

Mémoire de la  
Fédération des travailleurs et  
travailleuses du Québec (FTQ)



présenté aux  
ministères des Finances Canada  
et de  
Développement des ressources humaines Canada

dans le cadre  
des consultations sur  
les taux de cotisation d'assurance-emploi

30 juin 2003

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec  
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100  
Montréal (Québec) H2M 2W3  
Téléphone : (514) 383-8000  
Télécopie : (514) 383-8001  
Site : <http://www.ftq.qc.ca>

Dépôt légal – 2<sup>e</sup> trimestre 2003  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN 2-89480-136-X

# Table des matières

Les services et les bénéfices attendus	5
Des surplus pourtant prometteurs	6
Constituer une réserve	7
Les recommandations de la FTQ	7

# MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC

Présenté aux ministères des Finances Canada  
et de Développement des ressources humaines Canada

sur le taux de cotisation d'assurance emploi

Juin 2003

---

Au nom de ses quelque 500 000 membres, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec trouve important de participer à la consultation sur la fixation du taux de cotisation au programme d'assurance emploi. À titre de salariés œuvrant dans tous les secteurs d'activité économique et dans toutes les régions du Québec, nos membres sont des cotisants à ce programme. Ils en sont aussi des bénéficiaires, à l'occasion par exemple de mises à pied, de fermetures d'usine ou de chômage saisonnier. Trop souvent aussi, malheureusement, ils ne rencontrent pas les critères qui leur permettraient d'avoir droit à un programme qu'ils ont pourtant financé, parfois durant de nombreuses années.

La consultation actuelle fait suite aux commentaires de la vérificatrice générale du Canada, Madame Sheila Fraser. Cette dernière, dans des observations visant à préciser certains éléments de son dernier rapport, soulignait ceci :

*«Le solde du Compte d'assurance emploi s'établissait à 40 milliards de dollars le 31 mars 2002, ce qui dépasse largement le solde maximum de 15 milliards de dollars jugé nécessaire par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada. Ni la Commission de l'assurance emploi ni le gouvernement, en établissant les taux de cotisation pour 2001 et 2002, n'ont expliqué ou divulgué le solde qu'ils jugent adéquat, le temps requis pour l'atteindre et les facteurs considérés pour établir les taux (nous soulignons). Par conséquent, pour un deuxième exercice consécutif, je ne puis conclure que l'esprit de la Loi sur l'assurance emploi a été observé pour ce qui est de l'établissement des taux de cotisation.<sup>1</sup>»*

On est en droit de penser que les cinq principes énoncés aux fins de la présente consultation sur l'établissement des taux de cotisation tiennent désormais lieu de «facteurs considérés» pour établir les taux.

On nous demande en effet notre avis sur l'établissement d'un nouveau régime permanent d'établissement des taux de cotisation à l'assurance emploi selon les principes suivants :

---

<sup>1</sup> Information supplémentaire. Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2002. Points saillants. Comptes publics du Canada 2001-2002.

- ❖ l'établissement des taux de cotisation devrait se faire de façon transparente;
- ❖ les taux de cotisation devraient être établis à partir de conseils d'experts indépendants;
- ❖ les recettes prévues au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme;
- ❖ l'établissement des taux de cotisation devrait atténuer l'effet sur le cycle conjoncturel;
- ❖ les taux de cotisation devraient être relativement stables au fil du temps.

D'entrée de jeu, la FTQ tient à signaler qu'elle partage ces principes mais selon elle, trois autres principes doivent s'y ajouter afin de faire de cette consultation une réussite, dans l'esprit de la *Loi sur l'assurance emploi* :

- ❖ les taux de cotisation devraient être établis en fonction d'une révision à la hausse des services et des bénéfiques attendus du programme d'assurance emploi;
- ❖ les services et les bénéfiques prévus se doivent aujourd'hui d'être redéfinis à la lumière de l'évolution des surplus annuels, des surplus accumulés et des intérêts encaissés;
- ❖ les recettes prévues et les intérêts encourus à même les surplus devraient permettre de constituer une réserve dédiée au programme.

### **Les services et les bénéfiques attendus**

Lorsqu'il arrive à la FTQ de demander à ses membres de cotiser pour avoir droit à certains services ou bénéfiques, il va de soi que ces derniers voudront connaître, au premier chef, les services et bénéfiques en question, qu'ils jugeront leur pertinence et qu'ils feront connaître, le cas échéant, leurs besoins particuliers. Le taux de cotisation sera donc fixé eu égard aux services et bénéfiques attendus. De la même manière, ils pourront décider de constituer des fonds ou des réserves spécifiques, destinés à des situations spéciales.

