairement des conséquences directes sur le solde budgétaire du gouvernement. En effet, si l'on y intègre une composante tenant compte des surplus cumulatifs, il faudra recourir au Trésor si le taux de cotisation « stable » ne génère pas suffisamment de recettes pour couvrir les coûts du régime. Il ne fait aucun doute que le mécanisme de fixation des taux prévu à l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* exposait le gouvernement à l'incertitude financière.

Je voudrais vous rappeler que le gouvernement a décidé de passer à un nouveau mécanisme d'établissement du taux de cotisation pour une raison précise. Comme le Compte d'assurance-emploi était intégré dans cette approche qui tenait compte de l'excédent accumulé, cela pouvait déstabiliser sensiblement la gestion financière du gouvernement. **(Louis Lévesque, ministre des Finances)²²**

À défaut d'une limite prescrite par la loi sur la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE, l'actuaire en chef de l'AE a estimé l'ampleur que devrait avoir la réserve théorique pour atteindre les objectifs du mécanisme de fixation des taux. Dans son *Rapport sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, l'actuaire en chef estime qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars, atteinte à la veille d'une récession, devrait suffire. Cette estimation a été réitérée dans les rapports subséquents couvrant la période de 1999 à 2001 mais n'a pas été révisée depuis, car les responsabilités de fixation des taux de la Commission de l'assurance-emploi ont été suspendues en 2002.

Bien que l'on ait réussi à atteindre ce chiffre aux alentours de 1997-1998, on a continué de fixer les taux de cotisation de l'AE à des niveaux bien supérieurs à ce qu'il fallait pour couvrir les coûts du régime, comme l'indique le Tableau 2. En outre, entre 1998 et 2001, période pendant laquelle la Commission était toujours responsable de la fixation des taux, le gouvernement a continué de fixer un taux de cotisation qui excédait la limite supérieure du taux stable à long terme estimé par l'actuaire en chef et le taux recommandé²³.

Devant la pression croissante pour stopper l'augmentation continue du solde cumulatif du Compte d'AE, le gouvernement a suspendu l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* en 2001. En lieu et place, l'article 66.1 autorise le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre du Développement des ressources humaines (aujourd'hui Ressources humaines et Développement des compétences) et du ministre des Finances, à fixer le taux de cotisation de l'AE pour les années 2002 et 2003. Le gouvernement a fait savoir que durant cette période, il consulterait

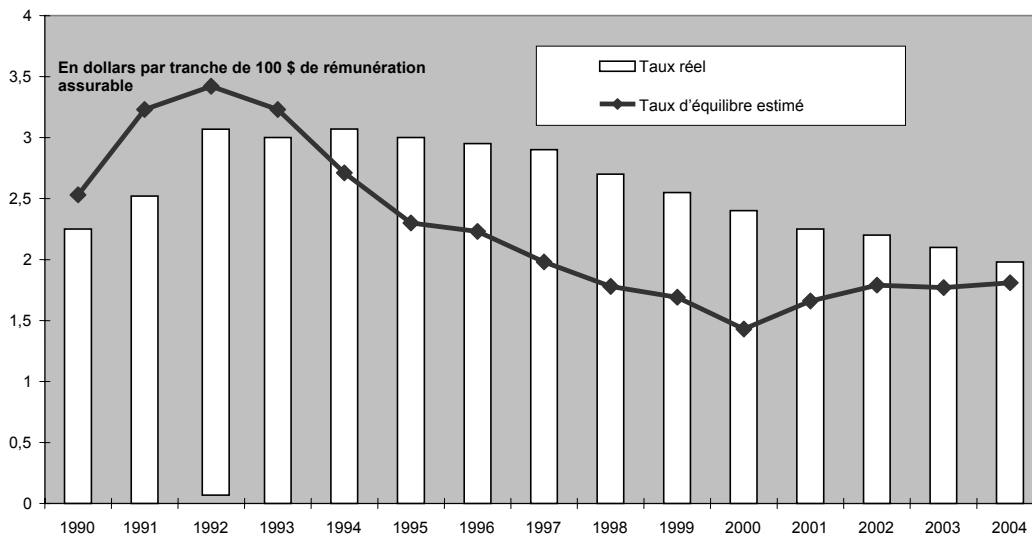
²² SFAE, séance n° 1 (12:10), jeudi 4 novembre 2004.

²³ En 1998, 1999, 2000 et 2001, les taux recommandés par l'actuaire en chef étaient de 2,40 \$, 2,30 \$, 2,25 \$ et 2,10 \$ respectivement par tranche de 100 \$ de rémunération assurable, alors que les taux réels étaient de 2,70 \$, 2,55 \$, 2,40 \$ et 2,25 \$ respectivement.

les Canadiens et présenterait un nouveau mécanisme de fixation des taux d'ici la fin de 2003.

Comme le gouvernement n'a tenu aucune consultation publique avant le dépôt du budget, en février 2003, il a réitéré son intention de sonder l'opinion des Canadiens sur la création d'un nouveau mécanisme de fixation des taux et a prolongé son autorité à cet égard jusqu'en 2004. Il a également annoncé, dans le budget, que les parties intéressées pouvaient faire connaître leur point de vue à ce sujet jusqu'au 30 juin 2003. Le nouveau mécanisme devrait respecter cinq principes : 1) l'établissement des taux de cotisation devrait être transparent; 2) les taux de cotisation devraient être établis à partir de conseils d'experts indépendants; 3) les recettes prévues au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme; 4) l'établissement des taux de cotisation devrait atténuer l'effet sur le cycle conjoncturel (ou cycle économique); et 5) les taux de cotisation devraient être relativement stables au fil du temps²⁴. On supposait par ailleurs que le nouveau mécanisme serait en place pour 2005. Toutefois, au cas où il ne le serait pas, le gouvernement a prolongé d'une autre année son pouvoir de fixation des taux dans le cadre du budget de mars 2004. Il fixerait ainsi un taux en respectant les principes qui sous-tendent le nouveau mécanisme.

Tableau 2 – Taux réel et taux d'équilibre estimé de cotisation des employés depuis 1990



En 1991, le taux de cotisation était de 2,25 \$ pour la première moitié de l'année et de 2,80 \$ pour la seconde. Le taux indiqué dans le tableau ci-dessus est une moyenne de ces taux de cotisation.

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, Annexe III; Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2005*; et le Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

²⁴ Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2003*, 18 février 2003, p. 207.

Depuis qu'il a repris à la Commission de l'assurance-emploi la responsabilité de fixer les taux de cotisation de l'AE, le gouvernement continue de fixer des taux supérieurs à ce qu'il faut pour couvrir les coûts du régime (voir Tableau 2)²⁵. Le Comité reconnaît que le gouvernement a réduit ces taux chaque année depuis la mise en œuvre de la *Loi sur l'assurance-emploi*; toutefois, leur diminution, surtout après 1998, n'est rien si on la compare à la croissance du solde cumulatif du Compte d'AE. Par exemple, le taux d'équilibre moyen (paiements d'intérêt y compris) pour la période 1998-2004 était d'environ 1,70 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable, soit près de 0,61 \$ de moins que le taux moyen réel pour la même période.

Le Comité admet qu'une partie de l'écart entre le taux réel et le taux d'équilibre estimé est attribuable au fait que ce dernier comprend les paiements d'intérêt. Le gouvernement n'inclut pas les paiements d'intérêt lorsqu'il fixe les taux de cotisation, ce qui est plutôt étrange, étant donné qu'il paie des intérêts, quoique théoriques, sur le solde cumulatif du Compte d'AE. Or, n'oublions pas que le gouvernement a déjà bel et bien prélevé, dès que le Compte affichait un déficit, des frais d'intérêt qui n'avaient, eux, rien de théoriques.

[...] d'un point de vue de gestion financière, le crédit d'intérêt ne représente qu'une transaction théorique. C'est une opération comptable qui n'a pas de répercussions sur la situation financière du gouvernement. Ce qui se répercute sur cette situation, ce sont les cotisations versées par les employeurs et les employés, les prestations versées et les frais d'administration. Il est clair que, dans le nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation, l'intention est de prendre en considération ces éléments, qui ont des répercussions directes sur la situation financière du gouvernement dans une année donnée.
(Louis Lévesque, ministre des Finances)²⁶

I. Prévoir l'avenir : une nouvelle façon de fixer les taux de cotisation de l'AE

La plupart des témoins s'entendent pour fixer les taux de cotisation en fonction des coûts prévus du régime sur une période donnée, disons entre cinq et sept ans. D'autres croient qu'il conviendrait plutôt de suivre le cycle économique. Dans un cas comme dans l'autre, tous les témoins estiment que la période choisie, quelle qu'elle soit, devrait être prescrite par la loi.

²⁵ Selon *Les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2004*, de l'actuaire en chef, les taux d'équilibre estimés (paiements d'intérêt y compris) pour 2002, 2003 et 2004 étaient de 1,79 \$, 1,77 \$ et 1,81 \$ respectivement par tranche de 100 \$ de rémunération assurable, alors que les taux réels étaient de 2,20 \$, 2,10 \$ et 1,98 \$ respectivement.

²⁶ SFAE, séance n° 1 (11:40), jeudi 4 novembre 2004.

En général, les témoins sont en faveur d'un mécanisme de fixation des taux tourné vers l'avenir et, dans la plupart des cas, d'un modèle qui comprendrait une réserve de stabilisation des taux pouvant compenser le manque à gagner si le taux établi ne produisait pas suffisamment de recettes pour couvrir les coûts du régime. Malheureusement, cette caractéristique ne faisait pas partie des cinq principes devant régir les consultations relatives au nouveau mécanisme, bien que la plupart des participants aient abordé la question de toute façon.

i. Établir une vraie réserve de stabilisation des taux de cotisation

Comme nous l'avons déjà recommandé dans le présent rapport, nous croyons que le gouvernement devrait prendre les mesures législatives qui s'imposent pour créer un Compte du fonds d'assurance-emploi. Nous recommandons aussi que la nouvelle Commission de l'assurance-emploi établisse et gère une réserve de stabilisation des taux de cotisation dans le cadre de ce Compte, réserve qu'on estimerait aux cinq ans pour s'assurer qu'elle couvre les dépenses prévues du régime lorsqu'on cherche à stabiliser les taux. Par ailleurs, il conviendrait de réajuster la réserve en cas de changements significatifs au régime d'AE, surtout si ces changements ont des répercussions directes sur la sensibilité cyclique du régime.

Certains témoins sont d'avis que la réserve de stabilisation devrait s'établir entre 10 et 15 milliards de dollars, soit le montant que l'actuaire en chef jugeait suffisant pour couvrir les coûts du régime et maintenir la stabilité relative des cotisations au cours du cycle économique. La plupart des membres du Comité pensent toutefois qu'il serait bon d'actualiser ce montant, qui date maintenant de quelques années.

Recommandation 4

Le Comité recommande la création d'une réserve de stabilisation des taux de cotisation et son maintien dans le cadre du Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Le montant de cette réserve serait estimé par l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée, puis estimé à nouveau tous les cinq ans. La réserve devrait être gérée de façon prudente, produire suffisamment de recettes pour maintenir la stabilité des taux de cotisation sur une période de cinq ans et ne jamais excéder de plus de 10 p. 100 les prévisions les plus récentes sur les besoins s'y rattachant.

ii. Rôle de l'actuaire en chef

Nombre de témoins ont laissé entendre, implicitement ou non, que l'actuaire en chef devrait jouer un rôle de premier plan dans le nouveau mécanisme de fixation des taux. Par exemple, c'est à lui qu'il incomberait d'estimer le montant de la réserve de stabilisation ainsi que le taux de cotisation qui, selon cette réserve, couvrirait les coûts du régime et maintiendrait la stabilité des cotisations pendant la période d'estimation.

