



# Remaniement du régime d'assurance-emploi (AE) du Canada

Juillet 2009

# Remaniement du régime d'assurance-emploi (AE) du Canada

## Introduction

L'économie du Canada s'est repliée selon un taux annualisé de 3,74 % au dernier trimestre de 2008, marquant le début de la récession, la première en 17 ans. La récession s'est intensifiée au premier trimestre de 2009 et le PIB réel enregistrera une baisse annualisée de production de 5,4 %. Pour l'ensemble de 2009, on prévoit un recul de quelque 2,6 % pour l'économie canadienne.

La récession frappe pratiquement tous les secteurs de l'économie. La chute reste cependant plus marquée dans le secteur des biens, particulièrement la fabrication. Le secteur des services, qui était auparavant à l'abri et représente environ 70 % de l'économie du Canada, est également en perte de vitesse, mais d'une façon moins considérable.

Contrairement à la récession du début des années 90, alors que le recul a frappé particulièrement la base manufacturière du Canada central, cette fois toutes les provinces connaissent un ralentissement de leurs activités. Statistique Canada rapporte que Terre-Neuve et Labrador, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest ont enregistré une croissance négative du PIB réel l'an dernier, tandis que le Nouveau-Brunswick n'a affiché aucune croissance. Pendant des années, l'Ouest canadien a enregistré une croissance économique impressionnante comparativement au reste du pays. La disparité régionale du rendement économique est maintenant derrière nous. Toutes les provinces ont succombé aux forces de récession mondiales.

La récession a causé des ravages. Le taux de chômage a atteint 8,6 % en juin. Six des dix provinces canadiennes affichent un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale : l'Ontario, le Québec et les quatre provinces de l'Atlantique. Plus de 370 000 emplois (nets) ont été perdus depuis le niveau record atteint en octobre. D'autres pertes d'emplois au cours des prochains mois pourraient hisser le taux de chômage du Canada au-dessus de 9 %.

Globalement, le nombre de Canadiens qui recevaient des prestations d'AE en avril (les données les plus récentes dont on dispose) a augmenté de 49,6 % par rapport à l'an dernier (et de 39,3 % depuis octobre). Reflétant l'atonie économique à l'échelle du pays et en dépit des taux de chômage relativement peu élevés à l'ouest de l'Ontario, le nombre de prestataires d'AE a grimpé de 192,4 % en Alberta, de 109,0 % en Colombie-Britannique, de 71,2 % en Saskatchewan et de 48,9 % au Manitoba comparativement à l'année dernière. Au centre du Canada, l'Ontario et le Québec ont enregistré des hausses de 73,0 % et de 25,4 % respectivement. Des augmentations d'une année à l'autre beaucoup plus modestes ont été signalées au Canada atlantique<sup>1</sup>.

Des plus de 1,4 million de Canadiens qui étaient sans emploi en avril, seulement 697 030 ou 47,6 % recevaient des prestations d'AE régulières. Il y a une variation régionale considérable. En Ontario et en Alberta, seulement 37,0 % et 38,2 %, respectivement, des personnes au chômage recevaient des prestations, et ce, en dépit

---

<sup>1</sup> Statistique Canada. « Assurance-emploi ». *Le Quotidien*. 22 juin 2009. Les données sont désaisonnalisées.

de la détérioration du marché du travail. À Terre-Neuve et Labrador et au Nouveau-Brunswick, plus de 95 % des travailleurs sans emploi recevaient des prestations régulières.

