

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Évaluation de l'estimation par le gouvernement du coût d'une norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'assurance-emploi (AE)

Ottawa, Canada

Le 9 septembre 2009

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

En vertu de la *Loi fédérale sur l'imputabilité*, le directeur parlementaire du budget (DPB) doit présenter une analyse indépendante au Sénat et à la Chambre des communes sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale.

Ce rapport vise à répondre à la demande du 20 août 2009 à l'effet que le DPB « procède à une analyse indépendante de ce que coûterait au gouvernement la proposition, exprimée par le Parti libéral du Canada, d'une norme nationale temporaire d'admissibilité à l'assurance-emploi (AE). »

Préparé par :

Russell Barnett, Jeff Danforth, Chris Matier, Brad Recker et Stephen Tapp*

* Les auteurs souhaitent remercier Mostafa Askari et Kevin Page pour leurs commentaires utiles. De plus, les auteurs assument toute responsabilité en cas d'erreurs ou d'omissions.

Points importants

Le 6 et le 14 août 2009, le gouvernement du Canada présentait au Groupe de travail sur l'assurance-emploi (GTAE) des estimations des coûts d'une norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'assurance-emploi (AE). Ces estimations comprenaient les coûts statiques (prenant pour acquis qu'il n'y aurait aucun changement au niveau du comportement) et les coûts dynamiques (incluant les impacts découlant de changement au niveau du comportement).

Une des estimations des coûts que le gouvernement a présentée le 14 août semble être conforme à la norme nationale de 360 heures qu'a proposée le Parti libéral du Canada. Autrement dit, il s'agit d'un programme temporaire d'une durée d'un an en vertu duquel les bénéficiaires spéciaux, les nouveaux entrants et les rentrants sur le marché de la main-d'œuvre ne se qualifieraient pas. Par conséquent, le DPB a basé son analyse sur cette estimation.

L'analyse que le DPB a consacrée aux estimations gouvernementales des coûts d'une norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'AE était limitée par le fait qu'avant de terminer cette analyse, le DPB n'avait obtenu aucun renseignement additionnel sur les données ou la méthodologie sous-jacentes de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC).¹ Par conséquent, le DPB n'a pu produire l'évaluation la plus complète possible des coûts du gouvernement.

L'estimation totale du gouvernement, qui se chiffre à 2,425 milliards de dollars, incluant les coûts statiques et dynamiques de la norme nationale proposée de 360 heures, qu'on a présentée au GTAE le 14 août dernier, est exagérée, puisque :

- Le DPB croit que l'estimation des coûts dynamiques du gouvernement est sans fondement; et,
- Le plus important, le DPB croit également qu'on ne devrait tenir compte que des coûts statiques afin de définir les coûts de cette proposition, compte tenu de la structure du programme et puisque le changement proposé au système d'AE ne dure qu'une seule année.

D'après la documentation présentée au GTAE, les calculs du DPB démontrent que l'estimation qu'a faite le gouvernement du coût statique de la norme nationale proposée de 360 heures s'élève à 1,148 milliard de dollars (incluant les frais administratifs). De l'opinion du DPB, cette estimation de 1,148 milliard de dollars des coûts statiques constitue une estimation raisonnable du coût de la norme nationale proposée de 360 heures pour avoir droit à l'AE.

Enfin, l'estimation totale des coûts du gouvernement, qui dépasse les 4 milliards de dollars (présentée le 6 août), n'est pas conforme à la norme nationale de 360 heures proposée, puisqu'elle tient compte des individus au chômage qui ne sont pas couverts par la proposition (soit les bénéficiaires spéciaux, les nouveaux entrants et les rentrants sur le marché de la main-d'œuvre).

¹ Le 20 août 2009, le DPB demandait au sous-ministre et au sous-ministre associé principal de RHDC des renseignements pertinents à la demande du député de Dartmouth-Cole Harbour du 20 août 2009 de produire une analyse de l'estimation du coût d'une norme nationale de 360 heures d'ici le 28 août 2009. Le DPB a complété son analyse le 3 septembre 2009 et il a reçu l'information de RHDC le 4 septembre 2009 à 12 h 21, HAE. L'information que RHDC a remise le 4 septembre indique un coût statique de 1,136 milliard de dollars (hors frais administratifs) et n'affecte pas les conclusions de l'analyse, par le DPB, de l'estimation qu'a faite le gouvernement du coût de la norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'AE.

Norme nationale proposée de 360 heures pour être admissible à l'AE²

La proposition mise de l'avant par le Parti libéral du Canada consiste à changer temporairement le système d'AE. D'après l'information présentée au DBP aux fins de cette évaluation, le changement à la politique : 1) sera présumément d'une durée d'un an; 2) s'applique uniquement aux prestations régulières d'AE; et (3) les règles ayant trait aux nouveaux entrants et aux rentrants sur le marché de la main-d'œuvre restent inchangées (puisque l'on exige toujours au moins 910 heures de travail au cours de la période de qualification).

Qualification

En vertu des changements proposés, le nombre exigé d'heures d'emploi assurable serait réduit à 360 heures pour les 58 régions économiques (tableau 1). Cependant, les nouveaux entrants et les rentrants sur le marché de la main-d'œuvre devraient encore accumuler un minimum de 910 heures d'emploi assurable au cours de la période de qualification. Par exemple, dans les régions économiques où le chômage est inférieur à 6 pour cent, cela impliquerait que le nombre minimal d'heures assurables nécessaires chuterait de 700 à 360 heures et que, pour les régions où le taux de chômage est supérieur à 13 pour cent, cette baisse serait de 420 à 360 heures.

Durée des prestations

La durée des prestations hebdomadaires pour les individus se qualifiant en vertu du seuil de 360 heures dépendrait du taux de chômage dans la région économique. Par exemple, dans les régions où le chômage est inférieur à 6 pour cent, les personnes qualifiées qui présentent 360 heures d'emploi assurable seraient admissibles à 14 semaines de prestation; dans les régions où le chômage est supérieur à 16 pour cent, un individu présentant 360 heures d'emploi assurable serait

admissible à 36 semaines de prestation. Le tableau détaillé montrant les heures d'emploi assurable exigées et la durée des prestations en fonction du taux de chômage de la région est présenté à l'annexe B (fournie par le Parti libéral du Canada).

Tableau 1

Seuil proposé d'admissibilité à l'AE en fonction de la norme nationale proposée de 360 heures et durée des prestations

Taux de chômage de la région	Heures minimales	Semaines de prestation
6 % et moins	360	14-18
Plus de 6 % mais au plus 7 %	360	16-20
Plus de 7 % mais au plus 8 %	360	18-21
Plus de 8 % mais au plus 9 %	360	20-23
Plus de 9 % mais au plus 10 %	360	22-24
Plus de 10 % mais au plus 11 %	360	24-26
Plus de 11 % mais au plus 12 %	360	26-27
Plus de 12 % mais au plus 13 %	360	28-29
Plus de 13 % mais au plus 14 %	360	30-36
Plus de 14 % mais au plus 15 %	360	32-36
Plus de 15 % mais au plus 16 %	360	34-36
Plus de 16 %	360	36

Source: Parti libéral du Canada

Remarque: Le nombre d'heures minimales signifie le nombre minimal d'heures d'emploi assurable. L'expression 'semaines de prestation' signifie les nombres minimal et maximal correspondants de semaines de prestations payables jusqu'au seuil de qualification en vertu de l'actuel programme d'AE.

