

ASSURER LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

CI AFT ♀

**Conseil d'intervention pour
l'accès des femmes au travail**

**Mémoire adressé au gouvernement fédéral
et aux partis politiques fédéraux**

Présenté par le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes (CIAFT)

Juillet 2022

Recherche et rédaction :

Ruth Rose - Professeure associée Département de sciences économiques et Institut de recherche et d'études féministes Université du Québec à Montréal

Cynthia Beaulieu- Chargée de la mobilisation et de la formation, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail

Révision linguistique et relecture:

Yasmina Drissi Kaitouni, Directrice générale du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail

Ce document est disponible sur le site Internet suivant :

www.ciaft.qc.ca

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication à des fins non commerciales sont autorisées à la condition expresse d'en mentionner la source.

Préambule :

Le CIAFT est une organisation québécoise dont le but est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures permettant de répondre aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail, particulièrement ceux des femmes non syndiquées.

Nous exhortons le gouvernement du Canada à honorer leur engagement à examiner toute réforme politique à travers la lentille de l'ACS +, soit l'Analyse Comparative selon le Sexe et les autres caractéristiques des groupes désavantagés dans notre société. Force est de constater que la Loi sur l'assurance-emploi, ne répond pas adéquatement aux besoins des personnes en situation de chômage, notamment les femmes qui ne reçoivent pas leur part. Une révision du mode de financement rendrait les prestations et les mesures de soutien à l'emploi plus accessibles, tout en contribuant à stabiliser l'économie à travers les cycles conjoncturels.

La première partie de ce mémoire propose la création d'une caisse autonome pour l'assurance-emploi, gérée par un organisme tripartite (travailleuses et travailleurs, employeurs et gouvernement). La deuxième partie propose le rétablissement d'une contribution gouvernementale à la caisse, notamment pour les prestations spéciales pour responsabilités familiales et les programmes de soutien à l'emploi. Enfin, la troisième traite du rôle de stabilisateur économique du régime.

I. UNE CAISSE AUTONOME AVEC UNE GESTION TRIPARTITE

Bref historique¹

Le régime d'assurance-chômage est devenu déficitaire à partir de 1980 et d'après les règles de l'époque, le gouvernement fédéral a dû renflouer le compte, aggravant ainsi son propre déficit. En 1986, le gouvernement a intégré le compte dans son Fonds consolidé du revenu en maintenant un « compte d'assurance-emploi » pour des fins comptables. En 1990, le gouvernement a cessé de combler les déficits de ce compte, mais prêtait de l'argent, avec intérêts, au besoin.

À partir de 1990, le gouvernement a aussi procédé à une série de coupures dans le régime, réduisant de façon significative l'accès aux prestations ainsi que les montants versés. En 1996, la *Loi sur l'assurance-emploi* a changé le nom du régime, tout en resserrant davantage les conditions d'admissibilité. En même temps, le Parlement a créé un système pour fixer les cotisations à un niveau suffisant pour couvrir les dépenses courantes du système et constituer graduellement une réserve. Ces réformes ont mené à l'accumulation rapide d'un surplus de dizaines de milliards de dollars. Versées au Fonds consolidé du revenu du gouvernement, les cotisations des employeurs et les personnes salariées ont alors contribué à réduire le déficit gouvernemental général.

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) et le Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida inc. ont contesté la constitutionnalité de l'utilisation des cotisations pour les fins autres que celles de l'assurance-emploi. En 2008, la Cour suprême a statué que cette utilisation des fonds n'était pas inconstitutionnelle.

En 2010, le Parlement a adopté la *Loi sur l'emploi et la croissance économique* L.C. 2010, ch. 12, laquelle **a fermé le Compte d'assurance-emploi, tout en créant un nouveau Compte des opérations de l'assurance-emploi** de façon rétroactive au 1^{er} janvier 2009. Le surplus cumulé de 57 milliards \$ de l'ancien compte n'a pas été versé dans le nouveau compte. En d'autres mots, le gouvernement a exproprié ces fonds pour combler son propre déficit. La CSN et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) ont contesté cette décision. Toutefois, la Cour Suprême a rejeté leur demande, statuant que « l'État ne peut être endetté envers lui-même » puisque le Compte d'assurance-emploi fait partie intégrante du fonds consolidé du gouvernement.

Séparer les fonds de l'assurance-emploi du fonds consolidé du gouvernement fédéral

Nous sommes d'accord avec la CSN et la FTQ à l'effet que l'amendement constitutionnel de 1940 qui a donné compétence au gouvernement fédéral en matière d'assurance-chômage ne lui donne pas le droit de taxer les employeurs et les personnes salariées afin de financer d'autres fonctions gouvernementales.

¹ Ce résumé est basé sur deux décisions de la Cour Suprême du Canada dans le cas de la Confédération des syndicats nationaux c. Canada en 2008 (2008 CSC 68) et Canada c. CSN et FTQ en 2014 (2014 CSC 49).

Recommandation 1 : Que l'on crée une caisse autonome pour gérer les fonds provenant des cotisations des employeurs, des personnes salariées et des travailleuses et travailleurs autonomes, ainsi que des contributions de la part du gouvernement.

