



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

RENFORCER LE MÉCANISME DE FIXATION DU TAUX DE COTISATION D'ASSURANCE-EMPLOI

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

Le président

Dean Allison, député

JUIN 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

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

RENFORCER LE MÉCANISME DE FIXATION DU TAUX DE COTISATION D'ASSURANCE-EMPLOI

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

Le président

Dean Allison, député

JUIN 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

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

PRÉSIDENT

Dean Allison

VICE-PRÉSIDENTS

Yves Lessard

Michael Savage

MEMBRES

France Bonsant

Gord Brown

Rodger Cuzner

Ruby Dhalla

Jacques Gourde

Mike Lake

Tony Martin

L'hon. Judy Sgro

Lynne Yelich

GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Maziade

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Chantal Collin

Kevin B. Kerr

Jennifer Paul

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

a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la question de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada et présente ses conclusions et recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
LE PROJET DE RÉFORME DU MÉCANISME DE FIXATION DU TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI.....	3
L'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada	3
La réserve.....	5
Fixation du taux de cotisation.....	6
LES TÉMOIGNAGES.....	9
Mandat et pouvoirs de l'Office	9
Représentativité de l'Office	11
Indépendance de l'Office	13
Coûts d'administration	15
La réserve et le caractère procyclique du mécanisme.....	15
Avances au Compte d'assurance-emploi.....	19
CONCLUSION	23
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	25
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	27
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	29
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	31
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	33
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	37
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	41

INTRODUCTION

En juin 2005, au terme d'une longue période pendant laquelle les employeurs et les travailleurs ont versé des cotisations excédentaires au régime d'assurance-emploi (AE), un nouveau mécanisme de fixation du taux de cotisation a été instauré. Ce nouveau mécanisme respecte les principes énoncés dans les budgets de 2003, 2004 et 2005¹, mais il continue d'être critiqué, surtout parce qu'il fixe le taux de façon prospective pour une seule année et que rien ne permet aux cotisants de tirer pleinement parti des recettes qui dépassent les sommes requises pour financer le régime.

Dans le discours du Trône du 16 octobre 2007, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de prendre des mesures pour améliorer la gouvernance et la gestion du Compte d'assurance-emploi. Ces mesures figurent dans la partie 7 du projet de loi C-50, Loi d'exécution du budget de 2008².

Le 1^{er} avril 2008, le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes a décidé qu'il allait tenir plusieurs réunions « à propos de l'intention du gouvernement du Canada de créer une société d'État ayant pour mandat d'administrer la caisse de l'assurance-emploi et [...] convoque[r] au besoin des témoins pour évaluer les répercussions du transfert de l'administration de l'assurance-emploi de Ressources humaines et Développement social Canada à une société d'État »³.

Le Comité a tenu des audiences sur cette question entre le 1^{er} et le 27 mai 2008. Des représentants des employeurs et des travailleurs et d'autres personnes intéressées par le régime d'AE y ont présenté leur point de vue sur le projet du gouvernement de créer l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, d'établir une « réserve » gérée par l'Office, de modifier le mécanisme de fixation du taux de cotisation et d'aborder d'autres points relatifs à l'AE.

1 Ces principes étaient les suivants : 1) l'établissement du taux de cotisation devrait être transparent; 2) le taux de cotisation devrait être établi à partir de conseils d'experts indépendants; 3) les recettes prévues au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du régime; 4) l'établissement du taux de cotisation devrait atténuer l'effet sur le cycle conjoncturel; et 5) le taux de cotisation devrait être relativement stable au fil du temps (voir : ministère des Finances, *Le Plan budgétaire de 2003*, 18 février 2003, p. 207 et 208, <http://www.fin.gc.ca/budget03/pdf/bp2003f.pdf>).

2 Voir : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3365116&Mode=1&Language=F>.

3 Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées (ci-après désigné comme *Témoignages*), *Témoignages*, 2^e session, 39^e législature, réunion n^o 20, 1^{er} avril 2008, 1015, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=13190&SourceId=233085&SwitchLanguage=1>.

Le présent rapport s'ouvre sur un aperçu du projet gouvernemental consistant à renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation. Suit un examen des principales préoccupations soulevées par les témoins au cours des audiences et concernant entre autres le mandat, l'indépendance, la représentativité et les coûts de l'Office; la réserve envisagée; et la nécessité d'apporter des précisions dans certains passages du projet de loi.

LE PROJET DE RÉFORME DU MÉCANISME DE FIXATION DU TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Le projet de réforme du mécanisme de fixation du taux de cotisation repose sur la création d'une nouvelle société d'État, l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (ci-après désigné comme l'Office). Cet organisme serait chargé :

- de gérer une réserve;
- de fixer le taux de cotisation chaque année pour l'année à venir, de façon que le montant des cotisations perçues soit suffisant pour couvrir les coûts du régime d'AE, que la réserve se maintienne au niveau prévu par la loi et que soient remboursées les avances prélevées sur le Trésor dans le cas où la réserve ne suffit pas à couvrir les coûts du régime.

L'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada

L'Office ferait partie des sociétés d'État mères inscrites à la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aurait son siège dans la région de la capitale nationale. Son mandat et ses pouvoirs (examinés plus en détail dans la section suivante du présent rapport) sont énoncés aux articles 4 et 5 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*. L'Office aurait seulement pour mandat de fixer le taux de cotisation en vertu de l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, de maintenir et de gérer une « réserve » (dont il sera aussi question dans la section suivante du rapport) et de gérer les sommes qui lui sont versées en application de l'article 77.1 de la *Loi sur l'assurance-emploi* (paiements provisoires ou finals versés à l'Office ou par l'Office). Il ne pourrait emprunter de l'argent qu'au gouvernement fédéral.

Le conseil d'administration de l'Office serait composé de sept membres, dont le président. Chaque administrateur serait nommé par le gouverneur en conseil à titre inamovible pour un mandat d'au plus quatre ans. Les administrateurs pourraient être reconduits dans leurs fonctions. Ils seraient choisis d'après une liste de candidats que proposerait un comité de sélection composé d'un président, nommé par le ministre des Ressources humaines et du Développement social (ci-après le Ministre), et des commissaires de la Commission de l'assurance-emploi du Canada qui représentent les employeurs et les travailleurs.

Après avoir consulté le Ministre, le conseil d'administration nommerait le président de l'Office (qui ne peut être un des administrateurs), qui assurerait la gestion des affaires courantes de l'Office. Il nommerait également un *Fellow* de l'Institut canadien des actuaires

à titre d'actuaire en chef de l'Office. L'actuaire en chef aurait principalement pour fonction de fixer le taux de cotisation estimatif (au plus tard le 31 octobre de chaque année) pour l'année suivante conformément à l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et d'établir la juste valeur marchande estimative de la « réserve » à la fin de l'année suivante.

Le conseil d'administration établirait trois comités : un comité de vérification, un comité de placements et un comité des ressources humaines. Entre autres tâches, le comité de vérification veillerait à ce que la direction de l'Office mette en place et applique les mécanismes appropriés de contrôle interne et examine tous les placements et opérations susceptibles de nuire au rendement sur le capital investi que le vérificateur ou un dirigeant porterait à son attention⁴. Le comité de placements devrait, entre autres, approuver les contrats des gestionnaires de placements engagés par l'Office avec tous pouvoirs en matière de placement⁵. Quant au comité des ressources humaines, il serait notamment chargé d'approuver les candidatures aux postes de cadres relevant directement du président de l'Office ainsi que d'élaborer et de recommander des critères de sélection pour le poste d'actuaire en chef⁶.

Sous réserve des règlements, l'Office serait tenu de se conformer aux principes, normes et méthodes en matière de placement que le conseil d'administration établirait sur le modèle de ceux qu'une personne prudente mettrait en œuvre lorsqu'elle se charge du bien d'autrui⁷. L'exercice de l'Office correspondrait à la période commençant le 1^{er} avril et se terminant le 31 mars de l'année civile suivante (il est à noter que le taux de cotisation est fixé pour une année civile).

L'Office veillerait à faire tenir des documents comptables et un registre des placements, à faire réaliser des vérifications internes et à faire présenter des états financiers trimestriels et annuels. Ces états présenteraient, entre autres, un état des placements de portefeuille et un état des modifications de l'actif net pour l'exercice.

4 Voir le projet de loi C-50, Loi d'exécution du budget 2008, p. 105.

5 *Ibid.*, p. 106 et 107.

6 *Ibid.*, p. 107.

7 D'après l'article 36 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance emploi du Canada*, le gouverneur en conseil, sur recommandation conjointe du ministre des Ressources humaines et du Développement social et du ministre des Finances, peut prendre des règlements relativement aux placements que l'Office peut faire et aux restrictions s'appliquant à l'Office dans le cadre de ses placements.

L'Office ferait aussi établir chaque année un rapport de vérification, et le Ministre demanderait un examen spécial au moins tous les cinq ans⁸.