Nous avons entendu dire qu'on songe à éliminer le poste d'actuaire. Ce serait scandaleux. Ce poste est nécessaire. Sans cette personne indépendante, vous vous retrouverez aux prises avec les problèmes des commissions des accidents de travail, dont certaines ne font même pas correctement leurs études sur les coûts et les réclamations, et toutes sortes de méfaits peuvent se produire. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)²⁷**

De façon générale, les témoins semblent également d'accord pour que les taux de cotisation soient fixés sur l'avis de spécialistes indépendants. Nous croyons que l'actuaire en chef devrait choisir ces spécialistes et solliciter leurs conseils dans l'exécution du mandat de fixation des taux de la future Commission de l'assurance-emploi.

En outre, les membres du Comité, à l'instar de nos témoins, sont en faveur d'un mécanisme qui soit transparent. C'est pourquoi nous pensons que l'actuaire en chef devrait publier, au plus tard trois mois avant l'année à venir pour laquelle il doit fixer un taux, un rapport justifiant son choix. Nous savons que ce taux doit être approuvé par le gouverneur en conseil, mais nous hésitons à accorder trop de latitude au gouvernement pour réviser un taux qui serait recommandé par l'actuaire en chef et, de ce fait, par la Commission.

Nombre des témoins ayant comparu devant le Sous-comité souhaitent que les taux de cotisation futurs augmentent ou diminuent pour produire des résultats supérieurs à ceux que l'on attend du mécanisme de fixation des taux lui-même. Par exemple, la plupart des témoins représentant les employés ont recommandé qu'on maintienne ou même qu'on augmente le taux actuel de cotisation en vue de faciliter, avec la réduction du solde cumulé du Compte d'AE, le financement de plusieurs améliorations au régime. D'un autre côté, les témoins représentant les employeurs préconisent plutôt la réduction continue des cotisations de l'AE — par le biais d'une réduction du solde cumulé du Compte d'AE —, la restructuration du partage des cotisations patronales-salariales ainsi que de plus fortes

²⁷ SFAE, séance n° 3 (16:35), mercredi 17 novembre 2004.

restitutions des cotisations. Ils proposent également l'imposition de taux particuliers, ce qui se traduirait par un taux accru pour les entreprises qui engendrent des dépenses supérieures à la moyenne par rapport à celles dont la stabilité d'emploi est relativement plus ferme.

Si on veut améliorer le régime d'assurance-emploi comme nous le souhaitons, il faut absolument que le taux de cotisation soit d'environ 2,20 \$ pour chaque tranche de 100 \$. **(René Roy, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**²⁸

Comme les employeurs et les employés ont déjà versé des cotisations excédentaires de plus de 47 milliards de dollars au gouvernement dans le seul but de maintenir des taux stables, la FCEI recommande que le gouvernement continue d'abaisser les taux après 2004 et qu'il prenne en charge les manques à gagner futurs et imprévus qui pourraient apparaître dans le régime de l'assurance-emploi en raison des variations du cycle économique. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**²⁹

La plupart des membres du Comité sont d'avis que le taux de cotisation devrait être fixé annuellement de façon à garantir la solvabilité de la réserve de stabilisation des taux, couvrir les dépenses du régime et maintenir la stabilité relative des cotisations sur les cinq prochaines années. Il faudra nécessairement tenir compte des coûts relatifs à l'amélioration du régime ou à d'autres modifications concernant son financement lorsqu'on déterminera l'ampleur de la réserve de stabilisation et du taux d'équilibre couvrant la période de référence.

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'à partir de 2005,

- i) l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer annuellement un taux d'équilibre qui garantirait la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;**

- ii) l'actuaire en chef sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer, tous les cinq ans, l'ampleur de la réserve de stabilisation des taux de cotisation en vue de garantir la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;**

²⁸ SFAE, séance n° 2 (19:30), lundi 15 novembre 2004.

²⁹ SFAE, séance n° 3 (15:45), mercredi 17 novembre 2004.

iii) la Commission de l'assurance-emploi proposée recommande un taux d'équilibre et publie un rapport justifiant son choix au plus tard le 30 septembre de l'année précédant l'année à laquelle le taux recommandé s'applique.

Recommandation 6

Advenant que le taux de cotisation recommandé par la Commission de l'assurance-emploi proposée soit, pour une raison extraordinaire, différent de celui que le gouverneur en conseil souhaite approuver, le Comité recommande que le gouvernement, pour fixer un taux de cotisation différent, modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* en instaurant un taux réglementaire pour une période maximale d'un an. Ce changement législatif proposé doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

AUTRES QUESTIONS FINANCIÈRES

I. Exemption de base annuelle sur la rémunération assurable

En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, les personnes qui ont gagné moins de 2 000 \$ dans l'année peuvent se faire rembourser leurs cotisations. Les employeurs n'ont pas droit à ce remboursement, situation considérée naturellement comme injuste par les groupes qui ont comparu devant le Sous-comité pour représenter le patronat, et en particulier les petites entreprises.

Outre qu'elle traite injustement les employeurs, la disposition sur le remboursement des cotisations présente aussi des lacunes en ce qui concerne les travailleurs. Bien qu'elle ait pour objet de rembourser les cotisations des travailleurs dont la rémunération est insuffisante, elle faillit de toute évidence à la tâche parce que le seuil de revenu fixé est trop bas et qu'il n'est pas indexé à l'augmentation des salaires. Le seuil actuel de 2 000 \$ n'est pas assez élevé pour que les personnes qui reçoivent une faible rémunération annuelle et qui ne répondent pas aux conditions minimales d'admissibilité à l'AE aient droit à un remboursement de leurs cotisations. Par exemple, si on combine le salaire minimum le plus bas (5,90 \$ l'heure) et la condition minimale d'admissibilité la plus basse (420 heures d'emploi assurable), on s'aperçoit que les personnes qui ont une rémunération annuelle de 2 000 \$ à 2 478 \$ n'ont droit ni à l'AE ni à un remboursement de cotisations. Pis encore, l'écart entre le seuil actuel donnant droit au remboursement des cotisations et d'autres combinaisons du salaire minimum et des conditions minimales d'admissibilité se creuse à mesure que le salaire minimum s'accroît et/ou que le taux de chômage baisse dans les régions économiques de l'AE.

Comme le gouvernement ne semble pas disposé à augmenter le seuil de revenu donnant droit au remboursement ni à concevoir un moyen de rendre les employeurs admissibles au remboursement, il a été question, pendant les audiences du Sous-comité, de l'établissement d'une exemption de base sur la rémunération assurable, qui serait analogue à celle du Régime de pensions du Canada. Cette question a été soulevée à d'autres occasions et a même été traitée dans un rapport produit par le Comité en mai 2001 et intitulé *Au-delà du projet de loi C-2 : Examen d'autres propositions de réforme de l'assurance-emploi*.

L'application d'une exemption de base annuelle au programme d'assurance-emploi permettrait d'alléger le fardeau des charges sociales de tous les Canadiens et de toutes les entreprises, et profiterait surtout à ceux qui sont les plus pénalisés par des charges sociales élevées, en l'occurrence les travailleurs occupant des emplois peu rémunérés ou se situant au bas de l'échelle, ainsi que les entreprises nécessitant beaucoup

de main-d'œuvre. (Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)³⁰

Le Comité est d'avis qu'il faut s'attaquer à la mesure actuelle de remboursement des cotisations, qui est restreinte et privilégie une seule partie, et que l'adoption d'une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable est attrayante sous au moins deux aspects. D'abord, elle atténue le caractère régressif des cotisations d'AE. Ensuite, son application est simple sur le plan administratif.

L'exemption de base annuelle laisse cependant à désirer sous d'autres aspects. Par exemple, les tenants de cette idée supposent que le montant de la rémunération soumis à l'exemption serait assurable aux fins de l'admissibilité, mais ne le serait pas aux fins de la perception des cotisations, ce qui reviendrait, semble-t-il, à une protection gratuite du régime d'AE. De plus, si la rémunération égale ou inférieure à l'exemption de base annuelle est seulement assurable dans les cas où la rémunération totale dépasse le montant de l'exemption (le même traitement que pour les gains ouvrant droit à pension aux fins du Régime de pensions du Canada), certains travailleurs, comme ceux qui occupent plus d'un emploi, pourraient trouver la situation injuste. En l'occurrence, un travailleur qui gagne moins que le montant de l'exemption dans chacun de ses emplois pourrait se retrouver sans rémunération assurable même si le total de sa rémunération dépasse de loin l'exemption. Une autre question, mais qui ne pose pas plus de difficultés que dans le Régime de pensions du Canada, est le fait qu'une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable pourrait encourager certains employeurs à créer des emplois dont le nombre d'heures est limité et qui prennent fin tout juste avant que le seuil ne soit atteint.

Le Comité souscrit de façon générale à cette proposition, à supposer que la plupart des irrégularités administratives associées à une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable soient corrigées en faveur des travailleurs.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable de 3 000 \$ qui remplacerait le remboursement des cotisations pour les cotisants qui ont une faible rémunération. Le montant de l'exemption ferait l'objet d'une indexation à la hausse d'après l'augmentation de la rémunération hebdomadaire moyenne au Canada. Il faudrait revoir cette nouvelle mesure deux ans après son entrée en vigueur pour évaluer ses répercussions sur les heures de travail.

³⁰ *Ibid.* (15:35).

II. Remboursement aux employeurs des cotisations versées en trop

Comme dans le cas du remboursement dont il a été question ci-dessus, les travailleurs ont droit à un remboursement de cotisations s'ils ont versé plus que le maximum au cours d'une année donnée, mais les employeurs n'ont pas droit au même traitement. Le maximum que peut verser un travailleur équivaut au produit du taux de cotisation et du maximum de la rémunération assurable divisé par 100 (le maximum en 2004 étant de 772,20 \$). Le montant des cotisations qui dépasse le maximum prévu est remboursé au travailleur. Les employeurs, qui paient 1,4 fois le taux de cotisation des travailleurs, ont droit à un remboursement des cotisations excédentaires dans le seul cas où le montant déboursé au cours d'une année donnée dépasse le montant qu'ils sont tenus de déboursier sur la base de la rémunération versée à chaque employé. Par conséquent, même si un employé a payé, par exemple, le montant maximal dans un emploi qu'il occupait chez un autre employeur au cours d'une année donnée, l'employeur actuel doit cotiser d'après la rémunération actuelle, et non antérieure, pour l'année en question. Autrement dit, un employeur cotise à l'AE pour un employé comme s'il était le premier employeur à verser des cotisations au nom de cet employé.

Ce traitement singulier et injuste découle de la volonté de protéger les renseignements personnels, préoccupation que nous ne prenons évidemment pas à la légère. Néanmoins, les membres du Comité sont perplexes devant l'incapacité du gouvernement de trouver une solution administrative au moins partielle à ce problème étant donné sa capacité d'établir un programme aussi complexe sur le plan administratif que le régime d'AE.

Nous souhaitons également que soit instauré un mécanisme permettant de reverser aux employeurs les cotisations payées en trop à l'assurance-emploi, particulièrement pour les sociétés affiliées qui sont traitées comme des contribuables pour les fins de l'impôt sur le revenu, mais qui, au chapitre de l'assurance-emploi, sont traitées comme des employeurs distincts. **(Michael Atkinson, Association canadienne de la construction)**³¹

Bien qu'il soit difficile de quantifier le niveau exact des versements excédentaires des employeurs, le montant atteint probablement plusieurs centaines de millions de dollars. Cependant, à l'heure actuelle, il n'y a aucun mécanisme permettant de rembourser le trop-payé des employeurs. Étant donné que les cotisations à l'assurance-emploi constituent un obstacle à la création d'emplois, le gouvernement fédéral doit mettre en place immédiatement un système lui permettant de rembourser le trop-payé des employeurs. **(Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada)**³²

³¹ *Ibid.* (15:25).

