



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Le financement de l'assurance-emploi

Publication n° 2014-89-F
Le 31 octobre 2014

André Léonard

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2014

Le financement de l'assurance-emploi
(Étude générale)

Publication n° 2014-89-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	SITUATION EN 2014.....	1
2.1	Principes de base.....	1
2.2	Compte des opérations de l'assurance-emploi.....	2
2.3	Détermination des taux de cotisation.....	3
3	SITUATION FUTURE.....	4
4	SITUATION PASSÉE.....	4
4.1	Compte d'assurance-chômage/emploi.....	4
4.2	Consultations sur la détermination des taux de cotisation.....	5
4.3	Contributions passées du gouvernement.....	5
5	CONCLUSION.....	6

LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-EMPLOI

1 INTRODUCTION

L'assurance-emploi (a.-e.) est l'un des plus importants programmes administrés par le gouvernement fédéral, avec des dépenses de 19 milliards de dollars en 2013-2014, dont la majeure partie (15 milliards de dollars) consiste en des prestations versées lorsqu'une personne est en chômage, et ce, pour diverses raisons¹.

La méthode de financement de ce programme a changé fréquemment au cours des années. L'analyse qui suit est donc divisée en trois parties :

- un résumé de la situation actuelle, dont divers éléments remontent à 2009;
- un bref exposé de l'évolution prévue de la situation au cours des prochaines années;
- un récapitulatif de l'évolution du financement avant 2009, à titre de référence pour mieux contextualiser la question.

2 SITUATION EN 2014

2.1 PRINCIPES DE BASE

Le programme d'a.-e. est presque exclusivement financé par les cotisations obligatoires des employeurs et des employés salariés. Depuis 2010, les travailleurs autonomes qui choisissent d'adhérer au programme paient aussi des cotisations pour avoir droit à certaines prestations. Le gouvernement fédéral contribue au programme simplement à titre d'employeur. Il peut aussi décider d'y participer de manière supplémentaire. Il a, par exemple, financé des mesures temporaires d'amélioration du programme d'une valeur totale d'environ 3,2 milliards de dollars, mises en place après l'adoption du budget de 2009.

Les employés doivent payer des cotisations correspondant au taux de cotisation multiplié par leur rémunération assurable (maximum de 48 600 \$ en 2014), pour une cotisation annuelle maximum de 913,68 \$. Ces montants sont indexés annuellement selon la variation de la rémunération assurable moyenne canadienne.

En 2014, le taux de cotisation pour les employés est de 1,88 %. Les employés du Québec ont droit à une réduction de taux, car ils n'ont pas accès aux prestations de maternité et parentales, qui sont plutôt offertes par leur régime provincial : leur taux de cotisation est de 1,53 %.

Les employeurs paient aussi des cotisations sur les gains assurables de leurs employés, à un taux équivalant à 1,4 fois celui des employés; ils financent donc les 7/12 des coûts du programme, contre 5/12 pour les employés. En 2014, le taux de cotisation des employeurs est de 2,63 % (2,14 % au Québec)².

Les travailleurs autonomes qui choisissent de participer au programme paient le même taux que les employés salariés. Ils n'ont cependant pas droit aux prestations régulières, car celles-ci sont versées en cas de perte d'emploi, ce qui serait difficile à déterminer pour un travailleur autonome. Ils ont néanmoins droit aux prestations spéciales (pour parents d'enfants gravement malades, de maternité, parentales, de maladie, de soignant), sauf les travailleurs autonomes du Québec, qui n'ont pas accès aux prestations parentales et de maternité de l'a.-e.³.

Les employés qui ont payé un montant supérieur à la cotisation annuelle maximale (p. ex. s'ils ont changé d'employeur) ont droit au remboursement du trop-perçu⁴. La même chose se produit lorsque la rémunération assurable d'un employé ne dépasse pas 2 000 \$ au cours d'une année⁵. Dans les deux cas, les cotisations patronales versées pour ces employés ne sont toutefois pas remboursées aux employeurs⁶.