L'Office serait tenu d'établir un rapport annuel (dans les 90 jours qui suivent la fin de chaque exercice) et de le faire parvenir au Ministre et au président du Conseil du Trésor. Ce rapport contiendrait notamment les états financiers requis pour l'exercice, le rapport annuel de vérification et un énoncé des objectifs de l'Office pour l'exercice précisant dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

Le jour où l'Office fixerait le taux de cotisation, il devrait rendre public un rapport présentant une analyse détaillée à l'appui de ce taux, y compris les renseignements communiqués au conseil d'administration en vertu du paragraphe 14(3) de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* et les renseignements communiqués à l'Office par le Ministre en application du nouveau paragraphe 66.1(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

La réserve

Comme indiqué plus haut, l'Office serait responsable de la gestion d'une réserve. Il y a lieu de signaler que le libellé du projet de loi relatif à la création de cette réserve donne une impression de choix plutôt que d'obligation : « À la demande du ministre des Finances, peut être payée à l'Office, sur le Trésor, une somme de deux milliards de dollars⁹. » La réserve correspondrait à l'actif financier de l'Office moins son passif financier.

D'après le nouveau paragraphe 66(5) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, cette réserve serait en réalité plafonnée à deux milliards de dollars et indexée annuellement à compter de 2009, de façon composée, en conformité avec les règlements¹⁰. Le taux de cotisation que l'Office fixerait pour l'année suivante devrait entre autres respecter ce plafond.

La nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* impose des restrictions sur les types de banques et de comptes bancaires que l'Office pourrait utiliser aux fins de gestion de la réserve. L'Office ne pourrait avoir de comptes bancaires qu'auprès de banques figurant à l'annexe I de la *Loi sur les banques*. Le

8 L'article 121 du projet de loi C-50 (voir le paragraphe 3(7) de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*) cite plusieurs articles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui ne s'appliquent pas à l'Office. Comme il ne fait pas mention de l'article 134 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il semble que le vérificateur général serait le vérificateur de l'Office ou, à tout le moins, un covérificateur.

9 En général, l'emploi de l'indicatif présent sans l'auxiliaire « pouvoir » dénote une obligation. Voir l'article 128 du projet de loi C-50, *Loi d'exécution du budget 2008*, p. 119.

10 *Ibid.*, article 127, p. 115 et 116.

gouverneur en conseil pourrait cependant, sur recommandation du ministre des Finances, préciser les types de comptes bancaires que l'Office peut avoir et les institutions financières auprès desquelles il peut avoir ces comptes¹¹.

Sous réserve des règlements, l'Office serait tenu de se conformer aux principes, normes et méthodes en matière de placement que le conseil d'administration établit sur le modèle de ceux qu'une personne prudente mettrait en œuvre lorsqu'elle se charge du bien d'autrui. En outre, selon l'article 24 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*, les gestionnaires de placements devraient effectuer leurs placements pour l'Office en se conformant aux dispositions de cette Loi ainsi qu'aux principes, normes et méthodes de l'Office en matière de placement¹².

Fixation du taux de cotisation

Pour chaque année, l'Office fixerait le taux de cotisation de sorte que le montant des cotisations à verser soit juste suffisant pour couvrir les paiements à faire au cours de l'année en question au titre du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ainsi que pour rembourser toute avance devant l'être conformément au paragraphe 80(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* au cours de cette même année et qu'à la fin de celle-ci, la juste valeur marchande estimative de sa réserve soit égale à la somme, indexée à compter de 2009, de deux milliards de dollars qui peut être payée à l'Office, comme indiqué plus haut. L'Office fixerait le taux de cotisation de l'année suivante au plus tard le 14 novembre de l'année en cours¹³.

L'Office devrait prendre en considération une multitude de facteurs et de données pour l'établissement du taux de cotisation. Il devrait, par exemple, tenir compte des renseignements communiqués par le Ministre (p. ex. les changements, annoncés par le Ministre au plus tard le 30 septembre d'une année, dans les sommes à verser en vertu des alinéas 77(1)a), b) et c) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et les frais estimatifs liés à l'administration du régime d'AE); des renseignements communiqués par le ministre des Finances (p. ex. les plus récentes données estimatives liées aux variables économiques utiles pour le calcul du taux de cotisation et les sommes estimatives créditées au Compte d'assurance-emploi en vertu des articles 73 à 75 de la *Loi sur l'assurance-emploi*); de la

11 *Ibid.*, p. 107 et 108.

12 *Ibid.*, p. 107.

13 De plus, l'article 132 du projet de loi C-50 précise que la Commission de l'assurance-emploi du Canada peut demander à l'Office de calculer le maximum de la rémunération annuelle assurable (article 4 de la *Loi sur l'assurance-emploi*) et la réduction de la cotisation patronale associée aux régimes d'assurance-salaire (article 69 de la Loi).

différence entre la somme à porter au crédit et celle à porter au débit du Compte d'assurance-emploi¹⁴; et les revenus d'investissement de l'Office. L'Office ne serait pas habilité à prendre en considération le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi au moment de fixer le taux pour une année, particularité du mécanisme qui a été critiquée pendant les audiences.

L'Office ne serait pas autorisé à fixer au cours d'une année un taux de cotisation supérieur ou inférieur de plus de 0,15 p. 100 (c.-à-d. 15 cents par tranche de 100 \$ de rémunération assurable) au taux de l'année précédente. Cependant, d'après les nouveaux paragraphes 66(8) et 66.3(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouverneur en conseil pourrait modifier le pourcentage maximal de variation du taux de cotisation s'il estimait que cette mesure est dans l'intérêt public. Cette règle diffère des dispositions de la Loi actuelle qui limitent le taux fixé par le gouverneur en conseil à une variation annuelle de 0,15 cents par tranche de 100 \$ de rémunération assurable.

Si les sommes portées au crédit du Compte d'assurance-emploi après le 31 décembre 2008 et le montant de la réserve de l'Office étaient insuffisants pour payer les sommes pouvant être portées au débit du Compte, le ministre des Finances pourrait, à la demande du Ministre, autoriser une avance du Trésor au Compte d'assurance-emploi. L'avance serait remboursée dans les délais et selon les modalités établis par le ministre des Finances.

14 En vertu de l'article 130 du projet de loi C-50, le ministre des Finances estime, au plus tard le 30 septembre de chaque année, la somme à porter au crédit du Compte d'assurance-emploi au titre des articles 73 à 75 de la *Loi sur l'assurance-emploi* au cours de l'année en cause et la somme à porter au débit du Compte au titre des paragraphes 77(1) et 80(3) (soit le remboursement des avances plus les intérêts). Si la somme portée au crédit était supérieure à la somme portée au débit, un paiement provisoire correspondant à la différence serait versé à l'Office au plus tard le 31 octobre de l'année en cours, et cette somme serait portée au débit du Compte d'assurance-emploi. L'inverse (c.-à-d. paiement au Trésor) se produirait si la somme estimative portée au crédit du Compte d'assurance-emploi était inférieure à celle portée au débit. Le paiement final nécessaire pour concilier le montant du paiement provisoire serait versé au plus tard le 31 mars de la deuxième année suivant l'année où le paiement provisoire a été versé. Cette disposition habilite également le gouverneur en conseil à prendre des règlements sur recommandation du ministre des Finances concernant, entre autres, la méthode de détermination du paiement final et la méthode de calcul des intérêts, le cas échéant.

LES TÉMOIGNAGES

La grande majorité des témoins entendus par le Comité ont indiqué que le projet gouvernemental consistant à renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation était un pas dans la bonne direction. Toutefois, de nombreux témoins ont soulevé un ou plusieurs points préoccupants sur le projet et ont proposé des moyens de l'améliorer. Ces points sont abordés ci-dessous.

De nombreux témoins ont dit également qu'il faudrait, pour réformer le régime d'AE, faire beaucoup plus que renforcer le mécanisme de fixation. Dans cette optique, des représentants des travailleurs ont préconisé des changements dans la protection du régime et l'admissibilité aux prestations, tandis que des représentants des employeurs ont plaidé en faveur d'autres améliorations dans le financement du régime et sa capacité de remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Le Comité a traité ces questions dans de récents rapports¹⁵.

Mandat et pouvoirs de l'Office

Certains témoins se sont dits préoccupés par la portée du mandat et des pouvoirs de l'Office, énoncés clairement aux articles 4 et 5 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*. Lorsqu'il a témoigné le 29 avril et le 27 mai 2008, le ministre des Ressources humaines et du Développement social a bien précisé au Comité que l'Office n'a pas le pouvoir d'établir la politique en matière d'AE et que le gouvernement fédéral conserve la responsabilité exclusive de concevoir et de mettre en œuvre le régime d'AE.

La Loi d'exécution du budget prévoit la création de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, dont le mandat sera de mettre en œuvre un nouveau mécanisme de fixation des taux de cotisation à l'assurance-emploi visant à faire en sorte que les recettes et les dépenses s'équilibrent au fil du temps. L'Office sera également chargé de gérer un nouveau compte bancaire, distinct de celui réservé aux recettes générales du gouvernement, au sein duquel tout excédent en matière de cotisations d'assurance-emploi pour une année donnée sera conservé et investi jusqu'à son utilisation en vue de réduire les taux de cotisation pour les années suivantes. Le gouvernement du Canada s'est engagé à fournir deux milliards de dollars afin de créer une véritable réserve en espèces, qui sera administrée par l'Office. Bien entendu, le gouvernement du Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

15 Chambre des communes, Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi*, février 2005, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/huma/reports/rp1624652/humarp03/humarp03-f.pdf>; et Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, *Employabilité au Canada : Préparer l'avenir*, avril 2008, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/392/huma/reports/rp3369345/humarp03/humarp03-f.pdf>.

continueront d'avoir l'entière responsabilité d'exécuter le programme et de verser des prestations d'assurance-emploi, notamment de définir les conditions d'admissibilité et les niveaux de prestations¹⁶.