Définissons les besoins d'abord et établissons ensuite les taux de cotisation adéquats pour financer les services aptes à satisfaire ces besoins. En premier lieu, les objectifs poursuivis et en second lieu, les moyens de les atteindre : voilà le principe général qui doit présider à toute consultation sur l'établissement de taux de cotisation.

En d'autres mots, on ne peut parler de méthode d'établissement de taux de cotisation à un programme sans parler du programme lui-même.

Or, dans les premières années de la décennie 1990, alors même que le pays tout entier était frappé par une forte récession économique, le programme d'assurance-chômage a fondu comme peau de chagrin. Nous avons assisté à une réduction massive du niveau de protection des chômeurs et des chômeuses, les critères d'admissibilité et les taux de prestation ayant été pour leur part resserrés de façon draconienne. Tant et si bien qu'au cours de la dernière décennie, des surplus ont été générés et accumulés, à même un niveau de cotisations excédentaires aux coûts encourus, et à la faveur d'une bonne reprise économique et de rendements financiers extraordinaires. L'excédent cumulatif de quelque 45 milliards de dollars dans la caisse d'assurance emploi correspond maintenant à quatre fois le montant annuel des prestations de toute nature versées aux personnes admissibles.

Le moment du retour du balancier se fait de plus en plus attendre. Alors que l'ensemble des salariés cotisent au programme d'assurance emploi, il est inadmissible de tolérer un taux de

couverture qui dépasse à peine le tiers des sans emploi (38 % en 2002, contre 57 % en 1993). Et alors qu'on assiste à une prolifération du travail précaire et atypique (emploi occasionnel ou à temps partiel, travail à la journée ou sur appel, contrats à durée déterminée, travail autonome, etc.), il est scandaleux de soutenir un critère exigeant 910 heures de travail pour donner droit à un nouvel arrivant sur le marché du travail de recourir au besoin aux prestations d'assurance emploi.

Il est tout aussi étonnant de voir le niveau de prestation gelé depuis huit ans au niveau maximal de 413 \$ par semaine. Le niveau de prestation actuel n'offre plus de protection efficace et un nombre de plus en plus grand de chômeurs et de chômeuses sont acculés à se délester de leurs biens et de leurs épargnes pour arriver à joindre les deux bouts.

De plus, le nombre de semaines durant lesquelles une personne a droit de recevoir des prestations a fortement diminué au cours des dernières années, de sorte qu'il n'est pas rare de voir les prestations prendre fin sans qu'un nouvel emploi, ou même un emploi saisonnier, n'ait débuté.

Enfin, un certain nombre d'irritants doivent être neutralisés, comme par exemple, et sans s'y limiter, la discrimination à l'endroit des personnes en congé de maternité ou en congé parental, la non reconnaissance de l'ensemble du temps travaillé, l'abandon des programmes d'adaptation pour les travailleurs plus âgés, l'absence de prestations liées à la formation<sup>2</sup> ou encore le manque de recours en cas de maladie.

Rien de tout cela, par ailleurs, n'est à proprement parler, nouveau. Il y a déjà plus de deux ans, en mars 2001, la FTQ présentait un mémoire au Comité permanent de la Chambre des Communes sur le développement des ressources humaines sur la *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi*, dans lequel elle traçait les grandes lignes pour faire du programme d'assurance emploi un régime adapté à la réalité du marché du travail<sup>3</sup>. Force est de constater qu'il y a toujours loin de la coupe aux lèvres ...

### **Des surplus pourtant prometteurs**

Tout cela est d'autant plus choquant que les surplus annuels et accumulés atteignent non seulement des sommets inégalés mais encore, qu'ils servent à des fins tout à fait étrangères au programme d'assurance emploi : réduction de la dette fédérale, réductions d'impôts ou financement de programmes différents.

À la FTQ, nous croyons essentiel de remettre les pendules à l'heure et de faire de la caisse d'assurance emploi — avec la totalité des surplus engendrés jusqu'ici, sommes annuelles et cumulées plus intérêts constitués — une caisse véritablement dédiée au versement de prestations de chômage et à la bonification du programme.

Il s'agit donc de juger l'état des lieux et d'agir en conséquence.

Encore tout récemment, en mai dernier, la FTQ a redemandé au gouvernement fédéral de rembourser les surplus de l'ordre de 45 milliards de dollars qu'il a ravis auprès de la caisse d'assurance emploi. Ces surplus ont été engendrés à même les cotisations des travailleurs et des

---

<sup>2</sup> Il est entendu que le contenu même des politiques de formation de la main-d'œuvre relèvent exclusivement de la juridiction des provinces.

