



OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Projection des dépenses de l'assurance-emploi et des revenus provenant des cotisations

Ottawa, Canada

15 avril 2010

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

La *Loi sur le Parlement du Canada* donne au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes une analyse indépendante de la situation financière du pays, du budget des dépenses du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

La présente note expose la méthodologie utilisée pour la projection des dépenses de l'assurance-emploi et des revenus provenant des cotisations dans *l'Évaluation des perspectives économiques et financières présentées dans le Budget de 2010* du DPB.

Préparé par : Jeff Danforth*

* L'auteur tient à remercier Mostafa Askari, Kevin Page, Brad Recker, Chris Matier et Russell Barnett pour leurs observations utiles et leurs avis concernant l'élaboration de modèles. En outre, l'auteur tient à reconnaître, sans implication, l'aide reçue des fonctionnaires de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Toute erreur ou omission est la responsabilité de l'auteur.

Points importants et questions pour les parlementaires

Les projections du directeur parlementaire du budget (DPB) concernant les revenus provenant des cotisations d'assurance-emploi (AE) et les paiements de prestations d'AE reposent sur la projection des taux de cotisation à l'AE à l'aide d'une méthodologie qui cadre, d'une part, avec celle qu'utilise l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi du Canada dans ses rapports annuels sur les taux de cotisation à l'AE et, d'autre part, avec les toutes dernières mesures législatives applicables au mécanisme de fixation des taux de cotisation.

Le DPB projette une augmentation des taux de cotisation des employés de 0,15 \$ par année (par tranche de gains assurables de 100 \$), soit le montant maximum établi; le taux passera donc de 1,73 \$ en 2010 à 2,33 \$ en 2014. Cette augmentation de 0,60 \$ du taux de cotisation devrait entraîner une augmentation de la contribution annuelle par travailleur de 535 \$ en moyenne (223 \$ provenant de l'employé et 312 \$ de l'employeur).

En dépit des augmentations projetées du taux de cotisation, le DPB prévoit que la réserve de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC) demeurera déficitaire jusqu'à la fin de 2014. Le déficit atteindra un sommet de 10,7 milliards de dollars en 2011, puis sera ramené à 0,7 milliard de dollars en 2014.

Selon l'extrapolation des projections du DPB concernant les taux de cotisation, les taux fluctueront probablement beaucoup à long terme. La variabilité des taux résulte du mécanisme de fixation des taux et du traitement que réserve le gouvernement aux mesures stratégiques touchant l'assurance-emploi. La question de la variabilité des taux soulève d'importants points que les parlementaires doivent prendre en considération relativement à l'OFAEC :

- De quelle façon les mesures stratégiques prises par le gouvernement se répercutent-elles sur les finances de l'OFAEC?
 - Par exemple, l'OFAEC recevra un paiement pour contrebalancer le coût de la bonification des prestations annoncée dans le budget de 2009, mais non le coût du gel des taux de cotisation ou la prolongation des prestations régulières aux travailleurs de longue date annoncée dans le budget 2010.
- Faudrait-il revoir les dispositions législatives régissant le mécanisme de fixation des taux de manière à faciliter le rajustement du délai et du mode de remboursement, par l'OFAEC, des sommes avancées par le gouvernement?
 - La rapidité avec laquelle l'OFAEC remboursera les sommes avancées par le gouvernement se répercutera sur la réserve et sur les modifications aux taux de cotisation (voir graphique 1, page 5).
- Quelle est la taille de la réserve qui permettra à l'OFAEC pour garantir la stabilité des taux de cotisation au fil du temps?
 - Compte tenu de l'ampleur du ralentissement économique en 2009 et en 2010, et des projections du DPB concernant le déficit de la réserve et les variations conséquentes du taux de cotisation, il se pourrait bien qu'une réserve de 2 milliards de dollars ne permette pas d'obtenir le niveau de stabilité recherché

Introduction

Le DPB a élaboré un modèle de projections concernant les revenus tirés des cotisations à l'assurance-emploi et les paiements de prestations, qui constituent une partie importante des projections financières du DPB, en fonction des Comptes publics. Les projections des Comptes publics reposent sur une projection des taux de cotisation à l'AE établie à l'aide d'une méthodologie qui cadre, d'une part, avec celle qu'utilise l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi du Canada dans ses rapports annuels sur les taux de cotisation à l'AE et, d'autre part, avec les toutes dernières mesures législatives applicables au mécanisme de fixation des taux de cotisation.

Dans son évaluation du budget de 2010¹, le DPB a fourni des projections quinquennales des revenus provenant des cotisations de l'AE et des paiements de prestations. Dans cette évaluation, les prestations d'AE, qui ont atteint dernièrement un sommet de 22 milliards de dollars, devraient être ramenées à 19,7 milliards de dollars pendant la période de projection étant donné l'amélioration de la situation du marché du travail et la fin des mesures temporaires prévues dans le budget de 2009. Quant aux revenus tirés des cotisations, ils devraient passer de 16,2 milliards de dollars en 2009-2010 à 27,1 milliards de dollars en 2014-2015 en raison de la croissance accrue de l'emploi et des salaires et des augmentations projetées du taux de cotisation à l'AE.

La méthodologie utilisée par le DPB et les principaux résultats sont exposés dans les lignes qui suivent. L'annexe A fournit une projection détaillée des variables économiques, établie par le DPB. L'annexe B fait état de la projection, par le DPB, du taux de cotisation et de la réserve de l'OFAEC. Enfin, l'annexe C donne un aperçu de la situation financière de l'AE et de l'évolution du mécanisme de fixation des taux de cotisation.

¹ Voir : http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/Budget_2010_perspective.pdf

Prestations d'AE

Se fondant sur la structure des Comptes publics du Canada, le DPB a établi en deux parties les projections concernant les paiements de prestations. Les paiements compris dans la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi* englobent les prestations de revenu (régulières, prêcheur et travail partagé) et les prestations spéciales (maternité, parentales, maladie, adoption et compassion) ainsi que les prestations remboursées². Les paiements effectués au titre de la partie II comprennent les prestations d'emploi (développement des compétences, travail indépendant, partenariats pour la création d'emplois et subventions salariales ciblées) et les mesures de soutien (services d'aide à l'emploi, partenariats du marché du travail, et recherche et innovation), ainsi que les paiements transférés aux provinces et aux territoires pour les programmes liés au développement du marché du travail³.