L'honorable Monte Solberg
Ministre des Ressources humaines et du Développement social

Selon le paragraphe 5(2) de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*, l'Office « ne peut exercer, directement ou indirectement, ni pouvoirs ni activités incompatibles avec sa mission, notamment ceux se rapportant aux prestations ou aux sommes payées au titre du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ou à la conception ou à la mise en œuvre des programmes d'assurance-emploi [...] ». Malgré ces restrictions apparemment claires apportées aux pouvoirs de l'Office, certains témoins voulaient une meilleure garantie que l'organisme ne ferait pas d'analyses ou de recommandations concernant la politique d'AE ou l'exécution du régime. D'autres craignaient que l'influence possible de l'Office puisse nuire au niveau et au type de soutien financier dans l'éventualité où l'organisme aurait du mal à atteindre ses objectifs concernant la fixation du taux de cotisation. Une petite minorité de témoins estimaient que le mandat de l'Office était trop restreint.

[...] le mandat du nouvel office [devrait être] très étroit, limité au financement du programme et à la gestion du fonds d'investissement [...] Selon nous, tous les éléments fondamentaux de la conception du programme – qui est admissible et pendant combien de temps, comment les cotisations sont réparties entre les employeurs et les travailleurs – devraient être établis par le ministre des Ressources humaines et du Développement social. Je ne crois pas que le gouvernement ait l'intention d'apporter des modifications à cet égard, mais, selon nous, il faudrait que le projet de loi dise les choses clairement. La création du nouvel office soulève des questions au sujet de sa responsabilité envers le Parlement et de sa fonction. Il me semble extrêmement important de définir son mandat avec beaucoup de précision¹⁷.

M. Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

Comme je viens de le mentionner, malgré le titre pompeux du projet de loi, l'office n'assurera pas de financement. Son mandat est très limité : il ne s'occupera que de la fixation des cotisations et de la gestion de la réserve. En dernier ressort, le gouvernement sera responsable des niveaux de prestations [...] Ce projet de loi comporte un certain nombre d'effets pervers. L'office ne peut intervenir directement ou indirectement relativement à la couverture du régime. Il est prévu explicitement dans la loi que l'office ne doit pas aborder cette question¹⁸.

M. Georges Campeau
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi

16 *Témoignages*, réunion n° 26, 29 avril 2008, 0910.

17 *Témoignages*, réunion n° 29, 8 mai 2008, 0910.

18 *Ibid.*, 0920.

Une question a été soulevée dans un autre comité au sujet de la composition et du mandat de l'office : dans quelle mesure devrait-il avoir la capacité de mener des analyses indépendantes? Selon nous, il devrait avoir ce mandat. Il ne devrait pas être limité au seul établissement du taux. Il devrait pouvoir aussi faire des analyses et conseiller le gouvernement¹⁹.

M. David Stewart-Patterson
Conseil canadien des chefs d'entreprise

La plupart des membres du Comité estiment que les dispositions du projet de loi sur le mandat et les pouvoirs de l'Office sont claires, mais ils comprennent que certains groupes et citoyens veulent la garantie expresse que le mandat et les pouvoirs se limiteront exclusivement à la fixation du taux et à la gestion de la réserve. De plus, le Comité croit que Ressources humaines et Développement social Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada ont déjà une bonne capacité d'élaboration de la politique d'AE. Il n'y a donc pas de raison valable de confier cette fonction à l'Office. Il importe aussi de mentionner que le Parlement décide des politiques qui seront mises en œuvre.

Le Comité suggère que, si le texte de loi ne précise pas davantage le mandat et les pouvoirs de l'Office, des précisions à ce sujet soient au moins données dans le rapport annuel que l'Office serait tenu d'établir conformément à l'article 34 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*.

Recommandation 1

Le Comité recommande que la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* soit amendée de façon à préciser que l'Office n'est pas autorisé à faire des analyses ou des recommandations pour le gouvernement fédéral concernant la politique d'assurance-emploi, notamment les prestations, et l'exécution du régime d'assurance-emploi.

Représentativité de l'Office

Plusieurs témoins, surtout des représentants de travailleurs, ont signalé que le projet de loi n'exige pas que les travailleurs et les employeurs soient représentés également au conseil d'administration de l'Office. À leurs yeux, il s'agit d'une importante lacune dans la structure de gouvernance de l'Office, car le régime d'AE est financé exclusivement par les travailleurs et leurs employeurs.

19 *Témoignages*, réunion n° 31, 15 mai 2008, 0945.

Il faudrait que le conseil d'administration soit indépendant et ait un certain paritarisme. Pour cela, il faut que les employeurs et les employés y soient représentés²⁰.

M. Michel Kelly-Gagnon
Conseil du patronat du Québec

Cependant, le projet de loi ne mentionne pas que le conseil d'administration doit être représentatif des cotisants. Faut-il rappeler que le programme est exclusivement financé par les cotisations des employeurs et les cotisations des travailleurs? À ce titre, ils doivent avoir un mot à dire dans la gestion du compte d'assurance-emploi. Le projet de loi C-50 doit donc être amendé afin de garantir une représentation équitable des cotisants au régime dans la structure de gouvernance. Nous demandons que le conseil d'administration soit composé d'un nombre suffisamment large, fixe et égal de représentants des associations d'employeurs et de représentants des associations syndicales²¹ [...]

M. René Roy
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Si on n'a pas tous les outils, s'il n'y a pas des représentants des employeurs et des travailleurs assis à la table du conseil d'administration pour déterminer les besoins, cela pose problème. Dans ce sens, cette caisse est trop imparfaite pour qu'on l'approuve telle quelle²².

M. Claude Faucher
Centrale des syndicats démocratiques

Nous souhaitons un office dont la composition soit stable, si possible. Nous voudrions un office non partisan, dont les membres ont des compétences. Je voudrais qu'un comité s'entende sur les nominations. Officieusement, on a dit que le comité de nomination serait la Commission de l'assurance-emploi, mais je ne crois pas que la loi le dise en toutes lettres. Je voudrais qu'elle le fasse. De la sorte, les employeurs et les employés auraient plus d'influence. On ne s'en remettrait pas seulement au parti politique au pouvoir²³.

M. Garth Whyte
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

La *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* ne dit rien sur la représentation des travailleurs et des employeurs au conseil d'administration, mais elle exige que le conseil soit choisi à partir d'une liste établie par un comité de sélection. Ce comité de sélection se composerait d'un président (nommé par le Ministre), du commissaire de l'AE représentant les travailleurs et du commissaire de l'AE représentant les employeurs. Il importe de signaler que, même si la nouvelle loi n'exige aucune

20 *Témoignages*, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0935.

21 *Témoignages*, réunion n° 29, 8 mai 2008, 0935.

22 *Ibid.*, 1020.

23 *Témoignages*, réunion n° 31, 15 mai 2008, 0950.

qualification précise de la part des membres du conseil d'administration, le comité de sélection devrait prendre en compte l'utilité d'avoir suffisamment d'administrateurs ayant des compétences manifestes dans le secteur des finances ou une expérience de travail pertinente pour que le conseil puisse s'acquitter de son mandat. Étant donné que le conseil d'administration se composerait de sept administrateurs, le Comité croit que cette exigence peut être remplie et faire en sorte que les cotisants au régime soient justement représentés.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* de façon à exiger que le conseil d'administration de l'Office compte deux administrateurs qui représentent les travailleurs et deux administrateurs qui représentent les employeurs.

Indépendance de l'Office

Des représentants de Finances Canada et de Ressources humaines et Développement social Canada ont assuré au Comité que l'Office serait indépendant et garderait ses distances vis-à-vis du gouvernement fédéral.

Ces modifications s'inscrivent dans le cadre des mesures prises par le gouvernement en vue de respecter son engagement vis-à-vis de l'amélioration de la gestion et de la gouvernance du Compte de l'assurance-emploi. En tant que petite société d'État indépendante du gouvernement, l'OFAEC s'assurera que les cotisations d'assurance-emploi sont utilisées exclusivement aux fins du régime d'assurance-emploi²⁴.

M. Louis Beauséjour
Ressources humaines et Développement social Canada

De façon générale, le Comité pense que l'Office donne l'impression d'être plus indépendant du gouvernement que la Commission de l'assurance-emploi, mais une partie de ses membres estiment que le mécanisme de fixation des taux de l'Office est, dans certains cas, moins indépendant du gouvernement que le mécanisme actuel. Cette opinion a aussi été exprimée pendant les audiences, des témoins ayant fait observer que l'Office pourrait être influencé inconsiderément par l'obligation d'utiliser des renseignements précis de sources précises pour fixer le taux de cotisation estimatif de l'année suivante.

24 *Témoignages*, réunion n° 27, 1^{er} mai 2008, 0905.

