

Réponse concernant le financement de l'assurance-emploi et les récentes mesures connexes

Ottawa, Canada
9 octobre 2014

www.pbo-dpb.gc.ca

Le Directeur parlementaire du budget a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Des députés ont transmis au DPB un certain nombre de préoccupations concernant le régime d'assurance-emploi.

Le présent rapport répond aux questions suivantes sur l'administration de l'AE :

Question 1 : Dans quelle mesure les cotisations à l'AE prévues par la loi dépasseront-elles en 2015 et en 2016 le taux d'équilibre prévu?

Question 2 : Quelle en sera l'incidence sur les perspectives budgétaires?

Question 3 : Quel sera l'incidence sur l'emploi du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises et du gel des taux de cotisation à l'AE?

Question 4 : Pourquoi l'accès à l'assurance-emploi a-t-il rétréci?

Question 5 : Dans quelle mesure pourrait-on élargir l'accès à l'assurance-emploi ou hausser les prestations compte tenu des taux de cotisation actuels tout en maintenant l'équilibre du Compte?

Question 6 : Combien a coûté l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada?

Préparé par **Scott Cameron et Helen Lao**

Les auteurs assument seuls la responsabilité de toute erreur ou omission. Ils tiennent à remercier Mostafa Askari, Jason Jacques, Negash Haile et Jean-François Nadeau de leurs observations. Pour plus de renseignements, prière de communiquer avec Mostafa Askari (courriel : mostafa.askari@parl.gc.ca).

SOMMAIRE – RÉPONSES ET RECOMMANDATIONS

Question 1 : Dans quelle mesure les cotisations à l'AE prévues par la loi dépasseront-elles en 2015 et en 2016 le taux d'équilibre prévu?

- Selon les estimations du DPB, les taux de cotisation à l'AE dépasseront le taux d'équilibre de 13 cents et 28 cents en 2015 et 2016, respectivement. Puis ils seront de 13 et 12 cents inférieurs au taux d'équilibre en 2017 et 2018, de manière à éliminer l'excédent cumulatif au Compte des opérations de l'assurance-emploi.

Tableau 1 : Comparaison des taux prévus au budget et des taux d'équilibre prévus par le DPB

En dollars par tranche de 100 \$ de rémunération assurable					
	2015	2016	2017	2018	2019
Budget 2014	1,88	1,88	1,47	1,47	-
Taux d'équilibre (DPB)	1,75	1,60	1,60	1,59	1,59
Écart	0,13	0,28	- 0,13	- 0,12	so

Sources : Directeur parlementaire du budget, Finances Canada.

Question 2 : Quelle en sera l'incidence sur les perspectives budgétaires?

- Le DPB estime que le gel des taux de cotisation représentera un apport de 5 milliards de dollars aux perspectives d'équilibre budgétaire de 2014-2015 à 2018-2019, ou 4,4 milliards de dollars aux perspectives budgétaires, hors crédit pour l'emploi visant les petites entreprises.

Tableau 2 : Contribution du gel des taux de cotisation au plan budgétaire

En milliards de dollars						
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Contribution au budget	0,5	2,7	3,2	- 0,8	- 0,7	5,0

Source : Directeur parlementaire du budget

Nota : L'incidence budgétaire est indiquée par rapport à l'estimation du DPB du taux d'équilibre avant et après le gel des taux de cotisation et n'en est pas déduit le coût du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises.

Question 3 : Quel sera l'incidence sur l'emploi du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises et du gel des taux de cotisation à l'AE?

- Selon les estimations du DPB, le crédit pour l'emploi visant les petites entreprises créera en

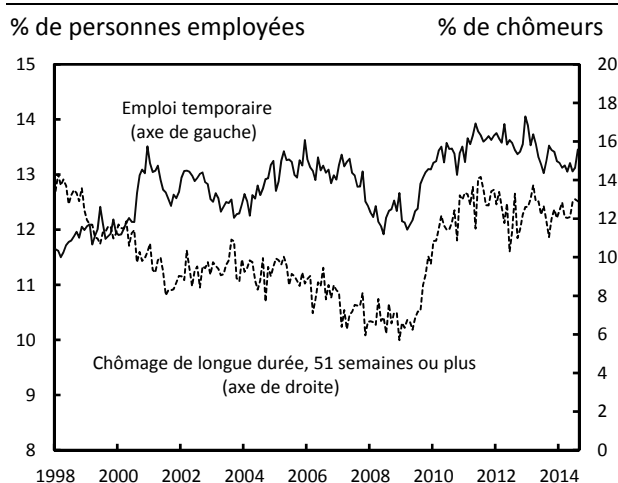
termes nets 200 équivalents temps plein en 2015 et 600 en 2016. Par ailleurs, le DPB estime que le gel des taux de cotisation supprimera 2 000 emplois en 2015 et 8 000 en 2016.