La projection des paiements de prestations régulières nécessite la projection du nombre de chômeurs, de la proportion de chômeurs qui seront admissibles aux prestations d'AE (ratio prestataires/chômeurs) et de la moyenne des paiements de prestations régulières. La moyenne des paiements de prestations régulières (c.-à-d. le total des paiements de prestations régulières divisé par le nombre de prestataires réguliers) est censée progresser avec la rémunération hebdomadaire moyenne⁴. Les hypothèses qui sous-tendent les

² Les remboursements de prestations sont négatifs parce que ce sont des trop-payés de l'AE dus au gouvernement et qu'ils représentent donc une réduction des coûts.

³ Les frais d'administration représentent aussi un coût pour le régime d'AE. Toutefois, comme il ne s'agit ni de prestations d'emploi ni de mesures de soutien, ils sont inclus dans les dépenses directes de programme plutôt que dans les transferts aux particuliers. En 2008-2009, les frais d'administration s'établissaient à 1,8 milliard de dollars, soit environ 10 % du coût total du programme d'AE.

⁴ Des montants additionnels de 165 et 600 millions de dollars ont été ajoutés respectivement en 2009-2010 et en 2010-2011, après l'annonce, dans le budget de 2010, de l'extension des prestations régulières aux travailleurs de longue date.

projections du DPB concernant le nombre de chômeurs, le ratio prestataires/chômeurs (P/C) et la rémunération assurable sont exposées à l'annexe A.

On présume que les prestations de maternité, parentales, de maladie et d'adoption progresseront avec la rémunération assurable, tandis que les prestations de pêcheur, pour travail partagé et de maladie devraient croître au même rythme que les prestations régulières. On présume aussi que les remboursements de prestations seront relativement stables, correspondant à 1,75 % des paiements de prestations régulières et de pêcheur, comme il est indiqué dans le rapport de l'actuaire en chef de 2009.

Les prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) (partie II de la Loi sur l'AE) demeurent constantes pendant toute la période de projection, car leur valeur globale est établie dans la loi et n'est donc pas liée à la croissance des salaires. Par contre, un montant additionnel de 500 millions de dollars a été prévu en 2009-2010 et en 2010-2011 après qu'on eut annoncé, dans le budget de 2009, des fonds supplémentaires pour les programmes d'assurance-emploi et de formation. La projection des prestations d'AE par le DPB correspond à la somme des paiements de prestations, des prestations de revenu et des mesures de soutien ainsi que des remboursements de prestations (tableau 1). Ces paiements de prestations constituent une partie des transferts aux particuliers dans la projection des dépenses fédérales par le DPB.

Tableau 1

Paiements de prestations d'assurance-emploi

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Prestataires							
Ratio P/C	43,8	49,6	45,2	44,3	44,3	44,3	44,3
Prestataires réguliers	529 828	769 808	705 356	636 592	604 648	568 307	550 551
Paiements de prestations (partie I)							
Prestations régulières	10 102	15 257	14 911	13 280	12 977	12 542	12 519
Prest. de maternité, parentales et d'adoption	2 941	2 968	3 090	3 220	3 348	3 484	3 624
Prest. de pêcheur, pour travail partagé et de malad	1 319	1 491	1 522	1 514	1 548	1 581	1 627
Remboursements de prestations	-175	-274	-268	-238	-233	-225	-225
Total des paiements (partie I)	14 186	19 442	19 255	17 775	17 640	17 382	17 546
Paiements de prestations (partie II)							
Prestations d'emploi et mesures de soutien	2 112	2 612	2 612	2 112	2 112	2 112	2 112
Total des paiements de prestations	16 298	22 054	21 867	19 887	19 752	19 494	19 658

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada, Comptes publics du Canada.

Remarques : Les paiements de prestations sont établis en millions de dollars.

Revenus provenant des cotisations d'AE

Les revenus provenant des cotisations d'AE correspondent simplement à la somme des cotisations d'AE payées par les employés et par les employeurs pour chaque employé. On calcule le montant des cotisations d'AE payées par un employé en multipliant le taux de cotisation légiféré par la rémunération assurée. Les employeurs paient 1,4 fois ce montant. La rémunération assurée englobe les salaires et les

traitements d'un employé jusqu'au maximum de la rémunération assurable (MRA), fixé chaque année par la Commission de l'assurance-emploi⁵. Par conséquent, il existe deux grands facteurs déterminant les revenus tirés des cotisations d'AE : la rémunération assurable et le taux de cotisation.

⁵ Le MRA pour une année donnée correspond au MRA de l'année précédente multiplié par la croissance des salaires (d'une année à l'autre au 30 juin) indiquée dans l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail, puis arrondi à la centaine de dollars près.

Pour établir une projection de la rémunération assurable, il faut tenir compte de deux groupes d'employés : les employés dont la rémunération est supérieure ou égale au MRA et les employés dont la rémunération y est inférieure. La rémunération totale de chaque groupe d'employés est fonction du nombre d'employés dans chaque groupe et de la rémunération moyenne du groupe. La projection du DPB concernant la rémunération assurable totale est la somme de la rémunération de chaque groupe (voir l'annexe A pour plus des détails).

La rémunération assurable totale est ensuite répartie en deux camps : les provinces qui ont un régime et les provinces qui n'en ont pas⁶. La proportion de la rémunération attribuable aux provinces sans régime en propre est tirée du rapport de l'actuaire en chef de 2010 et demeure au niveau de 2009 tout au long de la période de projection.

Pour les projections du taux de cotisation, le DPB se sert de la version révisée de la Loi sur l'AE, dans laquelle il est indiqué que l'OFAEC⁷ fixe le taux de cotisation de façon que les cotisations à l'AE correspondent aux dépenses plus toutes avances faites à l'OFAEC par le gouvernement pour couvrir les déficits antérieurs de la réserve⁸. Pour le DPB, il s'agit du taux d'équilibre. La Loi limite toutefois la modification du taux de cotisation annuel, le taux légiféré, à un maximum de 0,15 \$ (voir l'annexe B pour plus des détails).