Que cette caisse soit gérée par un organisme tripartite : travailleuses et travailleurs, employeurs et gouvernement. Les travailleuses et travailleurs seraient représentés non seulement par des syndicats, mais aussi par des personnes provenant d'autres groupes ayant une expertise en matière du fonctionnement des marchés du travail tels des organismes de défense de personnes en chômage, des associations de femmes, d'autochtones ou d'autonome.

Que le Conseil de gestion de la Caisse de l'assurance-emploi ait les responsabilités de fixer le taux de cotisation, de gérer le patrimoine fiduciaire de la caisse, d'adopter des règlements et de faire des recommandations au gouvernement concernant les modifications au régime.

II. RÉTABLIR UNE CONTRIBUTION GOUVERNEMENTALE À LA CAISSE DE L'ASSURANCE-EMPLOI

En 1990, le gouvernement fédéral n'a pas offert d'explication pour son retrait du financement, mais nous croyons qu'il est lié à la négociation de l'Accord de libre-échange (ALÉ) avec les États-Unis à cette époque. Aux États-Unis, l'assurance-chômage est financée presque entièrement par les entreprises, en fonction de leur historique de chômage (« *experience rating* »). Les modalités varient selon l'état et le fédéral offre seulement des prêts en période de chômage élevé². Pendant la négociation de l'ALÉ, le gouvernement américain affirmait que les prestations aux pêcheurs, financées par le gouvernement du Canada, constituaient une forme de concurrence déloyale pour les pêcheurs américains non admissibles à l'assurance-chômage. Il est probable que le gouvernement américain considérait injuste toute contribution du gouvernement canadien à l'assurance-chômage et que le Canada a obtempéré en cessant d'y contribuer.

Une contribution fédérale pour les prestations pour responsabilités familiales

Ces considérations ne s'appliquent pas aux prestations de maternité, parentales ou pour soins d'un proche, types de prestations qui n'existent pas aux États-Unis. Seules les femmes sont affectées par la maternité, mais elles assument aussi la très grande part des autres responsabilités familiales. D'ailleurs, la présence d'enfants a des impacts négatifs à long terme sur le revenu des femmes, alors que certaines études indiquent que les pères bénéficient d'un « boni » (meilleurs salaires, promotions, etc.)³.

Les prestations octroyées par le régime d'AE et le Régime québécois d'assurance-parentale (RQAP) compensent une partie des pertes de revenu autour de la naissance ou l'adoption d'un enfant, mais elles

² United States Department of Labor, *Comparison of State Unemployment Insurance*, 2018, Voir aussi <https://oui.doleta.gov/unemploy/statelaws.asp#Statelaw> .

³ Marie Connolly, Marie Mélanie Fontaine, Catherine Haeck, 2018, *État des lieux sur les écarts de revenus entre les parents et les femmes et hommes sans enfants au Québec et dans le reste du Canada*, Montréal : CIRANO, Rapport de projet 2018RP-07.

sont loin d'être adéquates. De plus, entre 35 % et 41 % des nouvelles mères canadiennes et entre 12 % et 22 % des mères québécoises n'ont pas reçu des prestations de maternité en 2017⁴. Au Canada, les travailleuses autonomes doivent adhérer à l'AE au moins une année avant de demander des prestations, alors qu'au Québec, elles sont couvertes automatiquement.

La plupart des femmes non admissibles n'ont pas effectué assez d'heures de travail au cours de l'année précédant leur demande. Il s'agit d'étudiantes, de femmes handicapées ou qui ont déjà de jeunes enfants, ainsi que celles qui ont vécu une grossesse difficile ou une période de chômage. Pourtant, la grande majorité de ces femmes participeront au marché du travail une grande partie de leur vie d'adulte et cotiseront à l'AE. Pendant la période périnatale, leurs possibilités du travail sont limitées et elles ont besoin d'un revenu.

À notre avis, les coûts de la maternité et de la parentalité dans la période périnatale ainsi que des soins octroyés à des enfants ou des proches gravement malades sont une responsabilité sociétale et non pas seulement du régime d'AE. Nous proposons, alors, que le gouvernement fédéral crée une prestation de base universelle pour l'ensemble des nouveaux parents et les personnes qui assurent des soins à des proches, en complément aux services de santé publics. D'ailleurs, la plateforme électorale du Parti libéral en 2019 comprenait une promesse d'instaurer un Congé familial payé garanti pour les familles.

Recommandation 2 : Que l'on crée une prestation universelle de 500 \$ par semaine pour responsabilités familiales, financée entièrement par le gouvernement fédéral.

Ces « responsabilités familiales » comprendraient 15 semaines de maternité et 40 semaines de parentalité, déjà couvertes par le régime d'assurance-emploi, plus 15 semaines pour l'accueil d'un enfant adopté, afin de rétablir la parité avec le RQAP. Nous recommandons également une durée de 50 semaines pour prendre soin d'un enfant ou un proche adulte gravement malade, y compris une personne en fin de vie (prestations de compassion actuelles). Les critères d'admissibilité aux prestations pour une personne proche aidante devraient être revus pour rendre davantage de personnes admissibles.