- Sur le plus long terme, tout emploi créé ou perdu en 2015 et en 2016 est essentiellement compensé par des modifications égales et opposées du taux de cotisation après 2016 attribuables au mécanisme d'établissement du taux d'équilibre sur sept ans.

Question 4 : Pourquoi l'accès à l'assurance-emploi a-t-il rétréci?

- Par suite de la restructuration persistante du marché du travail qui a fait suite à la récession amorcée à l'automne 2008, le nombre de travailleurs participant au régime d'AE est moindre. Le marché du travail post-récession se caractérise par :
 - une forte proportion de travailleurs temporaires (qui n'ont pas droit à l'AE)
 - une forte proportion de chômeurs de longue date (qui n'ont plus droit aux prestations d'AE).

Figure 1 : Facteurs expliquant le faible ratio de couverture à l'AE



Sources : CANSIM 282-0087, 282-0073, 282-0047.

Question 5 : Dans quelle mesure pourrait-on élargir l'accès à l'assurance-emploi ou hausser les

prestations à l'aide de l'excédent dégagé grâce au gel des taux de cotisation?

- Depuis le début de 2014, 38 % des chômeurs ont eu droit aux prestations de l'AE. L'excédent de 3 milliards de dollars au Compte des opérations de l'AE pourrait servir à augmenter les prestations d'AE versées à 10 % de plus de chômeurs (soit 130 000 travailleurs), uniquement pour 2015 et 2016, ou de manière permanente si le taux de cotisation n'est pas réduit en 2017.
- Selon dernières prévisions du DPB, le paiement moyen des prestations d'assurance-emploi régulières en 2015 est de 440 \$ par semaine. Il serait possible d'accroître les prestations versées aux bénéficiaires existants en haussant le taux de remplacement du salaire pour le faire passer de 55 % à 68 % de la rémunération assurable (hausse moyenne de 100 \$ par semaine).

Question 6 : Combien a coûté l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada?

- À sa création, l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC) a eu pour mandat de fixer le taux de cotisation à l'AE et de gérer un fonds de réserve.
- L'OFAEC, créé en 2010, a été aboli en 2013 et a coûté au cours de cette période 4,2 millions de dollars, somme provenant des revenus de l'AE (tableau 3). Pendant cette période, c'est le gouverneur en conseil qui a fixé les taux. Le fonds de réserve n'a jamais été établi.

Tableau 3 : Coûts d'administration de l'OFAEC aboli

En milliers de dollars					
	2010	2011	2012	2013	Total
Coût	277	1 649	1 733	546	4 202

Source : Comptes publics du Canada.

CONSIDÉRATIONS À L'INTENTION DES PARLEMENTAIRES

Le gel des taux de cotisation présenté en septembre 2013 et confirmé en septembre 2014 menace les objectifs que s'est fixés le gouvernement de créer un mécanisme d'établissement des taux de cotisation plus stable et transparent et de veiller à ce que les revenus de l'AE ne soient pas plus élevés que ne l'exigent les prestations et les mesures d'appui au marché du

travail. Le DPB a cerné plusieurs points clés sur lesquels les parlementaires devraient se pencher afin d'éviter d'éventuels écueils aux égards suivants :

1. Évaluation transparente du coût financier

Le gouvernement établit en règle générale le coût de ses nouvelles politiques qui touchent le Trésor public et le publie dans le budget. Or, il n'a pas publié son estimation de l'incidence financière du gel des taux de cotisation.

Recommandation : Les parlementaires devraient demander au gouvernement de publier son estimation de l'incidence budgétaire du gel des taux de cotisation. À l'avenir, il serait bon que le gouvernement publie ses estimations de l'incidence budgétaire de toutes ses nouvelles mesures.

Aussi, il conviendrait de publier une conciliation du taux d'équilibre prévu et effectif (comme devait le faire l'OFAEC) pour qu'il soit possible d'analyser la contribution effective aux perspectives budgétaires en 2014-2015, en 2015-2016 et en 2016-2017.

2. Incertitude et obligation de faire rapport

Les hypothèses qu'utilisent le DPB, Finances Canada et l'actuaire en chef afin de prévoir l'état du Compte des opérations de l'AE présentent des différences notables. Leurs hypothèses peuvent se traduire par de nettes différences dans le taux d'équilibre prévu, surtout sur les horizons plus longs qu'exige le taux d'équilibre sur sept ans.