Montant des prestations hebdomadaires

La formule de prestation en vertu de l'actuel programme d'AE (soit le montant versé au taux de 55 pour cent des gains hebdomadaires assurables, jusqu'à un maximum de 447\$/semaine en 2009) resterait inchangée en vertu de la proposition.

² L'annexe A nous présente une description du programme d'AE destiné aux prestataires réguliers.

Estimation, par le gouvernement, d'une norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'AE

Le DPB a analysé les estimations, par le gouvernement, d'une norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'AE qu'on a présentées au Groupe de travail sur l'assurance-emploi (GTAE) le 6 et le 14 août (voir l'annexe C). Cependant, la portée de cette analyse était limitée, puisque le DPB n'avait reçu aucun renseignement additionnel concernant les données sous-jacentes ou la méthodologie de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) avant de compléter son analyse. Par conséquent, le DPB n'a pu produire l'évaluation la plus complète possible de ce que coûterait au gouvernement une norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'AE. Ceci étant dit, l'information que RHDCC a fournie le 4 septembre 2009 n'influence aucunement les conclusions de l'analyse du DPB.

Compte tenu de l'information limitée présentée et pour analyser le caractère raisonnable des estimations du gouvernement, le DPB a tenté d'examiner les trois principaux paramètres servant de base à l'estimation des coûts par le gouvernement, soit : 1) le nombre de nouveaux bénéficiaires résultant du changement proposé au programme; 2) la durée moyenne des prestations reçues par les nouveaux bénéficiaires; 3) la prestation hebdomadaire moyenne que recevraient les nouveaux bénéficiaires.

Sommaire des estimations des coûts par le gouvernement

La première série d'estimations des coûts du gouvernement fut présentée au GTAE le 6 août. Ces estimations comportaient quatre options distinctes en ce qui concerne la norme nationale de 360 heures (annexe C), dont l'option 4 – Prolonger la formule actuelle, se rapproche le plus de la proposition du Parti libéral du Canada en matière de critères d'admissibilité (heures) et en ce qui concerne la durée des prestations. Il existe cependant une différence importante entre l'option 4 et la proposition du Parti libéral du

Canada. En vertu de l'option 4 (présentée le 6 août), on prenait pour acquis que le programme comportait des prestations spéciales, régulières, ainsi que pour les nouveaux entrants et les rentrants, ce qui est considérablement plus ambitieux que la norme nationale 360 heures proposée en matière d'admissibilité à l'AE.

Le tableau 2 ci-dessous nous présente un résumé des résultats remis au GTAE en vertu de l'option 4, qui a produit deux séries de résultats. La première estimation nous a révélé un coût de 2,295 milliards de dollars (pour une année) pour un nombre exigé de 360 heures et on l'a élaborée à partir d'un modèle statique (en prenant pour acquis qu'il n'y avait aucun changement au niveau du comportement). Dans la documentation distribuée, on faisait également état d'une estimation des coûts – dépassant les 4 milliards de dollars – basée sur les coûts statiques et sur les coûts dynamiques combinés, reflétant ainsi une réponse comportementale présumée de la part des participants sur le marché du travail. D'après l'information remise au GTAE, le DPB établit le coût statique moyen par prestataire, incluant les coûts d'administration, à 6 901\$ pour la première estimation des coûts.³ Le deuxième ensemble d'estimations des coûts et d'impacts sur la clientèle a été présenté au GTAE le 14 août et comprenait les quatre mêmes options, mais on l'avait adapté afin de l'harmoniser avec la couverture des prestataires que propose le Parti libéral du Canada.

³Les travaux précédents réalisés par RHDCC nous démontrent que le coût moyen des prestataires spéciaux et réguliers représente environ 92 pour cent du coût moyen de tous les prestataires. En réduisant le coût moyen par prestataire dans les estimations des coûts statiques du gouvernement afin de tenir compte de cette différence, on réduirait le coût moyen par prestataire à 6 373\$.

Tableau 2

Impact sur les clients et coût d'une norme nationale de 360 heures pour être admissible à l'AE (estimation)

	Bénéficiaires inclus	Type de coûts présentés	Coûts par année (milliards \$)	Nombre de nouveaux prestataires	Coût moyen par nouveau prestataire (\$)
Première estimation des coûts (6 août)	Spéciaux, réguliers, nouveaux entrants et rentrants	Statiques	2,295	332 580	6 901
Deuxième estimation des coûts (6 août)	Spéciaux, réguliers, nouveaux entrants et rentrants	Statiques et dynamiques	+4,0	--	--
Troisième estimation des coûts (14 août)	Réguliers seulement	Statiques et dynamiques	2,425	166 300	--

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; RHDCC.

Remarque : Le coût moyen par nouveau prestataire est basé sur les calculs du DPB (2,295 milliards \$ divisé par 332 580 prestataires).

De façon spécifique, le changement proposé au programme ne comportait que les prestations régulières et excluait, par conséquent, les prestataires spéciaux, les nouveaux entrants et les rentrants sur le marché de la main-d'œuvre. De plus, on a présenté à peine un ensemble de résultats lors de la présentation du 14 août plutôt que les deux ensembles qu'on avait présentés plus tôt (soit le coût statique, ainsi que les coûts statiques et dynamiques combinés). La troisième estimation des coûts (tableau 2) nous présentait un coût pour une année de 2,425 milliards de dollars pour la norme nationale de 360 heures afin d'être admissible à l'AE, ce qui comprenait les coûts statiques et dynamiques. L'impact sur la clientèle, soit le nombre de nouveaux prestataires réguliers, était estimé à 166 300⁴ – 50 pour cent de l'impact estimé (statique) sur la clientèle de la première estimation des coûts. Le coût dynamique dans la troisième estimation des coûts était « présumément de 75 pour cent du coût lorsqu'appliqué à tous les prestataires ».

Analyse de la troisième estimation des coûts

L'analyse du DPB est axée principalement sur la troisième estimation des coûts, puisque celui-ci croit qu'elle correspond davantage à la proposition présentée par le Parti libéral du Canada.

Même si on n'a pas présenté précisément au GTAE une répartition explicite de l'estimation gouvernementale des coûts statiques et dynamiques du programme en vertu de la troisième estimation des coûts, le gouvernement précise que la « réponse comportementale des prestataires réguliers est présumément de 75 pour cent du coût lorsqu'appliqué à tous les prestataires ». Même si cet énoncé est quelque peu difficile à déchiffrer et si l'hypothèse de 75 pour cent n'était pas étayée dans les documents qu'on a remis au GTAE, le DPB croit que celui-ci concerne le coût dynamique identifié dans la deuxième estimation des coûts, puisque l'expression 'tous' les prestataires englobe probablement les prestataires réguliers et spéciaux, ainsi que les nouveaux entrants et les rentrants. En effet, les calculs du DPB appuient cette interprétation.

⁴ L'information présentée par RHDCC le 4 septembre nous révèle que l'impact sur les clients serait de 184 464, soit environ 11 pour cent de plus que l'estimation de 166 300 présentée au GTAE le 14 août.