³² *Ibid.* (15:45).

Nous estimons qu'il est possible de trouver un moyen plus satisfaisant que la mesure actuelle pour accorder aux employeurs, qui paient 1,4 fois le taux de cotisation de leurs employés, un traitement plus équitable en ce qui concerne le remboursement des cotisations excédentaires. La solution, qui pourrait s'appuyer par exemple sur le principe du premier payeur, continuerait sans doute d'être injuste pour certains employeurs, mais les autres seraient traités beaucoup plus équitablement que maintenant. Les cotisations versées en trop n'ont pas besoin d'être remboursées au nom d'employés en particulier; un paiement forfaitaire est une option qui mérite d'être envisagée. Une possibilité, pour les entreprises qui ont eu un seul employé à leur service au cours d'une année donnée, pourrait être de demander la permission de l'employé avant que le remboursement puisse se faire. Enfin, et surtout peut-être, il ne faut pas que la solution au problème soit complexe sur le plan administratif ou qu'elle coûte cher à appliquer. Ce ne sont là que quelques suggestions pouvant être prises en compte dans le règlement de cette importante question.

Recommandation 8

Le Comité recommande qu'en 2005 le gouvernement conçoive et mette en oeuvre un moyen de rembourser aux employeurs les cotisations d'assurance-emploi correspondant aux cotisations d'assurance-emploi versées en trop par les employés.

III. Partage des coûts de l'AE entre les travailleurs et les employeurs

La plupart des groupes qui ont comparu devant le Sous-comité au nom du patronat ont fait valoir que le partage des coûts de l'AE entre les employeurs et les travailleurs devrait être plus équitable. Ce point de vue a été formé dans le contexte actuel du mode de répartition des coûts et/ou du système de fixation de taux particuliers. Les groupes représentant le patronat soutenaient en général que les employeurs ne devraient pas être tenus de verser une cotisation plus élevée, voire même de payer des cotisations, pour les avantages sociaux, ce qui signifiait souvent les avantages non liés au chômage involontaire. Certains groupes représentant les travailleurs ont recommandé que les recettes générales servent à accroître les prestations dans certaines régions et à supporter les coûts additionnels du régime attribuables au taux de chômage élevé.

Depuis plus de 30 ans, les employeurs paient 1,4 fois le taux de cotisation des travailleurs. On a justifié ce chiffre par le fait que les employeurs étaient les principaux responsables des décisions de licenciement et, par conséquent, des dépenses engagées au titre des prestations d'AE. Ce raisonnement est maintenant beaucoup moins solide que par le passé étant donné que la part relative des coûts du régime non liés aux décisions de licenciement a considérablement augmenté. Quand cette formule de partage des coûts a été implantée en 1972-1973, les prestations régulières (versées à la suite d'une perte d'emploi involontaire)

constituaient en gros 88 p. 100 des coûts du régime (à l'exclusion des paiements d'intérêts au Trésor). En 2003-2004, la proportion était descendue à 55 p. 100 environ. Non seulement la part des coûts représentée par les prestations régulières a chuté pendant cette période, mais on a assisté également à un déclin graduel de la contribution du Trésor au régime d'AE. En 1973-1974, environ la moitié des recettes de l'assurance-chômage provenaient du Trésor. Cette contribution a diminué progressivement, si bien qu'en 1990 le régime n'était plus financé que par les cotisations des travailleurs et des employeurs.

[...] les employeurs paient 1,4 fois les cotisations des employés, soit environ 58 p. 100 des cotisations totales. On a fixé le multiple de 1,4 par défaut pour tous les employeurs jusqu'à ce qu'un système de fixation de taux particulier soit institué. Bien que la disposition habilitante ait été éliminée, le multiple de 1,4 a été conservé. On justifie cette mesure en disant que comme les employeurs prennent essentiellement toutes les décisions concernant les mises à pied, ils devraient assumer une plus grande part des coûts du programme. Ces dernières années, cependant, des prestations d'assurance-emploi n'ayant aucun rapport avec les mises à pied — par exemple, le congé parental, pour ne nommer que ce programme important — ont contribué à la hausse des coûts du programme. L'imposition de coûts plus élevés aux employeurs est difficile à justifier. La Chambre de commerce recommande que le gouvernement fédéral diminue le multiple de l'employeur afin de rétablir la parité des taux de cotisation entre employeurs et employés. **(Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada)**³³

À l'heure actuelle, les employeurs paient 60 p. 100 et les employés paient 40 p. 100. Nous sommes d'avis que si vous conservez tous les programmes sociaux à l'intérieur du programme d'assurance-emploi, peu importe le pourcentage, le gouvernement devrait payer. La structure de la commission tiendrait donc compte des contributions des employeurs, des employés et du gouvernement. **(Joyce Reynolds, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires)**³⁴

Comme la proportion des dépenses liées aux décisions de licenciement prises par les employeurs a considérablement baissé, certains membres du Comité estiment qu'il est temps de rééquilibrer le mode de partage des coûts du régime d'AE. D'autres sont en faveur du maintien de la formule de partage actuelle.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le mode actuel de partage des coûts entre les employeurs et les travailleurs soit maintenu.

³³ *Ibid.* (15:40).

³⁴ *Ibid.* (16:35).

AUTRES AMÉLIORATIONS DU RÉGIME

Il ressort de nos réunions que les cotisants, du moins ceux qui ont témoigné devant le Sous-comité, aimeraient qu'on apporte d'importantes modifications à la *Loi sur l'assurance-emploi*. En ce qui concerne les futures réformes de l'AE, le Sous-comité a constaté la dichotomie habituelle entre les vues des employeurs et celles des employés. Les témoins représentant les travailleurs estiment que le régime d'AE a été grandement amoindri en termes d'accessibilité aux prestations et de niveau de soutien. Certains membres du Comité et bon nombre des témoins du Sous-comité considèrent l'amoindrissement de l'AE comme une des causes principales de l'excédent cumulé du Compte d'AE. Ceux qui sont de cet avis soutiennent qu'il est temps de rétablir la situation et préconisent d'augmenter sensiblement l'accessibilité de l'AE ainsi que le niveau et la durée des prestations.

[...] depuis des années le gouvernement contribue à faire en sorte que l'ensemble des Canadiens qui sont en chômage n'aient plus accès à la caisse d'assurance-emploi. Vous nous demandez aujourd'hui ce qu'il serait pertinent de faire avec l'argent que vous avez accumulé aux dépens des travailleurs. La réponse est très simple: il faut le redonner aux travailleurs et s'assurer que le régime sera en mesure de répondre aux besoins et aux attentes des gens qui perdent leur emploi. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**³⁵

Les témoins représentant les employeurs, en revanche, déplorent certains des changements apportés à l'AE depuis 1996, notamment la suppression de la règle de l'intensité et la croissance rapide des prestations sociales. La plupart de ces groupes prônent un retour à l'objectif originel du régime appuyé sur des principes d'assurance renforcés.

La Chambre de commerce croit que le gouvernement fédéral doit mettre en place des politiques qui découragent le recours fréquent à l'assurance-emploi. À cet égard, le rétablissement de la règle de l'intensité, l'augmentation du nombre d'heures requises pour être admissible à l'assurance-emploi et la diminution de la période de prestations dans les régions frappées par un taux de chômage élevé accroîtraient la souplesse de la main-d'œuvre et la productivité, en plus d'accélérer les ajustements industriels régionaux. **(Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada)**³⁶

³⁵ SFAE, séance n° 2 (19:45), lundi 15 novembre 2004.

³⁶ SFAE, séance n° 3 (15:40), mercredi 17 novembre 2004.

I. Conditions minimales d'admissibilité

En adoptant la période d'admissibilité calculée en heures et en étendant la protection à la première heure de travail, la réforme de 1996 a éliminé le concept de la semaine d'emploi assurable. Quand la période d'admissibilité était calculée en semaines, la semaine était considérée comme assurable si elle comptait au moins 15 heures d'emploi assurable ou rapportait au moins 20 p. 100 du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable. Ce changement est d'une importance indubitable puisque la période d'admissibilité calculée en heures est fonction d'une semaine de 35 heures et non de 15 heures. Beaucoup des témoins du Sous-comité ont souligné que cette réforme a rendu l'accès aux prestations plus difficile pour les travailleurs à horaire abrégé ou à temps partiel, notamment ceux des régions à chômage élevé où les possibilités de travail sont limitées.

Chose plus importante, les membres du Sous-comité ont entendu déclarer que la période d'admissibilité calculée en heures était particulièrement problématique pour les travailleurs et notamment les travailleurs à temps partiel qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Dans leur cas, la période d'admissibilité est de 910 heures d'emploi assurable sans égard à la situation du marché du travail dans la région économique de l'AE où ils habitent. En outre, ce seuil horaire est de 200 p.100 supérieur à l'équivalent horaire de la période d'admissibilité calculée en semaines sous les anciennes conditions minimales d'assurabilité.

Ce nouveau règlement spécifiait qu'un prestataire qui n'était pas un nouvel arrivant sur le marché du travail aurait besoin d'entre 420 et 700 heures pour être admissible à l'assurance-emploi. Pourtant, dans le cas d'un prestataire nouvel arrivant, ce dernier aurait besoin de 910 heures d'emploi assurables pour être admissible au régime. D'après nos études, ce critère de 910 heures a des conséquences négatives, surtout auprès des femmes et des jeunes. De plus, celui-ci constitue une dissuasion majeure pour les personnes qui songent à travailler dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt et dans plusieurs autres secteurs d'activité dont la nature de l'emploi est saisonnière. Il est quasiment impossible pour ces personnes d'accumuler 910 heures assurables dans ces secteurs. **(Normand Carrier, Comité d'étude sur le travail saisonnier)**³⁷

Le chiffre de 360 est obtenu en multipliant 12 semaines de travail par 30 heures. Une des mesures prises lors du passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi a été d'éliminer le minimum de 15 heures par semaine. En vertu de l'ancienne formule fondée sur les semaines, il fallait un minimum de 15 heures de travail au cours d'une semaine pour que celle-ci soit prise en compte, ce qui fait que le maximum requis pour quiconque avant 1996 s'établissait à 300 heures — et il était, bien sûr, beaucoup moindre en raison de la formule variable.

³⁷ SFAE, séance n° 4 (15:50), mercredi 24 novembre 2004.

Il est important de noter qu'en passant de 15 à 35 heures, soit plus du double, on a pénalisé les femmes qui travaillent généralement beaucoup moins que 35 heures en moyenne par semaine — c'est la moyenne pour l'ensemble des travailleurs canadiens [...] **(Kevin Hayes, Congrès du travail du Canada)**³⁸

Les gens, depuis plusieurs années, sortent dans la rue et exigent pour l'assurance-emploi qu'on revienne à un régime qui indemnise les gens qui sont en perte d'emploi. Nous avons fixé nos barèmes à 350 heures pour l'admissibilité. **(Sébastien Duclos, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, réseau québécois)**³⁹

L'objectif de politique de ce resserrement marqué des conditions d'admissibilité de ceux qui deviennent ou redeviennent membres de la population active était prétendument de réduire la dépendance à l'égard de l'AE, mais le gouvernement en a miné quelque peu l'intégrité en 2001 lorsqu'il a fait passer la période d'admissibilité aux prestations spéciales (y compris pour ceux qui deviennent ou redeviennent membres de la population active) de 700 à 600 heures d'emploi assurable. Il a pris cette mesure en grande partie parce que l'emploi à temps partiel est beaucoup plus répandu chez les femmes que chez les hommes et que les femmes tendent à entrer et sortir du marché du travail plus souvent que les hommes. On voit mal pourquoi ce raisonnement ne serait valable que pour les prestations spéciales alors que, selon nous, il l'est autant pour les prestations régulières.