Ni les rapports récents de la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) et de l'actuaire en chef ni les documents budgétaires annuels ne fournissent de perspectives officielles sur sept ans concernant les paramètres utilisés pour prévoir l'hypothèse de planification du taux de cotisation pour 2017 et qui serviront en fin de compte à établir le taux. Si le taux de 2017 n'est pas correctement estimé, il faudra de nombreuses années au cours desquelles les augmentations seront plafonnées ou les taux diminués pour éliminer l'excédent ou le déficit qui se sera accumulé dans le Compte. Cela va à l'encontre de l'objectif de stabilité des taux de cotisation.

Recommandation : Les parlementaires devraient exiger du gouvernement qu'il inclue dans ses

rapports annuels des estimations officielles des projections des tendances du régime de l'AE et du marché du travail, incluant les hypothèses officielles utilisées pour produire le taux d'équilibre sur sept ans. Il conviendrait de réaliser cet objectif dès que possible afin que les hypothèses puissent être analysées et vérifiées et ainsi éviter tout excédent ou déficit découlant de l'hypothèse de planification du budget.

3. Caractère procyclique du mécanisme d'établissement du taux d'équilibre sur sept ans

Le mécanisme d'établissement du taux d'équilibre supposera des contributions plus basses en période de prospérité et plus élevées en période de disette. Même si le gouverneur en conseil pouvait limiter les hausses lors d'une prochaine récession, il faudra néanmoins relever le taux peu après et possiblement lors d'un redressement fragile.

Recommandation : Les parlementaires devraient chercher à établir si le caractère procyclique est adapté à un régime si étroitement lié à la bonne santé du marché du travail.

CONTEXTE ET ANALYSE

1 MODIFICATIONS RÉCENTES DE POLITIQUES

Dès son budget 2008, le gouvernement a annoncé plusieurs modifications au financement et à l'administration du régime d'assurance-emploi, qui avaient toutes pour objet d'améliorer la transparence et la prévisibilité du mécanisme d'établissement des taux de cotisation ainsi que de faire en sorte que les cotisations des travailleurs servent uniquement à couvrir les dépenses au titre du régime d'AE.

Création d'un office indépendant et instauration d'un nouveau taux d'équilibre. La *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*, de 2008, instaure l'OFAEC et le chargeait de mettre sur pied un mécanisme d'établissement du taux des cotisations à l'AE amélioré et de gérer une réserve distincte pouvant servir à financer le régime d'AE en période de récession dans le but de maintenir la stabilité des taux et dans lequel les revenus excédentaires au titre de l'AE pouvaient être investis. L'OFAEC devait fixer le taux de cotisation au taux d'équilibre prévu pour l'année à venir de sorte que le Compte soit équilibré sur longue période. La prévision devait être préparée par l'actuaire en chef embauché par l'OFAEC et relevant du conseil d'administration de cet office, qui devait prendre la décision finale. L'OFAEC a commencé ses activités en 2010.

Création du Compte des opérations de l'AE. En juillet 2010, la *Loi sur l'emploi et la croissance économique* éliminait le Compte d'assurance-emploi, compte à fins déterminées consolidé au sein des comptes du Canada qui servait à consigner les revenus et les charges au titre de l'AE, et le fermait rétroactivement au 31 décembre 2008. Le Compte d'assurance-emploi affichait un surplus cumulatif théorique de 57,2 milliards de dollars au moment de sa clôture.

La *Loi* a établi un nouveau Compte des opérations de l'AE pour tous les crédits et toutes les charges faits après le 31 décembre 2008 en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Interruption due à la récession, déficits et plafonnement. Au cours de la première année, le

Compte des opérations de l'AE a affiché un déficit de 4,9 milliards de dollars en raison d'un fort taux de chômage attribuable à la crise financière mondiale. Le mécanisme d'établissement du taux aurait exigé de nets relèvements des taux de cotisation en 2010, 2011, 2012 et 2013 pour éliminer le déficit. Dans un premier temps, la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* a limité les hausses de taux à 15 cents. Le budget de 2009 a gelé le taux pour 2010 à son niveau de 2009. Par un décret en conseil d'octobre 2010, le gouvernement a plafonné l'augmentation du taux à 5 cents en 2011 et à 10 cents par la suite. La *Mise à jour économique et financière* de 2011 annonçait que le taux pour 2012 ne pourrait être relevé de plus de 5 cents. La *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* de 2012 (projet de loi C-38) a officiellement porté le plafonnement de 10 à 5 cents. Les relèvements des taux étant plafonnés, le Compte a accumulé un déficit important, qui a atteint 9,2 milliards de dollars en 2011 (tableau 4).