Tableau 3

Décomposition des estimations des coûts du gouvernement

	Bénéficiaires inclus	Type de coûts présentés	Nombre de nouveaux prestataires	Coûts par année (milliards \$)
Première estimation des coûts	Spéciaux, réguliers, nouveaux entrants, rentrants	Statiques	332 580	2,295 (A)
Deuxième estimation des coûts	Spéciaux, réguliers, nouveaux entrants, rentrants	Statiques et dynamiques		4,0 (B)
<i>Coût dynamique implicite</i>				<i>1,705 (C=B-A)</i>
Troisième estimation des coûts	Réguliers seulement	Statiques	166 300	1,148 (D)
	Réguliers seulement	Dynamiques		1,279 (E=0.75*C)
Total pour la troisième estimation des coûts	Réguliers seulement	Statiques et dynamiques		2,426 (F=D+E)

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; RHDCC.

Remarque : Le coût moyen par nouveau prestataire repose sur les calculs du DPB en prenant pour acquis que le coût moyen par nouveau prestataire demeure inchangé. Dans l'analyse de RHDCC, on déclare que « la réponse comportementale des prestataires réguliers équivaut à 75 pour cent du coût lorsqu'appliquée à tous les prestataires. »

Le tableau 3 nous montre que le coût dynamique de la deuxième estimation des coûts s'élève à près de 1,7 milliard de dollars⁵ (soit le coût total de 4 milliards de dollars moins le coût statique de 2,295 milliards de dollars). Le DPB calcule que ce montant impliquerait un coût dynamique de près de 1,3 milliard de dollars (soit 75 pour cent de 1,7 milliard de dollars) pour la troisième estimation des coûts. Le DPB a également présumé que le coût statique de la troisième estimation des coûts peut se calculer en multipliant le nombre de nouveaux prestataires réguliers (166 330) par le coût moyen par prestataire (incluant les nouveaux entrants/retrants) de la première estimation des coûts (6 901\$), qui donne un coût statique de 1,148 milliard de dollars.⁶ Le DPB additionne les coûts statiques et dynamiques calculés à partir de ces hypothèses pour en arriver à un coût total de 2,426 milliards de dollars, ce qui est presque identique au montant de 2,425 milliards de

dollars de la troisième estimation des coûts du gouvernement. La capacité du DPB de reproduire la valeur de la troisième estimation des coûts (avec un certain degré d'arrondissement) vient étayer notre opinion selon laquelle les hypothèses énoncées ci-dessus sont conformes à celles employées par le gouvernement pour élaborer la troisième estimation des coûts.

Par conséquent, d'après les estimations propres du gouvernement, le coût statique de la norme nationale de 360 heures s'élèverait en réalité à 1,148 milliard de dollars.

Le DPB croit qu'on ne devrait tenir compte que des coûts statiques associés au changement de programme au moment d'établir les coûts de la proposition, puisque : 1) le changement proposé au système d'AE est temporaire et doit demeurer en vigueur une année seulement; 2) ce changement s'adresse aux prestataires réguliers seulement; et 3) la structure de l'actuel système d'AE est plus restrictive que par le passé (par exemple, aucun individu ayant abandonné volontairement son emploi n'est admissible).

⁵ L'information présentée par RHDCC le 4 septembre confirme que le coût dynamique est en réalité de 1,7 milliard de dollars.

⁶ L'information présentée par RHDCC le 4 septembre révèle un coût statique de 1,136 milliard de dollars (à l'exception des coûts d'administration).

De plus, le DPB croit que l'estimation gouvernementale du coût dynamique de la norme nationale de 360 heures (soit 1,7 milliard de dollars) est excessive. Le coût dynamique estimé par le gouvernement repose sur les estimations qu'ont faites les économistes de l'impact sur le taux de chômage des réformes effectuées au niveau de l'assurance-chômage (AC) au début des années 1970. Cette estimation basée sur un événement est problématique. Premièrement, ces réformes à l'AC ont été mises en place lorsque les travailleurs quittant volontairement leur emploi étaient admissibles à des prestations d'AC, alors que tel n'est plus le cas. Deuxièmement, ces réformes ont été mises en place en tant que changements permanents au système d'AC, de sorte que l'utilisation des impacts du changement temporaire proposé ne convient pas, puisque les changements de comportement dépendent habituellement de la nature des changements, à savoir s'ils sont permanents ou temporaires, au niveau de la politique ou de la loi (voir à l'annexe D une discussion plus détaillée).

Si la norme nationale proposée de 360 heures pour l'admissibilité à l'AE devenait permanente, le coût statique (soit 1,148 milliard de dollars) donnerait probablement lieu à une sous-estimation du coût total du programme. Ceci étant dit, le DPB croit que le coût total (statique et dynamique) serait probablement nettement inférieur à l'estimation gouvernementale de 2,425 milliards de dollars pour les raisons abordées ci-dessus.

La section suivante concerne l'estimation que fait le gouvernement de l'impact sur la clientèle du changement proposé au programme d'AE (166 300) et de son coût statique de 1,148 milliard de dollars, d'après les estimations gouvernementales remises au GTAE.

Évaluation de l'estimation du coût statique de 1,148 milliard de dollars

Comme on l'a mentionné précédemment, les estimations gouvernementales des coûts reposent sur trois paramètres de base, soit 1) le nombre de nouveaux prestataires résultant du changement

proposé au programme; 2) la durée moyenne des prestations que reçoivent les nouveaux prestataires; et 3) la prestation hebdomadaire moyenne que percevraient les nouveaux prestataires. Dans cette section, nous évaluons le caractère raisonnable des estimations gouvernementales de ces paramètres clés en les comparant aux données publiques et en examinant la sensibilité de leurs estimations.

Évaluation de l'estimation gouvernementale du nombre de nouveaux prestataires réguliers

Avant de compléter son analyse, le DPB n'avait encore reçu aucune information touchant les données et la méthodologie employées pour établir les estimations de coûts du gouvernement. Ainsi, pour évaluer le caractère raisonnable du nombre de nouveaux prestataires, le DPB a dû s'en remettre aux données publiques, dont tout particulièrement l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (ECAE). L'ECAE est préparée par Statistiques Canada, au nom de RHDC, alors qu'on l'administre en faisant appel à un sous-échantillon de l'Enquête sur la population active (EPA) quatre fois par année. La plus récente ECAE fut publiée le 23 juillet 2009, alors qu'elle était consacrée à la couverture d'AE en 2008.