Les membres du Comité craignent que les conditions d'admissibilité à l'AE ne soient devenues fragmentées et incohérentes. Outre la réduction de la période d'admissibilité aux prestations spéciales, le fait d'avoir touché ces prestations contribue pour beaucoup à déterminer si un assuré devient ou redevient membre de la population active aux fins de l'admissibilité ultérieure aux prestations régulières. Il en est ainsi parce que les paragraphes 7(4) et 7(4.1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*⁴⁰ permettent la prise en compte de ces prestations au moment de déterminer si une personne assurée devient ou redevient membre de la population active. Cela est évidemment très important puisque celui qui n'est pas défini comme une personne qui devient ou redevient membre de la population active doit cumuler de 420 à 700 heures d'emploi assurable (suivant le taux de chômage régional) pour avoir droit aux prestations régulières alors que celui qui est

³⁸ SFAE, séance n° 2 (20:45), lundi 15 novembre 2004

³⁹ SFAE, séance n° 4 (15:40), mercredi 24 novembre 2004.

⁴⁰ Le paragraphe 7(4) définit la personne qui devient ou redevient membre de la population active comme celle qui, au cours de la période d'admissibilité, a cumulé moins de 490 heures d'emploi assurable au cours desquelles des prestations lui ont été payées (chaque semaine de prestations se composant de 35 heures), moins de 490 heures reliées à un emploi sur le marché du travail, tel qu'il est prévu par règlement, ou moins 490 de l'une ou l'autre de ces heures. En outre, le paragraphe 7(4.1) dispose que l'assuré n'est pas une personne qui devient ou redevient membre de la population active si elle a reçu au moins une semaine de prestations de maternité ou de prestations parentales au cours de la période de 208 semaines qui précède la période de 52 semaines précédant le début de sa période de référence.

défini comme tel doit en cumuler 910, ce qui est sensiblement plus difficile dans bien des régions du pays.

Bon nombre des groupes représentant les travailleurs qui ont témoigné devant le Sous-comité ont déclaré souhaiter qu'on remplace le barème d'admissibilité existant par une période d'admissibilité unique de 360 heures d'emploi assurable sans égard au type de prestations reçues, à la participation au marché du travail ou au taux de chômage. Ils sont cependant favorables implicitement ou explicitement au maintien d'un barème fondé sur les heures de travail et le taux de chômage.

Presque tous les membres du Comité conviennent qu'il faut réformer les conditions d'admissibilité. Et, selon la plupart d'entre eux, il faudrait commencer par modifier la période d'admissibilité de ceux qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Nous ne croyons pas que ceux à qui ont été payées ou étaient payables des prestations d'un certain type devraient être privilégiés lorsqu'il s'agit de déterminer leur admissibilité à d'autres prestations. Par conséquent, la plupart des membres du Comité sont d'avis que le gouvernement devrait réexaminer et supprimer toutes les inégalités dans les conditions d'admissibilité aux prestations d'AE.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une période d'admissibilité uniforme de 360 heures, peu importe les taux de chômage régionaux et le type de prestations. Il en résulterait une période d'admissibilité de 12 semaines à raison de 30 heures par semaine.

II. Droit aux prestations

La *Loi sur l'assurance-emploi* a fait passer le droit maximal aux prestations régulières de 50 à 45 semaines. Cette réforme a touché le plus durement les habitants des régions où le taux de chômage est le plus élevé. Après la mise en œuvre de l'AE, le droit maximal aux prestations spéciales est passé de 30 à 50 semaines, soit 5 semaines de plus que pour les prestations régulières. Comme dans le cas de la période d'admissibilité, cette réforme a eu pour effet de privilégier certains demandeurs et d'éloigner le régime d'AE encore plus de son objectif principal, qui est d'offrir une assurance-salaire aux travailleurs qui se retrouvent involontairement au chômage. Tout en étant favorables à ce que les parents puissent se consacrer pendant plusieurs mois aux soins d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté, certains estiment que l'AE n'est peut-être pas le meilleur moyen d'atteindre cet objectif.

Comme l'excédent a été payé par les travailleurs et les employeurs, il devrait servir à élargir l'accessibilité aux prestations, à bonifier les prestations, à atténuer le problème des trous noirs et peut-être n'aurions-nous pas besoin d'accumuler des heures si le régime d'assurance-emploi répondait aux besoins des chômeurs. (**John Gagnon, Fédération des travailleurs et des travailleuses du Nouveau-Brunswick**)⁴¹

Les groupes représentant les travailleurs ont exprimé l'opinion qu'il fallait réformer le barème d'admissibilité et rétablir le droit maximal aux prestations à 50 semaines comme dans le cas des prestations spéciales. On nous a dit que cette mesure réglerait le problème de longue date qu'on qualifie parfois de « trou noir », problème qui affecte principalement les travailleurs saisonniers qui se trouvent en fin de droits avant le début de la saison suivante. Bien que le gouvernement ait pris des mesures pour régler ce problème, il ressort de certains témoignages reçus par le Sous-comité qu'il faut faire davantage à cet égard. Depuis le 6 juin 2004, les demandeurs qui habitent dans l'une des 24 régions économiques participantes (c'est-à-dire les régions où le taux de chômage a atteint 10 p. 100 ou plus pendant au moins un mois de la période de six mois finissant le 8 mai 2004) reçoivent cinq semaines de prestations de plus (sous réserve d'un maximum de 45 semaines).

[...] une partie de l'économie du Québec, surtout dans les régions du Nord, est composée d'industries saisonnières. Je tiens à mettre l'accent sur les mots «industries saisonnières», car ce ne sont pas les travailleurs qui sont saisonniers, mais les industries. Avec les taux de prestations et le nombre de semaines actuels, on se retrouve avec des gens qui sont dans ce qu'on appelle le trou noir, c'est-à-dire que pendant une certaine période de temps, ils n'ont accès à aucun revenu, à moins de recevoir de l'aide à l'emploi, qui est le dernier filet, si on veut, au Québec. Cependant, l'admissibilité à cette aide n'est pas grande non plus. On se retrouve donc avec des gens qui, entre autres sur la Côte-Nord, sont à bout de ressources. On nous le dit: la goutte va faire déborder le vase. Nous sommes donc ici pour vous dire qu'il faut que ça change (**Sébastien Duclos, Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, réseau québécois**)⁴²

Recommandation 11

Le Comité recommande que le droit maximal aux prestations régulières soit porté à 50 semaines comme dans le cas des prestations spéciales.

Recommandation 12

Le Comité recommande que, après avoir évalué le projet pilote qui accorde cinq semaines de prestations de plus dans les

⁴¹ SFAE, séance n° 4 (16:15), mercredi 24 novembre 2004.

⁴² SFAE, séance n° 4 (15:40), mercredi 24 novembre 2004.

régions à chômage élevé et consulté la Commission de l'assurance-emploi proposée, le gouvernement modifie le droit aux prestations de manière à offrir une incitation supplémentaire à travailler plus longtemps que le nombre d'heures minimal nécessaire pour avoir droit aux prestations.

Recommandation 13

Le Comité recommande que la Commission de l'assurance-emploi proposée consulte les cotisants et fasse rapport au gouvernement sur la possibilité de verser une prestation supplémentaire passé la période maximale de 50 semaines de manière à aider les travailleurs de 50 ans et plus qui sont mis à pied à faire face à une période de chômage. Le montant de la prestation supplémentaire et sa durée devraient dépendre des cotisations cumulées au régime d'AE.

III. Prestations hebdomadaires et moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable

La *Loi sur l'assurance-emploi* a réduit le maximum de la rémunération annuelle assurable et l'a fixée à 39 000 \$ jusqu'en 2000. En 2001, la *Loi* a été modifiée et une nouvelle méthode d'indexation du maximum de la rémunération annuelle assurable a été créée. Selon l'article 4 de la *Loi*, le maximum de la rémunération annuelle assurable restera à 39 000 \$ tant que la valeur de la moyenne annualisée de la rémunération hebdomadaire, déterminée par une formule établie dans la *Loi*, n'excédera pas ce seuil⁴³. Pour l'année 2004, la valeur de la moyenne annualisée de la rémunération hebdomadaire, telle que déterminée par la formule, était de 36 200 \$ (696 \$ par semaine); cette somme est bien inférieure au maximum actuel et indique à quel point le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable dépassait la rémunération hebdomadaire moyenne avant la réforme de l'AE. Bien que certains témoins aient laissé entendre qu'il fallait hausser le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable, d'autres et notamment les représentants des employés n'étaient pas de cet avis.

⁴³ La formule est $52 \times A \times B$ où A = la moyenne sur 12 mois (se terminant le 30 juin de l'année précédente) de la moyenne mensuelle de la rémunération hebdomadaire et où B = le ratio de A sur la moyenne sur 12 mois (se terminant 12 mois avant le 30 juin de l'année précédente) de la moyenne mensuelle de la rémunération hebdomadaire. Si la somme produite par ce calcul dépasse 39 000 \$, le maximum de la rémunération annuelle assurable (MRAA) pour l'année en question serait cette somme arrondie à la baisse au plus proche multiple de 100 \$. La MRAA des années subséquentes serait égale à la MRAA de l'année précédente, avant d'avoir été arrondie au plus proche multiple de 100 \$, multipliée par B. Si cette somme n'est pas un multiple de 100 \$, elle doit aussi être arrondie à la baisse au plus proche multiple de 100 \$. La rémunération hebdomadaire moyenne à laquelle ce calcul fait référence est l'indice de l'ensemble des activités économiques du pays, calculé et publié chaque mois par Statistique Canada.

Une augmentation du montant de la rémunération assurable maximale nous semblerait prématurée. D'une part, elle viendrait gonfler davantage le surplus de 2005, ce que nous ne désirons pas. D'autre part, il s'agirait d'une bonification au régime, dont le mérite, à notre avis, devrait être évalué dans le contexte d'une analyse globale de l'ensemble des paramètres du régime. **(Pierre Séguin, Centrale des syndicats du Québec)**⁴⁴

Certains ont proposé de majorer les prestations hebdomadaires d'AE en faisant passer le taux de la prestation de 55 à 60 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable.

Une autre proposition visant à hausser les prestations hebdomadaires, à laquelle les témoins représentant les travailleurs ont souscrit à l'unanimité, consisterait à éliminer la règle actuelle du dénominateur et à la remplacer par un calcul plus équitable de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable tout en constituant un incitatif au travail.

[...] si le taux de prestation est modifié ou amélioré, la meilleure façon de le faire est de se baser sur les 12 meilleures semaines de rémunération au cours des 12 derniers mois et de se débarrasser de cet absurde dénominateur, une formule capricieuse et vilaine qui accomplit toutes les mauvaises choses pour les mauvaises personnes au mauvais moment. **(Kevin Hayes, Canadian Labour Congress)**⁴⁵

Dans le cas des 12 meilleures semaines, des 10 meilleures et des 14 meilleures, peu importe, laissez tomber le dénominateur. Cela pénalise ceux qui acceptent n'importe quel travail qui se présente. **(Robert Blakely, Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien)**⁴⁶

En fait, on a un système qui dissuade les gens d'accepter n'importe quel travail. Certaines personnes sont obligées de refuser du travail afin d'avoir un revenu acceptable durant l'hiver. Nous avons plusieurs exemples bien concrets de personnes faisant le même travail, une à côté de l'autre; l'une travaille seulement pendant les 14 semaines de pointe tandis que l'autre entre chaque fois qu'on l'appelle. La deuxième personne aura un revenu d'environ 4000 \$ de moins par année — c'est la réalité, ce n'est pas de la fiction — que la personne qui travaille seulement pendant 14 semaines. Ainsi, une personne fait 30 semaines, accepte tout le travail qui lui est offert, est toujours là, est très loyale envers l'entreprise, experte dans son

⁴⁴ SFAE, séance n° 2 (19:25), lundi 15 novembre 2004.