Tableau 4 : Plafonnement du taux de cotisation à l'AE et déficit cumulatif

En dollars par tranche de 100 \$ de rémunération assurable, sauf indication contraire

	2009	2010	2011	2012	2013
Taux d'équilibre prévu	1,73	2,43	2,68	2,56	2,48
Taux prévu par la loi	1,73	1,73	1,78	1,83	1,88
Solde annuel (M rd de \$)	(4,9)	(3,1)	(1,2)	1,0	2,3
Déficit cumulatif (M rd de \$)	(4,9)	(7,9)	(9,2)	(8,1)	(5,8)

Sources: Comptes publics du Canada, Bureau du surintendant des institutions financières

Un taux d'équilibre sur sept ans et la dissolution de l'office indépendant. Le projet de loi C-38 prévoyait également que le taux des cotisations serait établi à un taux d'équilibre sur sept ans une fois le Compte équilibré et qu'entre-temps le gouverneur en conseil fixerait le taux chaque année en fonction de la recommandation conjointe du ministre d'Emploi et Développement social du Canada et du ministre des Finances. La *Loi sur l'emploi et la croissance économique* de 2012 (projet de loi C-45) prévoyait la suspension

temporaire de cet office à compter du 7 mars 2013. L'office a été dissout de manière permanente par la *Loi sur le plan d'action économique* de 2013.

Du plafonnement au gel. La *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2014* (projet de loi C-4) modifiait la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à geler le taux des cotisations à 1,88 \$ en 2014, en 2015 et en 2016. L'annonce était accompagnée d'un rapport de l'actuaire en chef faisant le point sur l'état du Compte des opérations de l'AE. Grâce aux données de ce rapport, le DPB a pu montrer que, à moins d'un net recul inattendu de l'économie, un taux de 1,88 en 2015 et en 2016 constituerait une *augmentation* par rapport aux taux qui auraient été fixés avant les projets de loi C-38 et C-4 et représenterait des revenus supplémentaires considérables pour les perspectives budgétaires. Le DPB a fait état de sa conclusion dans sa *Mise à jour des perspectives économiques et financières* de l'automne, du 25 octobre 2013.¹

Le dernier rapport de l'actuaire en chef qui établit le taux pour 2015 a confirmé les estimations du DPB. La *Loi sur l'assurance-emploi* d'avant les derniers changements aurait exigé que le taux soit fixé à 1,62 \$ par tranche de 100 \$ en 2015. L'actuaire en chef a projeté qu'un taux de 1,88 \$ en 2015 éliminerait le déficit cumulé au Compte des opérations de l'AE accumulé au cours de la récession et apporterait 3,5 milliards de dollars supplémentaires à l'équilibre budgétaire du gouvernement pour l'année civile 2015, ce qui représente une contribution importante au plan budgétaire pour 2014-2015 et 2015-2016.

Le gel des taux à 1,88 \$ pour 2015 et 2016 signifie que les cotisations seront plus importantes que ce qui est nécessaire pour couvrir les dépenses du régime d'AE et que le taux de cotisation de 2017 devrait être abaissé de 36 cents, selon les projections du DPB (de 41 cents selon la projection de Finances Canada parue dans le budget 2014), pour éliminer l'excédent qui se sera accumulé. Il s'agit d'une modification beaucoup plus forte que ce qui aurait

été nécessaire si les taux avaient été fixés aux taux d'équilibre prévus en 2015 et 2016.

2 PROJECTION DU TAUX D'ÉQUILIBRE DU DPB

Le DPB fournit une évaluation indépendante du Compte des opérations de l'AE dans la *Mise à jour des perspectives économiques et financières* qu'il produit deux fois par an.

Le DPB prévoit le taux d'équilibre à l'aide d'une méthode analogue à celle utilisée dans les rapports annuels de l'actuaire en chef. Les prévisions des rémunérations assurables sont effectuées à l'aide de nos projections des salaires et traitements et des seuils de rémunération assurable annuelle maximale. Les prévisions relatives aux prestations s'appuient sur une projection du nombre de chômeurs, de la proportion de chômeurs qui auront droit aux prestations d'AE (ratio des prestataires aux chômeurs ou ratio P/C) et des prestations moyennes, qui progressent à mesure qu'augmente la rémunération hebdomadaire moyenne. Le taux de cotisation est ensuite choisi de manière à ce que les revenus soient égaux aux charges, soit les prestations, les frais d'administration et les mesures d'appui du marché du travail prévus à la partie 2. Le taux d'équilibre est le taux d'équilibre de l'année 2015, lorsque le Compte des opérations de l'assurance-emploi est équilibré, et un taux d'équilibre pendant 7 années consécutives pour chacune des années de la projection. Notre méthodologie est entièrement décrite dans DPB (2010).

Le tableau 5 ci-après donne les prévisions du DPB concernant le taux d'équilibre, de Finances Canada concernant les taux prévus par la loi et publiés dans le budget 2014 et de l'actuaire en chef concernant le taux d'équilibre de l'année 2015.