Cependant, l'ECAE présente des limites, de sorte qu'il est difficile de produire une estimation détaillée du nombre de nouveaux prestataires éventuels à partir d'une réduction du nombre d'heures d'emploi assurable exigé pour avoir droit aux prestations d'AE. Premièrement, l'ECAE, ne permet de mesurer que le *nombre* d'individus dans un état particulier et à un moment précis dans le temps et non pas leur *évolution* au cours de cette période.⁷ Deuxièmement, l'ECAE la plus récente se termine en 2008, une année où le taux de chômage atteignait en moyenne 6,1 pour cent, ce qui est

⁷ En 2008, par exemple, l'ECAE révélait que 102 000 individus en moyenne étaient possiblement admissibles à des prestations, mais n'avaient pas accumulé suffisamment d'heures pour avoir droit à des prestations et non pas le nombre total d'individus qui cadrent avec cette description tout au long de l'année, ce qui serait considérablement plus élevé.

considérablement inférieur à l'hypothèse du gouvernement, soit 8,8 pour cent pour 2009-2010.⁸ Par conséquent, en utilisant les chiffres de 2008, on sous-estimerait grandement le nombre d'individus dans une situation comparable en 2009. Troisièmement, les données qu'on retrouve habituellement dans l'ECAE, en ce qui concerne les gens possiblement admissibles à des prestations, mais qui n'ont pas accumulé suffisamment d'heures pour être admissibles aux prestations, comprennent ces gens ayant déclaré eux-mêmes qu'ils n'ont pas travaillé suffisamment d'heures pour se qualifier et ceux qui ont travaillé moins de 700 heures et qui n'ont pas déclaré avoir perçu des prestations d'AE. Cependant, puisque la proposition ne couvre que les gens qui ont travaillé au moins 360 heures, les données qu'on retrouve habituellement⁹ dans l'ECAE ne contribueraient aucunement à identifier le pourcentage des individus probablement touchés par le changement proposé.

Le DPB a fait appel à l'ECAE et à l'EPA afin d'élaborer une méthodologie devant permettre d'estimer le nombre de nouveaux prestataires éventuels d'AE en raison du changement proposé. Pour élaborer une telle estimation, le DPB doit s'en remettre à trois paramètres essentiels : 1) le nombre total de chômeurs à chaque mois; 2) la probabilité qu'un individu quitte le chômage pendant un mois donné; et 3) la proportion de chômeurs qui auront travaillé entre 360 et 700 heures sans percevoir de prestations d'AE. On peut déduire le premier paramètre en se basant sur l'hypothèse du gouvernement selon laquelle le taux de chômage s'élèvera en moyenne à 8,8 pour cent en 2009-2010. Le deuxième paramètre, soit la

probabilité de quitter le chômage, peut se calculer à partir du nombre de nouveaux chômeurs d'après l'EPA.¹⁰ Il est essentiel de comprendre le flux des chômeurs entrants et sortants, puisque le niveau de chômage déclaré dans l'EPA est un stock, alors que pour mesurer le nombre total de nouveaux prestataires, nous devons connaître le flux de chômeurs entrants. Enfin, le troisième paramètre, soit la proportion de nouveaux chômeurs qui ont travaillé entre 360 et 700 heures, interagit avec les deux premiers paramètres lorsqu'on doit calculer le nombre d'individus qui seront touchés par le changement proposé.

i) Chômage total en 2009-2010

Le DPB a fait appel à l'hypothèse du taux de chômage annuel du gouvernement, soit 8,8 pour cent en 2009-2010. Le DPB combine ensuite cette hypothèse avec la projection de la main-d'œuvre d'après notre analyse économique et financière de juillet 2009 afin de déterminer qu'un nombre total de 1,622 million d'individus en moyenne seront au chômage en 2009-2010. Puisque les données sur le chômage de l'EPA sont déjà disponibles jusqu'en juillet, le DPB considère que le nombre total de chômeurs devra augmenter de 17 000 au cours de chacun des huit derniers mois de 2009-2010 pour que le nombre moyen de chômeurs au cours de l'année atteigne le nombre de 1,622 million qu'on a calculé ci-dessus.

ii) Probabilité qu'un individu quitte le chômage au cours d'un mois donné

Puisqu'il s'agit du flux et non pas du nombre de nouveaux ou d'ex-chômeurs qui influencera le nombre éventuel de prestataires d'AE, il ne suffit pas de connaître le nombre total de chômeurs à un moment donné dans le temps pour produire une estimation satisfaisante du nombre éventuel de prestataires d'AE. En réalité, la connaissance du nombre de chômeurs n'est utile qu'au cours du premier mois de mise en œuvre du programme,

⁸ Ce chiffre est légèrement plus élevé que ce qu'on indiquait dans le sondage du mois de juin du DPB portant sur le secteur privé, soit 8,7 pour cent en 2009.

⁹ Sur demande, on a également remis au DPB des enquêtes individuelles détaillées d'utilisation publique (soit le fichier de microdonnées de l'EPA et le fichier de microdonnées de l'ECAE). Nous remercions Statistiques Canada de nous avoir aidés en nous accordant l'accès aux données (dont plus précisément Geoff Bowlby et Scott Perrie), en soulignant l'avertissement suivant : « Cette analyse fait appel aux fichiers de microdonnées d'utilisation publique de l'Enquête sur la population active et l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi, qui renferment des données anonymes recueillies au cours de la période de 1976-2008. »

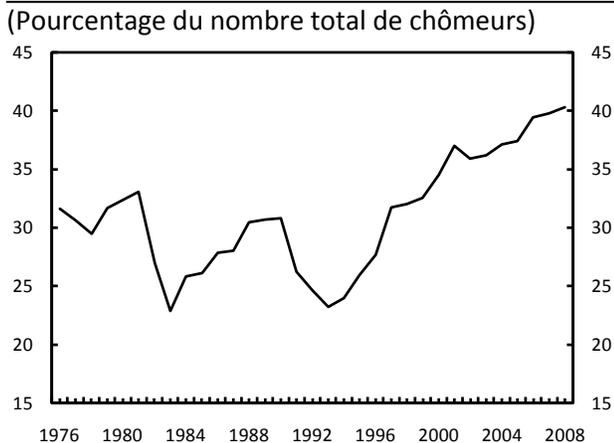
¹⁰ La probabilité de quitter le chômage (x) peut se traduire comme suit : $U_t = (1 - X_t)U_{t-1} + IN_t$; où U représente le stock de chômage et IN représente le flux d'entrants c'est-à-dire le nombre de personnes au chômage pendant 4 semaines ou moins.

puisque une partie des individus du stock actuel deviendront admissibles aux prestations d'AE, alors qu'ils auraient été autrement inadmissibles.

Pour avoir une idée du flux de nouveaux et d'ex-chômeurs au cours des 11 derniers mois du programme, le DPB a fait appel à l'information de l'EPA sur le nombre d'individus qui ont été au chômage pendant 4 semaines ou moins en tant qu'estimation approximative du nombre de nouveaux entrants au chômage (figure 1).

Figure 1

Individus ayant été au chômage pendant 4 semaines ou moins



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; Statistiques Canada; Haver Analytics

Remarque : Les chiffres représentent le nombre total d'individus qui ont été au chômage pendant moins de 4 semaines par rapport au nombre total de chômeurs.