---

### **Le nombre de personnes touchant des prestations ordinaires continue d'augmenter**



---

Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, 22 juin 2009

Il y a toujours une certaine proportion de sans emploi qui n'est pas admissible aux prestations d'AE. Ces sans emploi sont, notamment :

- Les personnes qui n'ont pas cotisé au régime parce qu'elles n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois ou que leur emploi n'est pas assurable. Ce groupe inclut les travailleurs autonomes. Selon TD Economics, environ 30 % des sans emploi appartiennent à cette catégorie<sup>2</sup>.
- Les personnes qui ont cotisé au régime, mais ne répondent pas aux critères d'admissibilité. Ce sont, par exemple, les travailleurs ayant quitté leur emploi volontairement. Environ 15 % des cotisants sans emploi appartiennent à cette catégorie.
- Les personnes qui ont cotisé au régime, mais n'ont pas accumulé assez d'heures de travail pour être admissibles aux prestations. Environ dix pour cent des cotisants

---

<sup>2</sup> TD Bank Financial Group. Is Canada's Employment Insurance Program Adequate? TD Economics. 30 avril 2009.

sans travail n'ont pas de couverture pour cette raison, y compris les travailleurs temporaires, saisonniers et temporaires intermittents, ainsi que les immigrants récents. Le pourcentage est beaucoup plus élevé dans les régions du pays affichant des taux de chômage relativement faibles, comme l'Ouest canadien.

- Les personnes qui ont cotisé au régime, mais ne touchent pas de prestations. Moins de cinq pour cent des cotisants appartiennent à cette catégorie.

La question de la sous-couverture devrait acquérir de la visibilité à mesure que le taux de chômage augmente et que les mises à pied s'accroissent.

Les données préliminaires indiquent que 314 190 Canadiens ont déposé une demande initiale ou de renouvellement de prestations d'assurance-emploi en avril, ce qui représente une hausse de 44,1 % par rapport à l'année dernière. Sur le plan régional, les plus fortes hausses ont été observées en Alberta (+93,9 %), en Colombie-Britannique (+55,1 %) et en Ontario (+45,6 %)<sup>3</sup>.

Jack Mintz, titulaire de la chaire Palmer en politiques publiques à l'Université de Calgary, a déclaré : « Aujourd'hui, le régime est vivement critiqué parce qu'il n'aide pas assez les travailleurs et est injuste à l'égard des travailleurs qui l'utilisent rarement, mais cotisent quand même. » Il a ajouté que les récentes mesures visant à accroître le financement pour aider les travailleurs sans emploi et geler les charges sociales pour contrer l'évolution défavorable du rendement économique du Canada « sont des mesures de réparation temporaires qui n'offrent aucunement l'occasion de repenser l'assurance-emploi au cours des deux prochaines années »<sup>4</sup>.

Pour le gouvernement fédéral, le défi consiste à déterminer le meilleur moyen d'égaliser un régime qui est intrinsèquement injuste sur le plan régional et de réduire les distorsions que le régime produit autrement en offrant des prestations plus généreuses aux personnes vivant dans des endroits où il n'y a pas d'emplois<sup>5</sup>.

Au bout du compte, selon la Chambre de commerce du Canada, les objectifs à long terme de la réforme de l'AE devraient être les suivants : améliorer l'équité du régime, réduire les désincitations au travail, promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre et éviter que les coûts du régime n'entravent l'activité économique et la création d'emplois. Après tout, les cotisations d'AE sont une forme d'imposition et elles ont une incidence sur les décisions d'embauche, les salaires et les incitations au travail. Le régime doit être abordable en période de prospérité et en temps de crise.

#### **Boîte 1 : Budget fédéral de 2009**

- Prolonge temporairement (du 1<sup>er</sup> mars 2009 au 11 septembre 2010) tous les droits à prestations régulières de cinq semaines additionnelles jusqu'à concurrence d'un maximum de 50 semaines au coût estimatif de 1,15 milliard de dollars. Cette prolongation s'étend à l'échelle nationale.

<sup>3</sup> Statistique Canada. « Assurance-emploi ». *Le Quotidien*. 22 juin 2009. Les données sont désaisonnalisées.

<sup>4</sup> Mintz, Jack. « Rethinking EI. » *Revue Canadian Business*. 27 février 2009.

<sup>5</sup> Poschmann, Finn. « Stimulus Week, day 4: Two fine fixes. » *Financial Post*. 18 décembre 2008.

