

**LES COTISATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI :
À LA RECHERCHE D'UN VÉRITABLE
MÉCANISME D'ÉTABLISSEMENT DES TAUX**

Kevin B. Kerr
Division de l'économie

Révisé le 5 décembre 2005

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
PRATIQUES RÉCENTES	2
LES CONSULTATIONS	8
Principe 1 : L'établissement des taux de cotisation doit être transparent	8
Principe 2 : Les taux de cotisation doivent être établis à partir de conseils d'experts indépendants	9
Principe 3 : Les recettes prévues au titre des cotisations doivent correspondre aux coûts du programme	9
Principe 4 : L'établissement des taux de cotisation doit atténuer les effets sur le cycle conjoncturel	10
Principe 5 : Les taux de cotisation doivent être relativement stables au fil du temps	10
UN NOUVEAU CADRE POUR L'ÉTABLISSEMENT DES TAUX DES COTISATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI	11
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES COTISATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI : À LA RECHERCHE D'UN VÉRITABLE MÉCANISME D'ÉTABLISSEMENT DES TAUX

INTRODUCTION

Entrée en vigueur en 1996, la *Loi sur l'assurance-emploi* (LAE) apportait un certain nombre de modifications fondamentales au système d'assurance-chômage canadien. L'une de ces réformes devait instituer un nouveau régime de financement qui permettrait de maintenir les cotisations à un niveau relativement stable durant un cycle conjoncturel. Or, l'application du processus d'établissement du taux de cotisation institué en 1996 a été suspendue en 2001 après une modification de la LAE portant que le taux des cotisations d'assurance-emploi pour 2002 et 2003 serait établi par le gouverneur en conseil sur recommandation des ministres du Développement des ressources humaines et des Finances. On devait, durant cette période, élaborer et mettre en œuvre un nouveau mécanisme d'établissement du taux de cotisation qui répondrait aux préoccupations que suscitait, chez beaucoup de gens, l'augmentation constante de ce que l'on appelle la « réserve » du Compte d'assurance-emploi⁽¹⁾.

Comme le gouvernement n'était pas prêt à mettre en œuvre une nouvelle formule de calcul des cotisations à la fin de 2003, il a annoncé dans le budget de février 2003 que les cotisations de 2004 s'établiraient à 1,98 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable⁽²⁾. Il a aussi annoncé qu'il accueillerait les suggestions du public sur un nouveau mécanisme d'établissement du taux de cotisation jusqu'au 30 juin 2003. Au cas où les nouvelles dispositions législatives concernant l'établissement des taux des cotisations ne seraient pas en place pour 2005, le gouvernement, dans le budget de mars 2004, a prolongé d'un an son pouvoir d'établir ces taux.

-
- (1) Cette réserve devrait atteindre environ 49,5 milliards de dollars d'ici la fin de l'exercice 2005-2006 (voir : Développement des ressources humaines Canada, *Budget principal des dépenses 2005-2006*, Partie III, p. 101).
- (2) Projet de loi C-28 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 2003, Partie IV (sanctionné le 19 juin 2003).

Le 23 février 2005, le gouvernement présentait un projet de loi définissant le nouveau cadre d'établissement des taux des cotisations d'assurance-emploi.

PRATIQUES RÉCENTES

Avant la réforme de 1996 de l'assurance-emploi, le taux des cotisations était établi (aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage de 1971*) chaque année de manière à couvrir le coût de base corrigé de l'assurance-chômage (AC), à savoir le coût de base moyen des prestations plus (ou moins) le montant requis pour éliminer ou réduire tout déficit (excédent) du Compte d'assurance-chômage. Le coût de base moyen des prestations était égal à la moyenne sur trois ans des coûts de l'assurance-chômage⁽³⁾.

Le principal inconvénient de cette méthode tenait au fait que les cotisations augmentaient parfois au creux du cycle conjoncturel, c'est-à-dire au moment où les employeurs licenciaient du personnel et où le chômage augmentait. Ainsi, les coûts de main-d'œuvre grimpaient au moment même où ils auraient dû baisser pour stimuler la création d'emplois et réduire le taux de chômage⁽⁴⁾. Les données présentées au graphique 1, qui illustre les variations en pourcentage du taux de chômage et du taux de cotisation de 1973 à 2004, témoignent de cet effet pervers. Il est particulièrement intéressant de noter les progressions concurrentes de ces taux, comme dans le quadrant A.