La figure 1 nous indique que le nombre total de nouveaux chômeurs par rapport au nombre total de chômeurs diminue considérablement lors des récessions, alors que le nombre de chômeurs augmente et que diminue la probabilité que les chômeurs quittent le chômage. Par conséquent, il est probable que ce rapport chutera en 2009, ce qui, tout le reste étant inchangé, aura pour effet de réduire le nombre total de nouveaux chômeurs. Au moment d'évaluer les estimations du gouvernement, le DPB a pris pour acquis que ce rapport chutera de 5,3 points de pourcentage pour atteindre 35 pour cent en 2009. Cette réduction de 5,3 points de pourcentage est conforme à la baisse

qu'on a constatée au cours de la première année des récessions de 1981-1982 et 1990-1991.

iii) *Proportion de chômeurs qui avaient travaillé entre 360 et 700 heures sans percevoir de prestations d'AE*

Enfin, il est impératif d'avoir une estimation de la proportion du stock de départ et du flux des chômeurs au cours des 11 mois suivants, le tout correspondant au nouveau seuil d'heures, soit des chômeurs qui étaient admissibles aux prestations d'AE, qui ont travaillé entre 360 et 700 heures au cours des 52 semaines précédentes et qui n'avaient pas perçu de prestations d'AE. Le DPB a fait appel à l'ECAE pour estimer cette probabilité à partir des données publiques disponibles, ainsi que du nombre d'exécutions spéciales que Statistiques Canada avait réalisées.

La combinaison de ces données a permis au DPB de séparer les chômeurs admissibles, mais qui n'avaient pas travaillé suffisamment d'heures afin de percevoir des prestations d'AE (PAE) en trois groupes : 1) ceux qui ont eux-mêmes déclaré qu'ils n'avaient pas perçu de PAE parce qu'ils n'avaient pas travaillé suffisamment d'heures; 2) ceux qui avaient travaillé moins de 360 heures; et 3) ceux qui avaient travaillé entre 360 et 700 heures et qui n'avaient pas perçu de prestations. Les calculs du DPB nous portent à croire que parmi les 101 800 individus (approximativement) qui étaient admissibles, mais qui n'avaient pas travaillé suffisamment d'heures pour percevoir des prestations d'AE en 2008, soit l'équivalent de 9,3 pour cent du nombre total de chômeurs, près de 60 pour cent avaient déclaré avoir travaillé entre 0 et 360 heures; 17 pour cent avaient déclaré avoir travaillé entre 360 et 700 heures; et les 23 pour cent restants s'étaient eux-mêmes déclarés. Puisqu'il n'existe aucune information sur le nombre d'heures travaillées par les gens qui se sont déclarés (soit les gens qui ont déclaré ne pas avoir travaillé suffisamment d'heures mais n'ont pas déclaré leur nombre d'heures travaillées), une hypothèse s'impose afin de les répartir entre les différents groupes d'heures. Le DPB a décidé d'utiliser la part de ceux qui avaient déclaré des

heures en 2008 afin de répartir les auto-déclarés en tant qu'hypothèse de base, mais il a également vérifié sa sensibilité. Enfin, il est important de préciser que ces trois groupes présentent possiblement des entrants et des reentrants sur le marché de la main-d'œuvre et ces individus devraient encore accumuler 910 heures d'emploi assurable pour avoir droit à des prestations.

Après avoir combiné les trois paramètres, les calculs du DPB nous portent à croire que le nombre de nouveaux prestataires éventuels est conforme à l'estimation du gouvernement, soit 166 300. Après avoir vérifié la sensibilité du nombre de prestataires aux valeurs réalistes des principaux paramètres, le DPB en a déduit que l'estimation du gouvernement, soit 166 300 nouveaux prestataires d'AE éventuels, était raisonnable en vertu du changement proposé.¹¹

Évaluation de l'estimation gouvernementale du coût moyen par nouveau prestataire

Comme on l'a mentionné ci-dessus, le DPB calcule que le coût moyen par nouveau prestataire (incluant les frais administratifs) résultant de la mise en œuvre de la proposition d'une norme nationale de 360 heures s'élève à 6 901 \$ si l'on se base sur l'estimation des coûts que le gouvernement a réalisée le 6 août.

Pour évaluer le caractère raisonnable de cette estimation, le DPB a réparti le coût moyen par nouveau prestataire (hors frais administratifs¹²) en deux volets : la prestation hebdomadaire moyenne (en dollars par semaine); et la durée moyenne des prestations (en semaines). Puisque chacun de ces paramètres varie d'une région à l'autre, on a

¹¹ L'information fournie par RHDCC le 4 septembre nous indique une clientèle constituée de 184 464 personnes, ce qui est bien en-deçà de la plage raisonnable des estimations après avoir tenu compte de l'incertitude entourant les principaux paramètres.

¹² Le DPB a estimé que les frais administratifs s'élèveraient à environ 155 millions de dollars de l'estimation du coût statique de 1,148 milliards de dollars. Ce montant est fondé sur une estimation du coût administratif moyen par bénéficiaire en 2007-2008 de 931 \$ fois l'estimation du gouvernement de 166 300 nouveaux prestataires. RHDSC indique qu'il y avait 1,8 million de prestataires en 2007-2008 et les frais administratifs étaient 1 676 millions de dollars en 2007, ce qui induira un coût administratif moyen de 931 \$ par prestataire.

réparti les nouveaux prestataires (qui sont au nombre de 166 300) entre les provinces potentielles en utilisant la proportion provinciale du nombre total de prestataires réguliers pour l'année 2009 à ce jour (en juin). Le tableau 4 nous montre la répartition des semaines maximales et minimales disponibles en vertu de la proposition d'une norme nationale de 360 heures par province, compte tenu du taux de chômage prévu pour chacune d'elles, ainsi que de leur proportion du nombre total de prestataires d'AE. Le nombre de semaines au cours desquelles un nouveau prestataire serait admissible à l'AE en vertu de la proposition varie d'un maximum de 36 pour la province de Terre-Neuve et Labrador à un minimum de 14 pour le Manitoba et la Saskatchewan (tableau 4).

Tableau 4

Principaux paramètres des provinces

Province	TC	Semaines		% de PAE
		Max.	Min.	
Canada	8,8	23	20	100,0
Terre-Neuve et Labrador	17,0	36	36	5,7
Î.-P.-É.	12,9	29	28	1,2
Nouvelle-Écosse	9,6	24	22	4,6
Nouveau-Brunswick	9,7	24	22	4,9
Québec	9,1	24	22	28,2
Ontario	9,6	24	22	33,8
Manitoba	5,3	18	14	2,1
Saskatchewan	5,0	18	14	1,8
Alberta	6,9	20	16	6,5
Colombie-Britannique	7,9	21	18	11,3

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

Remarques : L'abréviation 'TC' fait référence au taux de chômage en pour cent. Le terme 'semaines' signifie la durée des prestations en semaines, alors que l'expression '% de PAE' fait référence à la proportion du nombre total de prestataires réguliers d'AE.

Certaines hypothèses sont nécessaires afin de convertir une prévision du taux de chômage national en une répartition détaillée par province. Nos hypothèses nous permettent de tirer des projections des taux de chômage provinciaux qui sont généralement conformes aux taux de chômage provinciaux qu'on retrouve dans l'EPA d'août, dans laquelle on a déclaré un taux de chômage de 8,7 pour cent à l'échelle nationale, légèrement plus bas que le taux de 8,8 pour cent utilisé par le gouvernement (voir l'annexe C).

L'estimation des prestations hebdomadaires moyennes qu'on utilise dans le test de vraisemblance du DPB représente les prestations hebdomadaires moyennes de 2007-2008 par province auxquelles on ajoute la croissance que l'actuaire en chef prévoit au niveau de l'AE en gains hebdomadaires moyens au cours de 2008 et 2009. Le tableau 5 nous montre les détails de la prestation hebdomadaire moyenne prévue en 2009-2010, ainsi que les prestations hebdomadaires historiques moyennes par province.