⁶ Dans son rapport de 2010, l'actuaire en chef définit un régime provincial comme suit : « un régime, établi en vertu d'une loi provinciale, qui prévoit le versement de prestations provinciales (PP) et à l'égard duquel un accord entre le gouvernement fédéral et la province a été conclu prévoyant un mode de réduction des cotisations patronales et ouvrières dans le cas où le paiement d'allocations, de prestations ou d'autres sommes à des assurés en vertu de la loi provinciale aurait pour effet de réduire ou de supprimer les prestations prévues aux articles 22 et 23 de la Loi ». Le Québec est actuellement la seule province pourvue d'un tel régime.

⁷ L'OFAEC est une société d'État qui a été constituée par voie législative dans la *Loi d'exécution du budget de 2008*. À partir de 2011, il lui incombera d'établir les taux de cotisation à l'AE.

⁸ La juste valeur marchande de la réserve de l'OFAEC doit être maintenue à deux milliards de dollars plus indexation.

Pour établir une projection des revenus de l'AE à partir des Comptes publics, le DPB utilise le taux de cotisation effectif⁹ qu'il multiplie par la rémunération assurable projetée pour obtenir la part de revenus issus des cotisations qui est attribuable aux travailleurs¹⁰. Le total des revenus tirés des cotisations d'AE correspond à la part des travailleurs et à la part des employeurs. Bien qu'ils soient considérés comme des revenus du compte d'assurance-emploi, les cotisations versées par le gouvernement fédéral au nom de ses propres employés sont soustraites de ce total dans les états financiers consolidés du gouvernement du Canada. Ce montant (330 millions de dollars en 2008-2009) devrait progresser en fonction des revenus de l'AE tout au long de la période de projection.

Le tableau 2 indique les taux de cotisation projetés et les revenus connexes ainsi que les projections concernant la réserve de l'OFAEC. Le budget de 2009 a maintenu le gel des cotisations au niveau de 1,73 \$ pour chaque tranche de gains assurables de 100 \$. Pour 2011 et pour les années subséquentes, le DPB utilise le taux d'équilibre pour déterminer les variations du taux de cotisation. Si l'écart entre le taux d'équilibre et le taux légiféré est inférieur à 0,15 \$, le taux d'équilibre devient le nouveau taux légiféré. Si l'écart est supérieur à 0,15 \$, le taux de cotisation est rajusté de 0,15 \$ en fonction du taux d'équilibre. Le DPB projette donc le taux de cotisation légiféré en l'augmentant chaque année du montant maximal admissible de 0,15 \$ jusqu'en 2014, où il atteindra 2,33 \$.

Malgré les augmentations du taux de cotisation, le DPB prévoit que la réserve de l'OFAEC sera déficitaire tout au long de la période de projection; le déficit atteindra un sommet de 10,7 milliards de

⁹ Le taux de cotisation effectif est le taux légiféré qui est ajusté en fonction des données cumulatives de l'année provenant de *La revue financière*; il tient compte des écarts historiques entre les cotisations reliées aux taux légiférés et à la rémunération assurable et les cotisations réelles indiquées dans les Comptes publics.

¹⁰ Selon la méthodologie de l'actuaire en chef, les cotisations des employés dans les provinces dotées d'un régime (Québec) sont calculées séparément des cotisations des employés dans les provinces dépourvues d'un tel régime.

dollars en 2011, puis tombera à 0,7 milliard de dollars en 2014.

Les chiffres concernant la réserve incluent un paiement de 2,9 milliards de dollars du gouvernement à l'OFAEC pour contrebalancer les mesures annoncées dans le budget de 2009, intérêts sur les avances du gouvernement à l'OFAEC, ainsi qu'un transfert de 2 milliards de dollars du gouvernement en 2011 pour démarrer la réserve.

Tableau 2

Taux de cotisation, réserve de l'OFAEC et revenus de l'AE

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de cotisation							
Taux de cotisation légiféré	1,73	1,73	1,73	1,88	2,03	2,18	2,33
Taux d'équilibre	1,95	2,51	3,06	3,09	3,00	2,84	2,50
Soldes de la réserve de l'AE							
Solde annuel	0	-6 523	-6 543	-1 883	891	3 896	6 732
Amélioration des avantages			2 900				
Initialisation de réserve				2 000			
Intérêt			-241	-447	-526	-539	-372
Solde cumulatif	0	-6 523	-10 407	-10 737	-10 371	-7 014	-655
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Revenus de l'AE	16 887	16 182	17 270	19 745	22 351	25 154	27 150

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Remarques : Les taux de cotisation sont exprimés en dollars par tranche de gains assurables de 100 \$ pour les provinces sans régime de prestations provinciales. Les réserves de l'OFAEC sont exprimées en millions de dollars.

Conséquences du mécanisme de fixation des taux de cotisation à long terme

Le graphique 1 présente les résultats des projections du DPB concernant le taux de cotisation à l'AE et la réserve de l'OFAEC jusqu'en 2024¹¹. Le déficit considérable de la réserve pendant la période allant de 2009 à 2012 est peu à peu éliminé par l'augmentation du taux de cotisation, lequel s'établira à 2,33 \$ en 2014. Or, lorsque ce déficit sera éliminé, le taux de cotisation sera beaucoup plus élevé qu'il ne le faut pour maintenir la réserve souhaitée (2 milliards de dollars); il faudra six réductions consécutives de

0,15 \$ avant que le taux ne s'établisse à 1,43 \$ en 2020. Comme avant, cette suite de réductions plongera chaque année la réserve dans un déficit qui devra être compensé par une augmentation du taux, lequel sera ramené à 1,84 \$ en 2024. À ce moment, la réserve atteindra le niveau souhaité et le taux de cotisation demeurera relativement stable.

Le DPB croit que l'instabilité du taux de cotisation illustrée dans le graphique 1 est fonction du mécanisme de fixation des taux et du traitement que réserve le gouvernement aux mesures de stimulation de l'AE annoncées dans les budgets de 2009 et de 2010. Au nombre des mesures visant à aider les Canadiens et à stimuler les dépenses que prévoit le budget de 2009, le gouvernement a annoncé que des améliorations seront apportées aux prestations d'AE, représentant au total 2,9 milliards de dollars et un gel des cotisations d'assurance-emploi, lesquelles totaliseront 2,4 milliards de dollars en 2009-2010 et en 2010-2011¹². Dans le budget de 2010 le gouvernement a annoncé la prolongation des prestations régulières aux travailleurs de longue date. Cette mesure de stimulation devrait coûter 165 millions de dollars en 2009-2010 et 600 millions en 2010-2011.