(3) Plus précisément, le *coût de base moyen des prestations* était égal au coût total moyen de l'assurance-chômage (frais d'administration compris) pour la période de trois ans qui s'était terminée un an avant le début de l'année considérée. Par exemple, le coût de base moyen des prestations en 1994 était égal au coût moyen de l'assurance-chômage pour les années 1990, 1991 et 1992. Le *taux de cotisation* permettant de couvrir le coût de base moyen des prestations était le taux légal ou taux minimum une année donnée. Les taux de cotisation légaux des salariés et des employeurs, exprimés par tranche de 100 \$ de rémunération assurable, correspondaient à 41,6 et 58,4 p. 100 respectivement du taux de cotisation nécessaire pour couvrir le coût de base moyen des prestations.

(4) Il n'est pas facile d'établir qui, en fin de compte, assume le coût des cotisations patronales : les employeurs, par la réduction de leurs bénéficiaires; les consommateurs, sous la forme de hausses des prix; ou les salariés, par une rémunération moindre? Des estimations empiriques semblent indiquer l'existence de répercussions en arrière, bien qu'il soit peu probable que les charges sociales soient répercutées intégralement sur les travailleurs, même à long terme. Voir J. Kesselman, *Financing Canadian Unemployment Insurance*, Canadian Tax Paper n° 73, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, avril 1983; et B. Dahlby, « Taxation and Social Insurance », dans R. Bird et J. Mintz (dir.), *Taxation to 2000 and Beyond*, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1992.

L'effet pernicieux du taux de cotisation à l'assurance-chômage sur la demande de main-d'œuvre en 1976, 1981, 1983, 1990, 1991 et 1992 a été exacerbé par le fait que l'assiette fiscale à laquelle s'appliquait le taux de cotisation s'est élargie rapidement à cause d'une formule d'indexation qui exagérait considérablement l'inflation des salaires à la fin des années 1970 et au début des années 1980⁽⁵⁾. Quand cette formule d'indexation a été introduite en 1972, le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable était proche de la rémunération hebdomadaire moyenne. Cependant, entre 1983 et 1993, la rémunération hebdomadaire moyenne (pour l'ensemble des industries) a progressé de 45,6 p. 100, tandis que le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable a augmenté de 93,5 p. 100. Actuellement, le maximum de la rémunération hebdomadaire (annuelle) assurable s'élève à 750 \$ (39 000 \$), soit le même montant qu'en 1996⁽⁶⁾. Une nouvelle formule d'indexation a été adoptée en 2001⁽⁷⁾.

Pour tenter d'atténuer les effets défavorables du processus procyclique d'établissement du taux de cotisation à l'assurance-emploi, l'article 66 de la LAE dit que la Commission de l'assurance-emploi, sur la recommandation des ministres des Finances et du Développement des ressources humaines et sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, établit tous les ans le taux de cotisation de telle manière à produire, dans la mesure du possible, des revenus suffisants pour couvrir le passif estimatif du Compte d'assurance-emploi durant l'ensemble d'un cycle conjoncturel et à maintenir les taux à un niveau relativement stable durant cette période. Si les taux de cotisation sont relativement fixes, le gouvernement s'expose à un

(5) Sous le régime de l'assurance-chômage, la formule d'établissement du maximum annuel de la rémunération assurable reflétait le taux moyen d'augmentation de la rémunération annuelle sur la période de huit ans la plus récente, avec un retard de deux ans en raison de la non-disponibilité des données.

(6) La réforme de l'assurance-emploi de 1996 a ramené le maximum de la rémunération annuelle assurable de 42 380 \$ qu'il était en 1995 à 39 000 \$.

(7) Le maximum de la rémunération annuelle assurable (MRAA) ne changera que lorsque $(52) \times (\mathbf{A}) \times (\mathbf{B})$ dépassera 39 000 \$, où **A** correspond à la moyenne, sur une période de 12 mois (se terminant le 30 juin de l'année précédente), de la rémunération hebdomadaire moyenne pour chacun des mois et **B** correspond au rapport de **A** à la moyenne, sur une période de 12 mois (se terminant 12 mois avant le 30 juin de l'année précédente), de la rémunération hebdomadaire moyenne pour chacun des mois. Si le résultat de ce calcul dépasse 39 000 \$, le MRAA pour cette année-là sera ce montant arrondi au multiple de 100 inférieur le plus proche. Le MRAA des années ultérieures sera égal au MRAA de l'année précédente, avant arrondissement, multiplié par **B**. Si le résultat n'est pas un multiple de 100, il doit être arrondi au multiple de 100 inférieur le plus proche. La rémunération hebdomadaire moyenne utilisée dans ce calcul correspond à la rémunération hebdomadaire moyenne pour toutes les industries dans l'ensemble du Canada, suivant les estimations publiées mensuellement par Statistique Canada. Pour l'année 2006, ce calcul donne 37 897 \$ ou 37 800 \$ après arrondissement au multiple de 100 inférieur le plus proche.

plus grand degré d'incertitude financière du fait que le Trésor ne comporte aucun mécanisme permettant d'établir une véritable réserve distincte dans laquelle puiser éventuellement pour financer des déficits du Compte d'assurance-emploi. Ainsi, il faut puiser directement dans le Trésor lorsque les dépenses d'assurance-emploi dépassent les revenus. Selon son ampleur, ce type de déficit peut gravement compromettre la situation budgétaire du gouvernement⁽⁸⁾.