Tableau 5: Taux de cotisation d'équilibre, DPB

En dollars par tranche de 100 \$ de rémunération assurable					
	2015	2016	2017	2018	2019
Budget 2014	1,88	1,88	1,47	1,47	-
Taux d'équilibre du DPB	1,75	1,60	1,60	1,59	1,59
Taux d'équilibre de l'actuaire en chef	1,62	-	-	-	-

Sources : Directeur parlementaire du budget, Finances Canada, BSIF (2014).

¹ Voir DPB (2013a) et DPB (2013b).

Le DPB s'attend à ce que le taux d'équilibre s'établisse, par tranche de 100 \$ de rémunération assurable, à 1,75 \$ pour 2015 et à 1,60 \$ pour 2016. Selon ses hypothèses, les taux de cotisation sont supérieurs de 13 cents en 2015 et de 28 cents en 2016. Le taux prévu par la loi doit être abaissé sous le taux d'équilibre en 2017 et 2018 de manière à ce que l'on puisse éliminer graduellement l'excédent au Compte qui s'accumule en raison du gel.

Le DPD prévoit des taux d'équilibre supérieurs à ceux que prévoit l'actuaire en chef. Ceci est attribuable aux différences d'hypothèses relatives aux perspectives économiques et aux perspectives d'évolution du régime d'AE, surtout en ce qui concerne le taux de chômage et le ratio P/C.

Le tableau 6 compare les hypothèses du DPB à celles de l'actuaire en chef pour 2015.

Tableau 6 : Hypothèses de prévision pour 2014 du DPB et de l'actuaire en chef

En %	Taux de chômage	Ratio P/C
DPB	6,9	42,5
Actuaire en chef	6,6	39,3

Sources : Directeur parlementaire du budget, Surintendant des institutions financières (2014).

L'actuaire en chef utilise l'hypothèse de Finances Canada pour établir le taux de chômage (perspectives moyennes du secteur privé), laquelle est nettement plus basse que celle du DPB (6,6 % contre 6,9 %). La sensibilité des charges à une variation de 3 points de pourcentage du taux de chômage se chiffre à à peu près 0,5 milliard de dollars. L'écart de taux de chômage supposé explique 5 cents de l'écart entre les projections du taux de cotisation du DPB et celles de l'actuaire en chef pour 2015.

Les hypothèses de l'actuaire en chef relatives au ratio P/C sont également plus basses que celles du DPB (42,5 % contre 39,3 %), ce qui explique 6 cents de l'écart entre les projections du taux d'équilibre.

Par rapport au taux de cotisation prévu au budget 2014 (et réaffirmé à l'annonce en septembre 2014 du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises), le DPB estime que le gel du

taux représentera 0,5 milliard de dollars de plus pour l'exercice 2014-2015, 2,7 milliards de dollars de plus en 2015-2016 et 3,2 milliards de dollars de plus en 2016-2017 (tableau 7). Les revenus à moyen terme au-delà de 2016-2017 sont réduits, car il faudra liquider l'excédent qui s'accumulera dans le Compte.

Tableau 7 : Contribution du gel du taux au plan budgétaire

En milliards de dollars

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Contribution au budget	0,5	2,7	3,2	- 0,8	- 0,7	5,0

Source : Directeur parlementaire du budget.

Nota : Les taux de cotisation à l'AE sont établis pour une année civile. Un taux inférieur au taux d'équilibre en 2015 se répercute donc sur l'exercice budgétaire 2014-2015.

Le DPB n'a accès qu'à des données publiques limitées sur le régime de l'AE. Il doit supposer que le ratio P/C revient graduellement à sa moyenne des 10 années qui ont précédé la récession, en tenant compte des mesures prises. L'actuaire en chef, pour sa part, a accès aux derniers modèles et à l'information détaillée d'EDSC. L'hypothèse du DPB concernant le ratio P/C pourrait donc être trop haute pour 2015, auquel cas le gel contribuerait plus fortement aux perspectives budgétaires que ne l'estime le tableau 7.

La projection du DPB concernant les soldes du Compte des opérations de l'AE se trouve au tableau 8. Si les taux sont maintenus à un niveau supérieur à ce qui est nécessaire en 2015 et en 2016, le Compte des opérations de l'AE devra accuser un déficit annuel en 2017, en 2018 et en 2019 et peut-être même au-delà de manière à pouvoir éliminer l'excédent qui se sera accumulé.

Tableau 8 : Soldes annuels du Compte des opérations de l'AE compte tenu du gel du taux

En milliards de dollars						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde annuel	3,4	3,2	3,6	-0,8	-0,7	-0,6
Solde cumulatif	-1,5	1,8	5,4	4,6	3,8	3,3

Source : Directeur parlementaire du budget.

Par comparaison, le tableau 9 ci-après établit les soldes du Compte des opérations de l'AE avec le taux d'équilibre. Le solde annuel s'éloigne de zéro après 2015 pour contrer les tendances sur 7 ans du marché du travail, mais autrement le Compte est plus ou moins équilibré sur une base annuelle.