Dans le budget de 2010, il est indiqué que lorsque le gel des cotisations sera terminé en 2011, les taux seront fixés par l'OFAEC et celui-ci « n'aura pas le mandat de recouvrer les éventuels déficits de l'assurance-emploi découlant de la bonification de 2,9 milliards de dollars des prestations qui a été annoncée dans le budget de 2009¹³ ». Comme l'OFAEC est tenu de recouvrer le coût des mesures de stimulation relatives à la bonification des prestations qui sont annoncées dans le budget de 2010 (765 millions de dollars) et le coût occasionné par le gel des cotisations (2,4 milliards de dollars) annoncé dans le budget de 2009, le déficit de sa réserve s'accroît de même que l'augmentation du taux de cotisation nécessaire pour éliminer ce déficit.

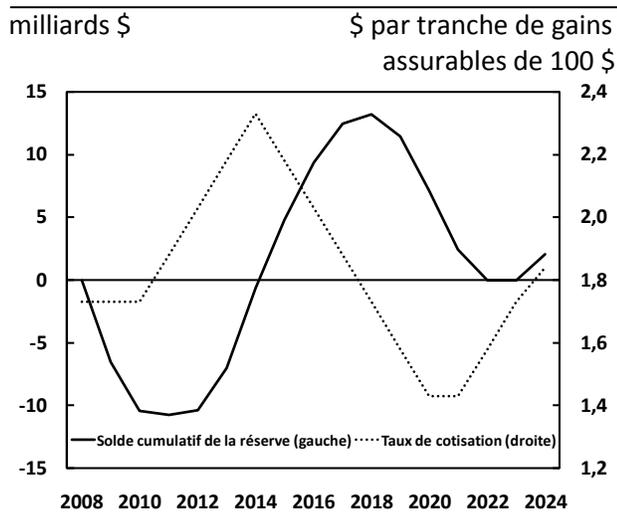
¹¹ Les projections des prestations et des cotisations d'AE sont établies à partir d'extrapolations dont il est question au début de la présente note. Les projections à long terme des variables économiques coïncident avec ce qui est indiqué dans le *Rapport sur la viabilité financière* du DPB.

¹² Budget de 2009, page 118.

¹³ Budget de 2010, page 199.

Graphique 1

Taux de cotisation et réserve de l'OFAEC à long terme



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

D'autres facteurs importants qui influent sur la stabilité du taux de cotisation sont l'échéance et les modalités fixées à l'OFAEC pour rembourser les sommes avancées par le gouvernement pour couvrir les déficits antérieurs de la réserve. Le DPB suppose que l'OFAEC augmentera les cotisations de 0,15 \$, conformément à la disposition établie, pour ramener la réserve à 2 milliards de dollars le plus rapidement possible. Or, l'OFAEC, prévoyant l'instabilité du taux de cotisation causée par cette mesure, pourrait décider de renoncer à une ou à plusieurs augmentations et répartir le déficit sur une plus longue période. Il va sans dire que la capacité de l'OFAEC de faire ce genre de compromis est subordonnée aux modalités des avances consenties par le gouvernement. Aux termes du paragraphe 80(2) de la Loi sur l'AE, l'avance « est remboursée de la manière et selon les modalités de temps et autres que le ministre des Finances peut fixer ». De plus amples précisions au sujet du remboursement des avances aideraient à mieux comprendre les décisions de l'OFAEC concernant les taux.

Le montant de la réserve influe également sur la stabilité des cotisations puisqu'une réserve importante offre une meilleure protection contre les ralentissements économiques et réduit la

nécessité de modifier les taux de cotisation. Compte tenu de l'ampleur du ralentissement économique en 2009 et en 2010, et des projections du DPB concernant le déficit de la réserve et les variations conséquentes du taux de cotisation, il se pourrait bien qu'une réserve de deux milliards de dollars ne permette pas d'obtenir le niveau de stabilité recherché. Il faudrait s'en remettre à une définition de la stabilité et déterminer une échéance pour établir un équilibre entre les revenus et les dépenses de l'AE. Rien de tel n'est prévu dans la Loi sur l'AE.

Une analyse plus poussée comme celles qu'a effectuées l'actuaire en chef (par exemple, le rapport de 1999 sur les taux de cotisation à l'assurance-emploi) pourrait être menée afin de mieux comprendre ce qu'il faut pour rehausser la stabilité du taux pendant le cycle économique et les répercussions de taux stables sur la réserve annuelle. Les analyses effectuées par l'actuaire en chef dans le passé comportaient les éléments suivants :

- des projections quinquennales (et parfois au-delà d'une période de cinq ans) des coûts, des revenus provenant des cotisations, des soldes du compte d'AE et des taux de cotisation en fonction de différents taux de chômage (stabilité économique, ralentissement et récession);
- des estimations du taux de cotisation moyen requis pour le paiement des prestations pendant le cycle économique; et,
- le montant de la réserve nécessaire pour que les taux de cotisation n'augmentent pas de façon importante au cours d'une récession¹⁴.

¹⁴ Le rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 2000 contient une analyse et des estimations détaillées pour chacun de ces sujets.

Annexe A – Projection des variables économiques et de la rémunération assurable

Projections économiques

Les projections des variables relatives au marché du travail sont fondées sur des données allant jusqu'à la fin de 2009 alors que les projections des variables concernant les Comptes nationaux des revenus et dépenses reposent sur des données allant jusqu'au troisième trimestre de 2009.

Les projections de rémunération des salariés, revenu comptable net des exploitants agricoles au titre de la production agricole et du PIB nominal proviennent de l'*Évaluation des perspectives économiques et financières présentées dans le Budget de 2010* (tableau A-1).

Pour les projections concernant les paiements de prestations d'AE, le DPB projette d'abord le nombre de prestataires d'AE (PAE) à l'aide de l'identité suivante :

$$PAE = PC * CPA$$

où : PC est le ratio prestataires-chômeurs et CPA le nombre de chômeurs.

Le ratio P/C pour 2009-2010 est fondée sur des données mensuelles allant jusqu'en décembre 2009. Pour le premier trimestre de 2010 et pour 2010-2011, le DPB a prolongé la tendance mensuelle à la baisse observée au cours des trois derniers mois de 2009 et réduit progressivement le ratio P/C jusqu'à son niveau d'avant la récession, en fonction de la moyenne observée du 1999T1 au 2007T4 (graphique A-1). Cette réduction cadre avec la suppression des mesures temporaires de bonification des prestations (prolongation de cinq semaines, bonification des prestations pour les travailleurs de longue date et des prestations pour travail partagé) du budget de 2009 et avec l'amélioration graduelle de la situation du marché du travail. Au-delà de 2011, le ratio P/C demeure à son niveau d'avant la récession.