De 1996 à 2001, période pendant laquelle l'article 66 de la LAE régissait le processus d'établissement des taux de cotisation, la vitalité de l'économie a contribué à des excédents sans précédent du Compte d'assurance-emploi en fin d'exercice. Comme on le constate au graphique 2, ce phénomène a donné lieu à un excédent cumulé qui, comme nous l'avons dit précédemment, devrait atteindre près de 49,5 milliards de dollars d'ici la fin de l'exercice 2005-2006. Au cours de toute la période, la taille de l'excédent cumulé du Compte d'assurance-emploi a suscité des préoccupations, reprises par de plus en plus de gens au fur et à mesure qu'il devenait évident que cette réserve dépassait de loin les objectifs énoncés à l'article 66 de la LAE. Cette opinion reposait essentiellement sur le rapport de l'actuaire en chef sur le taux de cotisation de 1998. L'actuaire en chef concluait que, à la limite supérieure, un excédent cumulé de 10 à 15 milliards de dollars serait suffisant pour couvrir les coûts du programme pendant une période de 15 ans et faciliterait la stabilité des taux (à savoir un taux moyen situé à l'époque entre 1,95 \$ et 2,10 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable)⁽⁹⁾. En dépit de ce constat, le gouvernement a laissé l'excédent grossir encore, ce qui a amené la vérificatrice générale à se demander si le gouvernement respectait bien la LAE⁽¹⁰⁾.

(8) Le Comité permanent des finances a bien signalé ce risque dans son rapport intitulé *Budget 2000 – Nouvelle ère ... nouveau plan* (décembre 1999). Il concluait en effet que, tant que l'obligation de « retour en arrière » existerait, l'établissement du taux des cotisations d'assurance-emploi en fonction des critères énoncés à l'article 66 de la LAE perturberait grandement la gestion globale du budget fédéral.

(9) Développement des ressources humaines Canada, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998* (<http://www100.hrdc.gc.ca/ae-ei/loi-law/ca1998/reportx.shtml>).

(10) Dans les états financiers du gouvernement du Canada pour les exercices 1999-2000 à 2002-2003, le Bureau du vérificateur général du Canada exprime des réserves au sujet de la taille et de l'augmentation constante du solde cumulé du Compte d'assurance-emploi. Dans les états financiers de 2002-2003, la vérificatrice générale précise que l'excédent a atteint 43,8 milliards de dollars au 31 mars 2003 et se dit déçue que le gouvernement ait choisi de prolonger d'un an la suspension de l'application de l'article 66 de la LAE. Elle a en outre enjoint au gouvernement de résoudre le vieux problème des taux excessifs des cotisations d'assurance-emploi.