Tableau 9 : Solde annuel du Compte des opérations de l'AE compte tenu des taux d'équilibre

En milliards de dollars						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde annuel	3,4	1,5	-0,5	-0,5	0,3	0,3
Solde cumulatif	-1,5	0,0	-0,5	-1,0	-0,7	-0,4

Source : Directeur parlementaire du budget.

3 ÉVALUATION DE L'INCIDENCE SUR L'EMPLOI DU CRÉDIT POUR L'EMPLOI VISANT LES PETITES ENTREPRISES

Le 11 septembre 2014, le gouvernement a annoncé l'instauration du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises auquel sont admissibles tous les employeurs qui versent des cotisations annuelles d'assurance-emploi inférieures à 15 000 \$. Le gouvernement a annoncé que ce crédit coûtera 550 millions de dollars au cours des deux prochaines années.

Incidence macroéconomique sur l'emploi

Le DPB a estimé le nombre d'emplois créés grâce au crédit pour l'emploi visant les petites entreprises à l'aide du multiplicateur budgétaire de Finances Canada appliqué aux modifications du taux de cotisation à l'AE.

Les estimations de l'effet sur l'emploi suivent une approche macroéconomique, c'est-à-dire qu'elles portent sur les emplois attribuables à une augmentation de la demande et de l'offre globales

faisant suite aux hausses des revenus des entreprises après impôt (ou hausse en dollars du PIB réel attribuable à un dollar supplémentaire de revenus au titre de l'AE chez les chefs d'entreprise).

La dernière estimation publique de Finances Canada relative au multiplicateur financier appliqué aux modifications du taux de cotisation s'élève à 0,6, ce qui signifie qu'une réduction des revenus de l'AE de 1 \$ augmenterait le PIB réel de 60 cents². Cela laisse entendre que les entreprises diminueront leurs acquisitions d'intrants, notamment de main-d'œuvre, dans une proportion inférieure à l'ampleur totale de la réduction fiscale.

Le tableau 10 montre les estimations du DPB de l'incidence sur l'emploi du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises. Le DPB estime que ce crédit créera en termes nets 200 équivalents temps plein en 2015 et 600 en 2016.

Tableau 10 : Création d'emplois liée au crédit pour l'emploi visant les petites entreprises

	Nombre de nouveaux équivalents temps plein en termes nets		
	2015	2016	Total
Multiplicateur de Finances Canada (0,6)	200	600	800

Sources : Directeur parlementaire du budget, Finances Canada.

Le tableau 10 présente les nouveaux emplois en termes nets, c'est-à-dire l'augmentation du niveau de l'emploi par année, dont sont déduits les emplois créés l'année antérieure. Par exemple, le DPB estime qu'il y a 200 nouveaux emplois en 2015 et 800 en 2016. En termes nets, 200 nouveaux emplois sont créés au cours de la première année et 600 au cours de la deuxième pour un total de 800.

Il est également possible de mesurer l'impact sur l'emploi en années-emplois. Cette mesure résume le nombre d'emplois créés et la durée de l'emploi. En années-emplois, l'incidence du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises serait mesurée comme étant la somme des nouveaux emplois au cours de la première année (200) et de

² Voir Finances Canada (2011).

la seconde année (800), soit 1 000 au total, à un coût moyen de 550 000 \$ par année-emploi.

À plus long terme, il n'y a guère d'effets nets, voire aucun, sur l'emploi produits par cette politique ou toute autre qui réduit les revenus ou augmente les charges du Compte des opérations de l'AE en raison du mécanisme d'établissement du taux d'équilibre sur sept ans. La création d'emplois en 2015 et en 2016 sera compensée par des hausses des taux de cotisation égales et opposées après 2016 pour compenser le coût du programme s'élevant à 550 millions de dollars.

Incidence sur l'emploi au niveau de l'entreprise.

Dans son approche macroéconomique visant à évaluer l'incidence sur l'emploi d'une diminution des cotisations à l'AE, le DPB n'analyse pas de près l'incidence de la politique sur les encouragements marginaux à embaucher ou à mettre à pied des employés au niveau de l'entreprise. La politique aurait des effets modestes par rapport au coût global de l'augmentation ou de la réduction de l'effectif de l'entreprise. Ces effets sur l'emploi sont atténués aussi par l'effet de *déplacement* (l'aide fournie à une PME pourrait lui fournir un avantage concurrentiel par rapport à des entreprises plus importantes, qui devraient alors réduire leur production et leur effectif) et d'*attente* (l'entreprise peut attendre pour accroître son effectif que les taux de cotisation tombent à 1,47 en 2017).