La seconde variable de l'identité, le nombre de chômeurs (CPA), est calculée à partir de l'identité suivante :

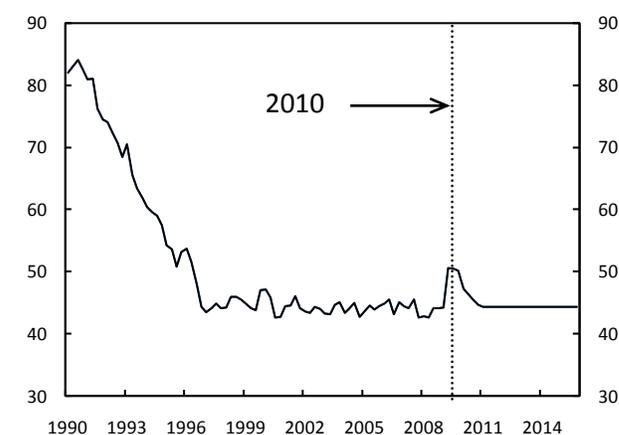
$$CPA = TCPA * PA$$

où : TCPA est le taux de chômage et PA la taille de la population active.

Graphique A-1

Ratio P/C

Pour cent



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Le taux de chômage projeté dans l'*Évaluation des perspectives économiques et financières présentées dans le Budget de 2010* est fondé sur une enquête menée auprès du secteur privé par le ministère des Finances (décembre 2009), tandis que la taille de la population active est calculée à partir de l'identité suivante :

$$PA = PAAT * TAPA$$

où : PAAT est la population en âge de travailler et TAPA est le taux d'activité global.

La population en âge de travailler projetée repose sur la projection de Statistique Canada concernant la population selon le scénario moyen, tandis que le taux d'activité global projeté est calculé à partir d'une relation établie selon la loi d'Okun qui relie

l'écart du taux d'activité par rapport à l'estimation de sa tendance, par le DPB, à l'écart de production

(l'écart du PIB réel par rapport au PIB potentiel).¹⁵

Tableau A-1

Projections concernant les variables économiques

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Variables économiques							
Emploi total	0,7	-1,3	0,4	1,4	1,2	1,3	1,0
Part du travail indépendant dans l'emploi total	15,5	15,9	15,7	15,8	15,9	16,0	16,0
Employés	0,7	-1,8	0,6	1,3	1,1	1,2	1,0
Rémunération hebdomadaire moyenne	3,2	2,2	3,8	3,0	3,4	3,2	3,5
Variables de l'assurance-emploi							
Ratio prestataires/chômeurs (pour cent)	43,8	49,6	45,2	44,3	44,3	44,3	44,3
Taux de chômage (pour cent)	6,6	8,4	8,5	7,7	7,3	6,8	6,5
Prestataires réguliers	529 828	769 808	705 356	636 592	604 648	568 307	550 551

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada.

Remarques : Les variables économiques sont indiquées en taux de croissance d'une période à l'autre. Le ratio prestataires/chômeurs est fondé uniquement sur les prestations régulières.

Rémunération assurable

Les données historiques concernant la rémunération assurable proviennent du rapport sur les feuillets T4 Supplémentaire que contiennent les rapports de l'actuaire en chef. L'Agence du revenu du Canada collige des données à partir des feuillets T4 uniquement lorsque tous les reçus aux fins de l'impôt ont été recueillis, d'où un délai de deux ans (les données complètes de 2008 ne seront disponibles qu'en 2010). Le DPB utilise les données de l'actuaire en chef concernant la rémunération assurable qui vont jusqu'à l'année 2009.

Le DPB se sert aussi de données trimestrielles sur la dynamique du travail, des salaires et du revenu supplémentaire pour convertir les données relatives à la rémunération assurable annuelle en valeurs trimestrielles¹⁶.

La population de travailleurs assurés exclut les travailleurs indépendants parce qu'ils ne paient pas de cotisations d'AE et ne peuvent pas toucher de prestations¹⁷. Le rapport entre le revenu des entreprises non constituées et le PIB nominal sert à estimer la part des travailleurs indépendants dans l'emploi total. La rémunération hebdomadaire moyenne comprend les salaires, les traitements et le revenu supplémentaire divisés par le nombre d'employés (emploi total excluant les travailleurs indépendants).

La rémunération assurable moyenne pour le groupe qui se trouve au MRA est, par définition, le maximum de la rémunération assurable. On connaît cette valeur pour la première année des projections parce qu'elle est fixée à l'avance par la Commission de l'assurance-emploi¹⁸. Pour les années subséquentes, le MRA est calculé

¹⁵ Pour plus de précisions sur l'estimation du taux de participation tendancielle et sur le PIB réel, voir http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/Potential_CABB_FR.pdf

¹⁶ Ces valeurs sont ensuite converties pour que la moyenne des données trimestrielles corresponde aux données annuelles de l'actuaire en chef.

¹⁷ Même si le gouvernement propose d'étendre les prestations d'AE aux travailleurs indépendants, le DPB n'a pas pris en compte ce changement attendu.

¹⁸ Le MRA pour une année donnée correspond au MRA de l'année précédente multiplié par la croissance des salaires (d'une année à l'autre au 30 juin) indiquée dans l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail, arrondi à la centaine de dollars près.

exactement de la même façon que dans les rapports de l'actuaire en chef, sauf qu'on utilise la prévision du DPB concernant la rémunération hebdomadaire moyenne au lieu du salaire provenant de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail. Le nombre de personnes qui touchent le maximum est égal à la part de la rémunération assurable totale gagnée par les personnes qui touchent le maximum, divisée par le MRA. La part de la rémunération assurable des employés qui gagnent le maximum provient des estimations que contient le rapport de l'actuaire en chef de 2010 et demeure constante tout au long de la période de projection.

On calcule la rémunération moyenne des personnes gagnant moins que le maximum en soustrayant de la rémunération assurable totale la rémunération totale des personnes se trouvant au MRA divisée par le nombre de personnes qui gagnent moins que le maximum (population globale assurée moins le nombre de personnes gagnant le maximum). Pour les années visées par les projections, la rémunération moyenne progresse avec la rémunération hebdomadaire moyenne.