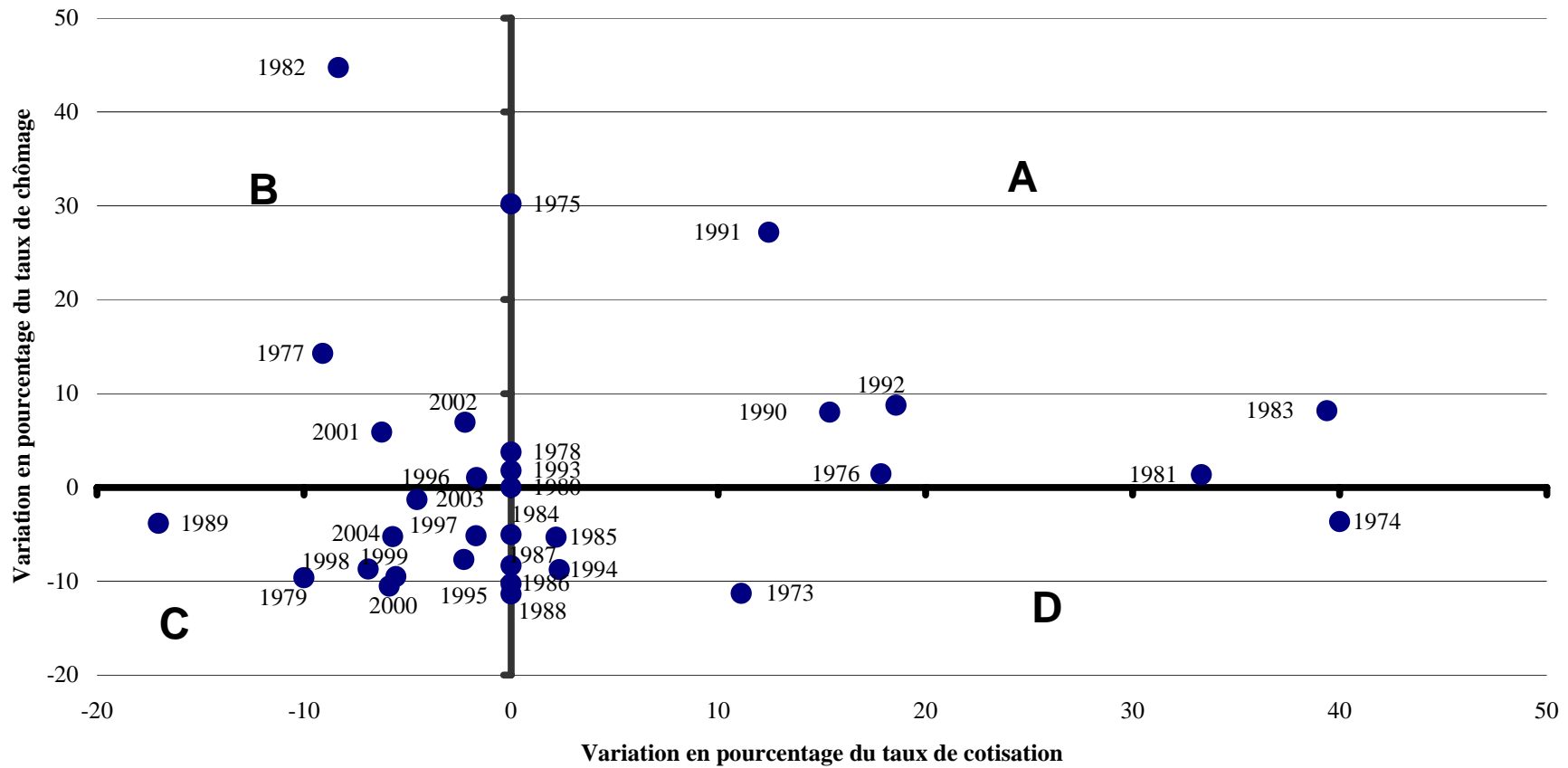
En 2001, la LAE a été modifiée : un nouvel article 66.1 permet maintenant au gouverneur en conseil, sur la recommandation des ministres du Développement des ressources humaines et des Finances, d'établir le taux de cotisation pour 2002 et pour 2003, changement qui suspend donc l'application du processus que nous venons de décrire. Le gouvernement a aussi annoncé son intention d'effectuer des travaux de recherche et de mener des consultations durant cette période en vue d'instituer un nouveau mécanisme d'établissement du taux de cotisation qui devait entrer en vigueur d'ici la fin de 2003. Comme les consultations publiques n'avaient pas encore eu lieu au moment de l'élaboration du budget de février 2003, le gouvernement a fixé le taux de cotisation de 2004 à 1,98 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable et réitéré son intention de tenir des consultations. Dans son budget, le gouvernement énonçait cinq principes pour guider les consultations :

- l'établissement des taux de cotisation devrait être transparent;
- les taux de cotisation devraient être établis à partir de conseils d'experts indépendants;
- les recettes prévues au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme;
- l'établissement des taux de cotisation devrait atténuer les effets sur le cycle conjoncturel;
- les taux de cotisation devraient être relativement stables au fil du temps⁽¹¹⁾.

Même si on présumait que le nouveau cadre d'établissement des taux des cotisations serait en place pour le début de 2005, le gouvernement, dans le budget présenté en mars 2004, a prolongé d'un an son pouvoir d'établissement de ces taux. On a cru comprendre que les taux des cotisations seraient alors fixés selon les principes énoncés ci-dessus.