- Prévoit 500 millions de dollars sur deux ans afin de prolonger les prestations d'assurance-emploi pour les Canadiens qui suivent une formation de longue durée et permet aux personnes admissibles qui investissent la totalité ou une partie de leur indemnité de départ dans leur propre formation d'avoir accès plus rapidement aux prestations régulières.
- Prévoit un financement ciblé de 1 milliard de dollars sur deux ans pour augmenter la formation offerte par le truchement du régime d'AE par les provinces et les territoires.
- Prolonge de 14 semaines la durée des accords de travail partagé, jusqu'à un maximum de 52 semaines, pendant deux ans au coût de 200 millions de dollars. L'élément de travail partagé du régime profite aux travailleurs qualifiés qui acceptent une semaine de travail réduite pendant que leur employeur ferme ses portes temporairement pour des motifs indépendants de sa volonté.
- Gèle les taux de cotisation d'assurance-emploi à 1,73 \$ par tranche de 100 \$ pour les employés (2,42 \$ pour les employeurs) pour 2009 et 2010.
- L'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada recevra instruction de ne pas combler les déficits qui pourraient découler des dépenses additionnelles de 2,9 milliards de dollars qui sont prévues sur deux ans dans le budget de 2009 pour bonifier les prestations et les programmes de formation dans le cadre de l'assurance-emploi.

## Accroître l'équité et l'égalité du régime d'AE

L'attention se concentre principalement sur le défaut majeur de l'AE – la faible couverture du régime – plutôt que sur le montant des prestations<sup>6</sup>.

L'assurance-emploi n'est pas neutre à l'échelle du pays. Aux fins de l'AE, le Canada est divisé en 58 régions économiques. Les critères d'admissibilité varient de 420 à 700 heures de travail assuré dans les 52 semaines précédentes et les prestations durent de 14 à 45 semaines (de 19 à 50 semaines pendant deux ans tel qu'annoncé dans le budget de 2009) selon la région économique où le travailleur habite. Les exigences relatives à l'entrée et aux droits à prestations sont ajustées mensuellement pour refléter les taux de chômage régionaux les plus récents dans ces régions économiques (voir le tableau 1).

Lorsque les prestations sont moins accessibles, les Canadiens qui perdent leur emploi sont traités injustement. Lorsqu'elles sont plus accessibles, elles découragent l'adaptation au marché du travail (c.-à-d. le perfectionnement des compétences et les déplacements vers les endroits où il y a des emplois).

À mesure que le taux de chômage augmente dans une région économique, il est plus facile de toucher des prestations plus élevées pendant plus longtemps. Partant, l'incitation à chercher un emploi ailleurs diminue. Toutefois, cette question est moins importante en période de récession lorsqu'il est difficile de trouver un emploi partout au pays. La mauvaise répartition des travailleurs diminue la production économique et entrave la productivité.

Une mesure visant à accroître l'équité du régime d'AE qui serait conforme à une politique à long terme intelligente destinée à améliorer la mobilité et la souplesse de la main-d'œuvre consisterait à égaliser la durée et l'accès aux prestations où le taux de chômage atteint 10 % ou moins. Pour toutes les autres régions, les critères resteraient inchangés<sup>7</sup>. Dans deux ou trois ans, on devrait graduellement réduire les prestations à l'échelle du pays pour accroître la souplesse du marché de la main-d'œuvre. Plus précisément, la Chambre de commerce du Canada recommande que le gouvernement :

- Ramène les normes variables d'admissibilité actuelles (de 560 à 700 heures) au plancher inférieur de 560 heures dans toutes les régions économiques où le taux de chômage atteint 10 % ou moins.
- Normalise la durée des prestations en conséquence dans toutes les régions économiques où le taux de chômage atteint 10 % ou moins - c.-à-d. fournir des prestations régulières pendant un minimum de 25 semaines et un maximum de 49 semaines jusqu'au 11 septembre 2010 lorsque le prolongement de cinq semaines

---

<sup>6</sup> TD Bank Financial Group. « Is Canada's Employment Insurance Program Adequate? » TD Economics. 30 avril 2009. En juin 2009, le Premier ministre et le chef de l'opposition ont créé un groupe de travail mandaté pour formuler des propositions visant à améliorer les normes d'admissibilité à des fins d'équité régionale. Le groupe de travail présentera ses recommandations d'ici au 28 septembre 2009.