La rémunération assurable totale est la somme des gains de chaque groupe d'employés (équation 1).

$$RA = MRA_{nom} \cdot MRA + XMRA_{nom} \cdot XMRA \quad (1)$$

L'équation 2 sert à calculer le nombre de personnes qui gagnent le montant maximum : γ est la part de rémunération assurable des employés qui gagnent le maximum; MRA est le maximum de la rémunération assurable; XMRA est la rémunération moyenne des employés qui gagnent moins que le MRA; LEMP est la taille de la population assurable.

$$MRA_{nom} = \frac{\gamma \cdot XMRA \cdot LEMP}{(1-\gamma)MRA + \gamma(XMRA)} \quad (2)$$

De façon analogue, l'équation 3 sert à calculer le nombre d'employés qui gagnent moins que le maximum.

$$XMRA_{nom} = \frac{(1-\gamma) \cdot MRA \cdot LEMP}{(1-\gamma)MRA + \gamma(XMRA)} \quad (3)$$

Tableau A-2

Projections concernant la rémunération assurable

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Décomposition de la rémunération assurable							
Maximum de la rémunération assurable (MRA)	41 400	42 525	43 500	44 650	45 675	46 775	47 925
Nombre de personnes touchant le MRA (milliers)	6 453	6 404	6 587	6 686	6 797	6 906	7 012
Rémunération assurable totale des personnes touchant le MRA	267 115	272 347	286 535	298 548	310 433	323 046	336 029
Salaire moyen des employés sous le MRA (\$)	23 289	23 811	24 715	25 449	26 312	27 156	28 117
Nombre de personnes sous le MRA (milliers)	7 974	7 757	7 662	7 753	7 797	7 862	7 898
Rémunération assurable totale des personnes sous le MRA	185 703	184 707	189 358	197 296	205 151	213 486	222 066
Part de la rémunération assurable au MRA (pour cent)	59,0	59,6	60,2	60,2	60,2	60,2	60,2
Population assurable (milliers)	14 427	14 161	14 249	14 439	14 594	14 768	14 909
Rémunération assurable							
Part des provinces dotées d'un régime provincial (pour cent)	452 818	457 053	475 893	495 844	515 584	536 532	558 095
Rémunération assurable - sans régime provincial	77,9	77,9	77,9	77,9	77,9	77,9	77,9
Rémunération assurable - avec régime provincial	352 745	356 045	370 721	386 262	401 640	417 958	434 756
Rémunération assurable - avec régime provincial	100 073	101 009	105 172	109 582	113 944	118 574	123 339

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada, Comptes publics du Canada.

Remarques : La rémunération assurable est exprimée en millions de dollars.

Annexe B – Projection des revenus provenant des cotisations d'AE et des soldes de la réserve de l'OFAEC

Le DPB établit des projections des taux de cotisation pour les années civiles, d'une part, en utilisant une méthodologie qui cadre avec celle utilisée par l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi du Canada dans ses rapports annuels et, d'autre part, en interprétant les mesures législatives qui régissent le mécanisme de fixation des taux de cotisation à l'AE (la Loi sur l'AE et la Loi sur l'OFAEC)¹⁹.

L'objectif premier des rapports de l'actuaire en chef est de faire état du taux de cotisation pour lequel les cotisations seront égales au coût total du régime pour une année donnée. Le DPB se sert de la même méthodologie pour estimer le coût total du régime d'AE²⁰. Mais avec le nouveau mécanisme de fixation des taux de cotisation, non seulement le taux de cotisation couvre-t-il les coûts annuels, mais il tient compte aussi de la valeur de la réserve de l'OFAEC²¹. C'est pourquoi le DPB calcule le taux d'équilibre où suffisamment de revenus seront produits pour que la réserve ait un solde cumulatif de 2 milliards de dollars²².

Comme les taux de cotisation pour 2009 et pour 2010 sont bloqués à 1,73 par tranche de gains assurables, le nouveau mécanisme de fixation des taux de cotisation ne s'applique pas à ces années-là. Les paragraphes 66(1) et 66(7) de la Loi

sur l'AE renferment des instructions pour la projection des taux de cotisation pour l'année 2011 et les années subséquentes. Aux termes du paragraphe 66(1), l'OFAEC fixe, pour chaque année, le taux de cotisation, sous réserve du paragraphe 66(7), de sorte que le montant des cotisations à verser au cours de l'année en question soit juste suffisant pour couvrir les paiements prévus et pour rembourser toute avance faite à l'OFAEC pour couvrir les déficits passés de la réserve et pour veiller à ce que la juste valeur marchande de celle-ci s'établisse en tout temps à 2 milliards de dollars²³. Le paragraphe 66(7) limite les variations du taux de cotisation à 0,15 \$ par année. En clair, l'OFAEC doit ajuster les taux de cotisation de manière à compenser tout écart de la réserve par rapport au montant de 2 milliards de dollars, mais les ajustements ne doivent pas dépasser 0,15 \$ par année²⁴.

Selon d'autres renseignements communiqués par RHDCC au DPB, la réserve a pris effet le 1^{er} janvier 2009 et l'OFAEC est responsable de tout déficit qui pourrait survenir par la suite. Même si la Loi sur l'AE modifiée indique qu'un montant de 2 milliards de dollars provenant du Trésor peut être versé à l'OFAEC, le budget de 2010 ne prévoit aucune disposition à cet effet. Pour établir une projection du solde de la réserve, le DPB suppose que le solde de la réserve était de zéro en 2008 et que le virement de 2 milliards de dollars à l'OFAEC sera effectué en 2011. Par ailleurs, il suppose que les avances consenties par le gouvernement à l'OFAEC pour couvrir les déficits de la réserve rapporteront de l'intérêt au gouvernement et que tout excédent

¹⁹ Le DPB a obtenu de l'aide pour interpréter les dispositions législatives au cours d'une réunion avec des représentants de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, qui a eu lieu le 28 janvier.

²⁰ Outre les paiements de prestations dont il est question dans la présente note, le coût total inclut les frais d'administration et les créances irrécouvrables, les pénalités, le coût des programmes pilotes et les régimes d'assurance-salaire.