Le projet de loi réserve un rôle extrêmement fort au ministère des Finances, désormais, même à l'égard de ce nouveau fonds, de cette nouvelle commission dite indépendante. Ce que fait l'office? Les hypothèses économiques dont il peut tenir compte pour établir le taux de cotisation sont celles qui viennent du ministère des Finances. Il ne peut pas vraiment juger en toute indépendance de notre situation économique²⁵.

M. Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

Les actuaires du Canada sont d'avis que l'actuaire en chef et l'Office doivent être libres de choisir et d'évaluer les variables économiques provenant de diverses sources afin d'établir les niveaux de cotisations adéquats. À notre avis, ces restrictions sont entièrement incompatibles avec la pratique actuarielle reconnue et vont à l'encontre de la promesse d'« indépendance » avancée par le ministre des Finances dans le budget du 26 février²⁶.

Institut canadien des actuaires

En plus d'obliger l'Office à utiliser les plus récentes prévisions économiques communiquées par le ministre des Finances pour la fixation du taux de cotisation estimatif de l'année suivante, la nouvelle loi l'obligerait à se servir des estimations modifiées fournies par le ministre des Ressources humaines et du Développement social dans le cas où celui-ci a annoncé, au plus tard le 30 septembre, la variation estimative des sommes à verser au cours de l'année suivante en vertu des alinéas 77(1)a), b) ou c) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le Comité constate que l'estimation des frais à verser relève actuellement de l'actuaire en chef.

Les dispositions qui limitent sans doute le plus l'indépendance de l'Office dans la fixation du taux de cotisation sont les nouveaux alinéas 66.1(2)b) et 66.2(2)b) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Ces deux alinéas habiliteraient le gouverneur en conseil à préciser, par règlement, lesquels des renseignements visés aux paragraphes 66.1(1) et 66.2(1) lient l'Office pour la fixation du taux de l'année suivante. Il n'y a pas de disposition de la sorte dans le mécanisme actuel.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la *Loi sur l'assurance-emploi* pour donner à l'Office plus de latitude dans le choix des renseignements qu'il peut utiliser pour fixer le taux de cotisation. L'Office devrait à cet égard avoir au moins la même latitude que celle dont dispose l'actuaire en chef dans le mécanisme actuel de fixation du taux.

25 *Témoignages*, réunion n° 29, 8 mai 2008, 1015.

26 Institut canadien des actuaires, *Fiche de renseignements sur le projet de loi C-50*, document présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées le 6 mai 2008, p. 2.

Coûts d'administration

D'après les Comptes publics du Canada, les coûts d'administration du régime d'AE pour l'exercice qui a pris fin le 31 mars 2007 se sont élevés à 1,6 milliard de dollars, soit 10,3 p. 100 du total des dépenses d'AE. Compte tenu de ces coûts, il n'est pas étonnant que plusieurs témoins aient mis en doute la nécessité d'accroître les dépenses par la création d'une société d'État qui accomplirait le travail pouvant être confié, selon certains, à la Commission de l'assurance-emploi du Canada. Des représentants du Ministère ont dit au Comité qu'ils ne savaient pas combien coûteraient la création et le fonctionnement de la société d'État envisagée, mais que les coûts seraient probablement recouverts grâce au rendement de la réserve sur le capital investi.

Un conseil d'administration composé de sept administrateurs est considéré comme approprié compte tenu du mandat ciblé de cet office comparativement à d'autres offices que vous connaissez peut-être. L'Office sera dirigé par un conseil d'administration à temps partiel, dont les membres auront les compétences et l'expérience nécessaires pour exécuter le mandat de l'organisme [...] J'ajouterai que le projet de loi permet à l'Office d'investir la réserve jusqu'à ce qu'il en ait besoin pour payer des prestations. On s'attend donc à ce que les coûts de fonctionnement de l'Office soient recouverts à même les investissements qu'on pourra faire grâce à la réserve²⁷.

M^{me} Sherry Harrison
Ressources humaines et Développement social Canada

Malgré l'assurance que l'Office serait dirigé par un conseil d'administration à temps partiel, cette disposition n'est pas énoncée expressément dans la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*. En raison des coûts d'administration considérables qu'entraîne déjà le régime d'AE, le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les coûts de fonctionnement de l'Office soient réduits le plus possible et ne chevauchent pas ceux de la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende au besoin la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* pour que les coûts de fonctionnement de l'Office et sa structure de gouvernance soient proportionnés à son mandat restreint.

La réserve et le caractère procyclique du mécanisme

Comme indiqué plus haut, l'Office serait responsable de la gestion d'une réserve, à savoir une somme initiale de deux milliards de dollars indexée annuellement à compter de 2009, de façon composée, en conformité avec les règlements. Il serait tenu de fixer, pour

27 *Témoignages*, réunion n° 27, 1^{er} mai 2008, 0945.

l'année suivante, un taux de cotisation qui ferait notamment en sorte que la juste valeur marchande de la réserve à la fin de l'année en cause égale la valeur indexée de la réserve initiale.

Des représentants de Ressources humaines et Développement social Canada ont informé le Comité que la taille de la réserve permettrait d'assurer la stabilité relative du taux de cotisation (le taux de cotisation fixé par l'Office ne pourrait être supérieur ou inférieur de plus de 15 cents par tranche de 100 \$ de rémunération assurable au taux de l'année précédente)²⁸.

Ce montant de deux milliards de dollars implique des scénarios économiques variés et des évaluations entreprises conjointement avec l'actuaire en chef de l'assurance-emploi. Il a été estimé qu'une réserve de ce montant serait adéquate dans le cadre du nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation, afin de compenser un manque de fonds provenant d'une légère récession comme celle de 2001-2002²⁹.

M. Louis Beauséjour
Ressources humaines et Développement social Canada

De nombreux témoins ont dit qu'à leur avis la taille de la réserve était insuffisante, surtout si l'économie canadienne devait connaître une récession prolongée. En pareil cas, il est légitime de penser que la réserve serait très vite épuisée, ce qui forcerait l'Office à augmenter le taux de cotisation du maximum autorisé jusqu'à ce que la valeur de la réserve soit rétablie et que les avances faites au Compte d'assurance-emploi soient remboursées. Autrement dit, dans le cadre du mécanisme proposé, l'Office serait obligé d'augmenter le taux de cotisation (qui fait partie du coût de la main-d'œuvre) en même temps que les employeurs licencieraient des travailleurs et que le chômage s'accroîtrait. C'est justement pour éviter cette situation malheureuse qu'on avait instauré un mécanisme « stable » de fixation du taux en 1996 dans la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Les suggestions des témoins sur la taille de la réserve couvraient un registre étendu allant du cinquième des coûts des prestations à 15 milliards de dollars, limite supérieure requise pour réaliser la stabilité du taux en vertu du mécanisme initial de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Des témoins ont toutefois rappelé au Comité que la conjoncture du marché du travail n'est plus du tout la même qu'à la fin des années 1990, époque où il a été établi qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars suffirait à couvrir les coûts du régime sur une période de 15 ans et favoriserait la stabilité du taux (cela supposait alors un

28 En fait, cette stabilité minimale du taux de cotisation pourrait facilement disparaître, car le nouveau paragraphe 66.3(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* habilite le gouverneur en conseil à substituer un autre taux de cotisation à celui qu'a fixé l'Office s'il estime cette mesure dans l'intérêt public. L'actuelle *Loi sur l'assurance-emploi* est différente, car elle limite à 0,15 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable la variation du taux que peut fixer le gouverneur en conseil par rapport au taux de l'année précédente.

29 *Témoignages*, réunion n° 27, 1^{er} mai 2008, 0910.

taux moyen de 1,90 \$ à 2,10 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable)³⁰. Le Comité constate en outre que l'assiette fiscale de l'AE a aussi augmenté dans l'intervalle.

Supposons donc qu'une récession frappe le Canada et que le taux de chômage s'élève à 8 p. 100 [...] Les prestations versées aux Canadiens en chômage augmenteront d'environ 3 milliards de dollars. La réserve de 2 milliards de dollars de l'Office sera épuisée et le compte d'assurance-emploi devra emprunter 1 milliard de dollars au gouvernement [...] Dans une telle situation, il faudra peut-être augmenter les cotisations au-delà du maximum de 0,15 p. 100 prévu par la loi. Cette décision reviendrait aux ministres, et elle ne sera pas facile à prendre, car le respect du maximum de 0,15 p. 100 entraînerait un déficit qui grandirait. Il y aurait des conséquences énormes pour les entreprises canadiennes, qui assument presque 60 p. 100 des coûts de l'assurance-emploi, car parallèlement, les recettes seraient à la baisse. Les liquidités seraient également plus limitées. Les travailleurs auraient à payer 40 p. 100 des coûts alors qu'ils risquent déjà de perdre leur emploi et que les entreprises doivent trouver de l'argent quelque part [...] Nous croyons qu'il s'agit d'une approche profondément procyclique et les actuaire ne favorisent ni un mécanisme procyclique, ni une période prospective d'un an³¹.

M. Bruno Gagnon
Institut canadien des actuaires

En revanche, si je suis tout à fait d'accord avec tous les témoins pour dire qu'il nous faut une réserve suffisante pour faire face à la récession, pour surmonter une situation où le fonds sera soumis à une forte demande, je crains également de me retrouver avec une réserve trop élevée et trop tentante si les gens du gouvernement veulent un jour enlever certains programmes du Trésor public pour les imputer sur un fonds approvisionné uniquement par les employeurs et les employés³².

