



Estimation des coûts de la motion M-141 : Modification de la Loi sur l'assurance- emploi



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Ottawa, Canada
4 octobre 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses, notamment des analyses économiques et financières, dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir davantage de transparence et de responsabilité en matière budgétaire.

L'analyse se fonde sur la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales de Statistique Canada. Les hypothèses et les calculs sous-jacents aux résultats de simulation sont l'œuvre du DPB et les auteurs sont seuls responsables de l'utilisation et de l'interprétation des résultats.

Analyste principal :
Negash Haile, adjoint de recherche

Collaboratrice :
Carleigh Busby, analyste financière

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Jason Jacques, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous joindre à l'adresse pbo-dpb@parl.gc.ca.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Contexte	2
2. Analyse	3
3. Résultats	6
Notes	7

Résumé

Ce rapport présente une estimation de la hausse des coûts des prestations d'assurance-emploi (AE) à verser à la suite de la mise en œuvre de la motion d'initiative parlementaire M-141. Cette motion, présentée par la députée Irene Mathyssen (London—Fanshawe, NPD), vise à modifier l'article 55 de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour que les conjoints des (i) militaires et (ii) des employés du service extérieur puissent être admissibles aux prestations d'assurance-emploi pendant qu'ils sont en poste à l'étranger¹.

Cette proposition se traduirait par des paiements d'assurance-emploi additionnels de 6,9 millions de dollars si elle était mise en œuvre en 2018-2019, paiements qui passeraient à 7,1 millions de dollars d'ici 2023-2024. En 2018-2019, le DPB estime que ces coûts donneront lieu à 0,03 million de dollars en impôt à payer.

Le compte de l'AE est autofinancé en ce sens que toute hausse des prestations sera entièrement compensée par une augmentation des recettes en raison du mécanisme automatique de fixation des taux de cotisation.

1. Contexte

L'article 37 de la *Loi sur l'assurance-emploi* interdit à l'assuré de toucher des prestations pour toute période pendant laquelle il est à l'étranger².

La motion M-141 est une motion d'initiative parlementaire présentée par M^{me} Irene Mathysen (London—Fanshawe, NPD). Elle propose de modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* pour que les conjoints des (i) militaires et des (ii) employés du service extérieur puissent être admissibles aux prestations d'assurance-emploi pendant qu'ils sont en poste à l'étranger. La motion vise à « reconnaître les services et les sacrifices des militaires et de leurs familles » qui sont en poste à l'étranger³.

Cette motion élargirait l'accès aux prestations d'AE. La hausse résultante sera partiellement neutralisée par les recettes accrues de l'impôt sur le revenu des particuliers engendrées, les prestations d'AE étant imposables^{4, 5}.

Ce rapport présente une estimation de la hausse des dépenses au titre de l'AE résultant de l'octroi de l'admissibilité aux prestations régulières aux conjoints des militaires et des employés du service extérieur.

2. Analyse

Pour pouvoir estimer la hausse des prestations à verser en vertu de la motion M-141, il faut connaître le nombre de militaires et d'employés du service extérieur affectés à l'étranger. La nature des postes doit permettre que les conjoints ou les conjoints de fait soient présents. Ainsi, les conjoints ne peuvent pas accompagner des militaires lors de missions de combat actif. Certaines conventions sur le statut des forces entre le Canada et d'autres pays imposent des restrictions à l'égard de l'accompagnement par les conjoints ou conjoints de fait⁶.

Les données fournies par le ministère de la Défense nationale indiquent que 1 027 militaires actifs sont affectés à l'étranger en compagnie de leurs conjoints ou partenaires de fait (tableau 2-1). Parmi leurs conjoints, 918 (90 %) sont des femmes.

Affaires mondiales Canada indique que 940 employés du service extérieur, 356 femmes et 584 hommes, sont accompagnés de conjoints ou de conjoints de fait.

Au total, 1 967 personnes seraient admissibles à des prestations régulières d'assurance-emploi si la couverture était élargie selon la motion M-141.

Tableau 2-1 Ventilation démographique des employés à l'étranger

	Hommes	Femmes	Total
Conjoints d'employés du ministère de la Défense nationale à l'étranger	918	109	1 027
Employés d'Affaires mondiales Canada à l'étranger	356	584	940
Total	1 274	693	1 967

Sources : Affaires mondiales Canada et ministère de la Défense nationale

Notes : Conformément aux données du recensement de 2016 de Statistique Canada selon lesquelles environ 1 % des couples canadiens sont de même sexe, le DPB suppose que les autres sont des couples hétérosexuels.

L'étape suivante du processus d'estimation consiste à déterminer combien de ces personnes seraient admissibles à des prestations régulières d'AE et de quel montant.