²¹ Selon la méthodologie utilisée par l'actuaire en chef, les taux de cotisation sont calculés séparément pour les provinces dotées d'un régime (Québec) et pour les provinces sans régime. Une différence de 0,34 \$ par tranche de gains assurables de 100 \$ est projetée tout au long de la période de projection.

²² La réserve cumulative inclut les sommes avancées par le gouvernement pour couvrir les déficits antérieurs.

²³ Le paragraphe 66(4) porte que cette réserve est indexée, de façon composée, à compter de 2009, mais comme la méthode d'indexation n'est pas indiquée dans la Loi, le DPB n'a pas indexé la réserve.

²⁴ Le paragraphe 66(8) permet d'augmenter le taux de plus de 0,15 \$ sur la recommandation conjointe des ministres des Finances et de RHDCC, si cette augmentation sert l'intérêt public.

Projection des dépenses de l'assurance-emploi et des revenus provenant des cotisations

de la réserve produira de l'intérêt qui s'accumulera dans la réserve de l'AE. On suppose que le taux

d'intérêt est le taux applicable aux obligations de référence du gouvernement à dix ans.

Annexe C – Examen des finances de l'AE et des mécanismes de fixation des taux de cotisation

Financement de l'AE

Toutes les prestations d'AE et les mesures de soutien, en plus des frais d'administration, sont financées au moyen des cotisations des employés retenues à la source et des cotisations des employeurs (équivalent à 1,4 fois les cotisations des employés)²⁵. Un plafond est fixé pour la rémunération assurable (42 300 \$ en 2009), et la Commission de l'assurance-emploi établit les taux de cotisation à l'automne pour l'année qui vient²⁶.

Les revenus et les dépenses de l'AE, incluant les frais d'administration, sont comptabilisés dans le compte d'assurance-emploi, un compte consolidé des Comptes publics du Canada. La direction de la Commission de l'assurance-emploi dresse les états financiers du compte d'AE, qui sont ensuite vérifiés par le vérificateur général du Canada.

Conformément à l'article 76 de la Loi sur l'AE, des intérêts sont portés au crédit du compte. Les sommes reçues en application de la Loi et l'intérêt gagné sur le solde existant sont déposés dans le Trésor et portés au crédit du compte. De même, les prestations et les frais d'administration du régime d'AE sont payés à partir du Trésor et portés au débit du compte d'AE.

Taux de cotisation et soldes du compte – données historiques

De 1980 à 2008, les taux de cotisation ont généralement fluctué en fonction du taux de chômage (graphique C-1). Autrement dit, quand l'économie progresse, le chômage recule et les taux de cotisation s'abaissent; inversement, quand l'économie se contracte et que le chômage est en hausse, les taux de cotisation augmentent²⁷.

²⁵ Avant 1990, le gouvernement fédéral payait toutes les dépenses administratives et versait une subvention au compte d'AE qui équivalait au cinquième du total des cotisations des employeurs et des employés.

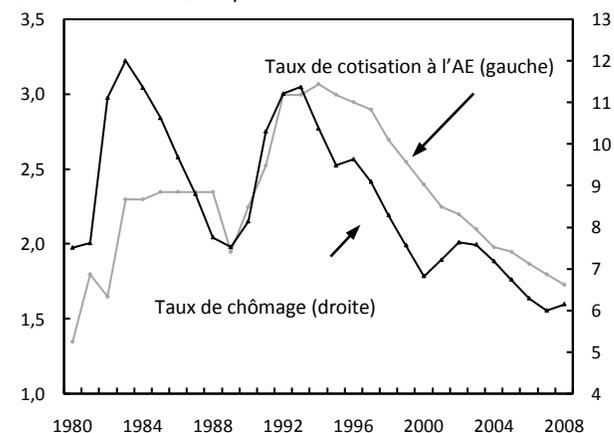
²⁶ Cette fonction sera exécutée par l'OFRAEC.

²⁷ La période allant de 1983 à 1988 fait exception à cette tendance : les taux de cotisation étaient essentiellement gelés

Graphique C-1

Taux de cotisation à l'AE et taux de chômage

\$ par tranche de gains assurables de 100 \$ (Pour cent)



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Statistique Canada, Comptes publics du Canada.

Remarques : Les taux de cotisation sont les taux payés par les employés. Après 2006, les taux de cotisation s'appliquent aux provinces sans régime de prestations provinciales.

Cet effet procyclique résultait directement des mécanismes selon lesquels les taux de cotisation sont fixés de manière à ce que les revenus couvrent les dépenses (ou la moyenne des dépenses antérieures) dans le but ultime de maintenir l'équilibre du compte d'AE. Par contre, comme le taux de cotisation varie en fonction du taux de chômage, le rôle de l'AE en tant que stabilisateur automatique est quelque peu amoindri.

La réforme du régime d'AE en 1993 et le processus d'examen des dépenses annoncé dans les budgets de 1994 et de 1995 a eu pour effet d'abaisser considérablement les coûts de l'AE²⁸. Les taux de cotisation ont toutefois augmenté en 1994, atteignant 3,07 \$ par tranche de gains assurables de 100 \$, puis ils ont été ramenés à 2,90 \$ en 1997.

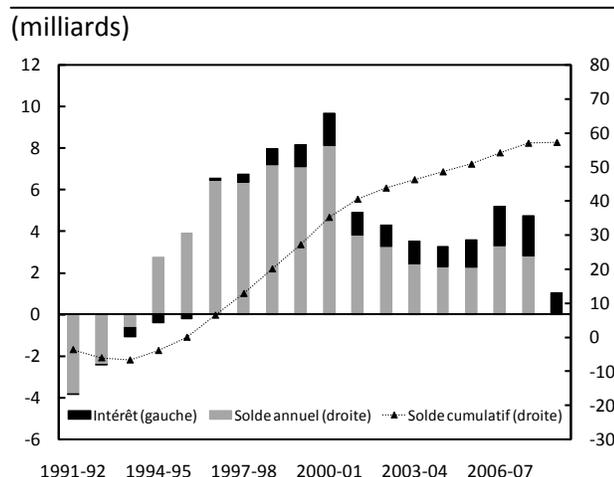
parce que le gouvernement craignait qu'ils n'imposent un fardeau additionnel au secteur privé, nuisant ainsi à la création d'emplois et à la reprise économique.

²⁸ Les rapports de l'actuaire en chef renferment un examen détaillé des modifications législatives touchant le régime d'AE.

