

**MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS
ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC**



**Présenté au Comité permanent des Finances
dans le cadre du projet de loi C-9 (section 24)**

le 6 mai 2010

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565 boulevard Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : 514 383-8025
Télécopie : 514 383-0899
Site Web : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 2^e trimestre 2010
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-89639-103-5

La suppression du « Compte d'assurance-emploi » : un geste inconstitutionnel et contraire à la démocratie

Le projet de loi C-9 « Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 mars 2010 et mettant en œuvre d'autres mesures » énonce que « Le compte, parmi les comptes du Canada, intitulé Compte d'assurance-emploi est réputé avoir été fermé à zéro heure le 1^{er} janvier 2009 et avoir été supprimé des comptes du Canada à ce moment. ». Le projet de loi ajoute que seules les cotisations ou autres sommes perçues en vertu du régime d'assurance-emploi à compter du 1^{er} janvier 2009 seront comptabilisés dans le nouveau Compte des opérations de l'assurance-emploi. ¹

Pour agir de la sorte, le gouvernement conservateur **présume** avoir le pouvoir constitutionnel de supprimer des comptes publics les sommes cotisées et comptabilisées aux fins du régime d'assurance-emploi d'une valeur de 57 milliards de dollars dans le Compte d'assurance-emploi. ^{2 3}

Pourtant, dans son précédent budget ⁴, le gouvernement a été contraint, suite au jugement de la Cour suprême du Canada dans la contestation du Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida et de la Confédération des syndicats nationaux, de faire adopter par la Chambre des communes, conformément aux règles démocratiques impératives prévues à la constitution canadienne, les taux de cotisations pour les années 2002, 2003 et 2005 ^{5 6}. La démarche gouvernementale visait alors clairement l'adoption de cotisations aux fins du régime d'assurance-emploi et non une taxe à des fins générales.

Maintenant, le gouvernement précise la portée des modifications adoptées lors de budgets précédents relatives à la fixation du taux de cotisations quant aux surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi. Surplus accumulés, rappelons-le, en

¹ Articles 2195, 2196 et 2197 du projet de loi C-9

² Il ne faut pas oublier que, depuis 1990, le financement du régime d'assurance-emploi repose sur les cotisations des employeurs et des employés suite au retrait du gouvernement à titre de cotisant. Ces cotisations assument l'ensemble des coûts du régime d'assurance-emploi y compris ses frais d'administration. Le montant est la somme évaluée au 31 mars 2008 dans les Rapports sur les plans et les priorités, 2009-2010, section 3.2

³ Encore une fois, nous nous trouvons, à regret, à devoir discuter des manœuvres d'un gouvernement relativement aux modes de fixation du taux de cotisations et aux utilisations des sommes prélevées et comptabilisées du Compte d'assurance-emploi plutôt que de prendre en compte les propositions des différentes commissions parlementaires depuis 1996 proposant des améliorations à la Loi sur l'assurance-emploi.

⁴ « *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 janvier 2009 et mettant en œuvre des mesures fiscales connexes* », articles 227 et 228

⁵ Les prélèvements jugés illégaux s'élevaient à près de 53,466 milliards de dollars. Institut canadien des actuaires, « *Un regard en arrière et un pas en avant : Le point de vue des actuaires concernant l'avenir du système d'assurance-emploi* », Document 207111, Rapport, Novembre 2007, page 15

⁶ Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général), [2008] 3 R.C.S. 511, 2008 CSC 68, paragr. 81 à 94

réduisant l'accessibilité pour des milliers de travailleurs et de travailleuses au Canada à l'assurance-emploi et avec tous les effets négatifs qui en découlent pour ces personnes et les communautés auxquelles elles appartiennent ⁷ et en fixant systématiquement des taux de cotisations nettement supérieurs aux coûts de ce régime d'assurance-chômage/assurance-emploi atrophié par les différentes coupures intervenues depuis le début des années 1990.⁸

D'ailleurs, tous les intervenants ayant eu à analyser notamment la fixation des taux de cotisations ont constaté que ceux-ci ont été fixés en fonction d'autres impératifs que celui de financer essentiellement le régime d'assurance-emploi : l'Institut canadien des actuaires ⁹ mais également les juges Gascon pour la Cour supérieure et LeBel pour la Cour suprême du Canada.