4 ÉVALUATION DE L'INCIDENCE SUR L'EMPLOI DU GEL DU TAUX DE COTISATION

Il est également possible d'envisager ce que serait la situation de l'emploi si les taux de cotisation d'équilibre avaient été appliqués en 2015 et 2016 avant le gel instauré par le projet de loi C-4. Le DPB a estimé que le gel avait eu pour effet de supprimer 2 000 équivalents temps plein en 2015 et 8 000 en 2016 (tableau 11).

Tableau 11 : Suppression d'emplois attribuable au gel des cotisations à l'AE

	Nombre d'emplois nets éliminés chaque année		
	2015	2016	Total
Multiplicateur de Finances Canada (0,6)	2 000	8 000	10,000

Sources : Directeur parlementaire du budget, Finances Canada (2011).

Comme ceux du crédit pour l'emploi visant les petites entreprises, la plupart des effets sur l'emploi du gel des cotisations sont temporaires et compensés par une baisse des taux de cotisation après 2016 à la faveur de l'élimination graduelle de l'excédent cumulatif dans le Compte.

5 TIRER PARTI DE LA MARGE DE MANŒUVRE FINANCIÈRE POUR ACCROÎTRE L'ACCÈS OU AMÉLIORER LES PRESTATIONS

En 2014, 38 % seulement des chômeurs ont reçu des prestations d'assurance-emploi, contre 46,6 % en 2007 (figure 2a)³. Le rétrécissement de l'accès est largement attribuable à une restructuration persistante du marché du travail qui a fait suite à la récession amorcée à l'automne 2008, plutôt qu'à des mesures administratives prises par le gouvernement, comme les modifications apportées aux définitions d'« emploi convenable » et de « démarches habituelles et raisonnables » de recherche d'emploi prévues au projet de loi C-38 visant l'exécution du budget 2012.

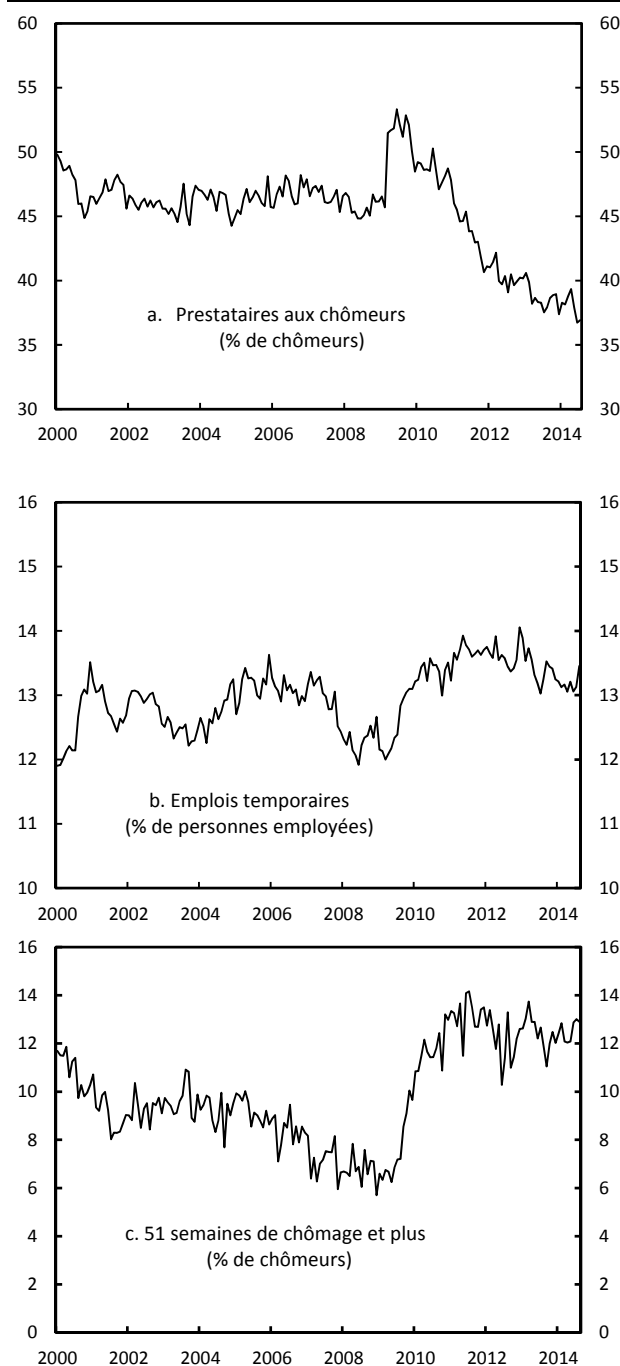
Le marché du travail après récession se caractérise par une forte proportion de travailleurs temporaires (qui n'ont pas droit à l'AE) et une forte proportion de chômeurs de longue durée (qui n'ont plus droit à leurs prestations d'AE). Les figures 2b et 2c montrent l'évolution des proportions de ces types de travailleurs.