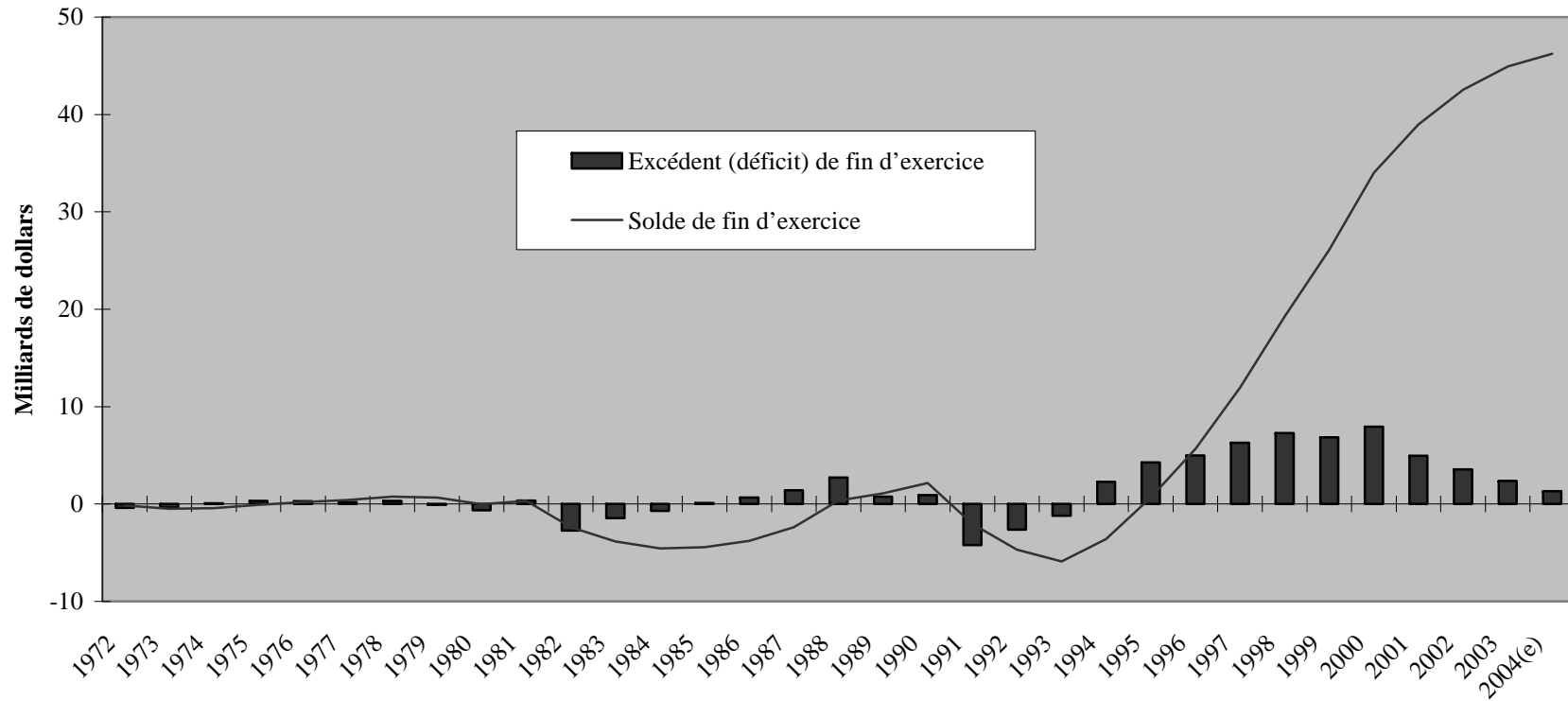
(11) Ministère des Finances, *Le plan budgétaire 2003*, 18 février 2003, p. 207 et 208. Il importe de noter que les trois derniers principes figurent déjà essentiellement dans l'article 66 de la *Loi*.

**GRAPHIQUE 1 – Variation en pourcentage du taux de cotisation de l'assurance-chômage/
assurance-emploi et du taux de chômage, 1973 à 2004**



Source : Renseignements obtenus de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Statistique Canada.
Graphique préparé par Kevin B. Kerr, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

GRAPHIQUE 2 – État du Compte d'assurance-emploi, 1972 à 2004



Note : (e) = Estimation.

Source : Renseignements obtenus de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Graphique préparé par Kevin B. Kerr, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

LES CONSULTATIONS

Les parties intéressées ont été invitées à participer au processus de consultation sur l'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi entre avril et août 2003. Les groupes et les particuliers avaient jusqu'au 30 juin 2003 pour présenter un mémoire. En outre, plusieurs tables rondes réunissant des représentants du milieu des affaires et des syndicats, des experts et des commissaires à l'assurance-emploi ont été organisées durant l'été de 2003⁽¹²⁾. Comme on s'y attendait, les cinq principes énoncés précédemment ont suscité des avis très variés. On trouvera ci-après un bref résumé de l'Aperçu des consultations⁽¹³⁾.