Tableau 5
Prestations hebdomadaires moyennes par province (\$)

Province	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Canada	345	354	363
Terre-Neuve et Labrador	343	352	361
Î.-P.-É.	346	355	364
Nouvelle-Écosse	334	343	351
Nouveau-Brunswick	335	344	352
Québec	339	348	357
Ontario	349	358	367
Manitoba	329	338	346
Saskatchewan	342	351	360
Alberta	368	378	387
Colombie-Britannique	350	359	368

Sources : RHDCC, Bureau de directeur parlementaire du budget
Remarque : Les chiffres présentés proviennent du document de RHDCC intitulé « Rapport de contrôle et d'évaluation 2008 ».

Une estimation de la durée prévue par région doit reposer sur des hypothèses additionnelles. Pour évaluer l'estimation du gouvernement, le DPB a fait appel à une hypothèse relative à la durée proportionnelle moyenne de l'admissibilité maximale à laquelle les nouveaux prestataires ont droit par province. Autrement dit, on a évalué le coût éventuel du programme en supposant que les nouveaux prestataires utilisent entre 60 et 100 pour cent de la durée maximale prévue en vertu du programme proposé. Le DPB a choisi 60 pour cent en guise de limite inférieure en se basant sur la

proportion historique de l'admissibilité utilisée par les prestataires réguliers, qui est demeurée stable aux alentours de 60 pour cent au cours de la dernière décennie (tableau 6) et en tenant compte du fait qu'au cours d'une récession, la proportion de l'admissibilité venant à échéance augmentera probablement.

Tableau 6
Proportion de l'admissibilité utilisée par les prestataires réguliers

Année	Proportion (%)
1997-1998	59,2
1998-1999	59,2
1999-2000	60,2
2000-2001	59,6
2001-2002	61,0
2002-2003	61,3
2003-2004	60,9
2004-2005	59,8
2005-2006	59,8
2006-2007	59,7
moyenne	60,1

Source : RHDCC, Bureau du directeur parlementaire du budget
Remarque : Les chiffres présentés proviennent du document de RHDCC intitulé « Rapport de contrôle et d'évaluation 2008 ».

L'estimation du coût statique de la proposition du Parti libéral du Canada s'élève à 1,148 milliard de dollars si l'on se base sur les estimations du gouvernement. Le tableau 7 nous présente un sommaire de l'évaluation, par le DPB, de la vraisemblance de cette estimation. On y présente en détail l'hypothèse relative aux prestations hebdomadaires moyennes et la proportion de l'admissibilité maximale permettant d'obtenir une estimation du coût statique de 1,148 milliard de dollars, compte tenu de l'estimation gouvernementale du nombre de nouveaux prestataires d'AE en vertu de la proposition (166 300). Pour illustrer, prenons pour acquis que les nouveaux prestataires utilisent en moyenne 70 pour cent de la prestation maximale à laquelle ils sont admissibles, alors que les bénéficiaires devraient recevoir en moyenne 357 \$ par semaine

pour que le coût statique du programme s'élève à 1,148 milliard de dollars.

Au tableau 7, on souligne également deux estimations réalistes pour chacun des éléments, soit une prestation hebdomadaire moyenne pondérée de 363\$ (voir le tableau 5) et la moyenne historique de la proportion d'admissibilité utilisée par les prestataires réguliers (60,1 pour cent – voir le tableau 6).

D'après l'analyse précédente, le DPB croit que les estimations statiques du gouvernement produisent pour ces éléments des valeurs qui se situent à l'intérieur d'une plage raisonnable de ces montants et, par conséquent, que l'estimation de coût statique de 1,148 milliard de dollars constitue une estimation raisonnable des coûts de la proposition d'une norme nationale de 360 heures en matière d'admissibilité.

Tableau 7

Proportion de l'admissibilité hebdomadaire utilisée et prestations qui ont donné lieu à un coût statique de 1,148 milliard de dollars

Proportion de l'admissibilité utilisée par les prestataires	Prestation hebdomadaire moyenne (\$)	Coût statique (milliard \$)
60 %	416	1,148
70 %	357	1,148
80 %	312	1,148
90 %	277	1,148
100 %	250	1,148
60,1 %*	363**	

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget
Remarque : L'astérisque (*) indique la moyenne de la proportion de l'admissibilité utilisée par les prestataires réguliers au cours de la période de 1997-1998 à 2006-2007.
Les deux astérisques (**) indiquent la prestation hebdomadaire moyenne que prévoit le DPB pour l'exercice 2009-2010.

Annexe A – Prestations régulières moyennes de l'assurance-emploi (programme actuel)¹³

En vertu de l'actuel programme d'assurance - emploi (AE), on verse des prestations régulières aux individus qui, sans qu'ils en soient responsables, perdent leur emploi et se retrouvent sans travail et sans salaire durant au moins sept jours consécutifs et qui ont travaillé le nombre d'heures d'emploi assurable au cours de la période de qualification. Depuis 1993, les travailleurs qui ont volontairement quitté leur emploi ne sont pas admissibles à des prestations régulières. Les travailleurs dont on met fin à l'emploi en raison d'une mauvaise conduite ne sont également pas admissibles à des prestations régulières. La période de qualification équivaut à la période de 52 semaines avant le début de la demande d'AE ou, si elle est plus courte, à la période depuis le début de la demande précédente d'AE (si celle-ci a débuté au cours de la période de 52 semaines). Le nombre exigé d'heures d'emploi assurable dépend du taux de chômage dans la région économique où vit le prestataire, ainsi que des fluctuations du marché du travail local. À l'heure actuelle, la plupart des gens doivent accumuler entre 420 et 700 heures d'emploi assurable, tout dépendant de leur région économique — on compte 58 régions économiques (tableau A1). Cependant, si un individu entre sur le marché du travail pour la première fois ou s'il revient sur le marché du travail après une absence de deux ans, au moins 910 heures de travail sont nécessaires au cours de la période de qualification.

Durée des prestations

Les prestations hebdomadaires d'AE sont payables pendant un nombre maximal de semaines, tout dépendant de la région économique et du nombre d'heures d'emploi assurable. Au tableau A1, par exemple, on indique que dans les régions où le taux de chômage est de 6 pour cent ou moins, le nombre de semaines varie de 19 à 41, tout

dépendant du nombre d'heures d'emploi assurable (700 heures à 1 820 heures et plus, respectivement), alors que dans les régions où le taux de chômage est de 13 pour cent ou plus, le nombre de semaines varie de 31 à 50, tout dépendant, une fois de plus, du nombre d'heures d'emploi assurable (420 heures à 1 575 heures et plus, respectivement). À l'annexe B, on peut connaître en détail le nombre d'heures d'emploi assurable nécessaire au cours de la période de qualification, ainsi que le nombre de semaines de prestations en fonction du taux de chômage de la région (incluant la prolongation des prestations de 5 semaines qu'on a adoptée dans le budget 2009).