Ainsi, le juge Gascon indique : « il n'en reste pas moins que malgré leur ampleur (les surplus accumulés), critiquée tant par le Vérificateur général du Canada que par l'actuaire en chef du DRHC, on cherche en vain dans la preuve des justifications ou des explications quant au maintien de ces surplus au niveau où ils se trouvent » ¹⁰

Pour le juge Lebel, il conclut au nom de la Cour suprême du Canada : « À mon avis, ces modifications ont eu des conséquences importantes sur la validité de ces prélèvements, dans le contexte où elles sont survenues, c'est-à-dire à une époque où les représentants du gouvernement ne pouvaient que constater que, de fait, les recettes de l'assurance-emploi dépassaient largement les besoins du régime et n'avaient plus de lien effectif avec celui-ci. ». ¹¹

En 2005, le gouvernement a mis en place un cadre législatif visant à exclure dans le processus de fixation des taux de cotisations les surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi. Il a également modifié les paramètres de fixation du taux de cotisations en indiquant que ce dernier devait être fixé en fonction des coûts estimés du régime pour l'année subséquente et non plus en fonction du maintien d'une réserve pour éviter la fluctuation à la hausse des taux de cotisations au moment d'un ralentissement économique, rôle que devait officiellement jouer les surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi. Malgré ce nouveau mécanisme de fixation des taux, les taux adoptés depuis 2005 visant à assurer seulement les dépenses du régime d'assurance-emploi, à l'exception de celui de 2010, ont tout de

⁷ Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisations de l'assurance-emploi pour 1998, ratio prestataires/chômeurs en 1990 85%, en 1997, 41%, page 17, Novembre 1997 et Rapport de l'actuaire en chef à la Commission d'assurance-emploi à l'égard du taux de cotisation d'équilibre et du maximum de la rémunération assurable de l'assurance-emploi pour 2010, taux 49,6%, page 9, Octobre 2009

⁸ Op cit. note 4, page 8

⁹ Op. cit, note 4, page 8

¹⁰ [Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida inc. c. Canada \(Procureur général\)](#), no. 150-05-001538-984, 5 novembre 2003, paragraphe 374

¹¹ Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général), 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511, 11 décembre 2008, paragraphe 75.

même eu pour effet de majorer les surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi de près de 8 milliards de dollars.¹²

Cependant, le juge LeBel pour la Cour suprême n'a pas jugé bon de commenter les modifications législatives depuis 2005 car elles n'étaient pas « directement visées par le débat judiciaire ».¹³

Le juge LeBel résumait toutefois l'objectif de non fluctuation des taux de cotisation à l'origine des surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi de la façon suivante: « Il est clair que, vers 1995, le gouvernement de l'époque avait pris une décision politique ferme de mettre fin aux déficits de l'assurance-emploi, de stabiliser les fluctuations des cotisations et de consolider le régime, en créant une réserve adéquate. »¹⁴

Au moment où le gouvernement s'apprête à mettre en vigueur l'ensemble du mécanisme de fixation du taux de cotisations pour les besoins futurs du régime d'assurance-emploi selon les modalités adoptées en 2005 et 2008 en y apportant certains ajustements dans le présent projet de loi¹⁵, il indique clairement ses intentions quant aux surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi dans l'hypothèse où ce nouveau mécanisme de fixation du taux ne permettrait pas de couvrir les coûts du régime au cours des prochaines années.

Aujourd'hui, le gouvernement propose pour la première fois d'effacer des comptes publics définitivement les surplus accumulés. Ce geste confirme les appréhensions soulevées par le Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida et de la Confédération des Syndicats Nationaux devant les différentes instances s'étant prononcé sur la constitutionnalité des surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi, à savoir que ces instances se sont méprises sur la bonne foi du gouvernement placé devant l'obligation d'assumer les déboursés liés à un ralentissement économique pour le régime d'assurance-emploi.

¹² Selon les données étudiées de différents documents budgétaires, la part liée au niveau de cotisations dans cette majoration se situe à près de 3,6 milliards de dollars, le solde découlant des intérêts comptabilisés.

¹³ Op cit, note 10, paragraphe 62

¹⁴ Op cit, note 10, paragraphe 66 (voir également paragraphe 59)

¹⁵ Ce nouveau mode de fixation du taux de cotisations fait d'ailleurs l'objet de commentaires du Bureau du Directeur parlementaire du budget dans un document intitulé « Projection des dépenses de l'assurance-emploi et des revenus provenant des cotisations »¹⁵. Ce document met en évidence les lacunes importantes du nouveau mécanisme de fixation du taux de cotisations basé sur les besoins de l'année subséquente mais également du remboursement des avances présumées effectuées depuis le 1^{er} janvier 2009 du fait de l'abrogation du solde créditeur du Compte d'assurance-emploi. Il illustre clairement le caractère d'instabilité du dit mode de fixation sur les taux et se fait le chantre du rétablissement d'une réserve adéquate pour éviter cette instabilité. Bureau du Directeur parlementaire du budget, « Projection des dépenses de l'assurance-emploi et des revenus provenant des cotisations », Ottawa, Canada, 15 avril 2010.

Sa réponse est maintenant claire, il élimine, il supprime 57,2 milliards de dollars redevables au régime d'assurance-emploi de ses comptes publics.