⁴⁵ *Ibid.* (20:10).

⁴⁶ SFAE, séance n° 4 (16:55), mercredi 24 novembre 2004.

domaine, tandis que l'autre n'accepte pas tout le travail qu'on lui offre mais touche un revenu plus élevé. Plus on travaille dans ce genre de situation et ce genre d'industrie, moins on gagne. Des cas bien réels le prouvent. **(Gilles LeBlanc, Comité des changements à l'assurance-emploi — Sud-Est du Nouveau-Brunswick)**⁴⁷

[...] si le gouvernement acceptait de prendre les 14 ou les 10 meilleures semaines, comme le veut M. Godin, le diviseur disparaîtrait à ce moment-là, parce qu'on diviserait la rémunération totale sur les 10 ou 14 semaines par 10 ou par 14 et cela donnerait une moyenne de salaire ... Le problème que nous vivons présentement c'est que lorsqu'un travailleur saisonnier fait une demande d'assurance-emploi, si au moment où il fait sa demande il arrive que le taux de chômage dans sa région soit bas, on augmente le diviseur. Quelqu'un peut avoir travaillé au cours de sa saison 15 ou 16 semaines et c'est presque le maximum qu'un travailleur saisonnier, en tous cas dans le nord-ouest, va œuvrer dans la forêt, mis à part un emploi bien particulier. Dans le secteur de la forêt on travaille 14 ou 15 semaines au cours de la saison ... Après avoir travaillé 15 semaines, s'il va faire sa demande d'assurance-emploi et que par exemple le diviseur est 18, on prend le total de ses 15 semaines et on le divise par 18, ce qui ne donne pas du tout une moyenne hebdomadaire. Cela donne un montant inférieur à la moyenne. C'est à partir de ce nouveau chiffre que se base l'assurance-emploi pour calculer la prestation. Si vous avez d'autres questions à ce sujet, je peux continuer. **(Normand Carrier, Comité d'étude sur le travail saisonnier)**⁴⁸

[...] nous ne nous sommes jamais prononcés pour dire que cela devrait être les 10, les 12 ou les 14 meilleures semaines. Ce qui est clair actuellement, c'est que la méthode utilisée pour établir la moyenne de salaire en se basant sur la période de référence, surtout avec la règle du dénominateur telle qu'on l'applique actuellement, a réellement pour but de planter les travailleurs et les travailleuses. **(Marc Bellemare, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec)**⁴⁹

Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que les meilleures semaines, qu'il y en ait 10 ou 14, conviendraient. Le problème c'est que rien n'a encore été fait. **(Rodrigue Landry)**⁵⁰

Les membres du Comité sont bien conscients que la règle du dénominateur a pour but de renforcer la participation à la vie active. Cependant, presque tous les groupes représentant les employés qui ont comparu devant le Sous-comité voyaient dans le dénominateur une règle injuste et un irritant de taille. Il est jugé inéquitable parce qu'il pénalise les travailleurs qui satisfont à la période d'admissibilité minimale requise, mais qui sont incapables de faire deux semaines additionnelles avec une rémunération hebdomadaire au moins égale à celle de la

⁴⁷ *Ibid.* (15:50).

⁴⁸ *Ibid.* (16:45).

⁴⁹ SFAE, séance n° 2 (20:00), lundi 15 novembre 2004.

⁵⁰ SFAE, séance n° 4 (16:25), mercredi 24 novembre 2004.

période d'admissibilité minimale. De plus, cette règle ne tient pas compte des semaines au cours desquelles une rémunération élevée a été touchée durant la période d'admissibilité, mais avant le début de la période de calcul du taux (c'est-à-dire les 26 dernières semaines de la période d'admissibilité). Enfin, et ce point est très important, cette règle encourage certains travailleurs à limiter leurs heures de travail durant la période de calcul du taux malgré le traitement actuel des « petites semaines »⁵¹.

Bien des membres du Comité se rangent à l'idée de réformer la règle du dénominateur. Certains d'entre nous ont toutefois des opinions partagées quant à la période dont on devrait tenir compte dans le calcul de la rémunération assurable moyenne et au nombre de semaines dont on devrait tenir compte. Certains témoins ont souscrit à une règle des 14 meilleures semaines à l'intérieur de la période d'admissibilité de 52 semaines, mais ce dénominateur uniforme est à la fois arbitraire et potentiellement désavantageux pour les personnes qui peuvent obtenir assez d'heures pour être admissibles mais qui sont incapables d'obtenir deux semaines de travail additionnelles avec une rémunération hebdomadaire au moins égale à celle de la période d'admissibilité minimale. Le choix des « meilleures » semaines dans toute la période d'admissibilité semble offrir la période de référence la plus juste pour déterminer la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable. Quant au nombre de semaines devant servir au calcul de la moyenne à l'intérieur de cette période, l'approche la moins arbitraire semble être l'équivalent en semaines du seuil minimal d'admissibilité en heures.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement abolisse la méthode actuelle de calcul de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable et adopte à la place une période de calcul du taux qui serait égale à la période d'admissibilité. Seules les semaines ayant la plus forte rémunération dans la nouvelle période de calcul du taux seraient considérées et la moyenne de la rémunération serait calculée sur les 12 meilleures semaines d'emploi assurable.

⁵¹ Depuis septembre 2003, les semaines au cours desquelles un travailleur gagne moins de 225 \$ n'entrent pas dans le calcul de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, à condition que le travailleur ait suffisamment de semaines ordinaires pour satisfaire au taux régional de chômage, comme il est prévu à l'alinéa 14(2)b) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Si ce n'est pas le cas, les petites semaines entrent dans le calcul.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement porte le taux des prestations de 55 à 60 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement, après avoir consulté la Commission d'assurance-emploi proposée, lance un projet-pilote à l'ensemble du pays visant à évaluer l'impact d'un taux de prestation variable qui se situerait entre 61 et 65 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, selon le nombre d'heures assurables travaillées en sus de la période d'admissibilité minimale en heures.

IV. Mettre l'accent sur les compétences en milieu de travail

À mesure que la population active vieillit et que sa croissance ralentit, on s'expose à un risque de pénurie grave de compétences sur le marché du travail. Partout au pays, les petites et moyennes entreprises ont déjà beaucoup de difficulté à recruter les travailleurs dont elles ont besoin pour demeurer concurrentielles et profiter des possibilités de croissance. Selon l'information recueillie par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (*Labour Pains: Results of CFIB Surveys on Labour Availability* — avril 2003), près de 60 p. 100 des petites et moyennes entreprises prévoient avoir de la difficulté à engager des travailleurs dans les trois prochaines années. Ce ne sont pas de bonnes nouvelles parce que ce sont ces entreprises qui assurent en grande partie la croissance des emplois au pays.

On a aussi fait valoir le fait qu'il y a une pénurie de travailleurs au Canada. Ce n'est pas la situation partout, mais cela indique quand même que l'économie a beaucoup changé au cours des 20 dernières années. Alors, ne devrait-on pas examiner cette dynamique et voir comment on peut améliorer le programme, de façon à mieux répondre aux besoins des gens qui n'ont pas d'emploi au Canada? (**André Piché, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**)⁵²

Le gouvernement fédéral n'est pas sans reconnaître l'importance d'encourager les personnes et les entreprises à investir dans le capital humain, mais il a surtout tendance à mettre l'accent sur l'enseignement supérieur. En effet, on se préoccupe moins d'offrir de la formation en milieu de travail et d'aider les travailleurs en chômage à obtenir les bonnes compétences pour être réengagés. En ce qui concerne ce dernier point, l'aide à l'adaptation au marché du travail est

⁵² SFAE, séance n° 3 (16 :45) mercredi 17 novembre 2004.

fournie principalement par les prestations d'emploi et mesures de soutien, en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cette aide est acheminée dans le cadre des ententes sur le développement du marché du travail. Seuls les chômeurs touchant des prestations d'AE ou les personnes qui ont reçu des prestations régulières, des prestations de maternité ou des prestations parentales au cours des trois ou cinq dernières années respectivement sont admissibles à cette aide; or, cette clientèle exclut de nombreuses personnes en chômage. Selon l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la somme maximale qui peut être consacrée aux prestations d'emploi et mesures de soutien dans une année donnée ne peut pas dépasser 0,8 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée par la CAEC. En 2004-2005, on prévoit affecter à ces prestations 2,2 milliards de dollars, soit 0,6 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée. Malgré les nombreuses années où l'on a enregistré un excédent de fin d'année dans le Compte d'AE, les dépenses à l'égard de ces mesures ont été relativement constantes et toujours bien en deça de la limite prévue dans la *Loi*.

Plusieurs témoins ayant comparu devant le Sous-comité ont indiqué qu'il faudrait accroître l'aide fournie dans le cadre de l'AE pour aider à la fois les employeurs et les travailleurs à acquérir les compétences nécessaires dans les milieux de travail d'aujourd'hui. Une autre suggestion a été faite à cet égard, à savoir que l'AE devrait prévoir 40 heures de formation à chaque travailleur par année. Cette formation s'apparenterait à l'aide qui est fournie par l'AE aux apprentis pendant qu'ils sont inscrits à de la formation en classe.

Nous recommandons également que les prestations d'assurance régulières actuellement offertes à ceux qui suivent de la formation en apprentissage soient élargies de manière à inclure de la formation en milieu de travail pour tous les membres de la population active, tant les employés que les sous-employés. **(Hassan Yussef, Congrès du travail du Canada)**⁵³

Il a aussi été suggéré que l'AE serve à éponger les coûts de formation des travailleurs qui remplacent d'autres travailleurs qui touchent des prestations de maternité et des prestations parentales. On a aussi proposé d'élargir le rôle de l'AE qui consiste à faciliter l'adaptation au marché du travail et d'inclure la disposition d'aide à la mobilité.

J'aborderai la question du congé parental. Un de nos membres employait cinq personnes. En un an, il a perdu quatre d'entre elles, qui ont pris un congé parental. Il a dû former de nouveaux employés. Nous ne nous opposons pas au congé parental, mais personne n'a songé à ses répercussions sur cette entreprise. Nous pensons qu'il aurait fallu prévoir une compensation. Il existe des solutions à cet égard. **(Garth Whyte, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)**⁵⁴

⁵³ SFAE, séance n° 2 (19:35), lundi, 15 novembre 2004.

⁵⁴ SFAE, séance n° 3 (16:00), mercredi 17 novembre 2004.