Principe 1 : L'établissement des taux de cotisation doit être transparent

C'est le principe qui a suscité le plus de commentaires de la part des groupes intéressés. Les représentants syndicaux qui ont participé aux consultations estiment que le Compte d'assurance-emploi ne doit pas être consolidé dans les Comptes du Canada, et que les fonds de l'assurance-emploi doivent être administrés par une organisation sans lien de dépendance. La plupart des porte-parole du milieu des affaires sont aussi d'accord sur l'idée d'un Compte d'assurance-emploi distinct géré de manière indépendante. Le milieu des affaires comme les syndicats sont favorables à une Commission de l'assurance-emploi plus forte et indépendante et une meilleure représentation des employeurs et des salariés. Dans l'intérêt de la transparence, beaucoup de participants souhaitent que l'on rende publique l'information qui sert à établir les taux, notamment les renseignements fournis par l'actuaire en chef de l'assurance-emploi. Certains groupes pensent que le gouvernement devrait rembourser l'excédent cumulé du Compte d'assurance-chômage sur une période donnée. Certains représentants du milieu des affaires pensent que le processus d'établissement des taux ne doit pas tenir compte du coût des prestations spéciales. Beaucoup sont opposés à un mécanisme « automatique » d'établissement des taux.

(12) Les particuliers et les représentants du milieu des affaires et des syndicats ont soumis 28 mémoires, dont certains peuvent être consultés sur le site Web du ministère des Finances (http://www.fin.gc.ca/activty/consult/eirates_f.html).

(13) Voir l'Aperçu des consultations sur le site Web du ministère des Finances (http://www.fin.gc.ca/consultresp/Summaries/eiratesSum_f.html).

**Principe 2 : Les taux de cotisation doivent être établis
à partir de conseils d'experts indépendants**

Dans l'ensemble, les participants à la consultation souscrivaient à ce principe. Beaucoup considèrent que l'actuaire en chef de l'assurance-emploi a un rôle important à jouer, surtout en qualité de conseiller de la Commission. Ils ont suggéré aussi de consulter les employeurs, les groupes de salariés, les conjoncturistes et d'autres sources compétentes comme le Bureau du vérificateur général du Canada.

**Principe 3 : Les recettes prévues au titre des cotisations
doivent correspondre aux coûts du programme**

Les participants souscrivaient en général au principe voulant que les recettes tirées des cotisations d'assurance-emploi doivent correspondre aux coûts du programme sur une période donnée, par exemple un cycle conjoncturel, mais beaucoup ont ajouté qu'il faudrait instituer une réserve pour atténuer les mouvements procycliques des taux des cotisations. On a par ailleurs fait remarquer que, si le gouvernement continue de contrôler le programme, l'assurance-emploi doit continuer de figurer dans les Comptes du Canada.

Certains participants ont dit que la taille de la réserve devrait représenter une proportion donnée des coûts du programme. Les participants estimaient en outre que le gouvernement doit être très précis au sujet des coûts que les recettes provenant des cotisations d'assurance-emploi sont censées couvrir. Dans le calcul des coûts prévus du programme, il importerait aussi de tenir compte des imprévus tels que les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et le SRAS.

Beaucoup de participants sont d'avis que les taux devraient être établis de manière prospective, mais les avis étaient plus partagés au sujet de l'idée de tenir compte de l'excédent dans le calcul des taux futurs.

On a aussi abordé la question de l'adoption de cotisations modulées suivant les antécédents des employeurs en matière de licenciements et celle de l'abandon du prélèvement à fins déterminées en faveur d'une cotisation sociale générale⁽¹⁴⁾.

(14) L'idée d'une cotisation sociale générale semble tenir au raisonnement que, quand les gens cotisent spécifiquement à l'assurance-emploi, ils se sentent un droit à des prestations, ce qui suscite un problème de « risque moral ». La validité de ce raisonnement n'est pas établie, d'autant plus que les règles actuelles de l'assurance-emploi disqualifient totalement les personnes qui quittent un emploi de leur propre initiative sans motif valable. De toute façon, on a fait remarquer qu'avec une cotisation sociale générale, il pourrait être difficile d'établir la correspondance entre la rémunération et les prestations, et que le gouvernement fédéral n'est pas habilité à imposer une cotisation sociale générale aux entités publiques des provinces.

Principe 4 : L'établissement des taux de cotisation doit atténuer les effets sur le cycle conjoncturel

Les participants s'entendaient pour dire que les taux de cotisation ne doivent pas être procycliques. En outre, comme nous l'avons noté précédemment, la majorité des participants privilégiaient un processus prospectif d'établissement des taux. Là encore, certains des participants prônaient la création d'une réserve qui éviterait d'avoir à augmenter les cotisations en période de ralentissement économique. Certains participants ont recommandé l'établissement d'un taux de cotisation faible et stable sur une longue période, le gouvernement couvrant l'augmentation des coûts de l'assurance-emploi en période de ralentissement économique. Certains experts ont noté qu'en fixant le taux juste au point d'équilibre pour tout un cycle conjoncturel (ou à tout le moins sur une longue période), les corrections annuelles du taux seraient probablement assez faibles. Dans ce type d'approche, le passé serait le passé, et l'idée d'excédent cumulé disparaîtrait. Cette façon de procéder ne s'accompagne d'aucun des problèmes de gouvernance ou de comptabilisation que pose l'établissement d'une véritable réserve, mais on a néanmoins fait remarquer que la plupart des conjoncturistes du secteur privé ne produisent pas de projections relativement au cycle conjoncturel.