Les cotisations patronales peuvent être diminuées lorsque les employés d'une entreprise sont couverts par un régime d'assurance-salaire, ce qui peut entraîner une réduction des prestations spéciales d'a.-e. versées, par exemple en cas de maladie⁷.

Les employeurs dont la masse salariale ne dépassait pas 15 000 \$ en 2013 et dont les cotisations de 2013 avaient connu une hausse par rapport à celles de 2012 ont reçu un remboursement équivalent à cette hausse, jusqu'à concurrence de 1 000 \$. Cette réduction a été mise en place en 2011 et sera changée en 2015.

2.2 COMPTE DES OPÉRATIONS DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Le Compte des opérations de l'assurance-emploi (le Compte) a été créé le 1^{er} janvier 2009. Il s'agit d'un compte consolidé à fins déterminées, c'est-à-dire qu'il contient les dépenses et revenus du programme portés à ce compte conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi*⁸. Les cotisations d'a.-e. sont versées au Trésor, qui contient les revenus généraux du gouvernement, comme les taxes et les impôts⁹; les prestations payées en proviennent aussi¹⁰. Chaque année, le Compte est débité de toutes les dépenses et crédité de tous les revenus liés au programme d'a.-e. Les résultats sont publiés dans les *Comptes publics du Canada*. Le déficit ou le surplus annuel du Compte est inclus dans le bilan financier du gouvernement fédéral.

En date du 31 mars 2014, le Compte avait un déficit accumulé de 2,7 milliards de dollars. Pour l'année 2013-2014 seulement, le Compte affichait un surplus de 2 milliards de dollars¹¹.

Tableau 1 – Compte des opérations de l'assurance-emploi, déficit ou surplus annuel et accumulé, 2008-2009 à 2013-2014, en milliards de dollars

	Déficit ou surplus annuel	Déficit ou surplus accumulé
2008-2009	0,128	0,128
2009-2010	- 5,064	- 4,936
2010-2011	- 2,462	- 7,397
2011-2012	- 0,551	- 7,948
2012-2013	1,985	- 5,963
2013-2014	3,229	-2,734

Notes : Le Compte a été créé le 1^{er} janvier 2009. L'année 2008-2009 ne compte que les trois premiers mois de 2009.

Les revenus versés par le gouvernement pour payer des améliorations temporaires au programme sont compris entre 2008-2009 et 2011-2012.

Source : Tableau créé par l'auteur à partir des données tirées de Receveur général du Canada, « État supplémentaire – Compte des opérations de l'assurance-emploi », dans « Section 4 – Comptes consolidés », *Comptes publics du Canada, Volume 1 : Revue et États financiers consolidés* : [2011](#), [2012](#), [2013](#) et [2014](#).

2.3 DÉTERMINATION DES TAUX DE COTISATION

Au plus tard le 22 juillet de chaque année, les ministres d'Emploi et Développement social Canada (ESDC) et de Finances Canada envoient des données financières à l'actuaire retenu par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission), afin que ce dernier puisse, au plus tard le 22 août de chaque année, communiquer à la Commission un rapport sur les taux de cotisation d'équilibre estimatifs pour l'année suivante. Ces taux d'équilibre doivent prendre en compte les dépenses et revenus du programme prévus pour l'année suivante, de même que tous ceux enregistrés depuis la création du Compte, de telle sorte qu'à long terme, les cotisations d'a.-e. servent uniquement aux dépenses du programme. Le rapport comprend aussi le calcul de la différence de taux pour les résidents du Québec et ceux des autres provinces.

Au plus tard le 14 septembre de chaque année, le gouverneur en conseil fixe le taux de cotisation. Normalement, le taux de cotisation des employés ne peut varier de plus de 0,05 point de pourcentage par année. Cependant, la variation peut parfois être plus grande, sur recommandation conjointe des ministres des Finances et d'ESDC.

Selon le rapport de l'actuaire de l'a.-e. pour l'année 2014 (publié en juillet 2013)¹², le taux de cotisation d'équilibre des employés de l'extérieur du Québec était de 2,08 %. Toutefois, la hausse maximale du taux étant de 0,05 point de pourcentage, le taux n'aurait pu augmenter qu'à 1,93 %, au maximum, à moins d'une recommandation contraire des ministres.