Nous estimons qu'il serait judicieux d'offrir des incitatifs aux travailleurs pour qu'ils acceptent des postes dans d'autres régions, comme dans le cadre du programme de mobilité temporaire qui faisait partie du programme d'assurance-emploi il y a quelques années et, en même temps, d'aider les employeurs à supporter les coûts supplémentaires associés au déplacement des gens d'une région à une autre. Il ne s'agit pas seulement de défrayer les coûts de déménagement et ainsi de suite, mais parfois aussi les frais de licence et d'examen en vue de délivrer à ces gens les autorisations nécessaires pour aller exercer leur métier dans une autre région du pays. **(Dennis Ryan, Association canadienne de la construction)**⁵⁵

Il y a un nombre important de personnes qualifiées dans qui le Canada a investi. Prenez de l'argent de l'AE et déménagez-les là où il y a du travail. C'est dans notre industrie — la construction. **(Robert Blakely, Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien)**⁵⁶

En dernier lieu, on a dit au Sous-comité que dans certains cas, l'efficacité de l'aide à l'adaptation fournie dans le cadre de l'AE était douteuse et qu'il fallait faire davantage pour que ces sommes permettent d'assurer une véritable formation et l'acquisition des compétences requises pour trouver et garder un emploi.

Chez nous, il y a un « trou noir » bien connu au chapitre de la durée. Votre prestation s'épuise et puis il y a une période où on touche de l'aide sociale. Pour bien des travailleurs des usines de traitement du poisson dans la péninsule acadienne, c'est ça la réalité. On les renvoie sur les bancs d'école faire de petites choses qui ne sont pas de la formation très constructive. Il faudrait envisager de se servir de cet argent pour les former correctement et offrir de la formation constructive, pas ce genre de travail où les gens s'assoient sur des bancs d'école parce que le système ne leur permet pas de toucher des prestations pendant cette période. **(John Gagnon, Fédération des travailleurs et des travailleuses du Nouveau-Brunswick)**⁵⁷

Bien sûr, nous pouvons et nous devons faire mieux. Par exemple, au moment même où je vous parle, nous sommes en train d'évaluer chacun de nos programmes de mesures actives, province par province. Nous le faisons en partenariat avec les provinces car, comme vous le savez, ce sont elles qui s'occupent de la mise en œuvre des mesures actives. **(Andrew Treusch, Ministère des Ressources humaines, Politique stratégique et planification)**⁵⁸

⁵⁵ *Ibid.* (15:25).

⁵⁶ SFAE, séance n° 4 (16:55), mercredi 24 novembre 2004.

⁵⁷ *Ibid.* (15:30).

⁵⁸ SFAE, séance n° 4 (11:45), mercredi 24 novembre 2004.

Recommandation 17

Le Comité recommande qu'une fois terminée l'évaluation de l'efficacité des prestations d'emploi et mesures de soutien, le gouvernement fédéral se serve de cette information, dans toute la mesure du possible, pour faire en sorte que les dépenses effectuées dans le cadre de la nouvelle génération des ententes de développement du marché du travail portent exclusivement sur les mesures qui ont atteint les résultats escomptés⁵⁹. De plus, le gouvernement fédéral doit négocier avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir un processus d'appel à l'intention des personnes qui se voient refuser l'accès aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

Recommandation 18

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* par l'ajout d'une aide à la mobilité dans les prestations d'emploi et mesures de soutien. L'aide à la mobilité ne serait versée qu'après vérification et confirmation d'un emploi. Comme les autres prestations d'emploi et mesures de soutien, cette aide reposerait sur la participation volontaire.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement modifie l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exiger qu'au moins 0,8 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée soit affectée aux prestations d'emploi et mesures de soutien et qu'on se serve des fonds additionnels rendus ainsi disponibles pour assurer une formation valable aux personnes qui sont admissibles dans une définition plus inclusive de « participant » selon l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement lance un projet pilote pour évaluer l'efficacité d'un remboursement de cotisations aux employeurs qui 1) offrent de la formation pour contrer les pénuries de compétences; 2) absorbent des coûts de formation au moment de remplacer des travailleurs qui touchent

⁵⁹ Le Bloc québécois soutient que le gouvernement fédéral devrait respecter les ententes entre Québec et Ottawa visant le développement du marché du travail.

des prestations de maternité ou des prestations parentales; 3) assurent de la formation aux travailleurs saisonniers et âgés; et 4) offrent des cours d'alphabétisation en milieu de travail à leurs employés. Si le projet pilote permet de constater l'efficacité de cet incitatif à la formation, celui-ci devrait devenir une composante standard du régime d'assurance-emploi et son coût ne devrait pas faire partie de la limite de dépense prévue à l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

V. Autres recommandations

Recommandation 21

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exempter les travailleurs agricoles étrangers et leurs employeurs de cotiser à l'assurance-emploi.

Recommandation 22

Étant donné l'incidence grandissante du travail autonome sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'AE, tant pour les prestations régulières que spéciales, aux travailleurs autonomes.

Recommandation 23

Le Comité recommande que le gouvernement modifie le *Règlement sur l'assurance-emploi* afin de ne pas tenir compte du revenu de pension, de l'indemnité de départ et de congé annuel payé dans le calcul de la rémunération aux fins des prestations.

Recommandation 24

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)i)) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement veille à ce que chaque bureau de district du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences dispose d'un conseiller pour les prestataires.

Recommandation 26

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

Recommandation 27

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité de prolonger les prestations de maladie de 35 semaines pour ceux qui souffrent d'une maladie prolongée et grave.

Recommandation 28

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'étendre les prestations de compassion aux familles dont les enfants doivent recevoir des soins médicaux à l'extérieur de la localité où ils habitent.

CONCLUSION

Les membres du Comité sont unanimes à penser que la gestion des fonds d'assurance-emploi par le gouvernement présente de graves lacunes depuis la fin des années 1990. Les cotisants — tant les employés que les employeurs — ont dû assumer des coûts excessifs en comparaison des avantages que le régime devait apporter. Cela doit cesser dès maintenant.

Notre rapport se veut un point de départ pour rétablir la bonne gestion financière de l'AE, améliorer l'accès aux prestations et offrir le niveau de soutien qui devrait être offert, aux dires d'un grand nombre, aux travailleurs sans emploi visés par le régime. Il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce que tous les cotisants à l'AE soient bien servis à l'intérieur du programme. Nous espérons que les recommandations contenues dans le rapport aideront le gouvernement à s'acquitter de cette responsabilité.

L'étude a été menée en très peu de temps et les membres du Sous-comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont pris le temps, à court préavis souvent, de leur faire part de leur expérience. Leur intérêt et leur réflexion à l'égard des nombreuses questions qui concernent le régime d'assurance-emploi ont apporté une contribution essentielle au rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande la présentation en 2005 d'un projet de loi qui créerait une nouvelle entité de l'État appelée la Commission de l'assurance-emploi. Cette commission serait dotée par la loi du pouvoir de gérer et d'investir les recettes de l'assurance-emploi dans le Compte du fonds d'assurance-emploi et de transférer ces sommes au Trésor, comme l'exige la loi, afin de supporter les coûts de l'assurance-emploi. Elle serait dirigée par des commissaires sélectionnés pour représenter de façon large et à parts égales les travailleurs et les employeurs. Le gouvernement serait aussi représenté. Les postes de président et de vice-président de la Commission seraient assumés à tour de rôle par des représentants des employeurs et des travailleurs après un mandat de deux ans. Les commissaires seraient nommés par le gouverneur en conseil après consultation de groupes représentant les cotisants à l'assurance-emploi. La commission serait tenue de rendre compte et de faire rapport de ses activités et des fonds qu'elle gère conformément aux normes comptables généralement reconnues dans le secteur public. Elle devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations au gouvernement.

Recommandation 2

Le Comité recommande, en concomitance avec la législation mentionnée à la recommandation 1, qu'un pouvoir légal soit accordé pour la création d'une nouvelle réserve, qu'on appellerait le Compte du fonds d'assurance-emploi. Ce compte, qui pourrait s'apparenter au Compte du fonds des changes, serait indépendant du Trésor et servirait de dépôt pour toutes les cotisations à l'assurance-emploi et les autres transferts du Trésor prescrits par la loi. Les fonds transférés du Compte du fonds d'assurance-emploi au Trésor serviraient uniquement à couvrir les coûts de l'assurance-emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que, à compter de 2005-2006, le gouvernement fédéral commence à transférer de l'argent du Trésor au Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Ce transfert s'échelonnerait sur une longue période, en tenant compte de la situation budgétaire et des perspectives du gouvernement fédéral. Le montant minimal à transférer dans le Compte chaque année ne devrait pas être inférieur à la moitié du montant qu'il reste dans la réserve pour éventualités en fin

d'exercice. Ces transferts se poursuivraient jusqu'à ce que le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi au 31 mars 2004 soit entièrement transféré au Compte du fonds d'assurance-emploi. Une fois le solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi à zéro, toutes les mentions de ce compte dans la *Loi sur l'assurance-emploi* seraient abrogées.

Recommandation 4

Le Comité recommande la création d'une réserve de stabilisation des taux de cotisation et son maintien dans le cadre du Compte du fonds d'assurance-emploi proposé. Le montant de cette réserve serait estimé par l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée, puis estimé à nouveau tous les cinq ans. La réserve devrait être gérée de façon prudente, produire suffisamment de recettes pour maintenir la stabilité des taux de cotisation sur une période de cinq ans et ne jamais excéder de plus de 10 p. 100 les prévisions les plus récentes sur les besoins s'y rattachant.

Recommandation 5

Le Comité recommande qu'à partir de 2005,

i) l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi proposée sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer annuellement un taux d'équilibre qui garantirait la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

ii) l'actuaire en chef sollicite les conseils de spécialistes indépendants pour estimer, tous les cinq ans, l'ampleur de la réserve de stabilisation des taux de cotisation en vue de garantir la solvabilité du régime ainsi que la stabilité du taux de cotisation sur les cinq années à venir;

iii) la Commission de l'assurance-emploi proposée recommande un taux d'équilibre et publie un rapport justifiant son choix au plus tard le 30 septembre de l'année précédant l'année à laquelle le taux recommandé s'applique.

Recommandation 6

Advenant que le taux de cotisation recommandé par la Commission de l'assurance-emploi proposée soit, pour une raison extraordinaire, différent de celui que le gouverneur en conseil souhaite approuver, le Comité recommande que le gouvernement, pour fixer un taux de cotisation différent, modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* en instaurant un taux réglementaire pour une période maximale d'un an. Ce changement législatif proposé doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une exemption de base annuelle sur la rémunération assurable de 3 000 \$ qui remplacerait le remboursement des cotisations pour les cotisants qui ont une faible rémunération. Le montant de l'exemption ferait l'objet d'une indexation à la hausse d'après l'augmentation de la rémunération hebdomadaire moyenne au Canada. Il faudrait revoir cette nouvelle mesure deux ans après son entrée en vigueur pour évaluer ses répercussions sur les heures de travail.

Recommandation 8

Le Comité recommande qu'en 2005 le gouvernement conçoive et mette en oeuvre un moyen de rembourser aux employeurs les cotisations d'assurance-emploi correspondant aux cotisations d'assurance-emploi versées en trop par les employés.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le mode actuel de partage des coûts entre les employeurs et les travailleurs soit maintenu.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement instaure une période d'admissibilité uniforme de 360 heures, peu importe les taux de chômage régionaux et le type de prestations. Il en résulterait une période d'admissibilité de 12 semaines à raison de 30 heures par semaine.

Recommandation 11

Le Comité recommande que le droit maximal aux prestations régulières soit porté à 50 semaines comme dans le cas des prestations spéciales.

Recommandation 12

Le Comité recommande que, après avoir évalué le projet pilote qui accorde cinq semaines de prestations de plus dans les régions à chômage élevé et consulté la Commission de l'assurance-emploi proposée, le gouvernement modifie le droit aux prestations de manière à offrir une incitation supplémentaire à travailler plus longtemps que le nombre d'heures minimal nécessaire pour avoir droit aux prestations.