Principe 5 : Les taux de cotisation doivent être relativement stables au fil du temps

Après le premier, c'est là le principe qui a suscité le plus de commentaires, et tous les participants y souscrivent. Pour les syndicats, la meilleure manière de voir à la stabilité des taux est la constitution d'une réserve, mais pas question de relever les taux pour en établir une nouvelle. Certains représentants du milieu des affaires ont convenu eux-aussi qu'une réserve serait garante de stabilité des taux et que, compte tenu de l'excédent cumulé actuel, la stabilité des taux de cotisation devrait être assurée. En ce qui concerne les modifications futures, certains représentants des entreprises trouvent qu'il serait utile de prévoir une plus longue période d'adaptation au nouveau taux et proposent que le taux de l'année à venir soit établi en septembre, ou au plus tard en octobre.

UN NOUVEAU CADRE POUR L'ÉTABLISSEMENT DES TAUX DES COTISATIONS D'ASSURANCE-EMPLOI

Environ deux ans après avoir fait part de son intention de consulter les Canadiens sur un nouveau mécanisme d'établissement des taux des cotisations d'assurance-emploi, le gouvernement a présenté une proposition à cet égard dans son budget du 23 février 2005. Les dispositions législatives concernant cette initiative figuraient à la partie 19 du projet de loi C-43, une loi omnibus portant exécution du budget. Le nouveau cadre législatif pour l'établissement des taux des cotisations a reçu la sanction royale le 29 juin 2005.

Le projet de loi C-43 restituait à la Commission de l'assurance-emploi du Canada la responsabilité de fixer les taux des cotisations d'assurance-emploi, laquelle responsabilité lui avait été retirée en 2001 par le projet de loi C-2 (Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche)). Au moment de fixer les taux des cotisations pour une année donnée, la Commission doit tenir compte du principe voulant que le montant des cotisations à recevoir pendant l'année soit juste suffisant pour couvrir les coûts prévus du programme d'assurance-emploi (dont les frais d'administration) pendant la même année, ainsi que du rapport de l'actuaire en chef de la Commission et des observations du public. La Commission peut aussi engager au besoin des spécialistes pour fixer les taux de cotisation.

Ce nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation est bien différent de son prédécesseur, puisque les taux sont maintenant fixés en fonction de l'avenir, et donc sans égard à la réserve théorique qui se serait accumulée dans le Compte d'assurance-emploi depuis l'adoption de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Autrement dit, oublions le passé. En outre, on ne prévoit aucun rajustement des taux si le montant des cotisations reçues dépassait la somme nécessaire pour couvrir les coûts du programme au cours d'une année en particulier. Par conséquent, malgré l'absence de versements d'intérêts théoriques sur le surplus cumulatif du Compte d'assurance-emploi, une croissance excédentaire du solde cumulatif considérable de ce dernier reste toujours possible⁽¹⁵⁾. On continuera d'utiliser le Compte d'assurance-emploi pour

(15) Ainsi qu'il était indiqué à la note 10, la vérificatrice générale du Canada s'est plainte au cours des dernières années du fait que les pratiques d'établissement du taux des cotisations d'assurance-emploi du gouvernement n'étaient pas conformes à l'esprit de la *Loi sur l'assurance-chômage*, en prenant pour preuves la taille et la croissance du surplus observé dans le Compte d'assurance-emploi. Dans sa déclaration préliminaire au Comité permanent des comptes publics, le 24 novembre 2005, la vérificatrice générale a indiqué que le nouveau cadre législatif régissant l'établissement des taux de cotisation adopté par le gouvernement réglait la question du respect de l'esprit de la *Loi*.

suivre la progression des cotisations reçues et des dépenses relatives au régime d'assurance-emploi et aussi, probablement, celle des soldes cumulatifs et de fin d'année, même si on n'est pas certain de la destination de ces derniers.