Ces deux facteurs sont à l'origine des excédents du compte d'AE enregistrés à partir de 1994-1995 (environ 2,7 milliards de dollars) jusqu'en 2008-2009. De façon cumulative (c.-à-d. la somme de tous les excédents et déficits antérieurs), le compte d'AE a été déficitaire jusqu'en 1995-1996, après quoi les importants excédents annuels et l'intérêt couru sur les soldes précédents ont donné lieu à l'excédent cumulatif persistant qui, en 2008-2009, frôlait les 57 milliards de dollars en 2008-2009 (graphique C-2).

Graphique C-2

Soldes du compte d'AE



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Comptes publics du Canada.

Évolution du mécanisme de fixation des taux²⁹

Avant la réforme de 1996, les taux de cotisation à l'AE étaient fixés de manière à ce que les cotisations couvrent le coût moyen des prestations sur trois ans et tout montant requis pour contrebalancer les déficits antérieurs.

La réforme de 1996 visait en partie à réduire le caractère procyclique des taux de cotisation en créant un coussin en prévision d'éventuels déficits. Le budget de 1995 prévoyait un excédent cumulatif du compte d'assurance-chômage de 5 milliards de

dollars d'ici la fin de 1996. Il y était indiqué : « [c]et excédent sera maintenu de manière à fournir un "coussin de sécurité" qui permettra de limiter les variations des taux de cotisation en période de ralentissement de l'économie³⁰. »

Par conséquent, l'idée que l'excédent du compte servirait de coussin pendant les creux du cycle économique était explicitement exposée dans la *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996. Dans la version originale³¹ de l'article 66 de la Loi sur l'AE, il était indiqué que la Commission fixe chaque année le taux de cotisation qui permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le compte d'assurance-emploi et maintenir une certaine stabilité des taux.

Malgré le libellé de la Loi sur l'AE de 1996, la taille du coussin n'a jamais été indiquée explicitement dans la Loi. Dans son rapport de 1998 à la Commission de l'assurance-emploi, l'actuaire en chef précise : « une réserve de 10 à 15 milliards de dollars devrait, à la veille d'une récession, permettre de rencontrer tous les coûts à survenir au cours de celle-ci³² ». L'excédent cumulatif du compte en 1998 s'élevait à 19,2 milliards de dollars, et d'autres excédents ont été ainsi enregistrés chaque année par la suite.

Dans les Comptes publics du Canada de 2004, la vérificatrice générale a fait part de ses préoccupations concernant cette tendance. À son avis, dit-elle, « le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le compte un excédent supérieur à celui qu'il serait raisonnable de consacrer à l'assurance-emploi, compte tenu de la structure actuelle des prestations et d'un ralentissement économique possible³³ ». Elle a ajouté que l'excédent actuel était supérieur à trois fois la réserve maximale jugée suffisante en 2001 par l'actuaire en chef.

³⁰ Ministère des Finances, *Budget en bref 1995*.

³¹ Cet article de la Loi sur l'AE a été modifié en 2006.

³² Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 1998.

³³ *Comptes publics du Canada*, volume 1, 2004, page 4.15.

²⁹ Kevin Kerr, *Les cotisations d'assurance-emploi : à la recherche d'un véritable mécanisme d'établissement des taux*, 6 février 2009.

En guise de réponse, le gouvernement a tenu des consultations publiques en vue de modifier le cadre d'établissement des taux et il a finalement prévu de modifier l'article 66 de la Loi sur l'AE dans le budget de 2005. Le nouveau libellé de l'article indiquait que le taux de cotisation serait fixé de manière à ce que les revenus couvrent tout juste les dépenses de l'année à venir et que le processus d'établissement des taux serait fondé sur l'information fournie par l'actuaire en chef dans son rapport annuel à la Commission de l'assurance-emploi. Les modifications législatives sont entrées en vigueur en 2006; de l'avis de la vérificatrice générale, elles signifiaient que « [l]'excédent accumulé ne peut plus servir au calcul du taux qui assurera le point d'équilibre³⁴ ». Cette mesure apaisait les préoccupations de la vérificatrice générale, mais elle éliminait du même coup la possibilité d'utiliser les excédents du compte d'AE comme coussins en période de récession et augmentait la probabilité que les taux de cotisation varient en fonction du taux de chômage.

Toujours en vue de modifier le mécanisme de fixation des taux, il a été annoncé dans le budget de 2008 la création de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC)³⁵, qui doit assumer les trois grandes responsabilités que voici³⁶ :

- 1) **Gérer un compte de banque distinct.** Tout excédent annuel des revenus de l'assurance-emploi sera retenu et investi jusqu'à ce qu'il soit utilisé pour réduire les coûts du régime d'AE.

- 2) **Adopter un mécanisme amélioré d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi.** À compter de 2009, le nouveau mécanisme de fixation des taux de cotisation tiendra compte des excédents ou des déficits qui surviennent en cours de route afin d'assurer l'équilibre entre les revenus et les dépenses du programme au fil du temps. Afin de favoriser la stabilité des taux de cotisation, l'OFAEC ne peut modifier le taux de plus de 15 cents par année.
- 3) **Maintenir une réserve.** Le gouvernement fournira 2 milliards de dollars pour constituer une réserve dans le compte de banque de l'OFAEC. En cas de récession où il faudrait augmenter le taux de cotisation d'un montant supérieur au maximum permis de 0,15 \$, la différence proviendrait de la réserve pour l'année en question et serait comblée les années suivantes au moyen des cotisations. Durant une reprise économique, tout excédent supérieur au niveau souhaité pour la réserve serait affecté à la réduction des cotisations au cours des années suivantes.

Avec la création de l'OFAEC, le mécanisme de fixation des taux de cotisation se retrouve où il était en 1996, lorsque l'assurance-emploi a fait l'objet d'une réforme. Toutefois, en vertu de la loi actuelle, l'OFAEC fixe le taux de cotisation de manière à équilibrer sa réserve au cours du cycle économique et non pas le compte d'assurance-emploi, rompant ainsi le lien entre les excédents accumulés dans le passé et les soldes requis à l'avenir.

³⁴ *Comptes publics du Canada*, volume 1, 2005, p. 4.15.

³⁵ La Loi sur l'OFAEC faisait partie de la *Loi d'exécution du budget de 2008*. L'OFAEC a été créé en tant que société d'État.

³⁶ *Budget en bref 2008*.