M. Michael Atkinson
Association canadienne de la construction

Comme nous l'avons indiqué dans notre exposé, nous souhaitons voir une majoration d'au moins 50 p. 100, soit 3 milliards de dollars plutôt que 2 milliards. Je crois également qu'il y a la question d'un équilibre entre ce qui est souhaitable, et je crois que dans son exposé M. Gagnon a indiqué que 15 milliards de dollars seraient souhaitables, et les finances publiques. Vous, les parlementaires, devrez trouver l'équilibre entre ce qui est souhaitable et ce qui est possible au moyen des finances publiques³³.

M. Michel Kelly-Gagnon
Conseil du patronat du Québec

30 Développement des ressources humaines Canada, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/chef_1998.shtml.

31 *Témoignages*, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0925.

32 *Ibid.*, 0945.

33 *Ibid.*, 0945.

Pour ce qui est d'ajouter un peu plus au compte pendant les années de transition – s'il y a un consensus pour dire que 2 milliards de dollars, malgré l'avis des actuaires, est un peu risqué et qu'il faut un peu plus –, c'est d'accord, que ce soit 1,5 milliard ou le montant disponible en fin d'exercice pendant deux ou trois ans. Je suis prêt à envisager ce genre de récupération, si on veut, comme mesure de transition³⁴.

M. David Stewart-Patterson
Conseil canadien des chefs d'entreprise

Pourquoi ne pas [...] s'assurer que les cotisations n'augmenteront pas au cours des cinq prochaines années, pendant que vous mettez ce projet à l'essai? Deux milliards de dollars ne constitueront pas un coussin suffisant. Mettez-y plus d'argent au cours des cinq prochaines années³⁵.

M. Dannie Hanson
À titre personnel

Le Comité a été informé qu'un mécanisme stable impliquait nécessairement, outre l'augmentation de la taille de la réserve, la fixation du taux sur une période plus longue que la durée d'un an proposée. Les suggestions variaient d'une période de cinq à sept ans à une durée correspondant à un cycle économique.

La période d'un an d'anticipation avant d'établir le taux de cotisation est trop courte et ne favorise pas la stabilité des taux; un horizon prévisionnel plus long doit être instauré. Nous croyons qu'une période de cinq à sept ans, soit environ un cycle d'affaires, serait appropriée [...]³⁶

M. Bruno Gagnon
Institut canadien des actuaires

Nous avons dit que les cotisations devraient être fixées de façon à assurer l'équilibre pendant un cycle économique³⁷.

M. David Stewart-Patterson
Conseil canadien des chefs d'entreprise

34 *Témoignages*, réunion n° 31, 15 mai 2008, 1000.

35 *Témoignages*, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0920.

36 Lettre adressée par M. Bruno Gagnon, Institut canadien des actuaires, à M. Dean Allison, député, président du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées en date du 7 mai 2008.

37 *Témoignages*, réunion n° 31, 15 mai 2008, 0905.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral améliore la stabilité du taux de cotisation dans le cadre du nouveau mécanisme en augmentant la taille de la réserve envisagée et en amendant la *Loi sur l'assurance-emploi* de façon à établir une période de référence de cinq ans pour le calcul prospectif du taux de cotisation.

Avances au Compte d'assurance-emploi

Comme indiqué plus haut, si les sommes portées au crédit du Compte d'assurance-emploi après le 31 décembre 2008 et le montant de la réserve de l'Office sont insuffisants pour couvrir les sommes pouvant être portées au débit du Compte, le ministre des Finances peut, à la demande du Ministre, autoriser l'avance au Compte d'une somme, prélevée sur le Trésor, qui couvrira le manque à gagner. Ce libellé diffère sensiblement de celui de l'actuel paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui dispose ceci : « Lorsque le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi est insuffisant pour payer les montants pouvant être portés au débit du Compte, le ministre des Finances, lorsque la Commission le lui demande, peut autoriser l'avance au Compte d'assurance-emploi d'une somme, prélevée sur le Trésor, suffisante pour couvrir ces paiements³⁸. »

Bien que les prestations d'AE soient prévues par la loi et que l'actuel paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ait, par son libellé, un caractère facultatif plutôt qu'impératif, plusieurs témoins ont indiqué qu'il faudrait que la volonté du gouvernement fédéral de soutenir le régime d'AE dans l'éventualité d'un manque à gagner trouve son expression dans le paragraphe 80(1) par la substitution d'« autorise » à « peut autoriser ».

S'il y avait une récession et qu'il y ait un manque à gagner... Je ne sais pas qui a sorti ce chiffre de 2 milliards de dollars, mais les 54 milliards de dollars, c'est la somme totale que les employeurs, les entrepreneurs ou les propriétaires ont versée à cette caisse. Je pense vraiment que c'est le gouvernement qui devrait encaisser la perte. S'il y avait un manque à gagner, je ne suis pas du tout d'accord pour dire que les cotisations devraient augmenter. Je crois que le gouvernement devrait intervenir et remettre une partie de cet argent³⁹.

M. Cliff Murphy
Cape Breton Island Building and Construction Trades Council

38 Lois codifiées du Canada, 1996, ch. 23, *Loi sur l'assurance-emploi*, paragraphe 80(1), <http://www.canlii.org/ca/loi/e-5.6/tout.html>.

39 *Témoignages*, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0910.

Le point essentiel que je veux faire ressortir, c'est que l'excédent a été accumulé, en grande partie, sous prétexte d'avoir des réserves pour couvrir les déficits si nous connaissions une récession prolongée. Nous savons que 2 milliards de dollars ne suffisent pas à le faire. Il faudrait amender le projet de loi pour dire explicitement que le compte de l'assurance-emploi reste à la disposition du gouvernement du Canada pour éponger les déficits en cas de récession. Cela serait fidèle à ce que le ministre Flaherty nous a dit : si, dans une année donnée, les dépenses devaient dépasser les rentrées, le gouvernement du Canada comblerait la différence. Il faudrait que le projet de loi le dise expressément, de sorte que le montant accumulé dans le compte de l'assurance-emploi ne reste pas là, sans qu'on sache à quoi s'en tenir⁴⁰.

M. Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

J'ai lu l'article 80 et j'en ai lu quelques autres. On ne dit nulle part que certains des éléments que nous jugeons importants seront maintenus. On ne dit pas que le gouvernement du Canada va donner son appui [...] Mais le projet de loi n'assure pas la transparence. Il me semble opaque⁴¹.

M. Robert Blakely
Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien

[...] nous craignons que les employeurs et les employés n'écopent en cas de ralentissement économique après avoir accumulé un excédent de 54 milliards de dollars. C'est scandaleux et injuste. Le gouvernement fédéral devrait à tout le moins couvrir tout déficit à venir dans le compte de l'assurance-emploi, si besoin était⁴².

M. Garth Whyte
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Nous proposons qu'il ne s'agisse pas [les avances prévues à l'article 80 de la *Loi sur l'assurance-emploi*] d'avances remboursables mais de « **paiements non remboursables** » tirés à même les surplus accumulés⁴³.

M. Pierre Céré
Conseil national des chômeurs et chômeuses

40 *Témoignages*, réunion n° 29, 8 mai 2008, 0910.

41 *Ibid.*, 1020.

42 *Témoignages*, réunion 31, 15 mai 2008, 0910.

43 P. Céré, Conseil national des chômeurs et chômeuses, Notes d'allocation présentées au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 8 mai 2008.

Beaucoup de témoins ont également dit que, si des avances au Compte d'assurance-emploi sont nécessaires pour supporter les coûts du régime, les cotisants ne devraient pas avoir à les rembourser étant donné que le « solde créditeur » du Compte d'assurance-emploi pour l'année qui a pris fin le 31 mars 2007 était de 54,1 milliards de dollars⁴⁴.

Dans un rapport qu'il a produit au cours de la 38^e législature, le Comité a reconnu que le rapatriement du surplus cumulatif théorique du Compte d'assurance-emploi aurait d'importantes incidences fiscales. De plus, les cotisants et les contribuables en général ont déjà profité des dépenses faites à partir des surplus de fin d'exercice du Compte « 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 »⁴⁵. Comme cette question a été soumise à la Cour suprême du Canada, beaucoup de membres du Comité sont peu disposés à l'examiner dans le cadre du présent rapport avant que l'arrêt ait été rendu⁴⁶.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende le paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* en substituant le terme « autorise » à « peut autoriser ».

44 Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada 2006-2007*, volume 1, chapitre 4, p. 4.17, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pdf/49-fra.pdf>.

45 Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (février 2005), p. 11, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/huma/reports/rp1624652/humarp03/humarp03-f.pdf>.

46 Le 13 mai 2008, la Cour suprême du Canada a entendu la cause no 31810 - *Confédération des syndicats nationaux et Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida Inc. c. Procureur général du Canada*. Cette affaire touchait certaines questions d'AE, notamment la question de savoir si la compétence du Parlement à l'égard de l'AE l'habilitait à utiliser l'argent des cotisations à d'autres fins que les prestations de chômage. Voir http://cases-dossiers.scc-csc.gc.ca/information/cms/docket_f.asp?31810.