Pour être admissible aux prestations d'AE, l'assuré doit avoir accumulé un nombre minimum d'heures d'emploi assurable au cours de la période de référence, en fonction du taux régional de chômage applicable⁷. L'assuré doit

également avoir subi un arrêt de la rémunération tirée d'un emploi ne résultant pas d'un congé volontaire.

Il existe deux principaux types de prestations d'AE, dont chacun comporte des sous-catégories et requiert un nombre donné minimum d'heures d'emploi assurable. Comme convenu avec le député parrain, le DPB a supposé que les conjoints des membres du personnel demanderaient des prestations régulières d'AE⁸.

Afin d'établir l'admissibilité à l'AE, le DPB a dû formuler plusieurs hypothèses. La première hypothèse déterminante veut que les caractéristiques de revenu des conjoints des militaires et des employés du service extérieur correspondent à la moyenne de celles de leurs homologues au Canada, compte tenu du revenu des militaires et des employés du service extérieur. À titre d'exemple, d'après les calculs effectués par le DPB à l'aide de la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada, le conjoint d'une personne qui gagne entre 81 701 \$ et 91 700 \$ gagne en moyenne 62 151 \$⁹.

En utilisant les fourchettes de revenu des militaires et des employés du service extérieur, le DPB a attribué le revenu moyen correspondant aux conjoints. Le DPB a employé la même hypothèse pour attribuer aux conjoints un nombre d'heures d'emploi assurable, des gains assurables, ainsi qu'un taux marginal d'imposition et un impôt à payer¹⁰. Une fois ces moyennes attribuées au conjoint de chacun des militaires et des employés du service extérieur, le DPB a calculé les prestations régulières d'AE.

Selon la deuxième hypothèse déterminante, le seuil d'heures d'emploi assurable minimum applicable est fonction de la dernière adresse connue de l'employé au Canada. Autrement, lorsque cette adresse est inconnue, la moyenne est appliquée suivant la méthode expliquée ci-dessus.

Enfin, le DPB a énoncé des hypothèses concernant l'admissibilité des personnes résidant à l'étranger. Il a supposé que le conjoint ne pourrait pas accumuler d'heures d'emploi assurable pendant son séjour à l'étranger, de sorte qu'il ne serait pas admissible à une nouvelle période de prestations. D'autre part, le DPB a supposé que le conjoint ne perdrait pas son admissibilité à l'AE pour quelque motif que ce soit, par exemple l'obtention d'un emploi à l'étranger.

Ni les frais administratifs ni les changements de comportement n'ont été pris en compte aux fins de ce rapport.

La moyenne de certains facteurs clés entrant dans le calcul des prestations d'AE est présentée au tableau 2-2. Comme le révèlent les données, les gains assurables, les heures et la durée des prestations sont tous relativement stables chez les conjoints, indépendamment du revenu du principal soutien.

Tableau 2-2 Renseignements sur les conjoints moyens

Fourchette de revenu du militaire ou employé du service extérieur	Gains assurables	Heures d'emploi assurable	Durée (en semaines)
51 701 \$-61 700 \$	42 948 \$	1 404	25
61 701 \$-71 700 \$	45 652 \$	1 463	26
71 701 \$-81 700 \$	43 740 \$	1 548	28
81 701 \$-91 700 \$	43 838 \$	1 511	27
91 701 \$-101 700 \$	38 467 \$	1 465	25
101 701 \$-111 700 \$	39 669 \$	1 510	27
111 701 \$-121 700 \$	56 523 \$	1 551	28
121 701 \$-131 700 \$	33 042 \$	1 441	25
131 701 \$-141 700 \$	44 703 \$	1 492	26
> 141 700 \$	51 836 \$	1 448	28

Sources : Calculs du DPB effectués à l'aide de la BD/MSPS v. 26.0 et de données provenant d'Affaires mondiales Canada et du ministère de la Défense nationale

Note : Les valeurs sont toutes des moyennes, et ces moyennes s'appliquent aux conjoints des militaires et des employés du service extérieur. Le DPB a fait l'hypothèse d'un salaire, d'une région économique de l'AE et d'heures d'emploi assurable constants dans le cas des observations relatives au ministère de la Défense nationale.

3. Résultats

Sur la base des données fournies au DPB, nous estimons la hausse nette des prestations payables en vertu de la motion M-141 à environ 6,9 millions de dollars (tableau 3-1).