Le 9 septembre 2013, le gouvernement fédéral¹³ a toutefois annoncé que le taux de cotisation de 2013 (1,88 %) serait maintenu en 2014.

3 SITUATION FUTURE

En septembre 2014, le gouvernement fédéral a confirmé que le taux de cotisation serait maintenu à 1,88 % en 2015 et 2016. Le taux de cotisation des employés du Québec passera toutefois de 1,53 % à 1,54 % en raison des calculs liés à la réduction de taux due à la présence du Régime québécois d'assurance parentale¹⁴.

Le gouvernement a annoncé du même coup que pour 2015 et 2016, toute entreprise ayant versé 15 000 \$ ou moins en cotisations patronales d'a.-e., au taux de cotisation patronale de 2,63 % en vigueur, se verra rembourser une partie de ces cotisations, de telle sorte que son taux de cotisation ne sera que de 2,24 %, et ce, à chacune des années où elle respectera ce critère¹⁵.

À partir de 2017, un nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation sera mis en place. La Commission fixera chaque année le taux de cotisation de telle sorte que les revenus obtenus depuis 2009 et ceux prévus pour les sept années suivantes égalent les dépenses, pour la même période. Le gouvernement a prévu que le taux de cotisation devrait passer de 1,88 % en 2016 à 1,47 % en 2017¹⁶.

Par ailleurs, le nouveau paragraphe 66(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* – sur la fixation du taux de cotisation – se lira comme suit :

[...] pour chaque année, la Commission fixe le taux de cotisation de manière que le montant des cotisations à verser soit juste suffisant pour faire en sorte que, à la fin de la période de sept ans commençant au début de cette année, le total des sommes portées au crédit du Compte des opérations de l'assurance-emploi après le 31 décembre 2008 soit égal au total des sommes portées au débit de ce compte après cette date¹⁷.

4 SITUATION PASSÉE

4.1 COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE/EMPLOI

Ce qui était à l'origine le Fonds d'assurance-chômage est devenu le Compte d'assurance-chômage le 27 juin 1971, puis le Compte d'assurance-emploi le 30 juin 1996, avant d'être finalement fermé le 31 décembre 2008. Au moment de sa fermeture, il comptait un surplus accumulé de 57 milliards de dollars¹⁸, ce qui représente l'excédent des recettes sur les dépenses durant la vie du compte.

Le tableau 2 montre les surplus ou déficits annuels et accumulés de ce compte depuis 1989-1990. Les surplus annuels ont été importants entre 1996-1997 et 2000-2001, après quoi ils ont diminué.

Tableau 2 – Surplus ou déficit annuel et accumulé du Compte d'assurance-chômage/emploi, 1989-1990 à 2008-2009, en milliards de dollars

Année	Surplus ou déficit annuel	Surplus ou déficit accumulé	Année	Surplus ou déficit annuel	Surplus ou déficit accumulé
1989-1990	0,998	0,971	1999-2000	7,099	27,175
1990-1991	-0,795	0,176	2000-2001	9,521	36,696
1991-1992	-0,783	-0,607	2001-2002	3,834	40,530
1992-1993	-0,050	-0,657	2002-2003	3,266	43,796
1993-1994	0,113	-0,544	2003-2004	2,436	46,232
1994-1995	0,045	-0,499	2004-2005	2,315	48,547
1995-1996	0,528	0,027	2005-2006	2,269	50,816
1996-1997	6,466	6,493	2006-2007	3,302	54,118
1997-1998	6,375	12,868	2007-2008	2,835	56,953
1998-1999	7,208	20,076	2008-2009	0,090	57,043

Notes : Le surplus accumulé pour 2008-2009 était celui à la fermeture du Compte d'assurance-emploi, le 31 décembre 2008.

La somme du déficit (surplus) annuel d'une année donnée et du déficit (surplus) accumulé de l'année précédente peut ne pas évaluer exactement le déficit (surplus) de l'année donnée en raison de l'arrondissement des chiffres.