L'excédent de 3 milliards de dollars qu'affiche le Compte des opérations de l'AE pourrait servir à élargir temporairement l'accès au programme à 10% de plus de chômeurs (soit

³ Le nombre de chômeurs ayant accès aux prestations d'AE n'est pas identique au ratio des cotisants aux prestataires. Le ratio des cotisants aux prestataires était de 81,9 % en 2012-2013, ce qui est voisin des niveaux d'avant récession. Voir CAEC (2014).

130 000 travailleurs) en 2015 et en 2016, ou de manière permanente si le taux n'est pas abaissé en 2017. Le pourcentage de chômeurs ayant accès aux prestations passerait ainsi de 39,5 à 51,5 % en 2015, selon l'hypothèse de l'actuaire en chef.

Figure 2 : Tendances de la couverture de l'AE et du marché du travail



Sources : a. CANSIM 276-0022, 282-0087 b. CANSIM 282-0087, 282-0073 c. CANSIM 282-0047, 282-0087.

Il serait possible d'élargir l'accès en adoptant des politiques visant notamment la réduction du nombre d'heures assurables (actuellement entre 420 et 700 heures selon le taux de chômage du lieu de résidence) ou la réduction de la période de participation au marché du travail.

Il serait également possible d'améliorer les prestations destinées aux bénéficiaires actuels en augmentant le taux de remplacement du salaire pour le faire passer de 55 % de la rémunération assurable à 68 % (soit une augmentation moyenne de 100 \$ par semaine de plus que les prévisions du DPB pour le paiement moyen des prestations d'assurance-emploi régulières établies à 440 \$ par semaine).

Ces améliorations ont été estimées à l'aide d'une moyenne des résultats des simulations de l'AE du DPB et des sensibilités du régime d'AE aux hypothèses de l'actuaire en chef publiées dans le *Rapport actuariel 2015 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi* (tableau 12).

Tableau 12 : Sensibilités - DPB et actuaire en chef

Écart	Effet (en millions de dollars)		
	DPB	AC	Moyenne
Hausse de 1 pt de % du ratio P/C	280	250	265
Hausse de 0,05 pt de % des taux de cotisation	750	679	715

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, Bureau du surintendant des institutions financières (2014).

6 COÛT DE L'OFAEC

L'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada a été établi en 2008 pour fixer le taux de cotisation à l'AE et pour gérer un fonds de réserve.

Le but de l'Office était d'améliorer la transparence et l'indépendance du financement de l'AE et de veiller à ce que les cotisations ne servent qu'à ce régime.

L'Office a ouvert ses portes en juin 2010 et les a refermées en mars 2013, période pendant laquelle ses frais d'administration chiffrés à 4,2 millions de dollars ont été imputés au Compte des opérations de l'AE (tableau 13).

Tableau 13 : Coûts d'administration de l'OFAEC aboli

En milliers de dollars					
	2010	2011	2012	2013	Total
Coût	277	1 649	1 733	546	4 202

Source : Comptes publics du Canada.

L'OFAEC a recommandé des taux de cotisation pour 2011, 2012 et 2013, mais c'est plutôt le gouverneur en conseil qui les a fixés en respectant les plafonnements de 5 cents. Le fonds de réserve n'a jamais été constitué. L'obligation de constituer un fonds de réserve a été éliminée en 2012 par la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* de 2012. L'Office a été suspendu par la *Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance* puis dissout dans la *Loi sur le plan d'action économique de 2013*.

RÉFÉRENCES

- Bureau du surintendant des institutions financières. 2014. « *Rapport actuariel 2015 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi* ». <http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/Docs/EI2015.pdf>.
- Bureau du directeur parlementaire du budget. 2013a. « *Mise à jour des perspectives économiques et financières* ». http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFOU_2013_FR.pdf.
- Bureau du directeur parlementaire du budget. 2013b. « *Mise à jour des perspectives économiques et financières* ». http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFOU_2013_FR.pdf.
- Commission de l'assurance-emploi du Canada. 2014. « *Rapport de contrôle et d'évaluation de 2012-2013* ». http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/assurance_emploi/controle2013/index.page.
- Office de financement de l'assurance-emploi du Canada. 2012. « *Rapport du conseil d'administration de l'OFAEC, Taux de cotisation d'assurance-emploi pour l'année 2013* ». http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/ofaec-ceifb/CC536-1-2013-fra.pdf.
- Finances Canada. 2011. « *Plan d'action économique du Canada : Septième rapport aux canadiens* ». <http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2011-7/pdf/ceap-paec-fra.pdf>.