Cette abrogation du Compte d'assurance-emploi et l'instauration du Compte des opérations de l'assurance-emploi, compte qui repart le compteur à zéro, impliquent des prévisions d'augmentations des taux de cotisations pour compenser les déficits engendrés depuis le 1^{er} janvier 2009 en raison du ralentissement économique du fait que les déficits annuels ne peuvent plus être imputés aux surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi dans le nouveau budget.¹⁶

Pourtant, pour le juge LeBel de la Cour suprême, l'élément fondamental pour statuer sur la constitutionnalité des sommes prélevées et comptabilisées est le maintien dans la loi d'un lien entre les besoins du régime et d'une certaine stabilité des taux : « Ces principes maintenaient une politique d'affectation et d'équilibre des impositions qui préservaient leur qualification constitutionnelle de prélèvements réglementaires. ». ¹⁷

Le geste actuel du gouvernement est totalement contraire à ce lien essentiel énoncé par la Cour suprême du Canada pour conclure à la constitutionnalité des sommes prélevées et comptabilisées dans le Compte d'assurance-emploi. Ce geste repose sur l'idée que le gouvernement peut faire ce qu'il veut des surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi.

Or, cette prétention n'a pas été retenue par la Cour suprême car une comptabilité appropriée a été tenue.¹⁸ À cet égard, les conclusions du juge Gascon de la Cour supérieure sont encore plus explicites sur cette prétention : « il est clair que le Trésor, par l'entremise du receveur général du Canada, est redevable envers le

¹⁶ Toutefois, comme l'ont démontré les nombreuses modifications aux modes de fixation des taux de cotisations depuis 1996, il n'existe aucune garantie que le nouveau mode de fixation du taux de cotisations ne sera pas modifié une fois remboursées les avances présumées depuis le 1^{er} janvier 2009 dont notamment la limite de deux (2) milliards de dollars devant déclencher la baisse des taux par l'Office. La tentative actuelle d'abroger le Compte d'assurance-emploi, qui devait servir à absorber justement les déficits au moment d'un ralentissement économique, et les commentaires du Bureau du Directeur parlementaire du budget promouvant à nouveau une réserve mettent en relief le caractère inacceptable de la présente modification. Le choix actuel du gouvernement est d'autant plus inapproprié que s'accroissent les périodes d'instabilité économique et politique au niveau de l'économie mondiale et les effets sur le niveau d'emploi au Canada.

¹⁷ Op. cit. note 10, paragraphe 73

¹⁸ Op. cit., note 10, paragraphe 74 (voir dans le même sens, op. cit, note 9, paragraphe 332)

Compte d'assurance-emploi pour couvrir tous les débits que la *Loi* autorise, et ce, jusqu'à concurrence du montant de ces surplus accumulés. ». ¹⁹

En supprimant les surplus, le gouvernement brise rétroactivement ce lien essentiel à leur constitutionnalité.

Le gouvernement doit respecter la constitution :

La section du projet de loi C-9 abrogeant le Compte d'assurance-emploi ne s'avère pas un choix législatif autorisé par la Constitution canadienne en ce qu'il modifie rétroactivement la nature des sommes prélevées et comptabilisées dans ce compte. Ce choix contredit la base même des choix démocratiques antérieurs faits par le Parlement et les conclusions des instances judiciaires ayant eu à traiter de la nature des surplus accumulés dans le Compte d'assurance-emploi. Par conséquent, nous réclamons le retrait de cette mesure. Nous demandons que les déficits découlant du nouveau mécanisme de fixation du taux de cotisations soient imputés comme il se doit au Compte d'assurance-emploi.

Le Parlement doit faire des choix politiques et législatifs qui visent non pas à détourner les sommes prélevées et comptabilisées aux fins du régime d'assurance-emploi, mais servent plutôt à rétablir la couverture du régime d'assurance-chômage au niveau antérieur aux changements législatifs intervenus depuis 1990 dans le contexte de l'accélération des perturbations économiques liées à l'économie mondiale.

Nous réclamons que les augmentations prévues des taux de cotisations servent à rétablir un régime d'assurance-emploi permettant de couvrir adéquatement le risque de chômage des travailleurs et des travailleuses et ce de façon permanente.

Nous demandons à la Chambre des communes et au Sénat de bloquer l'entrée en vigueur de cette abrogation du Compte d'assurance-emploi et d'exiger du gouvernement à tout le moins qu'il vérifie préalablement la constitutionnalité de cette mesure législative auprès de la Cour suprême du Canada en utilisant le processus de Renvoi devant cette instance.

¹⁹ Op. cit., note 9, paragraphe 322. Le juge Gascon rejettera l'idée d'un détournement du fait que pour lui le Trésor ne peut faire ce qu'il veut de ses surplus – lire particulièrement les paragraphes 327, 328, 360, 372 et 373 de sa décision.