CONCLUSION

Depuis trop longtemps, les employeurs et les travailleurs sont obligés de verser des cotisations supérieures aux sommes nécessaires pour couvrir le coût du régime d'AE. Le Comité et la plupart des témoins qui lui ont fait part de leur opinion pendant l'étude de la partie 7 du projet de loi C-50, Loi d'exécution du budget de 2008, estiment que les mesures proposées par le gouvernement fédéral pour corriger cette injustice sont un premier pas dans la bonne direction, mais il reste du chemin à parcourir. Le Comité espère que les recommandations du présent rapport encourageront le gouvernement fédéral à poursuivre ses efforts pour renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation.

Ayant jugé que leur étude devait être réalisée promptement, les membres du Comité remercient les groupes et les citoyens qui ont bien voulu, à bref délai, lui communiquer leur point de vue et leur expertise sur une question aussi importante.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* soit amendée de façon à préciser que l'Office n'est pas autorisé à faire des analyses ou des recommandations pour le gouvernement fédéral concernant la politique d'assurance-emploi, notamment les prestations, et l'exécution du régime d'assurance-emploi.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* de façon à exiger que le conseil d'administration de l'Office compte deux administrateurs qui représentent les travailleurs et deux administrateurs qui représentent les employeurs.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la *Loi sur l'assurance-emploi* pour donner à l'Office plus de latitude dans le choix des renseignements qu'il peut utiliser pour fixer le taux de cotisation. L'Office devrait à cet égard avoir au moins la même latitude que celle dont dispose l'actuaire en chef dans le mécanisme actuel de fixation du taux.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende au besoin la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* pour que les coûts de fonctionnement de l'Office et sa structure de gouvernance soient proportionnés à son mandat restreint.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral améliore la stabilité du taux de cotisation dans le cadre du nouveau mécanisme en augmentant la taille de la réserve envisagée et en amendant la *Loi sur l'assurance-emploi* de façon à établir une période de référence de cinq ans pour le calcul prospectif du taux de cotisation.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende le paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* en substituant le terme « autorise » à « peut autoriser ».

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Finances		
Yves Giroux, directeur, Politique sociale, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale	2008/01/05	27
Tamara Miller, chef, Marchés du travail, l'emploi et l'apprentissage, Politique sociale, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale		
Ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada		
Louis Beauséjour, directeur général, Politique de l'assurance-emploi		
Sherry Harrison, directrice générale, Équipe de travail sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada		
À titre personnel		
Dannie Hanson, gestionnaire de projet, Louisbourg Seafoods Ltd.	2008/06/05	28
Association canadienne de la construction		
Michael Atkinson, président		
Jeff Morrison, directeur, Relations gouvernementales et affaires publiques		
Institut canadien des actuaires		
Bruno Gagnon, président, Groupe de travail sur le financement de l'assurance-emploi		
Cape Breton Island Building & Construction Trades Council		
Cliff Murphy, président		
Conseil du patronat du Québec		
Youri Chassin, analyste économique		
Michel Kelly-Gagnon, président		

Organisations et individus	Date	Réunion
Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien Robert Blakely, directeur, Affaires canadiennes	2008/08/05	29
Congrès du travail du Canada Andrew Jackson, directeur national, Politiques sociales et économiques		
Centrale des syndicats démocratiques Claude Faucher, vice-président		
Confédération des syndicats nationaux Roger Valois, vice-président, Comité exécutif		
Conseil national des chômeurs et chômeuses Sylvie Caya, membre Pierre Céré, porte-parole		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec René Roy, secrétaire général		
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois) Georges Campeau, professeur Hugo Desgagné, coordonnateur		
Conseil canadien des chefs d'entreprise David Stewart-Patterson, vice-président exécutif	2008/05/15	31
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante Corinne Pohlmann, vice-présidente, Affaires nationales Garth Whyte, vice-président exécutif		
Ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada L'hon. Monte Solberg, ministre Paul Thompson, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi	2008/27/05	32

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Conseil national des chômeurs et chômeuses

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération canadienne des enseignantes et de enseignants

Institut canadien des actuaires

Ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34 et 35) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Dean Allison, député

Opinion dissidente des députés conservateurs membres du Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées à propos du rapport sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada

D'abord et avant tout, les députés conservateurs membres du Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (HUMA) aimeraient exprimer leur plus sincère reconnaissance à tous les témoins qui ont accepté de participer à cette étude du Comité. Nous leur savons gré du temps et des efforts qu'ils ont consacrés à leur comparution. Nous comprenons que quelques témoins ne soient pas d'accord avec certains aspects de la création de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC), mais nous nous devons quand même de souligner que « la plupart des témoins entendus par le Comité ont indiqué que le projet gouvernemental consistant à renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation était un pas dans la bonne direction¹ ». Nous félicitons le ministre des Finances et celui des Ressources humaines et du Développement social pour l'excellent travail accompli dans ce dossier. Il est réjouissant de constater que la gestion du Compte de l'assurance-emploi sera enfin transparente et responsable.

Nous reconnaissons que le travail accompli par le Comité n'est pas négligeable et nous sommes reconnaissants aux témoins qui ont accepté de comparaître, mais nous estimons que cette étude était prématurée et a détourné le Comité d'autres priorités. Comme l'ont exprimé des députés du parti ministériel lors de la réunion du 1^{er} avril 2008, nous croyons que le temps du Comité aurait pu être employé à meilleur escient. Le Comité permanent des finances (le Comité des finances) a en effet procédé simultanément à un examen de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada dans le cadre de son étude du projet de loi C-50, et sept des 16 organisations/particuliers qui ont comparu comme témoins devant notre Comité ont aussi comparu devant le Comité des finances. De plus, quelques-unes des organisations étaient des entités régionales qui ont comparu aux côtés de leur organisation nationale.

Nous ne souscrivons à aucune des recommandations formulées dans le présent rapport. Toutefois, avant d'examiner les détails de ces recommandations, il importe de revenir sur ce qui s'est passé lors de la réunion du 27 mai 2008 du Comité des finances. Au cours de cette réunion, un certain nombre des recommandations du présent rapport ont été présentées sous la forme d'amendements au projet de loi C-50, qui est le projet de loi d'exécution du budget dans lequel se trouvent les dispositions législatives portant création de l'OFAEC. Aucun d'entre eux n'a été adopté. Si les partis d'opposition qui appuient les recommandations du rapport HUMA avaient sincèrement souhaité la mise en œuvre de ces changements, ils auraient pu agir en conséquence lors de cette réunion. Ils ne l'ont pas fait. C'est la raison pour laquelle nous croyons que le présent rapport est « boiteux ».

Encore une fois, nous tenons à préciser que nous sommes sincèrement reconnaissants aux témoins pour le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à leur comparution.

Recommandation 1

Il est clair au paragraphe 5(2) du projet de *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (Loi sur l'OFAEC)*, que ce sera l'OFAEC qui sera responsable de la gestion du Compte de l'assurance-emploi. De façon précise, cette disposition stipule que l'OFAEC ne peut exercer d'activités incompatibles avec sa mission, notamment celles se rapportant aux prestations ou aux sommes payées au titre du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le projet de loi mentionne aussi explicitement que les seules

¹ Page 9

responsabilités de l'Office consisteront à gérer un compte bancaire distinct, à mettre en œuvre un mécanisme amélioré de fixation des taux de cotisation et à maintenir une réserve en espèces. Le gouvernement du Canada continuera d'assumer l'entière responsabilité du versement des prestations d'assurance-emploi et de l'application du programme. La recommandation 1 est donc inutile, puisque le libellé du projet de loi est déjà suffisamment précis à cet égard.

Recommandation 2

L'article 4 du projet de *Loi sur l'OFAEC* précise que l'Office a pour mission :

- de fixer le taux de cotisation en vertu de l'article 66 de la *Loi sur l'AE*;
- de maintenir sa réserve en conformité avec cet article;
- de gérer les sommes qui lui sont versées en application de l'article 77.1 de cette loi;
- de placer son actif financier en vue de s'acquitter de ses obligations financières.

Le conseil d'administration de l'OFAEC doit donc être composé d'administrateurs ayant les compétences et l'expertise nécessaires pour s'acquitter efficacement de cette mission. Il serait tout à fait inacceptable – et contraire aux intérêts des cotisants – de choisir des administrateurs uniquement parce qu'ils défendent les intérêts de groupes particuliers. Les candidats qualifiés seront choisis à partir des recommandations d'un comité de sélection représentatif et seront nommés par le gouverneur en conseil. Le comité de sélection comprend un commissaire de l'AE nommé après consultation des organisations ouvrières et un commissaire de l'AE nommé après consultation des organisations patronales. Tout au long de ce processus, les organisations ouvrières et les organisations patronales interviennent pour veiller à ce que les candidats les plus qualifiés soient retenus pour gérer le processus de décisions touchant le financement du programme d'AE. Puisque des représentants des organisations ouvrières et des organisations patronales participeront au choix des candidats possibles, il est à prévoir que le conseil d'administration de l'OFAEC tiendra pleinement compte des intérêts des cotisants.