Recommandation 13

Le Comité recommande que la Commission de l'assurance-emploi proposée consulte les cotisants et fasse rapport au gouvernement sur la possibilité de verser une prestation supplémentaire passé la période maximale de 50 semaines de manière à aider les travailleurs de 50 ans et plus qui sont mis à pied à faire face à une période de chômage. Le montant de la prestation supplémentaire et sa durée devraient dépendre des cotisations cumulées au régime d'AE.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement abolisse la méthode actuelle de calcul de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable et adopte à la place une période de calcul du taux qui serait égale à la période d'admissibilité. Seules les semaines ayant la plus forte rémunération dans la nouvelle période de calcul du taux seraient considérées et la moyenne de la rémunération serait calculée sur les 12 meilleures semaines d'emploi assurable.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement porte le taux des prestations de 55 à 60 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement, après avoir consulté la Commission d'assurance-emploi proposée, lance un projet-pilote à l'ensemble du pays visant à évaluer l'impact d'un taux de prestation variable qui se situerait entre 61 et 65 p. 100 de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable, selon le nombre d'heures assurables travaillées en sus de la période d'admissibilité minimale en heures.

Recommandation 17

Le Comité recommande qu'une fois terminée l'évaluation de l'efficacité des prestations d'emploi et mesures de soutien, le gouvernement fédéral se serve de cette information, dans toute la mesure du possible, pour faire en sorte que les dépenses effectuées dans le cadre de la nouvelle génération des ententes de développement du marché du travail portent exclusivement sur les mesures qui ont atteint les résultats escomptés. De plus, le gouvernement fédéral doit négocier avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir un processus d'appel à l'intention des personnes qui se voient refuser l'accès aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien.

Recommandation 18

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* par l'ajout d'une aide à la mobilité dans les prestations d'emploi et mesures de soutien. L'aide à la mobilité ne serait versée qu'après vérification et confirmation d'un emploi. Comme les autres prestations d'emploi et mesures de soutien, cette aide reposerait sur la participation volontaire.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement modifie l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exiger qu'au moins 0,8 p. 100 de toute la rémunération assurable calculée soit affectée aux prestations d'emploi et mesures de soutien et qu'on se serve des fonds additionnels rendus ainsi disponibles pour assurer une formation valable aux personnes qui sont admissibles dans une définition plus inclusive de « participant » selon l'article 58 de la *Loi sur l'assui-*

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement lance un projet pilote pour évaluer l'efficacité d'un remboursement de cotisations aux employeurs qui 1) offrent de la formation pour contrer les pénuries de compétences; 2) absorbent des coûts de formation au moment de remplacer des travailleurs qui touchent des prestations de maternité ou des prestations parentales; 3) assurent de la formation aux travailleurs saisonniers et âgés; et 4) offrent des cours d'alphabétisation en milieu de travail à leurs employés. Si le projet pilote permet de constater l'efficacité de cet incitatif à la formation, celui-ci devrait devenir une composante standard du régime d'assurance-emploi et son coût ne devrait pas faire partie de la limite de dépense prévue à l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Recommandation 21

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* pour exempter les travailleurs agricoles étrangers et leurs employeurs de cotiser à l'assurance-emploi.

Recommandation 22

Étant donné l'incidence grandissante du travail autonome sur le marché du travail au Canada, le Comité recommande que le gouvernement envisage la création d'un cadre pour étendre l'application du régime d'AE, tant pour les prestations régulières que spéciales, aux travailleurs autonomes.

Recommandation 23

Le Comité recommande que le gouvernement modifie le *Règlement sur l'assurance-emploi* afin de ne pas tenir compte du revenu de pension, de l'indemnité de départ et de congé annuel payé dans le calcul de la rémunération aux fins des prestations.

Recommandation 24

Le Comité recommande au gouvernement de modifier le paragraphe 5(3) (et, au besoin, l'alinéa 5(2)i)) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de supprimer la présomption de culpabilité en cas de lien de dépendance entre l'employeur et l'employé.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement veille à ce que chaque bureau de district du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences dispose d'un conseiller pour les prestataires.

Recommandation 26

Le Comité recommande que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour ceux qui participent à une formation approuvée.

Recommandation 27

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité de prolonger les prestations de maladie de 35 semaines pour ceux qui souffrent d'une maladie prolongée et grave.

Recommandation 28

Le Comité recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'étendre les prestations de compassion aux familles dont les enfants doivent recevoir des soins médicaux à l'extérieur de la localité où ils habitent.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
<p>Bureau du vérificateur général du Canada Nancy Cheng, vérificateur général adjoint Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada Jean-Pierre Plouffe, principal</p>	04/11/2004	1
<p>Ministère des Finances Louis Lévesque, sous-ministre adjoint</p>		
<p>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Bill James, directeur général, Politique de l'assurance-emploi, politique et conception des programmes d'emploi Andrew Treusch, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification</p>		
<p>Centrale des syndicats du Québec Mario Labbé, conseiller à l'assurance-emploi et aux régimes de retraite Pierre Séguin, vice-président</p>	15/11/2004	2
<p>Confédération des syndicats nationaux France Bibeau, conseillère syndicale, Service des relations de travail Roger Valois, vice-président, Comité exécutif</p>		
<p>Congrès du travail du Canada Kevin Hayes, économiste principal, Politique sociales et économique Hassan Yussef, économiste principal</p>		
<p>Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec Marc Bellemare, conseiller syndical René Roy, secrétaire général</p>		
<p>Association canadienne de la construction Michael Atkinson, président Dennis Ryan, directeur principal, Affaires gouvernementales</p>	17/11/2004	3
<p>Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires Joyce Reynolds, vice-présidente principale, Affaires gouvernementales</p>		
<p>Chambre de commerce du Canada (La) Robert McKinstry, analyste de politique Michael Murphy, premier vice-président, Politiques</p>		

<p>Conseil canadien des chefs d'entreprise Sam Boutziouvis, vice-président, Politiques et directeur des recherches</p> <p>Fédération canadienne de l'entreprise indépendante André Piché, directeur, Affaires nationales</p>	<p>17/11/2004</p>	<p>3</p>
<p>Comité d'étude sur le travail saisonnier Normand Carrier, président Gérald Clavette, membre</p> <p>Comité du sud-est pour les changements à l'assurance-emploi Gilles LeBlanc, propriétaire, Usine de poisson Robert MacKay, employé, Usine de homard</p> <p>Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien Robert Blakely, directeur des affaires canadiennes Carol MacLeod, directeur exécutif, Relations gouvernementales et communications</p> <p>Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick John Gagnon, membre du conseil exécutif</p> <p>Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois) Sébastien Duclos, coordonateur</p> <p>À titre individuel Rodrigue Landry</p>	<p>24/11/2004</p>	<p>4</p>
<p>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Malcolm Brown, sous-ministre adjoint, Politique et conception des programmes d'emploi Bill James, directeur général, Politique d'assurance-emploi Rick Steward, directeur général, Politique du marché du travail</p>	<p>07/12/2004</p>	<p>7</p>

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard le 15 mai 2005.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (*séances n^{os} 3, 12, 13 et 16 comprenant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Raymonde Folco, députée

OPINION DISSIDENTE

**Parti conservateur du Canada
Peter Van Loan, député, York–Simcoe
Porte-parole du PCC – RHDC
9 février 2005**

Introduction

Le Parti conservateur du Canada (PCC) présente un rapport dissident pour accompagner le rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) intitulé « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi ».

Le sous-comité avait pour mandat d'examiner la question du surplus qui s'accumule depuis dix ans et qui se chiffre actuellement à 46 milliards de dollars. L'important, à l'heure actuelle, est de cesser la pratique qui a cours au gouvernement depuis une dizaine d'années et qui consiste à fixer les taux de cotisation à un niveau beaucoup plus haut que nécessaire et à détourner le surplus vers le Trésor, ce qui contrevient directement à l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Les recommandations contenues dans le rapport débordent de loin la question du surplus et proposent des changements de fond dans le régime, ce qui est une toute autre question.

Bien qu'il s'agisse d'un rapport dissident, nous tenons à souligner tout le travail accompli par le sous-comité et à préciser que le but du présent rapport est de compléter les recommandations, et non de s'y opposer totalement.

Le surplus théorique de l'AE

Le Parti conservateur du Canada estime que le gouvernement doit être tenu responsable du solde cumulatif du Compte d'assurance-emploi, qui continue de grossir année après année, même si la vérificatrice générale persiste à répéter que cela contrevient à la *Loi sur l'assurance-emploi*. En continuant de suspendre l'application d'un mécanisme de fixation des taux qui est juste et transparent, le gouvernement laisse le surplus s'accumuler.

Nous croyons qu'il ne faut pas remettre les compteurs à zéro. Il est important pour tous les cotisants que le gouvernement rende des comptes. Ce n'est pas pour rien que le

« surplus théorique » (maintenant de 46 milliards de dollars) fait l'objet d'un suivi : c'est pour connaître les sommes que les cotisants ont versées dans le régime d'assurance-emploi.

Nous croyons que le surplus appartient aux personnes qui ont cotisé à l'assurance-emploi, c'est-à-dire les travailleurs et les employeurs du Canada.

Nous croyons que toute action visant à retourner les fonds excédentaires doit être menée d'une façon juste et transparente pour les cotisants. Si le gouvernement était d'accord pour remettre le surplus dans le Compte d'AE et qu'il trouvait l'argent pour le faire, les fonds excédentaires devraient être retournés À LA FOIS aux travailleurs et aux employeurs puisqu'ils viennent des deux côtés. Il faudrait que cela se fasse dans la transparence.

Nous appuyons les recommandations 1 à 8 du rapport du sous-comité, qui visent à créer un fonds tout à fait distinct, avec une réserve, sans surcharger les cotisants, et de façon à mettre fin à l'accumulation inacceptable de fonds excédentaires, contraire à la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Tous les fonds excédentaires autres que ceux qui sont nécessaires pour alimenter la réserve selon des calculs actuariels devraient être rendus aux travailleurs et aux employeurs canadiens sur une certaine période au moyen d'un remboursement annuel qui prendrait la forme d'un taux de cotisation réduit.

C'est sur ce point que l'opinion des conservateurs diffère de celle des députés libéraux, bloquistes et néodémocrates du Comité. Tous les partis conviennent que le surplus du Compte d'AE doit être remboursé dans un compte distinct, mais ils ne s'entendent pas sur la façon de dépenser l'argent. Les trois autres partis estiment qu'il faut consacrer le surplus à l'amélioration du programme, tandis que le Parti conservateur pense que l'argent doit retourner dans les poches des contribuables.

Recommandation du PCC – Si le gouvernement décide de rapatrier le surplus du Compte d'AE, les fonds devraient être redistribués aux employeurs et aux employés, proportionnellement aux cotisations payées.

Les changements apportés au programme doivent s'autofinancer et non être financés par des surplus antérieurs

La majorité des recommandations du sous-comité suggèrent une hausse considérable des dépenses, justifiée par le fait qu'elle serait financée à même le « surplus théorique » du Compte d'AE. Nous sommes tout à fait en désaccord avec ce point de vue pour plusieurs raisons.

- 1) Le programme d'AE doit être conçu pour être durable.

- 2) Il faut s'assurer que la nouvelle structure du compte et son mécanisme d'établissement des taux fonctionnent convenablement avant d'étendre le programme.
- 3) Tout changement apporté au programme doit d'abord faire l'objet d'une évaluation de coût par RHDCC afin de déterminer les coûts à long terme.

Tous les changements apportés au programme sont à long terme et doivent être financés par les cotisations, et non par un surplus accumulé au fil des ans. Le fait d'utiliser le surplus pour financer des changements est non seulement inéquitable, mais il ouvre la porte à une expansion du programme qui ne pourra être maintenu à long terme, puisque le surplus n'est pas inépuisable. Il sera alors impossible d'éviter la crise.