Le 500 \$ représente 70% d'un salaire de 714\$. La part du salaire entre 714 \$ et la Rémunération hebdomadaire maximum assurable de l'AE (RHMA = 1 160 \$ en 2022) serait cotisable selon les règles pour les prestations régulières et cette partie du salaire serait remplacée au même taux que les prestations régulières (60 % revendiqué). Ces montants seraient indexés annuellement au même taux que la RHMA.

Chaque province et territoire aurait le droit de se retirer de ce programme avec compensation financière.

⁴ Le chiffre inférieur dans chaque parenthèse provient de l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (ECAE) qui se base sur un petit échantillon avec un nombre significatif de non-réponses. Le chiffre supérieur, probablement plus fiable, provient d'une estimation de Ruth Rose qui compare le nombre de bénéficiaires des prestations de maternité de l'AE et du RQAP au nombre de naissances.

Un financement gouvernemental des programmes de formation et de soutien à l'emploi (programmes établis en vertu de la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi)

Un financement gouvernemental des programmes de formation et de soutien à l'emploi, mis en place en vertu d'Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) avec les provinces et territoires, n'affecterait pas non plus la compétitivité relative des entreprises canadiennes et américaines. Il s'agit d'améliorer les qualifications et la stratégie de recherche d'un emploi des personnes en chômage.

Le projet de loi C-19, récemment adopté, modifie de façon substantielle l'article 57 de la LAE⁵ qui traite des ententes avec les provinces sur les mesures de soutien à l'emploi. Seize organismes de développement de la main-d'œuvre féminine, membres du CIAFT, reçoivent un financement important en vertu d'une entente EDMT. Nous craignons que les amendements adoptés fragilisent ce financement ou en modifient les conditions, compromettant ainsi la pérennité ou l'efficacité des services d'employabilité destinés spécifiquement aux femmes.

Recommandation 3 : Que les nouvelles dispositions de l'article 57 de LAE fassent l'objet de consultations avec les provinces sur les mesures de soutien à l'emploi.

Qu'au regard des récentes modifications de l'article 57 de LAE, les groupes terrain et les organismes communautaires soient consultés, notamment les 16 organismes spécialisés en développement de la main-d'œuvre féminine du Québec afin de rendre compte des besoins spécifiques des femmes en matière de formations et de travail.

III. RENFORCER LE RÔLE STABILISATEUR DU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Méthode de fixation du taux de cotisation

1. Dès son début en 1940, l'assurance-chômage devait jouer un rôle de stabilisateur : injecter de l'argent dans l'économie en période de récession afin d'aider la relance et retirer de l'argent en période de croissance rapide afin de créer une réserve en vue de la prochaine récession. Ce rôle fut renforcé lors de la réforme de 1971 puisque le gouvernement devait augmenter ses contributions quand les taux nationaux ou régionaux de chômage étaient élevés.

Progressivement, notamment après 1990 quand le gouvernement a cessé de contribuer au régime, le gouvernement a reculé devant cet objectif de stabilisation automatique.

Depuis 2008, l'**actuaire en chef** du Canada détermine un « taux d'équilibre » pour le Régime : le « taux qui devrait générer suffisamment de revenus de cotisations au cours des sept prochaines années pour payer les dépenses prévues d'AE durant la même période et éliminer le surplus ou le déficit accumulé

⁵ Projet de loi C-19, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 7 avril 2022 et mettant en œuvre d'autres mesures*, Première session, quarante-quatrième législature 70-71 Elizabeth II, 2021-2022, sanctionnée le 23 juin 2022.

dans le Compte des opérations de l'AE projeté en date du 31 décembre de l'année précédente. »⁶ Toutefois, comme c'est le cas en 2021 et 2022, le gouvernement peut fixer le taux de cotisation en fonction d'autres objectifs.

Notons également que le Compte des opérations de l'AE a été crédité pour les coûts de la Prestation canadienne d'urgence⁷. Les coûts des Prestations canadiennes de la relance économique sont aussi prélevés sur le Trésor⁸.

Présument, la règle visant l'équilibre du compte sur une période de 7 ans empêcherait le cumul d'un surplus aussi important qu'avant 2008. Néanmoins, elle a pour effet d'accroître le taux de cotisation au moment où le taux de chômage est élevé et, ainsi, d'accentuer les cycles économiques au lieu de les contrer.

Recommandation 4 : Que l'on fixe les taux de cotisation de façon à renforcer le rôle stabilisateur du régime en réduisant la réserve en période de récession et en l'augmentant en période de prospérité. À son maximum, la réserve devrait pouvoir couvrir une période de chômage typique des 20 dernières années (10 à 15 milliards de dollars pour commencer).

⁶ Bureau du surintendant des institutions financières Canada, Bureau de l'actuaire en chef, *Rapport actuariel 2022, Taux de cotisation d'assurance-emploi*, p. 7.

⁷ *Ibid*, p. 14, Arrêté provisoire no 10.

⁸ *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique* S.C. 2020, c. 12, s. 2 L.C. 2020, ch. 12, art. 2, article 41.