<sup>7</sup> Voir Robson, William B. P., Alexandre Laurin et Finn Poschmann. « Lasting Bang for the Stimulus Buck: Priorities for the 2009 Federal Budget. » Institut C. D. Howe. 8 janvier 2009. Également, TD Bank Financial Group. « Is Canada's Employment Insurance Program Adequate? » TD Economics. 30 avril 2009.

doit prendre fin. Après cette date, le nombre maximum de semaines de prestations régulières diminuerait à 20 et le maximum à 44.

Cette mesure coûterait environ 500 millions de dollars par an (environ 250 millions de dollars pour élargir l'admissibilité et un autre 250 millions de dollars pour égaliser la durée). Elle affecterait surtout la couverture dans l'Ouest canadien à un moment où le nombre de prestataires d'AE et de demandes initiales a augmenté rapidement au cours des derniers mois.

**Tableau 1 : Caractéristiques du régime d'assurance-emploi pour la période allant du 12 juillet 2009 au 8 août 2009 (Régions économiques sélectionnées)**

Région économique	Taux de chômage (%)	Nombre d'heures assurées requises pour être admissible aux prestations régulières	Nombre minimum de semaines de versement de prestations régulières	Nombre maximum de semaines de versement de prestations régulières
St. John's	7,7	630	22	45
Halifax	6,0	700	19	41
Île-du-Prince-Édouard	12,6	455	29	50
Fredericton–Moncton–Saint John	6,4	665	20	43
Montréal	9,6	560	25	25
Québec	4,7	700	19	19
Québec central	8,8	595	23	23
Ottawa	6,4	665	20	20
Toronto	9,6	560	25	25
London	10,4	525	26	26
Windsor	14,5	420	31	50
Nord de l'Ontario	13,3	420	31	50
Winnipeg	4,9	700	19	41
Saskatoon	4,7	700	19	41
Calgary	6,7	665	20	43
Vancouver	7,0	665	20	43
Yukon	7,7	420	37	50
Territoires du Nord-Ouest	6,0	420	37	50
Nunavut	12,6	420	37	50

Source : Ressources humaines et Développement social Canada

D'autres mesures ont été proposées pour contrer l'inégalité régionale du régime actuel.

- Adopter une norme nationale de 420 heures de travail au cours de l'année précédente pour être admissible à l'AE (c.-à-d. le minimum actuel dans les régions économiques où le chômage est élevé). Cette mesure coûterait environ 800 millions de dollars par an.

- Mettre en oeuvre une norme d'admissibilité nationale de 360 heures (c.-à-d. un plancher beaucoup plus bas que le minimum actuel). Cette option coûterait environ 1 milliard de dollars par an.

Une norme nationale combattrait l'inégalité du régime d'AE qui favorise certaines régions du pays aux dépens des autres, mais le seuil peu élevé d'admissibilité favoriserait un cycle de dépendance et aurait des retombées négatives graves pour le marché du travail canadien à long terme – il découragerait le travail, augmenterait le chômage structurel, exacerberait les pénuries de compétences et de travailleurs et entraverait la productivité. En outre, il nuirait à la performance économique à long terme du Canada. Si l'une ou l'autre de ces mesures était mise en œuvre, le coût du régime augmenterait considérablement.

Certains ont suggéré d'améliorer directement les prestations, notamment de porter le taux de remplacement de 55 % à 60 % et même à 70 %<sup>8</sup>. Ces propositions coûteraient 1,2 milliard de dollars et 3,7 milliards de dollars par an, respectivement, et auraient pour effet d'encourager l'utilisation de l'AE comme un supplément au revenu récurrent et non comme une assurance pour les travailleurs qui perdent involontairement leur emploi. Elles décourageraient également les travailleurs sans emploi de chercher rapidement un nouvel emploi et, en augmentant les coûts des employeurs, diminueraient l'incitation à embaucher.