Tableau A1

Exigences en matière d'admissibilité et durée des prestations en vertu de l'actuel programme d'AE

Taux de chômage régional	Heures minimales	Semaines de prestation
6 % et moins	700	19-41
Plus de 6 % mais au plus 7 %	665	20-43
Plus de 7 % mais au plus 8 %	630	22-45
Plus de 8 % mais au plus 9 %	595	23-47
Plus de 9 % mais au plus 10 %	560	25-49
Plus de 10 % mais au plus 11 %	525	26-50
Plus de 11 % mais au plus 12 %	490	28-50
Plus de 12 % mais au plus 13 %	455	29-50
Plus de 13 %	420	31-50

Source: Loi sur l'assurance-emploi

Remarque : Le nombre d'heures minimales signifie le nombre minimal d'heures d'emploi assurable. L'expression 'semaines de prestation' signifie les nombres minimal et maximal correspondants de semaines de prestations payables déterminés selon le nombre d'heures d'emploi assurable.

Montant des prestations hebdomadaires

Les prestations hebdomadaires sont payables au taux de 55 pour cent des gains hebdomadaires assurables, jusqu'à un maximum de 447\$/semaine (soit 42 300\$ par année) en 2009. Les gains hebdomadaires assurables se calculent à partir du

¹³ Cette information provient de la Loi sur l'assurance-emploi http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/legislation/eia_f.pdf et du rapport 2009 que l'actuaire en chef a présenté à la Commission sur l'AE. http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/ae/taux_cotisation/2009/ind_ex.shtml.

*Évaluation de l'estimation par le gouvernement du coût d'une norme nationale de
360 heures pour être admissible à l'AE*

total des gains (avant les déductions, mais incluant les pourboires et les commissions) au cours des 26 dernières semaines divisé par le nombre de semaines travaillées au cours des 26 dernières semaines ou, si ce montant est plus élevé, le nombre allant de 22 semaines pour les régions où

le taux de chômage est inférieur à 6 pour cent à 14 semaines pour les régions où le taux de chômage est supérieur à 13 pour cent. Ce paramètre s'appelle 'diviseur minimal' et il vise à encourager les prestataires à accumuler le plus grand nombre possible d'heures de travail.

Annexe B – Heures d'emploi assurable exigées et durée maximale des prestations

Heures d'emploi assurable exigées et durée maximale des prestations en vertu de l'actuel programme d'AE

Nombre d'heures d'emploi assurable au cours de la période de qualification	6% et moins	Plus de 6% mais au plus 7%	Plus de 7% mais au plus 8%	Plus de 8% mais au plus 9%	Plus de 9% mais au plus 10%	Plus de 10% mais au plus 11%	Plus de 11% mais au plus 12%	Plus de 12% mais au plus 13%	Plus de 13% mais au plus 14%	Plus de 14% mais au plus 15%	Plus de 15% mais au plus 16%	Plus de 16%
360-384												
385-419												
420-454									31	33	35	37
455-489								29	31	33	35	37
490-524							28	30	32	34	36	38
525-559						26	28	30	32	34	36	38
560-594					25	27	29	31	33	35	37	39
595-629				23	25	27	29	31	33	35	37	39
630-664			22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
665-699		20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
700-734	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
735-769	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
770-804	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
805-839	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
840-874	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
875-909	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
910-944	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
945-979	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
980-1014	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1015-1049	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1050-1084	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46
1085-1119	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46
1120-1154	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47
1155-1189	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47
1190-1224	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48
1225-1259	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48
1260-1294	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49
1295-1329	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49
1330-1364	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50
1365-1399	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50
1400-1434	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50
1435-1469	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50
1470-1504	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50
1505-1539	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50
1540-1574	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50
1575-1609	34	36	38	40	42	44	47	48	50	50	50	50
1610-1644	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50
1645-1679	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50
1680-1714	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50
1715-1749	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50	50
1750-1784	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50	50
1785-1819	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50	50	50
1820-	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50	50	50

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; RHDCC.

Remarque : Les durées maximales énoncées dans ce tableau ont été ajustées pour tenir compte de la prolongation de 5 semaines adoptée dans le budget 2009.

Évaluation de l'estimation par le gouvernement du coût d'une norme nationale de
360 heures pour être admissible à l'AE

Heures d'emploi assurable exigées et durée maximale des prestations en vertu du programme proposé d'AE

Nombre d'heures d'emploi assurable au cours de la période de qualification	6% et moins	Plus de 6% mais au plus 7%	Plus de 7% mais au plus 8%	Plus de 8% mais au plus 9%	Plus de 9% mais au plus 10%	Plus de 10% mais au plus 11%	Plus de 11% mais au plus 12%	Plus de 12% mais au plus 13%	Plus de 13% mais au plus 14%	Plus de 14% mais au plus 15%	Plus de 15% mais au plus 16%	Plus de 16%
		7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	16%
360-384	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36
385-419	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36
420-454	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37
455-489	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37
490-524	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38
525-559	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38
560-594	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39
595-629	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39
630-664	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
665-699	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
700-734	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
735-769	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
770-804	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
805-839	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
840-874	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
875-909	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
910-944	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
945-979	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
980-1014	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1015-1049	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1050-1084	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46
1085-1119	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46
1120-1154	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47
1155-1189	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47
1190-1224	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48
1225-1259	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48
1260-1294	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49
1295-1329	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49
1330-1364	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50
1365-1399	28	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50
1400-1434	29	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50
1435-1469	30	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50
1470-1504	31	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50
1505-1539	32	34	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50
1540-1574	33	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50
1575-1609	34	36	38	40	42	44	47	48	50	50	50	50
1610-1644	35	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50
1645-1679	36	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50
1680-1714	37	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50
1715-1749	38	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50	50
1750-1784	39	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50	50
1785-1819	40	42	44	46	48	50	50	50	50	50	50	50
1820-	41	43	45	47	49	50	50	50	50	50	50	50

Source : Parti libéral du Canada.

Remarque : Les durées maximales énoncées dans ce tableau ont été ajustées pour tenir compte de la prolongation de 5 semaines adoptée dans le budget 2009.

Annexe C – Présentations du gouvernement au groupe de travail sur l'AE

Présentation du 6 août au groupe de travail sur l'AE

Tableau sommaire
Options de l'imposition d'un critère d'admissibilité uniforme de 360 heures
Estimation de l'impact sur les clients et du coût

Options	Estimation de l'impact sur les clients	Coût estimé* (millions de dollars)
Option 1 : 19 semaines de moins que la NVA actuelle	332 580	2 260^t
Option 2 : Prolonger la durée minimale dans la colonne sous la NVA actuelle	332 580	2 375^t
Option 3 : Prolonger la formule actuelle, mais sans descendre à moins de 19 semaines	332 580	2 335^t
Option 4 : Prolonger la formule actuelle	332 580	2 295^t

Les estimations des coûts et du nombre de prestataires reposent sur les données de 2006, alors qu'on les a ajustées afin de tenir compte de la croissance des salaires entre 2006 et 2009. On a également ajusté les estimations pour tenir compte d'un taux de chômage prévu de 8,8 pour cent en 2009-2010.

* Basé sur un nombre uniforme d'heures d'admissibilité aux prestations d'AE. Les coûts estimés comprennent également les frais administratifs permanents.

^t Incluant les impacts éventuels sur le marché de la main-d'œuvre, l'augmentation totale du coût du programme d'AE dépasserait les 4 milliards de dollars.