Source : Tableau créé par l'auteur à partir des données tirées de Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada, Volume 1 : Revue et États financiers consolidés* : 1990 à 2010.

4.2 CONSULTATIONS SUR LA DÉTERMINATION DES TAUX DE COTISATION

Les surplus accumulés à partir du milieu des années 1990 ont mené à un questionnement sur l'utilisation des cotisations d'a.-e. à d'autres fins que pour défrayer les coûts du programme. Des consultations ont eu lieu en 2003, menant ultimement à la création, le 1^{er} janvier 2009, du nouveau Compte des opérations de l'assurance-emploi et à la considération de tous les revenus et dépenses du programme pour calculer les taux de cotisation¹⁹.

4.3 CONTRIBUTIONS PASSÉES DU GOUVERNEMENT

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le gouvernement fédéral verse de façon exceptionnelle des sommes au Compte des opérations de l'assurance-emploi pour améliorer le programme de manière temporaire, comme cela a été le cas après la récession de 2008-2009.

Jusqu'en 1990-1991, des versements non remboursables étaient faits chaque année par le gouvernement fédéral au Compte d'assurance-chômage. Le tableau 3 montre la valeur de ces contributions à partir de 1978-1979 (ces sommes étaient reportées différemment dans les *Comptes publics du Canada* avant cette date). Au total, ce sont 28,2 milliards de dollars supplémentaires qui ont été versés par le gouvernement fédéral au Compte d'assurance-chômage entre 1978-1979 et 1990-1991.

Tableau 3 – Contributions du gouvernement fédéral au Compte d'assurance-chômage, 1978-1979 à 1991-1992, en milliards de dollars

Année	Contributions	Année	Contributions
1978-1979	1,739	1985-1986	2,744
1979-1980	2,187	1986-1987	2,710
1980-1981	2,416	1987-1988	2,443
1981-1982	0,957	1988-1989	2,416
1982-1983	2,034	1989-1990	2,424
1983-1984	2,714	1990-1991	1,549
1984-1985	2,788	1991-1992	0

Source : Tableau créé par l'auteur à partir des données tirées de Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada, Volume 1 : Revue et États financiers consolidés* : 1991 (tableau 5.7), 1989 (tableau 5.2), 1987 (tableau 6.4), 1985 (tableau 6.2), 1984 (tableau 8.11), 1982 (tableau 8.11) et 1980 (tableau 7.11).

5 CONCLUSION

Le mode de financement du programme d'a.-e. a changé avec le temps. Jusqu'en 1990-1991, en plus de ses contributions à titre d'employeur, le gouvernement fédéral participait financièrement au programme. Puis, le financement du programme a été confié presque exclusivement aux employés salariés et aux employeurs, dans une proportion de 5/12 et 7/12 respectivement. En 2010, les travailleurs autonomes ont également pu se joindre de manière volontaire au programme, à condition de payer des cotisations.

Le mécanisme d'établissement des taux de cotisation et la gestion des déficits et surplus ont aussi évolué et continueront de le faire puisqu'en 2017, lorsqu'une nouvelle méthode d'établissement des taux de cotisation sera mise en place. Elle prendra en considération les revenus et dépenses sur une période future de sept ans, tout en assurant l'équilibre des revenus et dépenses du programme depuis la création du Compte des opérations de l'assurance-emploi en janvier 2009.

NOTES

1. Receveur général du Canada, « État supplémentaire – Compte des opérations de l'assurance-emploi », dans « Section 4 – Comptes consolidés », [Comptes publics du Canada 2014, Volume 1 : Revue et États financiers consolidés](#), 2014.
2. Agence du revenu du Canada, [Taux de cotisation à l'AE et maximums](#), 29 septembre 2014.
3. Dans son [Quatorzième rapport](#) de la 2^e session de la 40^e législature, portant sur le projet de loi C-56, le Comité sénatorial permanent des finances nationales notait :

Le comité a entendu un témoin expert dire que le taux de prime proposé (1,36/100 \$ contre 1,73/100 \$ pour le reste du Canada) prévu dans le projet de loi C-56 pour les travailleurs indépendants du Québec pourrait être trop élevé par rapport au coût prévu des prestations auxquelles ils ont droit.