D'autres ont proposé d'augmenter les prestations en éliminant les deux semaines d'attente (c.-à-d. les travailleurs licenciés doivent attendre deux semaines après le dépôt de leur demande pour toucher des prestations). Le coût de cette proposition s'élève à environ 1 milliard de dollars par an. Le gouvernement fédéral doit prendre en compte le coût de cette mesure et déterminer si l'argent peut servir plutôt à accroître l'équité du régime. Dans le budget de 2009, le gouvernement a décidé de prolonger les droits à prestations de cinq semaines additionnelles jusqu'à concurrence d'un maximum de 50 semaines, pour les deux prochaines années, au coût de 1,2 milliard de dollars.

La Chambre de commerce du Canada reconnaît que la période d'attente de deux semaines pose un problème à de nombreux Canadiens, particulièrement aux travailleurs à faible revenu n'ayant pas suffisamment d'économies pour traverser cette période difficile. Cependant, dans l'optique du gouvernement fédéral (optique que la Chambre de commerce du Canada partage), les deux semaines d'attente agissent comme la franchise d'un régime d'assurance (semblable à la franchise d'une d'assurance privée, car elle élimine les demandes de règlement très courtes que les particuliers pourraient assumer eux-mêmes). La période d'attente permet également de vérifier les demandes, étant donné qu'il serait très difficile de vérifier si les gens ont vraiment perdu leur emploi ou ont été licenciés temporairement. De plus, elle est en place pour exclure les travailleurs qui ont été licenciés, mais trouvent un travail en moins de deux semaines. Toutefois, ce dernier point est moins important en période de récession qu'en période d'expansion économique. En résumé, la période d'attente de deux semaines accroît l'efficacité du régime d'AE et devrait être retenue à long terme.

## **Les travailleurs autonomes**

---

<sup>8</sup> Aux termes du régime actuel, les prestations d'AE remplacent 55 % du revenu assurable hebdomadaire moyen d'un prestataire, jusqu'à concurrence du revenu assurable maximal de 42 300 \$ (2009).

En date de juin 2009, près de 2,7 millions de Canadiens travaillaient à leur propre compte. À l'heure actuelle, les travailleurs autonomes canadiens ne versent pas de cotisations au régime d'AE et ne sont pas admissibles aux prestations. Il y a cependant une exception : les pêcheurs autonomes.

Durant l'élection fédérale de septembre 2008, le Parti conservateur a promis de permettre aux travailleurs autonomes de cotiser volontairement au régime d'AE pendant au moins six mois avant de présenter une demande, afin de leur donner accès aux prestations de maternité et aux prestations parentales. On estimait que le coût annuel total de la prestation s'élèverait à 147 millions de dollars en fonction, en partie, de l'adhésion à un régime de prestations de maternité et de prestations parentales déjà offert au Québec (qui n'est pas volontaire). Le montant exact des cotisations et les versements requis à la suite d'une demande seraient établis au moment de la mise en œuvre suite à un examen de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada<sup>9</sup>.

En juin 2009, le Premier ministre Stephen Harper et le chef de l'opposition Michael Ignatieff ont créé un groupe de travail mandaté pour formuler des propositions concernant une réforme de l'admissibilité à l'assurance-emploi (AE) qui permettra aux travailleurs autonomes canadiens de participer volontairement au régime d'AE. Le groupe de travail présentera ses recommandations d'ici au 28 septembre 2009.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a affirmé : « Nous nous interrogeons sérieusement sur l'efficacité d'un tel plan » parce qu'il serait difficile logiquement d'administrer un tel régime et de déterminer si quelqu'un s'est effectivement mis à pied<sup>10</sup>.

Les travailleurs autonomes ne sont pas assurables en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour un motif clé – l'aléa moral inhérent au fait qu'ils peuvent décider s'ils acceptent du travail ou s'ils créent les conditions nécessaires au chômage. L'élargissement des prestations d'AE aux travailleurs autonomes contredit l'intention originale du régime – offrir une protection en cas de chômage temporaire non intentionnel. Les administrateurs du régime seraient mis au défi de distinguer entre le chômage involontaire et volontaire parmi les travailleurs autonomes. Le problème de l'aléa moral est considéré comme moins sérieux dans le cas des prestations spéciales (comme les prestations de maternité et les prestations parentales), puisque les circonstances qui suscitent ces prestations permettent aux administrateurs du régime de mieux en contrôler l'accès.