Remarque : Nombre variable d'admissibilité (NVA).

Présentation du 14 août au groupe de travail sur l'AE

A. Quels seraient les coûts incrémentiels totaux et les impacts estimés d'une norme nationale d'admissibilité de 360 heures?

Cette méthodologie est basée sur la même approche que celle employée dans la réponse du 6 août, mais la mesure de 360 heures ne s'applique qu'aux prestataires réguliers (à l'exception des DPRM* et des prestations spéciales). On présume que la réponse comportementale des prestataires réguliers s'élève à 75 % du coût lorsqu'on l'applique à tous les prestataires.

Options	Estimation de l'impact sur les clients	Coût total estimé à l'exception des DPRM et des prestations spéciales (millions de dollars)
Option 1 : 19 semaines de moins que la NVA actuelle	166 300	2 405
Option 2 : Prolonger la durée minimale dans la colonne sous la NVA actuelle	166 300	2 465
Option 3 : Prolonger la formule actuelle, mais sans descendre à moins de 19 semaines	166 300	2 445
Option 4 : Prolonger la formule actuelle	166 300	2 425

* Personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active (DPRM)

B. Quel serait le coût si on fixait les critères d'admissibilité à 385 et 420 heures en prenant pour acquis qu'il n'y pas de DPRM ou de prestations spéciales?

On estime que le coût diminuerait d'environ 400 millions de dollars pour un critère d'admissibilité de 385 heures et de 800 millions de dollars pour un critère d'admissibilité de 420 heures .

Remarque : Nombre variable d'admissibilité (NVA).

Annexe D – Analyse de l'estimation des coûts dynamiques du gouvernement

Le gouvernement a également estimé le coût du changement proposé au programme d'AE en se basant sur les impacts présumés au niveau de la main-d'œuvre reflétant les changements de comportement (soit un impact dynamique). Le gouvernement base son impact dynamique sur les estimations qu'ont faites les économistes de l'impact sur le taux de chômage (+2 points de pourcentage) d'un seuil d'admissibilité comparable à ce qu'on avait mis en place dans les années 1970. Cependant, la documentation remise au groupe de travail sur l'AE ne comportait aucun renvoi explicite à des analyses ou des études pour étayer cette estimation. Le gouvernement estime qu'en réduisant le critère d'admissibilité à 360 heures – incluant les prestations spéciales et les nouveaux entrants/retrants – il en résulterait au niveau du programme d'AE une augmentation de coût dépassant les 4 milliards de dollars.

L'utilisation, par le gouvernement, de l'impact estimé des réformes qu'on a apportées à l'AC dans les années 1970 afin de déterminer l'impact dynamique d'une baisse du seuil d'admissibilité à 360 heures n'est pas fondée. Premièrement, on a assisté, au début des années 1970, à une libéralisation généralisée du programme d'AE.¹⁴ Parmi les réformes adoptées, on a imposé un critère d'admissibilité uniforme de 8 semaines – et il s'agit présumément de la réforme sur laquelle repose l'estimation de coût dynamique. Cependant, d'autres réformes importantes ont également eu lieu au début des années 1970. Par exemple, on a étendu la couverture au secteur public et à quiconque travaillait plus de 20 heures par semaine; on a adopté les prestations de maladie, de maternité et de retraite pour les travailleurs ayant accumulé au moins 20 semaines d'emploi assuré; on a étendu les prestations aux

régions où le taux de chômage est élevé; et on a adopté un taux de prestations de 75 pour cent pour les salariés à faible revenu ayant des enfants. Globalement parlant, les réformes de 1970-1971 ont eu pour effet d'augmenter considérablement la générosité du programme d'AC et on ignore si l'augmentation estimée de 2 points de pourcentage du taux de chômage reflète l'adoption d'une exigence uniforme de 8 semaines en matière d'admissibilité ou l'impact combiné des différentes réformes. Mais le plus important, ces réformes ont également été adoptées à une époque où le programme d'AC s'appliquait aux travailleurs qui avaient volontairement quitté leur emploi (on révoqua ce type d'admissibilité en 1993), ce qui aurait amplifié l'impact de ces réformes. De plus, compte tenu de l'incertitude palpable qui entoure toute estimation des impacts comportementaux, on pourrait envisager et utiliser une plage plausible d'estimations afin de calculer le coût additionnel de la réforme proposée.

Deuxièmement, les réformes de 1970-1971 étaient, en vertu de la loi, des changements permanents au programme d'AC, même si on modifia subséquemment les critères d'admissibilité, ainsi que le taux et la durée des prestations à la fin des années 1970 en réaction aux préoccupations à l'effet que l'AC constituait un désincitatif au travail. Nonobstant les changements structurels auxquels on a assisté sur le marché du travail au Canada depuis le début des années 1970, il ne convient pas de se baser sur les impacts des réformes permanentes à l'AC pour déterminer l'impact de la réforme temporaire proposée en 2009-2010, puisque les changements de comportement dépendent habituellement de la nature du changement politique ou législatif, à savoir s'il est permanent ou temporaire.

De plus, la réforme proposée de l'AE ne concerne pas les nouveaux entrants ou les retrants dans la population active. Cette restriction, soit la nature temporaire de la réforme proposée et le fait que depuis 1993, les gens quittant volontairement leur

¹⁴ L'annexe VII du rapport 2009 que l'actuaire en chef a présenté à la Commission sur l'AE (http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/ei/premium_rate/2009/tranf/ei-ae_2009.pdf) comporte un examen des principaux changements aux lois et règlements du programme d'AE entre 1930 et 2007.

emploi ne sont pas admissibles à l'AE, limite la mesure dans laquelle les individus modifieraient leur comportement face à une baisse du seuil d'admissibilité. Pour que le nombre de prestataires augmente en fonction de l'impact comportemental présumé (soit une augmentation implicite de 247 000 clients¹⁵), tous les nouveaux clients devraient se voir signifier une cessation d'emploi ou une mise à pied par leur employeur. Pour les entreprises qui cherchent à maximiser leurs bénéfices et compte tenu de la faiblesse actuelle de l'économie, il est difficile de comprendre la raison pour laquelle les employeurs seraient prêts à sabrer davantage dans leurs effectifs en réaction à ce changement temporaire au niveau de l'AE, sachant qu'ils

devront encourir des coûts accrus pour embaucher/réembaucher lors de la reprise économique. Ceci étant dit, si la réforme proposée de l'AE devenait permanente, les employeurs et les employés pourraient éventuellement faire preuve de connivence, poussant ainsi davantage d'employeurs à mettre à pied ou à congédier leurs employés pour ensuite les réembaucher. Néanmoins, les estimations de l'impact dynamique basées sur les réformes de 1970-1971 ne serviraient pas – compte tenu de la structure actuelle du programme d'AE (qui empêche les départs volontaires) – de base utile pour évaluer l'impact éventuel d'une telle réforme sur le comportement des travailleurs.

¹⁵ En prenant pour acquis que l'impact moyen sur la clientèle sera de l'ordre de 6 901\$, le nombre total de clients serait d'environ 580 mille (4 milliards de dollars divisés par 6 901\$), ce qui représente une augmentation de 247 000 par rapport à l'estimation de coût statique.