<sup>3</sup> Nous avons jugé opportun de joindre ce mémoire en Annexe.

employeurs et les rendements financiers, alors même que le gouvernement fédéral n'a plus à verser aucune contribution depuis une dizaine d'années.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'une Commission autonome d'assurance emploi doit être mise sur pied, avec une caisse indépendante du gouvernement, dédiée exclusivement au programme d'assurance emploi et administrée par ses cotisants. Cette Commission, dont le fonctionnement pourrait être soumis à l'expertise du vérificateur général, aurait la responsabilité de s'assurer de la bonne marche du programme d'assurance emploi et de faire les recommandations nécessaires sur le taux de cotisation au régime, avec l'aide, par exemple, d'un conseil d'experts socioéconomiques dirigé par l'actuaire en chef du gouvernement.

### **Constituer une réserve**

Nous sommes de plus d'avis qu'une réserve devrait être constituée et capitalisée pour faire face aux périodes plus difficiles, en cas, par exemple, de périodes exceptionnelles de chômage élevé, de récessions économiques, de difficultés locales, régionales ou sectorielles, ou encore de circonstances imprévisibles.

L'état des lieux nous indique donc que les surplus accumulés — et leur remboursement par le gouvernement fédéral — permettraient de bonifier dès maintenant le programme (critères d'admissibilité, taux de couverture, niveau des prestations, etc.) et de constituer une provision pour éventualités de toute sorte, sans pour autant d'élévation significative du taux de cotisation. Nous croyons qu'une Commission autonome d'assurance emploi devrait être le maître d'œuvre de l'ensemble du processus, allant de la réforme du programme à la constitution d'une caisse indépendante et à la fixation de taux de cotisation appropriés et fixés dans le respect des principes partagés par les principaux acteurs.

En conclusion, les critères généraux qui doivent présider à la fixation du taux de cotisation sont donc fonction des prestations qu'on prévoit verser pendant la prochaine année, mais également des prévisions économiques quant aux cycles économiques et des fonds à allouer périodiquement à la réserve de l'assurance emploi, et ce, dans le cadre d'une réforme en profondeur du programme d'assurance emploi, sur la base de la récupération et de l'utilisation des surplus annuels, des surplus accumulés et des intérêts perçus sur ces surplus.

### **Les recommandations de la FTQ**

Voici la liste des revendications de la FTQ à l'égard du programme d'assurance emploi du gouvernement fédéral :

#### **A) MESURES D'AMÉLIORATION DU PROGRAMME**

1. Fixation de la règle d'admissibilité liée à la durée du travail : minimum de 360 heures pour les régions administratives les plus affectées par le chômage et réduction proportionnelle pour les autres régions.
2. Abolition de la règle des 910 heures pour ceux et celles qui arrivent ou qui reviennent sur le marché du travail.
3. Extension de la couverture du régime à moins 70 % des sans emploi.

4. Établissement du taux de remplacement du revenu à 60 %.
5. Redressement du taux maximum de remplacement et indexation annuelle automatique.
6. Prolongation jusqu'à 52 semaines du nombre de semaines de prestations payables.
7. Abolition de la règle du dénominateur minimal.
8. Abolition du principe de l'étalement (paies de séparation, indemnités de départ).
9. Prolongation de la période de référence pour établir l'éligibilité aux prestations après un conflit de travail.
10. Mise en place d'un programme d'adaptation pour les travailleurs âgés après entente avec Emploi Québec.
11. Transfert au Québec des sommes allouées à titre de prestations pour congé de maternité et congés parentaux dans le cadre de la constitution du régime parental québécois.
12. Bonification de la durée des prestations de maladie.
13. Redécoupage des régions administratives en fonction de la réalité du monde du travail et selon les besoins exclusif des sans emploi.

## **B) MESURES ADMINISTRATIVES**

La situation actuelle — les surplus annuels, les surplus accumulés et les intérêts emmagasinés — devrait permettre une réorganisation réussie du mode de fonctionnement du programme d'assurance emploi. Pour ce faire, nous proposons les mesures suivantes :

14. Restitution, par le gouvernement fédéral, des surplus générés par la caisse d'assurance emploi et détournés à d'autres fins, selon un plan de remboursement à convenir entre les représentants des cotisants (travailleurs et employeurs) et le gouvernement.
15. Mise en place d'une Commission autonome de l'assurance emploi apte à procéder à la bonification du régime d'assurance emploi, à sa gestion et à la fixation du taux de cotisation.
16. Création d'une caisse d'assurance emploi autonome, indépendante du gouvernement et administrée par ses cotisants.
17. Constitution d'une réserve en vue de faire face à des périodes plus difficiles.

## **C) MESURES LÉGISLATIVES**

18. Il va de soi que des modifications législatives appropriées devront être adoptées à la *Loi sur l'assurance emploi* pour procéder à la bonification du programme d'assurance emploi et à la modification de ses règles de gestion et de fonctionnement.

Le 30 juin 2003