## **Processus d'établissement des taux**

En vertu des règles actuelles, le niveau des cotisations d'AE est établi de manière à ce que le régime atteigne le seuil de rentabilité annuellement et que les montants retirés de la réserve de 2 milliards de dollars soient reconstitués. Cela signifie que les cotisations sont augmentées durant une récession et réduites en période de prospérité.

---

<sup>9</sup> Parti conservateur du Canada. « Prestations de maternité et prestations parentales pour les travailleurs autonomes. » *Le leadership pour le Canada*. 15 septembre 2008.

<sup>10</sup> Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. « Le mandat du comité de travail sur l'assurance-emploi préoccupe les PME. » *Communiqué de presse*. 17 janvier 2009.

La récession va exacerber les pressions financières sur le régime d'AE. En effet, on s'attend à ce que les mesures du budget de 2009 visant à accroître les prestations et la formation offertes par le truchement de l'AE, conjuguées au gel des prestations pour deux ans (2009 et 2010), placent la caisse de l'AE en position déficitaire. TD Economics estime que la caisse aura enregistré des déficits cumulatifs de 19 milliards de dollars durant la période 2009-2012. Par conséquent, on devra porter le taux de cotisation des employés de 1,73 \$ par tranche de 100 \$ en 2009-2010 à 1,88 \$ en 2011 et à 2,03 \$ en 2012 (et pour les employeurs, de 2,42 \$ en 2009-2010 à 2,63 \$ en 2011 et à 2,84 \$ en 2012)<sup>11</sup>.

La Chambre de commerce du Canada recommande que la formule d'établissement des taux soit modifiée afin d'équilibrer la caisse d'AE pendant un cycle économique maximum de dix ans. Ainsi, le déficit estimatif de 19 milliards de dollars pourrait être récupéré en maintenant un taux de cotisation de 1,95 \$ pour les employés (et de 2,73 \$ pour les employeurs) jusqu'en 2019<sup>12</sup>. Le lissage des hausses de cotisation durant le cycle économique accroîtrait la stabilité et rendrait les coûts plus acceptables pour les employeurs et les employés.

## **Régler les problèmes structurels à plus long terme**

### ***Promouvoir l'équité et l'efficacité du régime fiscal***

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises (1997) et l'OCDE (2004) ont recommandé que le gouvernement fédéral conçoive et mette en œuvre un système de fixation de taux particuliers pour les employeurs. Les entreprises qui licencient moins de travailleurs paieraient des cotisations moins élevées. Ce système rendrait le régime d'AE plus efficace et favorable à la création d'emplois et à la stabilité, réduisant ainsi le taux de chômage à moyen terme. À l'heure actuelle, en l'absence de fixation de taux particuliers, l'AE frappe d'un impôt les entreprises qui minimisent les licenciements (notamment en diminuant la production et en ayant recours aux ententes de travail partagé) et subventionne celles qui ont souvent recours aux mises à pied. En décourageant l'utilisation de l'AE comme un supplément au revenu récurrent, un système de fixation de taux particuliers pour les employeurs contribuerait à promouvoir l'emploi et la croissance et accroîtrait l'équité.

La Chambre de commerce du Canada recommande que le gouvernement fédéral mette graduellement en œuvre un système de fixation de taux particuliers pour les employeurs.

Il faut également se pencher sur la différence entre le taux de cotisation payé par les employeurs et les employés (les employeurs paient 1,4 fois le taux payé par les employés, soit 58,2 % des cotisations d'AE). Cela représente un montant très élevé pour les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises<sup>13</sup>. On justifie cette différence en disant que les employeurs prenant essentiellement toutes les décisions concernant les mises à pied, ils devraient assumer une plus grande part totale des coûts

---

<sup>11</sup> TD Bank Financial Group. « Is Canada's Employment Insurance Program Adequate? » TD Economics. 30 avril 2009.