Le comité estime donc que le gouvernement devrait former le plus tôt possible un groupe de travail indépendant qui examinerait plus à fond la question du taux de prime applicable aux travailleurs indépendants du Québec afin de déterminer s'il est fixé à un niveau équitable.

4. [Loi sur l'assurance-emploi](#) (LAE), L.C. 1996, ch. 23, par. 96(1).
5. LAE, par. 96(4) et 96(5). Si la rémunération assurable ne dépasse 2 000 \$ que d'un montant égal ou inférieur au montant des cotisations payées, le prestataire est remboursé partiellement : on soustrait du remboursement complet des prestations la partie de la rémunération assurable dépassant 2 000 \$.
6. Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, [Rapport actuariel 2015 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi](#), 22 août 2014, p. 26 :

[Certains employés] peuvent dépasser le maximum des cotisations et toucher un remboursement de la totalité ou d'une partie des cotisations d'AE versées au cours de l'année (p. ex. plusieurs employeurs pendant l'année, rémunération assurable inférieure à 2 000 \$) [...] Il est important de noter que l'employeur ne reçoit pas de remboursement.
7. LAE, art. 69, et [Règlement sur l'assurance-emploi](#), DORS/96-332, art. 68 à 76. Le montant des indemnités doit équivaloir à au moins à 5/12 de la réduction de la cotisation patronale accordée. La fraction de 5/12 correspond à la part du total des cotisations des employés et des employeurs qui est payée par les employés. La réduction des cotisations patronales dépend aussi de la catégorie de régime d'assurance-salaire (il en existe quatre). Pour plus de détails sur le calcul de la réduction, voir : Bureau du surintendant des institutions financières (2014), « [Annexe IV](#) ».
8. Receveur général du Canada, « [Comptes à fins déterminées consolidés](#) », dans « Section 4 – Comptes consolidés », *Comptes publics du Canada 2013, Volume 1 : Revue et États financiers consolidés*, 2013.
9. LAE, art. 72 : « Sont versées au Trésor : a) toutes les sommes reçues en application des parties I et III à IX au titre des cotisations, amendes, pénalités, intérêts, remboursements des versements excédentaires de prestations ou remboursements de prestations; [...] »
10. LAE, par. 77(1) : « Sont payé[e]s sur le Trésor [...] : a) toutes les sommes versées au titre des prestations sous le régime de la présente loi; [...] »
11. Receveur général du Canada, « État supplémentaire – Compte des opérations de l'assurance-emploi », dans « Section 4 – Comptes consolidés », *Comptes publics du Canada 2014, Volume 1 : Revue et États financiers consolidés*, 2014.
12. Bureau du surintendant des institutions financières, Bureau de l'actuaire en chef, [Rapport actuariel 2014 – Taux de cotisation de l'assurance-emploi](#), 22 juillet 2013.
13. Gouvernement du Canada, [Le gouvernement Harper soutient la création d'emplois en instaurant un gel de trois ans du taux de cotisation d'assurance-emploi](#), communiqué, 9 septembre 2013.
14. Emploi et Développement social Canada (ESDC), [La Commission de l'assurance-emploi du Canada annonce le maximum de la rémunération assurable pour 2015](#), communiqué, 12 septembre 2014.
15. Finances Canada, [Document d'information : Le crédit pour l'emploi visant les petites entreprises](#), 11 septembre 2014.
16. ESDC (2014).
17. LAE, « [Modifications non en vigueur](#) ».

18. Receveur général du Canada, « État supplémentaire : Compte des opérations de l'assurance-emploi », dans « Section 4 – Comptes consolidés », [Comptes publics du Canada 2010, Volume 1 : Revue et États financiers](#), 2010, p. 4.15 à 4.17.
19. Pour plus de détails, il est possible de consulter la publication suivante : Kevin B. Kerr et André Léonard, [Les cotisations à l'assurance-emploi : à la recherche d'un véritable mécanisme d'établissement des taux](#), publication n° 2003-41-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, révisée le 15 janvier 2013.