Suivant le nouveau cadre d'établissement des taux des cotisations, l'actuaire en chef de la Commission de l'assurance-emploi s'occupera de déterminer le taux estimatif couvrant les coûts de l'année suivante en se fondant sur les informations que lui fournira le ministre des Finances, au plus tard le 30 septembre de chaque année⁽¹⁶⁾. À la demande du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences, l'actuaire en chef doit inclure dans le calcul du taux en question toute modification au programme pouvant avoir une incidence sur les paiements annoncée par le ministre avant le 14 octobre précédant l'année d'application du nouveau taux. Le taux prévu pour l'année suivante doit être indiqué à la Commission le 14 octobre au plus tard. Celle-ci se chargera de fixer le taux définitif le 14 novembre ou avant. Sur la recommandation du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences et du ministre des Finances, le gouverneur en conseil peut, jusqu'au 30 novembre, fixer un taux différent de celui établi par la Commission, s'il juge qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

En limitant à ± 15 cents par 100 \$ de rémunération assurable la variation du taux des cotisations d'une année à l'autre, on respecte plus ou moins le principe de stabilité des taux⁽¹⁷⁾, sauf que la disposition mentionnée précédemment qui permet au gouverneur en conseil de substituer un taux différent à celui fixé par la Commission réduit considérablement le peu de stabilité ainsi obtenu.

Le 9 novembre 2005, la Commission a annoncé le premier taux fixé suivant le nouveau cadre d'établissement des taux des cotisations basé sur le point mort. À compter du 1^{er} janvier 2006, les employés devront verser des cotisations équivalant à 1,87 \$ pour chaque tranche de 100 \$ de rémunération assurable, par rapport à 1,95 \$ en 2005. La contribution des employeurs étant établie à 1,4 fois ce taux, ceux-ci devront donc verser des cotisations de 2,62 \$ par 100 \$ de rémunération assurable, ce qui représente une diminution de 11 cents par rapport à

(16) Le 30 septembre ou avant, le ministre des Finances doit communiquer à l'actuaire en chef de la Commission les prévisions les plus exactes de toutes les variables économiques pouvant servir au calcul du taux des cotisations pour l'année qui vient.

(17) Il est intéressant de noter que le taux des cotisations d'assurance-chômage et d'assurance-emploi a augmenté ou diminué de plus de 15 cents neuf fois seulement au cours des 33 dernières années. Le projet de loi C-43 a aussi fixé à 1,95 \$ par 100 \$ de rémunération assurable le taux maximal des cotisations pour les années 2006 et 2007.

2005. En 2006, le taux des cotisations des employés et des employeurs sera un peu plus bas au Québec que dans le reste du pays (soit 1,53 \$/2,14 \$ par 100 \$), puisque le Québec commencera alors à verser ses propres prestations parentales⁽¹⁸⁾.

Si on se fie aux chiffres fournis par l'actuaire en chef de la Commission dans son dernier rapport, lequel établit le montant total de la rémunération assurable à environ 96,3 milliards de dollars au Québec et 300,6 milliards de dollars dans le reste du Canada, les taux indiqués ci-dessus devraient rapporter des contributions totales légèrement supérieures à 17 milliards de dollars en 2006, soit un peu plus que les coûts prévus du programme au cours de la même année⁽¹⁹⁾.

CONCLUSION

Après une longue suite de ce que d'aucuns, dont la vérificatrice générale du Canada, considèrent comme des taux de cotisation excessifs, le gouvernement a mis en place, en juin 2005, un nouveau cadre d'établissement du taux des cotisations d'assurance-emploi. Ce cadre respecte en grande partie les principes en la matière énoncés dans les budgets de 2003, 2004 et 2005. Sa principale faiblesse se situe sans doute au chapitre de la stabilité des taux. À la prochaine récession économique que connaîtra le Canada, la tentation de hausser le taux des cotisations de plus de 15 cents (soit la variation maximale autorisée, qui n'est pas nécessairement elle-même un gage de stabilité) se fera de plus en plus grande. En y cédant, on reviendrait à l'époque des taux procycliques, ce que le gouvernement a censément essayé d'éviter, alors même qu'il amassait des surplus théoriques sans précédent dans le Compte d'assurance-emploi.

(18) Le 1^{er} mars 2005, les gouvernements du Canada et du Québec ont signé un accord prévoyant un mécanisme de réduction des cotisations d'assurance-emploi à recevoir des employeurs et des employés du Québec, afin que le gouvernement du Québec puisse lui-même percevoir des cotisations pour son Régime d'assurance parentale. La réduction des primes en 2006 et les années suivantes représente un montant total d'environ 750 millions de dollars. Au cours de la première année d'existence du régime québécois, le gouvernement du Canada versera également quelque 350 millions de dollars en prestations de maternité et parentales, ainsi que pour les naissances et les adoptions survenues avant la création du régime québécois d'assurance parentale, somme que le gouvernement du Québec remboursera au fédéral à la fin de 2006.

(19) Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport de l'actuaire en chef à la Commission d'assurance-emploi à l'égard du taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 2006*, 14 octobre 2005, Tableau 1, p. 8.