<sup>12</sup> Idem

<sup>13</sup> Durant l'exercice 2008-2009, les cotisations des employeurs ont atteint près de 10 milliards de dollars. Les entreprises engagent donc de gros capitaux dans le régime d'AE et exigent de participer à l'établissement de sa structure.

du programme. Ces dernières années, cependant, des prestations d'AE n'ayant aucun rapport avec les mises à pied (par exemple le congé parental) ont contribué à la hausse des coûts du programme. L'imposition de coûts plus élevés aux employeurs est difficile à justifier. Le gouvernement fédéral doit graduellement ramener le taux de cotisation de l'employeur à un niveau égal à celui des employés.

Enfin, si les paiements des employés excèdent le plafond de cotisation, on leur remet la différence entre les sommes qu'ils ont versées et le plafond de cotisation annuel au moment où ils produisent leur déclaration annuelle. Les employeurs ne bénéficient pas du même traitement. Par exemple, même si un employé a cotisé le montant maximal dans un emploi antérieur auprès d'un ancien employeur au cours d'une année donnée, son employeur actuel doit cotiser selon le salaire actuel, et non l'ancien salaire, versé à l'employé cette année-là. 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. Étant donné que les cotisations à l'AE constituent un obstacle à la création d'emplois, la Chambre de commerce du Canada croit que le gouvernement fédéral doit immédiatement mettre en oeuvre un système permettant de rembourser le trop-payé des employeurs.

### ***Accroître la responsabilisation et la transparence***

L'objectif initial du régime d'AE était de fournir aux travailleurs un régime d'assurance pour les périodes de chômage temporaire et non intentionnel. Au cours des trois dernières décennies, cependant, les aspects du régime reliés aux programmes sociaux et les dépenses associées à la formation ont pris plus d'importance. En 2008, par exemple, les travailleurs touchant des prestations régulières représentaient environ 65 % des prestataires. Les personnes recevant des prestations de maladie, de maternité, de pêche, de travail partagé, d'adoption, des prestations parentales et des subventions de formation représentaient environ 35 %<sup>14</sup>.

Étant donné que le programme d'AE a servi à appuyer les dépenses publiques dans divers secteurs totalement étrangers à l'objectif initial du programme d'AE, les cotisations d'AE ont été maintenues à un niveau inutilement élevé. En d'autres termes, le seuil de rentabilité (c.-à-d. le niveau auquel les cotisations recueillies égalent le montant nécessaire au financement des prestations versées au titre du programme annuellement) a été artificiellement haussé.

La Chambre de commerce du Canada recommande que le gouvernement favorise d'autres réductions des taux de cotisation en exploitant le programme d'AE comme un véritable régime d'assurance, c'est-à-dire un programme qui fournit un soutien du revenu aux personnes admissibles durant les périodes de chômage non intentionnel. Les aspects du régime reliés aux programmes sociaux devraient faire partie des dépenses de programmes générales. Une réduction du taux de cotisation à l'AE des employeurs et des employés diminuerait les coûts salariaux réels des employeurs, les encourageant ainsi à embaucher, et augmenterait le revenu réel des employés. Elle mettrait en place des incitations à accroître la productivité.

---

<sup>14</sup> Statistique Canada. « Nombre de bénéficiaires d'assurance-emploi selon le genre de prestations de revenu. » CANSIM tableau 276-0001.

Des progrès ont été réalisés en ce qui a trait au retrait des aspects du régime d'AE reliés aux programmes sociaux de la structure des prestations régulières. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le gouvernement du Québec est responsable du versement des prestations de maternité, de paternité, parentales et d'adoption pour les résidents du Québec dans le cadre du programme du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) dont les contribuables assument les frais. Le RQAP a remplacé les prestations de maternité et parentales antérieurement fournies aux Québécois admissibles au titre du régime d'AE. Les cotisations d'AE des employeurs et des employés du Québec ont été réduites parce que les résidents du Québec ne reçoivent plus de prestations de maternité et parentales dans le cadre du régime d'AE. Il s'ensuit une plus grande transparence au regard des charges sociales recueillies pour financer le programme de programme de congé parental de la province et le programme d'assurance-emploi du gouvernement fédéral.

## En résumé

Le régime d'AE est un important stabilisateur économique – il mène à une hausse automatique des paiements (c'est à dire sans démarche politique explicite du gouvernement) – qui limite la gravité des récessions. Dans le budget de 2009, le gouvernement a prévu des stimulants budgétaires sous forme d'un prolongement temporaire des prestations de cinq semaines et d'un gel des cotisations d'AE. La Chambre de commerce du Canada accueille favorablement ces mesures, mais elle croit que le gouvernement doit également restructurer fondamentalement le régime d'AE du Canada afin de régler les problèmes à court terme et d'atteindre les objectifs à plus long terme, à savoir accroître l'équité du régime, inciter les entreprises à réduire les licenciements, encourager le réemploi, promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre et éviter que les coûts du régime n'entravent l'activité économique et la création d'emplois.

Plus précisément, la Chambre de commerce du Canada recommande que le gouvernement fédéral :

1. Égalise immédiatement et en permanence l'accès aux prestations dans les régions économiques où le taux de chômage atteint 10 % ou moins et, pour ce, ramène les normes d'admissibilité actuelles (de 560 à 700 heures) au plancher inférieur de 560 heures. Normalise la durée des prestations en fonction du plancher de 560 heures. Dans deux ou trois ans, réduise graduellement les prestations à l'échelle du pays pour accroître l'égalité régionale du régime tout en offrant des incitations au travail et à la création d'emplois à plus long terme.
2. Évite de mettre en œuvre une norme d'admissibilité nationale de 360 heures ou de 420 heures). Un seuil d'admissibilité peu élevé aurait des retombées négatives graves pour le marché du travail canadien.
3. Évite de porter le taux de remplacement de 55 % du revenu assurable à 60 % ou à 70 %. Non seulement cette mesure exercerait d'énormes pressions sur le régime d'AE, mais elle découragerait les travailleurs sans emploi de chercher rapidement un nouvel emploi.
4. Évite d'éliminer les deux semaines d'attente, car elle accroît l'efficacité du régime d'AE.

5. Modifie la formule d'établissement des taux afin d'équilibrer la caisse d'AE pendant un cycle économique maximum de dix ans plutôt qu'annuellement. Cette mesure favorisera le lissage des hausses de cotisation au profit des employeurs et des employés.
6. Mette graduellement en œuvre un système de fixation de taux particuliers pour les employeurs; ramène graduellement le taux de cotisation de l'employeur au niveau de celui des employés; et établit immédiatement un système permettant de rembourser le trop-payé des employeurs. Ces mesures ont pour but de promouvoir l'équité et d'accroître l'efficacité du régime fiscal.
7. Exploite le programme d'AE comme un véritable régime d'assurance, c'est-à-dire un programme qui fournit un soutien du revenu aux personnes admissibles durant les périodes de chômage non intentionnel. Retire les aspects du régime reliés aux programmes sociaux de la structure régulière des cotisations et les finance à même les recettes générales.
8. Détermine si l'élargissement de l'accès aux prestations de l'AE aux travailleurs autonomes est une politique gouvernementale judicieuse. À première vue, cette idée semble contredire l'intention originale du régime parce que les travailleurs autonomes peuvent décider eux-mêmes s'ils acceptent du travail et créer les conditions nécessaires au chômage.

Si elles étaient entièrement mises en œuvre, les propositions de la Chambre de commerce du Canada rationaliseraient le régime d'AE, raviveraient son rôle de protection et diminueraient les coûts salariaux généraux. La compétitivité de notre nation et des entreprises canadiennes serait renforcée.

*Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec :*

*Tina Kremmidas, économiste en chef / tkremmidas@chamber.ca / 416 868-6415, poste 222.*