Recommandation du PCC – Que toute hausse importante des dépenses soit suspendue jusqu'à ce que le Compte d'AE fonctionne convenablement et que les répercussions financières des dépenses sur le compte aient été évaluées.

Le rôle changeant de l'employeur dans le Programme d'AE

Les changements proposés dans les recommandations du rapport du Comité représentent une série radicale de nouvelles dépenses. Aucune évaluation fiscale convenable du coût de ces changements n'a été réalisée. Il serait précipité de mettre en œuvre d'un coup ces changements au programme d'AE et d'engager une hausse massive des dépenses qui aura des répercussions sur les travailleurs et les employeurs du pays. Pour un grand nombre des points que l'on souhaite régler par ces changements, il serait plus approprié de s'y attaquer un à un plutôt que d'imposer un changement radical au régime. Les employeurs ont avisé le sous-comité que les intervenants avaient été très peu, voire pas du tout, consultés sur l'incidence de l'expansion du programme d'AE sur les employeurs qui fournissent la plus grande part des cotisations.

Le rapport compte très peu de recommandations ayant un lien direct avec ce qu'ont exprimé les témoins représentant les employeurs qui cotisent au régime. On s'attend normalement à ce que les employeurs assument la majeure partie des cotisations parce qu'on soutient qu'ils ont davantage de contrôle sur les décisions relatives à l'embauche ou à la mise à pied des employés et qu'ils doivent, par conséquent, assumer de plus fortes dépenses.

Toutefois, ces dernières années, on a accordé aux travailleurs des avantages spéciaux pour lesquels l'employeur n'a aucun contrôle (les congés parentaux, par exemple). Pourtant, l'employeur continue à assumer une plus grande part des coûts relatifs aux éléments « sociaux » du régime d'assurance-emploi. Nous nous devons, par mesure de justice et d'équité, retrouver un équilibre à cet égard.

Recommandation du PCC – le gouvernement devrait réviser le ratio du taux de cotisation en tenant compte des éléments sociaux du régime d'assurance-emploi de façon à maintenir l'équité et l'équilibre entre les cotisants.

Appui unanime envers certaines recommandations

Plusieurs autres recommandations jouissent de l'appui unanime du Comité et le Parti conservateur souhaite exprimer officiellement son appui aux recommandations 17, 18, 20, 21, 26, 27 et 28. Nous appuyons ces recommandations parce qu'elles s'attaquent aux inégalités du système, améliorent l'efficacité du système ou portent sur des questions de compassion. Ces recommandations n'entraîneraient pas de grosses dépenses et pourraient être appliquées dans les limites du taux de cotisation actuellement en vigueur.

Appui envers les changements au régime

Nous insistons sur le fait que le Parti conservateur ne s'oppose pas en principe aux changements proposés au régime d'assurance-emploi; nous estimons plutôt qu'il y aurait lieu d'examiner les changements à apporter une fois que le régime fonctionnera adéquatement et qu'on aura analysé à fond leurs coûts et leurs conséquences, ce qui, pour l'instant, n'a toujours pas été fait. À notre avis, ce serait manquer de respect envers les contribuables et leur argent que de recommander une augmentation substantielle des dépenses sans connaître pleinement les conséquences potentielles des changements.

Conclusion

Le surplus théorique de 46 milliards de dollars accumulé dans le système de l'assurance-emploi évoque une volonté délibérée de surtaxer les travailleurs et leurs employeurs dans le but de détourner les sommes ainsi amassées et de financer d'autres priorités gouvernementales.

Cette pratique est intellectuellement malhonnête, elle enfreint la loi, elle s'est valu la critique de la vérificatrice générale et se veut une forme d'imposition injuste et régressive. Au lieu de financer l'augmentation des dépenses gouvernementales à partir d'impôts sur le revenu plus progressifs, le recours au surplus de l'assurance-emploi à cette fin accable les travailleurs à faible revenu et les petites entreprises d'un fardeau proportionnellement plus lourd. Par conséquent, cette mesure vise ceux qui peuvent le moins se le permettre au lieu de ceux qui en auraient les moyens.

Les cotisations sociales extrêmement élevées sont de véritables « tueuses d'emplois » et empêchent les employeurs de créer de nouveaux emplois et de stimuler la croissance économique. La meilleure forme d'assurance-emploi, c'est la création de

nouveaux emplois – ce à quoi nuit la surimposition de 46 milliards de dollars appliquée par l'entremise des cotisations d'assurance-emploi depuis les dix dernières années.

Notre priorité est de mettre un terme à cette pratique injuste qui cause un préjudice aux familles de travailleurs ainsi qu'aux entreprises à qui le gouvernement a soutiré de l'argent sous de faux prétextes. Nous devons stopper ce brigandage et leur restituer leur argent.

PROCÈS-VERBAL

Le 21 octobre 2004
(Séance n° 3)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à 11 h 03, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco, président(e).

Membres du Comité présents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Tony Martin, Mario Silva et Peter Van Loan.

Membres substitués présents : Alain Boire pour Yves Lessard et Alexa McDonough pour Tony Martin.

Membres associés présents : Alexa McDonough.

Autres députés présents : Michel Guimond.

Aussi présents : *Service d'information et de recherche parlementaires* : Chantal Collin, analyste; Kevin Kerr, analyste.

Témoins : *Justice Canada* : Suzie Beaulieu, avocate, Services juridiques de DSC/RHDSC. *Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* : Lenore Burton, directrice générale, Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation; Marc LeBrun, directeur, Programme de la subvention canadienne pour l'épargne-études. *Ministère des Finances* : Lise Potvin, chef principal, Division des impôts des particuliers. *Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* : Marie-Josée Thivierge, sous-ministre adjointe, Programmes d'investissement dans la personne. *Ministère des Finances* : David Wurtele, agent principal, politique de l'impôt, Régimes de revenu différé.

Conformément à son ordre de renvoi du 14 octobre 2004 au sujet du projet de loi C-5, Loi sur l'aide financière à l'épargne destinée aux études postsecondaires, le Comité entreprend une séance d'information.

Marie-Josée Thivierge fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 05, le Comité suspend ses travaux.

À 12 h 13, le Comité reprend ses travaux à huis clos.

Il est convenu, — Que, à l'avenir, un formulaire de demande soit disponible pour la Bourse de recherches de la flamme du centenaire.

Il est convenu, — Que M. David J. Hains soit le lauréat de la Bourse de recherches de la flamme du centenaire.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Il est convenu, — Que le Comité directeur se réunisse le jeudi 26 octobre 2004 afin de choisir les témoins pour l'étude du projet de loi C-5.

Il est convenu, — Que la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), l'Association canadienne des professeurs et professeures d'université et l'Alliance canadienne des associations étudiantes soient invitées à comparaître le jeudi 28 octobre 2004 sur le projet de loi C-5.

Il est convenu, — Que « conformément à l'article 108 du Règlement et à l'ordre de renvoi contenu dans l'adresse en réponse au discours du Trône, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées étudie la question du fonds de l'assurance-emploi pour que l'argent accumulé dans ce fonds serve uniquement au programme d'assurance-emploi, dans l'intérêt des travailleurs et des contribuables, et que le Comité en fasse rapport à la Chambre des communes au plus tard le 1er juin 2005 ».

Que la motion soit modifiée en ajoutant, après les mots « dans l'intérêt des travailleurs et des contribuables, » ce qui suit : « en formant un sous-comité chargé d'entreprendre cette étude » et par substitution, aux mots « 1^{er} juin 2005 », des mots « 17 décembre 2004 ».

Du consentement unanime, il est convenu, — Que la motion suivante : « Que le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, en conformité avec les intentions énoncées dans le Discours du Trône adopté lors du vote du 20 octobre 2004, étudie et recommande des mesures visant à assurer que toute utilisation future du programme de l'assurance-emploi sera pour le seul bénéfice des travailleurs et ne peut être utilisé à d'autres fins, et fasse rapport à la Chambre des communes, au plus tard le 17 décembre 2004 » soit retirée.

Il est convenu, — Que la séance continue jusqu'à 13 h 15.

Après débat, l'amendement mis au voix, est adopté avec dissidence : POUR : 7
CONTRE : 3

La motion principale modifiée est adoptée à l'unanimité.

À 13 h 17, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle

Le 14 décembre 2004
(Séance n° 12)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 12, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco, présidente.

Membres du Comité présents : Peter Adams, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard, Mario Silva et Peter Van Loan.

Membres substitués présents : Yvon Godin pour Tony Martin et Derek Lee pour Eleni Bakopanos.

Aussi présents : *Service d'information et de recherche parlementaires* : Kevin Kerr, analyste.

Le Comité entreprend l'examen du rapport du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le Comité présente un rapport partiel pour donner suite à sa motion visant à déposer un rapport sur les fonds de l'assurance-emploi et qu'il revoie ce qui ne figure pas dans le rapport en février.

À 13 h 59, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle

Le 14 décembre 2004
(Séance n° 13)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 17 h 07, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Raymonde Folco, présidente.

Membres du Comité présents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard et Peter Van Loan.

Membres substitués présents : Yvon Godin pour Tony Martin et Raymond Simard pour Mario Silva.

Aussi présents : *Service d'information et de recherche parlementaires* : Kevin Kerr, analyste.

Le Comité entreprend l'examen du rapport du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le rapport partiel du Comité comprenne les recommandations 1 à 8 inclusivement; que le texte allant jusqu'à la recommandation 8 soit déposé et que le dernier paragraphe de l'introduction soit remplacé par le suivant : « Le Comité a pu discuter et adopter les huit premières recommandations du rapport du Sous-comité, lesquelles forment le corps du présent rapport intérimaire. Il n'a toutefois pas encore pu examiner les autres recommandations du Sous-comité dont le texte figure à l'annexe A du présent rapport ».

Il est convenu, — Que l'étude des recommandations 9 à 28 qui n'ont pas fait l'objet d'un vote devront être étudiées en priorité dès notre retour en Chambre et y voir même à ajouter des réunions de travail pour répondre à cet objectif.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi - Partie 1 » (dans sa forme modifiée) du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi comme étant le deuxième rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

À 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle

Le 8 février 2005
(Séance n° 16)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 07, dans la pièce 705 de l'édifice de La Promenade, sous la présidence de Raymonde Folco, présidente.

Membres du Comité présents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Barry Devolin, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard et Peter Van Loan.

Membres substitués présents : Yvon Godin pour Tony Martin, Dominic LeBlanc pour Mario Silva et Denis Paradis pour Eleni Bakopanos.

Aussi présents : *Service d'information et de recherche parlementaires* : Kevin Kerr, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 21 octobre 2004 et le 14 décembre 2004, le Comité reprend son étude sur les Fonds de l'assurance-emploi.

Il est convenu, — Que le rapport complet (incluant la Partie 1 qui fut déposée en décembre) soit déposé à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi » (dans sa forme modifiée) du Sous-comité sur le fond de l'assurance-emploi comme étant le troisième rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer au plus 550 copies de ce rapport en format bilingue.

Il est convenu, — Que, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard le 15 mai 2005.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 108(1)(a) du Règlement, le comité autorise l'impression d'opinion dissidente du parti conservateur en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature de la présidente; que l'opinion dissidente ne dépasse pas 5 pages; (caractère de 12 pt; interligne de 1.5) et que l'opinion dissidente soit transmise dans un format électronique dans les deux langues officielles au greffier du comité au plus tard le jeudi 10 février 2005 à midi.

À 13 h 00, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Bélisle