Recommandation 3

Le projet de *Loi sur l'OFAEC* stipule que l'Office devra prendre en considération certains renseignements au moment de décider du taux de cotisation pour l'année suivante. Au moment de fixer le taux pour une année donnée, l'OFAEC se fondera sur les renseignements que lui communiqueront les ministres de RHDSC et des Finances, entre autres sources, notamment sur les plus récentes données estimatives liées aux variables économiques utiles pour le calcul du taux de cotisation et sur les sommes estimatives créditées au Compte de l'assurance-emploi. L'alinéa 66(2)g) de la *Loi sur l'OFAEC* prévoit qu'au moment de fixer le taux de cotisation, l'Office prend en compte « les autres renseignements pertinents selon lui ». Cette disposition donne à l'Office plus de latitude pour fixer les taux de cotisation, que n'en ont actuellement l'actuaire en chef ou la Commission de l'AE. En ce moment, la Commission de l'AE ne peut s'appuyer que sur l'avis du public. Il incombera au conseil d'administration de l'OFAEC de décider comment utiliser les renseignements qu'il reçoit ou recueille. Le conseil d'administration de l'OFAEC devra rendre compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre de RHDSC de la façon dont l'Office s'acquitte de son mandat, notamment pour faire en sorte que les recettes et les dépenses finissent par s'équilibrer au fil du temps. L'Office fera aussi rapport publiquement de ses activités et de ses résultats. À la lumière de ces faits, nous croyons que cette recommandation est inutile.

Recommandation 4

L'OFAEC proposé aura les responsabilités suivantes :

- mettre en œuvre un nouveau mécanisme de fixation des taux de cotisation à l'assurance-emploi visant à faire en sorte que les recettes et les dépenses s'équilibrent au fil du temps;
- gérer un nouveau compte bancaire, distinct de celui réservé aux recettes générales du gouvernement, dans lequel tout excédent en matière de cotisations d'assurance-emploi pour une année donnée sera conservé et investi jusqu'à son utilisation en vue de réduire les taux de cotisation pour les années suivantes;
- maintenir une réserve en espèces de 2 milliards de dollars sous la forme d'un fonds de prévoyance afin de favoriser la stabilité relative des taux de cotisation.

Pour appuyer le mandat restreint de l'OFAEC, il incombera au conseil d'administration d'élaborer un plan d'entreprise et un budget de fonctionnement à soumettre à l'examen du Conseil du Trésor. Le budget de fonctionnement portera uniquement sur les activités de l'OFAEC, notamment sur les investissements. Un sommaire du plan d'entreprise sera déposé devant le Parlement et le budget sera également examiné par le Parlement dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires. Les coûts supplémentaires des nouvelles activités et responsabilités de l'OFAEC s'ajouteront aux coûts d'administration actuels du régime d'AE. La plupart, si ce n'est la totalité, des activités seront nouvelles. Les activités nouvelles, comme la gestion du compte distinct et le maintien de la réserve, représenteront des coûts supplémentaires à imputer au Compte de l'AE. On s'attend à ce que ces nouveaux coûts soient amplement recouverts grâce au rendement des investissements qui, en vertu de l'ancien système, sont inexistantes. Étant donné le mandat restreint de l'OFAEC et l'obligation de faire approuver par le Parlement les budgets de fonctionnement, il est inutile d'amender la *Loi sur l'OFAEC*, comme le propose la recommandation 4.

Recommandation 5

Il y a lieu de noter que lors de la réunion du Comité permanent des finances du 27 mai 2008, la députée Olivia Chow a proposé une variante de cette recommandation – visant à modifier la période de référence pour le calcul du taux de cotisation pour la fixer à trois ans – en guise d'amendement au projet de loi C-50. Cet amendement n'a pas été adopté. Les députés du parti ministériel ont voté contre cette mesure, mais l'amendement a été rejeté en raison de l'abstention des députés libéraux. Nous nous opposons à cette recommandation parce qu'en raison de la taille du programme d'AE et de l'incidence que peut avoir la moindre variation de la conjoncture économique, c'est déjà un exploit que de prévoir le taux de cotisation approprié pour une seule année. Le calcul prospectif de ce taux sur une période de référence de cinq ans créera plus d'incertitude encore, et l'approche prudente habituellement adoptée par les prévisionnistes se traduira vraisemblablement par d'importants excédents. L'établissement du taux en fonction d'une période de référence d'un an est la méthode la plus transparente et celle qui procurera vraisemblablement aux Canadiens les résultats les plus immédiats puisqu'il permettra de fixer le bon taux de cotisation – c'est-à-dire celui qui suffira à absorber le coût des prestations versées.

Au cours de l'étude qui a mené à la préparation du présent rapport, des questions ont été soulevées au sujet du montant de la réserve de 2 milliards de dollars. Ce montant équivaut à l'excédent du Compte de l'assurance-emploi depuis janvier 2006. Le remboursement aux travailleurs canadiens de cet excédent dans le Compte de l'AE, grâce à la création de cette réserve, est quelque chose qui ne s'est jamais vu sous le régime du gouvernement précédent.

La réserve en espèces de 2 milliards de dollars est établie sous la forme d'un fonds de prévoyance afin de favoriser la stabilité relative des taux de cotisation. Ce montant de 2 milliards de dollars tient compte de différents scénarios et de différentes évaluations

économiques établis de concert avec l'actuaire en chef de l'AE. On estime qu'une réserve en espèces de ce montant serait suffisante, en vertu du nouveau modèle d'établissement des taux de cotisation, pour combler un éventuel manque de fonds attribuable à une légère récession comme celle de 2001-2002.

S'il devait y avoir un manque à gagner, la différence serait comblée en puisant dans la réserve de cette année-là, et celle-ci serait ensuite réapprovisionnée les années suivantes grâce au mécanisme d'établissement des taux de cotisation. Dans les cas où les recettes de l'AE s'avéreraient insuffisantes pour couvrir la totalité du montant des prestations d'AE versées pour une année donnée, le gouvernement du Canada continuerait à verser les prestations en puisant dans le Trésor.

Il importe de reconnaître que le chiffre de 15 milliards de dollars mentionné en 2000 par l'ex-actuaire en chef correspond au montant nécessaire pour éviter une hausse des taux de cotisation en cas de ralentissement économique important, du genre de celui que nous avons connu dans les années 1980.

Ce chiffre n'a rien à voir avec l'approche du gouvernement qui vise à faire en sorte que les recettes et les dépenses du programme s'équilibrent chaque année. De même, le chiffre de 2000 ne tient pas compte non plus de l'évolution de la structure, de la taille et de la clientèle du programme d'AE, ni non plus de la conjoncture économique plus favorable d'aujourd'hui.

Recommandation 6

Enfin, nous ne sommes pas d'accord avec l'affirmation formulée dans le rapport à l'effet que « le libellé du projet de loi relatif à la création de cette réserve donne une impression de choix plutôt que d'obligation² ».

En cas de manque à gagner, le paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'AE* prévoit le versement, sur le Trésor, d'avances au Compte de l'AE. L'utilisation des mots « peut autoriser » permet au ministre des Finances de puiser dans le Trésor pour verser une avance au Compte de l'AE, qui sera remboursée suivant les conditions fixées par lui.

L'utilisation du mot « autorise » obligerait le ministre des Finances à fournir les fonds nécessaires sous la forme d'une avance, mais limiterait aussi sa capacité de fixer les conditions de remboursement pour qu'elles soient aussi souples que possible. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons appuyer la recommandation 6.

Résumé

En résumé, même si nous savons gré au Comité pour ses efforts et si nous sommes reconnaissants aux témoins qui ont comparu dans le cadre de cette étude, nous estimons que le présent rapport est prématuré, qu'il aborde des questions qui ont déjà été examinées par un autre Comité et qu'il détourne le Comité de travaux importants déjà en cours. Nous attendons toutefois avec impatience la création de cette nouvelle entité indépendante grâce à laquelle les cotisations à l'AE seront enfin gérées dans le meilleur intérêt des travailleurs et des employeurs canadiens.

Renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation d'assurance-emploi : Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Opinion complémentaire du Bloc Québécois

Mise en contexte

Le Bloc Québécois tient à remercier toutes les personnes et tous les groupes du Québec et du Canada qui ont témoigné devant le Comité. L'expertise et la préoccupation des nombreux témoins relativement à la création du nouvel Office de financement de l'assurance-emploi du Canada nous interpellent directement au Bloc Québécois.

Il n'est pas inutile de rappeler que le Comité des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées avait, lors de la 38^e législature, en 2005, déposé un rapport sur la gestion du programme d'assurance-emploi qui recommandait la création d'une caisse autonome d'assurance-emploi et le remboursement de l'argent utilisé à d'autres fins. En outre, le Bloc Québécois avait déposé le projet de loi C-280, appuyé par les Conservateurs et les Néo-démocrates, qui créait une caisse autonome, augmentait les pouvoirs et la représentation des travailleurs et des employeurs de la Commission de l'assurance-emploi du Canada et obligeait le gouvernement fédéral à rembourser les excédents du régime utilisés à d'autres fins. En 2006, nous revenions à la charge avec le projet de loi C-357 qui reprenait pour l'essentiel le projet de loi C-280 à la différence près qu'il laissait au gouvernement fédéral le soin de déterminer le mode de remboursement. Étrangement, les Conservateurs qui avaient appuyé C-280 ont voté contre C-357.