Tableau 3-1 Prestations régulières d'AE payables en vertu de la motion M-141, 2018-2019¹¹

Impôt fédéral exigible	Prestations d'AE (total annuel net)
0,03 M\$	6,9 M\$

Sources : Ministère de la Défense nationale et Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB)

Note : La durée moyenne des affectations à l'étranger est de 36 mois. Le DPB fait l'hypothèse que, dans toute période donnée, un tiers des employés à l'étranger pourraient être admissibles à des prestations régulières d'AE. Ces estimations sont fondées sur les critères applicables aux prestations régulières d'AE en 2018.

La hausse des prestations à verser mentionnée ci-dessus représente le montant maximum possible. En d'autres termes, elle implique que tous les conjoints ou partenaires de fait accompagnant les employés demanderont des prestations d'AE pour la durée maximale autorisée.

Le DPB se base sur la croissance historique des prestations régulières et du nombre des prestataires de l'AE pour estimer que les dépenses de la première année, soit 6,9 millions de dollars passeraient à 7,1 millions en 2022-2023 (tableau 3-2)¹².

Tableau 3-2 Prévisions concernant les prestations payables à moyen terme

En M\$

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
6,9	7,0	7,0	7,0	7,1

Sources : Ministère des Finances Canada et DPB

Notes

1. *Loi sur l'assurance-emploi*. <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-5.6.pdf>
2. *Loi sur l'assurance-emploi*. Alinéa 37(b).
3. M-141 : [http://www.noscommunes.ca/Parliamentarians/fr/members/Irene-Mathysen\(764\)/Motions?sessionId=152&documentId=9008130](http://www.noscommunes.ca/Parliamentarians/fr/members/Irene-Mathysen(764)/Motions?sessionId=152&documentId=9008130)
4. Le financement du programme d'AE est assuré au moyen de cotisations obligatoires des employés et des employeurs au Compte des opérations de l'assurance-emploi. Les cotisations sont calculées chaque année de manière à réaliser l'équilibre sur une période de sept ans. *Loi de l'impôt sur le revenu*, partie I, alinéa 6(f). <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/l-3.3/TexteComple.html>
5. Le régime étant autofinancé, la hausse des prestations versées est neutralisée par une augmentation correspondante des cotisations. Agence du revenu du Canada, T4058(F) Les non-résidents et l'impôt – 2017 https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/t4058/non-residents-impot-2016.html#P129_17479 précise que le revenu de source canadienne est imposable pour les non-résidents.
6. <http://www.forces.gc.ca/fr/communaute-fac-services-soutien-outcan/index.page>
7. Le nombre d'heures d'emploi assurable requis est majoré à l'égard de l'assuré « s'il est responsable d'une ou de plusieurs violations au cours des 260 semaines précédant sa demande initiale de prestations ». *Loi sur l'assurance-emploi*, paragraphe 7.1 (1) <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/e-5.6/TexteComple.html>
8. Le DPB a retenu l'hypothèse selon laquelle la motion M-141 ne s'appliquerait pas au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), qui prévoit le versement aux résidents du Québec de prestations parentales, de maternité et d'adoption. Les résidents du Québec sont admissibles à d'autres types de prestations d'AE dans le cadre du programme d'AE. Seules les prestations parentales, de maternité et d'adoption sont assurées aux résidents du Québec dans le cadre du RQAP, qui a ses propres critères d'admissibilité et taux de prestations.
9. Cette estimation repose sur le calcul du revenu d'emploi effectué par le DPB à l'aide de la BD/MSPS v. 26.0 pour 2018. Elle est fournie à titre d'information seulement. Pour les besoins de l'analyse de la motion M-141, le DPB a estimé la moyenne de variables clés en se basant sur le revenu du conjoint, en plus du sexe et du taux de chômage de la région d'emploi.
10. Le DPB a utilisé la BD/MSPS pour produire un tableau présentant les heures d'emploi assurable et gains assurables moyens du conjoint bénéficiant de prestations régulières d'AE en fonction du revenu d'emploi de son conjoint (celui qui n'est pas prestataire de l'AE) et du taux régional de chômage aux fins de l'AE. La BD/MSPS ne permet pas de représenter avec précision les

taux régionaux de chômage aux fins de l'AE. De plus, tous les renseignements relatifs à l'AE dans la BD/MSPS sont modélisés pour les assurés en fonction des données administratives. Par conséquent, le DPB attribue les renseignements relatifs au bénéficiaire moyen de prestations régulières d'AE aux conjoints des employés à l'étranger, c'est-à-dire que le DPB tient pour acquis que les conjoints de ces employés partagent les mêmes caractéristiques que les bénéficiaires de prestations régulières d'AE.

11. Les prévisions à moyen terme sont fondées sur l'hypothèse d'un taux constant de déploiement à l'étranger.
12. Pour des renseignements généraux sur le programme d'AE, consulter le *Rapport actuariel 2019 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi* du Bureau de l'actuaire en chef. <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/EI2019.pdf>