Si, pour l'essentiel, le Bloc Québécois est favorable au présent rapport, nous notons cependant un certain nombre d'omissions qu'il nous apparaît nécessaire de rappeler.

La question du remboursement

Depuis le 23 octobre 1990, date à laquelle le gouvernement fédéral a cessé de contribuer au régime d'assurance-emploi, celui-ci a engrangé des surplus supérieurs à 54 milliards de dollars selon l'Institut des Actuaire du Canada. Cette somme astronomique, laissée sans surveillance dans le fonds consolidé, a notamment permis au gouvernement fédéral de faire disparaître son déficit, de payer sa dette et de s'immiscer dans les champs de compétence du Québec et des provinces. Le Bloc Québécois a toujours dénoncé cette situation et demandé qu'on remette cette somme dans une caisse autonome afin d'améliorer l'actuel régime. L'Office de financement de l'assurance-emploi ne règle en rien la question de l'utilisation scandaleuse des surplus à d'autres fins. Lorsque le ministre des Ressources humaines a rencontré le Comité des ressources humaines le 29 avril 2008 sur le Budget principal des dépenses, il a argué que le gouvernement allait verser 2 milliards de dollars à l'Office. « *Les 2 milliards de dollars que nous avons injectés*

reconnaissent le fait que des cotisations ont été versées depuis que nous sommes au pouvoir et qu'elles ont été utilisées à d'autres fins pour versement de prestations d'assurance-emploi si bien que nous voulons redresser les choses pour l'avenir. » Il nous apparaît absurde de reconnaître qu'il y a effectivement eu détournement des fonds de l'assurance-emploi, de prétendre redresser la situation tout en s'appropriant 52 des 54 milliards détournés.

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement fédéral présente à la Chambre des communes un plan de remboursement de l'intégralité des cotisations d'assurance-emploi détournées à d'autres fins que celles du régime. Les montants ainsi transférés devront servir exclusivement à l'amélioration et la bonification du présent régime de l'assurance-emploi.

La question de l'utilisation des surplus

Le Comité a entendu plusieurs témoins qui ont préconisé une bonification du régime d'assurance-emploi, rappelant que les surplus se sont faits au détriment de la protection des chômeurs. Le Bloc Québécois partage cette opinion. Encore une fois, tant dans la 38^e législature que dans la 39^e, nous avons proposé des bonifications substantielles au régime avec, respectivement, les projets de loi C-278 et C-269. Nous sommes d'avis que le taux de cotisation devrait être suffisant pour permettre aux chômeurs d'avoir une protection adéquate, notamment avec un taux de couverture de 60% du revenu calculé sur les 12 meilleures semaines et accessible après 360 heures travaillées.

Or, force nous est de constater que la seule volonté des Conservateurs est de diminuer le taux de cotisation advenant tout surplus plutôt que d'améliorer les conditions de vie des sans-emploi. Le Bloc Québécois a toujours dénoncé cette approche froide et sans-cœur du gouvernement. Nous sommes conscients que, pour les Conservateurs, une diminution du taux de cotisation représente la meilleure façon de faire plaisir aux grandes entreprises tout en sachant que cela n'a que très peu d'effets sur les travailleurs.

Il devient donc impératif que les surplus soient suffisants pour permettre une réforme en profondeur du régime. **C'est pourquoi le Bloc Québécois recommande que l'Office puisse accumuler des surplus permettant d'une part la mise en place d'une réserve de 15 milliards de dollars pouvant couvrir un cycle économique en cas de récession et d'autre part permettant de bonifier le régime comme le souhaitait la majorité de la Chambre des communes qui avait appuyé le projet de loi C-269.**

Les effets pervers de l'Office

Le Bloc Québécois note que l'Office de financement de l'assurance-emploi diminuera substantiellement le rôle de la Commission de l'assurance-emploi qui évalue annuellement le régime dans un rapport de contrôle et d'évaluation, la privant notamment du pouvoir de recommandation quant au taux de cotisation. De plus, il nous apparaît essentiel d'établir dans les meilleurs délais les nouvelles

responsabilités de la Commission de l'assurance-emploi et de veiller à ce que la Commission ait un pouvoir de recommandation quant aux bonifications à apporter au régime.

Il nous apparaît également impératif de s'assurer d'une représentation majoritaire des employés et des employeurs au conseil de l'Office. Nous souscrivons à la proposition de plusieurs témoins que les représentants des deux groupes de cotisants soient choisis à partir de listes soumises par ceux-ci. Il serait à nos yeux inacceptable que le gouvernement puisse diriger l'ensemble des orientations d'un office pour lequel il n'investit aucun denier public.

Conclusion

Le Bloc Québécois est d'avis que la Commission de l'assurance-emploi aurait pu assumer le rôle dévolu à l'Office de financement de l'assurance-emploi mais que le gouvernement souhaitait tout simplement créer un verrou supplémentaire pour empêcher toute bonification.

Ayant été les promoteurs et les défenseurs de la caisse autonome d'assurance-emploi, les députés du Bloc Québécois entendent bien s'assurer que leur proposition, ainsi que l'intérêt des travailleurs qui perdent leur emploi, ne soit pas pervertie afin de satisfaire l'obsession néolibérale de ce gouvernement. La caisse autonome, couplée au remboursement des 54 milliards de dollars, représente une occasion extraordinaire de bonifier un régime déficient qui laisse encore aujourd'hui des milliers de travailleurs dans la misère. Nous ne nous ferons pas complices d'une telle manœuvre.

Pour l'essentiel, le Comité des ressources humaines a bien compris la manœuvre entreprise par le gouvernement et les recommandations du présent rapport en font foi. Il ne faut cependant pas oublier les objectifs fondamentaux derrière la volonté d'une caisse autonome. C'est ce que nous souhaitons rappeler ici.

Opinion dissidente du Nouveau Parti démocratique

À la lumière de ce rapport, le Nouveau Parti démocratique (NPD) tient à exprimer son point de vue au sujet de la création de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (partie 7 du projet de loi C-50).

D'emblée, le NPD s'oppose à la création de l'Office telle qu'elle est proposée par le gouvernement conservateur. Cette mesure ne servira qu'à maquiller le vol commis par les gouvernements libéraux et conservateurs de quelque 54 milliards de dollars provenant des poches des travailleurs et des employeurs. Le NPD dénonce une telle manœuvre.

Pour remettre l'Office sur les rails, le NPD a déposé au Comité des finances treize amendements visant à rendre justice aux travailleurs et employeurs victimes de ce vol et à améliorer la qualité et l'accessibilité des prestations d'assurance-emploi.

Malheureusement, les conservateurs et les libéraux ont rejeté catégoriquement les amendements du NPD sans proposer de compromis. Le NPD s'interroge donc sérieusement sur les motivations réelles du gouvernement conservateur et sur l'incidence qu'elles auront sur le programme d'assurance-emploi.

D'autre part, le NPD est d'avis que les recommandations que formule le Comité dans ce rapport sont faibles et ne tiennent pas suffisamment compte des inquiétudes soulevées par les organisations de défense des travailleurs et des chômeurs.

Le NPD recommande donc :

- 1. Que le surplus accumulé du compte d'assurance-emploi (approximativement 54,1 milliards de dollars) soit considéré comme une dette du Trésor envers l'Office de financement de l'assurance-emploi;**
- 2. Que par conséquent le ministre des Finances transmette à l'Office un plan de versement des montants provenant du Compte d'assurance-emploi tant que le solde de celui-ci – outre le montant nécessaire pour éviter toute augmentation des taux de cotisation au cours d'un ralentissement économique prolongé – est créditeur selon l'actuaire en chef;**
 - a) que ce plan comporte des bonifications des prestations et des mesures d'emploi actives;**

- b) qu'il y ait une tenue comptable de cette dette, avec calcul des intérêts de l'Office, sans que cela n'affecte l'équilibre des comptes et la fixation du taux de cotisation;
 - c) que toute bonification des prestations soit financée à même le remboursement de la dette sans être aux frais des travailleurs et des employeurs.
- 3. Que le fonds de réserve soit :
 - a) au minimum de 15 milliards de dollars et qu'il soit permis d'y ajouter les surplus annuels sans que cela affecte l'équilibre des comptes;
 - b) confirmé.
- 4. Qu'en cas de manque à gagner, le gouvernement effectue les versements nécessaires pour le combler au moyen de paiements non remboursables;
 - a) tirés du surplus accumulé;
 - b) afin de rembourser sa dette;
 - c) sans réclamer d'intérêts.
- 5. Que le public ait voix au chapitre sur le taux de cotisation dans le cadre de consultations menées par l'Office;
- 6. Que le conseil d'administration de l'Office se compose de sept administrateurs, y compris le président, dont : a) trois administrateurs choisis à partir des listes fournies par les associations d'employeurs les plus représentatives; b) trois administrateurs choisis à partir des listes fournies par les associations syndicales les plus représentatives; c) un administrateur représentant le gouvernement fédéral;
- 7. Que le gouvernement, au sujet de l'Office, fasse passer l'intérêt des Canadiens avant le rendement économique;
- 8. Que le processus de nomination à la présidence et au conseil d'administration de l'Office soit soumis à l'approbation du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées.