



*Human Resources
Development Canada*

*Développement des
ressources humaines Canada*

**RAPPORT DE L'ACTUAIRE EN CHEF
SUR LES TAUX DE COTISATION
DE L'ASSURANCE-EMPLOI
POUR 2001**



**CHIEF ACTUARY'S REPORT
ON EMPLOYMENT INSURANCE
PREMIUM RATES
FOR 2001**

SOMMAIRE

Le présent document se résume comme suit :

1. Nous décrivons le cadre légal pour l'établissement des taux de cotisation d'assurance-emploi.
2. Nous passons en revue l'expérience financière récente sous le régime d'assurance-emploi.
3. Nous rendons compte du contexte économique actuel et prévu.
4. Nous faisons une analyse du cadre conceptuel pour les taux de cotisation sous l'assurance-emploi, surtout au regard des objectifs de la suffisance et d'une certaine stabilité de ces taux.
5. Nous prévoyons les coûts et les revenus de cotisation d'assurance-emploi, jusqu'en 2006.
6. Nous suggérons un éventail de taux de cotisation possibles pour 2001.

(Note : tous les taux de cotisation cités dans ce rapport sont des pourcentages des gains assurables.)

SUMMARY

The contents of this paper are as follows:

1. It describes the legal provisions for the setting of premium rates for Employment Insurance.
2. It reviews the recent financial experience under the Employment Insurance program.
3. It describes the current and anticipated economic conditions.
4. It provides a review of the conceptual framework for setting EI premium rates, particularly with regards to the objectives of sufficiency and relative stability of premium rates.
5. It provides forecasts for Employment Insurance costs and premium revenues up to the year 2006.
6. It suggests a possible range of premium rates for 2001.

(Note: all rates of premium quoted in this report are percentages of insurable earnings.)

TABLE DES MATIÈRES

1) Introduction	page 1
2) Cadre légal.....	page 1
3) Revue historique - Le point sur 2000	page 2
4) Perspectives économiques.....	page 3
5) Le cadre des taux de cotisation..... sous l'assurance-emploi	page 5
6) Prévisions du Compte..... d'assurance-emploi jusqu'en 2006	page 13
7) Hypothèses.....	page 16
8) Conclusion d'ensemble.....	page 18
9) Certificat actuariel	page 18

Liste des annexes : I à VIII

TABLE OF CONTENTS

1) Introduction	page 1
2) Legislative background.....	page 1
3) Historical review - Focus on 2000	page 2
4) An overview of the economy.....	page 3
5) The framework for EI..... premium rates	page 5
6) EI Account projections..... up to 2006	page 13
7) Assumptions.....	page 16
8) General conclusion	page 18
9) Actuarial certificate.....	page 18

List of appendices: I to VIII

TAUX DE COTISATION POUR L'ASSURANCE-EMPLOI EN 2001

1) INTRODUCTION

Ce rapport fournit les plus récents résultats financiers pour le régime d'assurance-emploi et des prévisions qui aideront la Commission de l'assurance-emploi du Canada à fixer les taux de cotisation pour 2001.

2) CADRE LÉGAL

La Partie III de la *Loi sur l'assurance-emploi* traite des « Cotisations et autres questions financières. » L'article 66 de cette loi établit l'obligation pour la Commission de l'assurance-emploi du Canada de fixer les taux de cotisation ouvrière et patronale pour chaque année¹.

Cet article indique que la Commission fixe ces taux « avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre [du Développement des ressources humaines] et du ministre des Finances. »

Pour ce faire, la Commission prend « le taux de cotisation qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés... et maintenir une certaine stabilité des taux. »

L'article 68 établit la cotisation patronale à 1,4 fois la cotisation ouvrière. Et l'article 69 prévoit un taux réduit pour les employeurs qui adoptent un régime prescrit d'assurance-salaire en cas de maladie (ce qui fera l'objet d'un document séparé). Pour alléger le texte, **on ne parlera ici que du taux de la cotisation ouvrière**, étant entendu qu'on réfère en même temps à la cotisation patronale.

¹ Un des amendements proposés sous le projet de loi C-44 aurait fixé le taux de la cotisation ouvrière à 2,25 % de la rémunération assurable pour 2001. Pour 2002, ce taux serait fixé par le gouverneur en conseil. Ce projet de loi a reçu sa première lecture le 28 septembre 2000 mais est mort au feuillet. Voir à l'Annexe VIII, la description du contenu du projet de loi. Comme noté en page 17, les prévisions contenues dans ce document ne tiennent pas compte de ce projet de loi.

EMPLOYMENT INSURANCE PREMIUM RATES FOR 2001

1) INTRODUCTION

This document provides an update on the financial experience under the Employment Insurance (EI) program as well as forecasts to assist the Canada EI Commission in setting premium rates for 2001.

2) LEGISLATIVE BACKGROUND

Part III of the *Employment Insurance Act* deals with "Premiums and Other Financial Matters." Section 66 of the Act contains the obligation for the Canada Employment Insurance Commission to set employee and employer premium rates for each year¹.

It states that the Commission sets rates "with the approval of the Governor in Council on the recommendation of the Minister [of Human Resources Development] and the Minister of Finance."

In so doing, the Commission shall select a rate that it "considers will, to the extent possible, (a) ensure that there will be enough revenue over a business cycle [to pay for expenditures]; and (b) maintain relatively stable rate levels throughout the business cycle."

Section 68 fixes the employer premium at 1.4 times employee premiums. And section 69 provides for a premium reduction system for employers who have prescribed wage loss replacement plans for sickness (dealt with in a separate document). For presentation purposes, **this document refers only to the employee premium rate** with the understanding that this also covers the employer premium rate.

¹ One of the amendments proposed under Bill C-44 would have set the employee premium rate at 2.25% of insurable earnings for 2001. For 2002, the rate would be set by the Governor in Council. This Bill was given first reading on Sept. 28, 2000 but died on the Order Paper. See Appendix VIII for a full description of the Bill. As noted on page 17, the projections in this document do not take into account the impact of this legislation.

3) REVUE HISTORIQUE - LE POINT SUR 2000

Revoyons d'abord l'évolution du Compte d'assurance-emploi depuis 1990. Les détails sont à l'annexe III – y compris l'ensemble des résultats depuis 1972.

Taux de chômage	Cotisation ouvrière	Taux d'équilibre de la cotisation	Recettes	Coûts du régime	Intérêts débités (crédités)	Excédent (déficit) annuel	Solde en fin d'année
Unemployment rate	Employee premium rate	Break-even premium rate	Revenues	Total program costs	Interest charges (credits)	Annual surplus (deficit)	Balance at year-end
(millions de dollars/\$ millions)							
1990	8.1%	2.25%	15,282 ¹	14,578	(222)	926	2,161
1991	10.3%	2.25%/2.80%	14,760	18,961	5	(4,205)	(2,045)
1992	11.2%	3.00%	17,885	20,261	255	(2,631)	(4,676)
1993	11.4%	3.00%	18,469	19,273	405	(1,208)	(5,884)
1994	10.4%	3.07%	19,327	16,734	310	2,283	(3,601)
1995	9.4%	3.00%	19,180	14,831	82	4,267	666
1996	9.6%	2.95%	19,091	14,169	(78)	4,999	5,665
1997	9.1%	2.90%	19,379	13,363	(278)	6,295	11,960
1998	8.3%	2.70%	19,623	13,012	(680)	7,291	19,251
1999	7.6%	2.55%	18,648	13,013	(976)	6,611	25,862
2000 ²	6.8%	2.40%	18,868	12,736	(1,592)	7,725	33,586

¹ Y compris une contribution du Trésor de 2 416 millions \$. / Including a government contribution of \$2,416 million.

² Prévision / Forecast .

La récession a fait bondir les coûts du régime de près de 40 % entre 1990 et 1992. Après avoir plafonné à 20 milliards \$ en 1992, ces coûts se sont mis à diminuer en 1993, pour se stabiliser à près de 13 milliards par année depuis 1997. Quant aux revenus de cotisations, ils s'établissent à près de 19 milliards \$ par année depuis 1994. Les recettes d'intérêts, elles, sont en pente ascendante depuis 1996, résultat de la croissance du solde qu'affiche le Compte d'assurance-emploi.

Citons comme causes de la baisse des coûts : l'effet des Lois C-113 en avril 1993, C-17 en juillet 1994 et C-12 en juin 1996 ; l'évolution du chômage, d'abord en composition (on a connu depuis 1992 une forte proportion de chômeurs sans expérience récente de travail), puis en niveau, s'agissant des baisses successives du taux de chômage après 1993.

Ainsi, avec un taux de cotisation de 1,46 %, le régime aurait fait ses frais en 2000. C'est le taux le plus bas depuis 1972, comme le montre le graphique en page 8.

Pour 2000, on prévoit un excédent de 7,7 milliards \$ et un solde cumulé de 33,6 milliards \$. L'annexe V indique que ces montants sont plus élevés que prévu l'an dernier, dû surtout à la baisse du chômage.

3) HISTORICAL REVIEW - FOCUS ON 2000

The main components of the EI Account's financial results are shown below since 1990. Full details since 1972 are in Appendix III.

With the recession, total program costs increased by nearly 40% from 1990 to 1992. After peaking at \$20 billion in 1992, costs started to fall in 1993 and have remained close to \$13 billion annually since 1997. Premium revenues have remained relatively stable since 1994, at about \$19 billion annually. Interest revenues, on the other hand, have grown steadily since 1996, in parallel to the growing cumulative surplus in the EI Account.

Costs have decreased, first, because of the effects of Bills C-113 in April 1993, C-17 in July 1994 and C-12 in June 1996; and second due to changes in unemployment, either as to composition (since 1992, a larger proportion of the unemployed have been without recent work), or as to level, given the reductions in unemployment rates after 1993.

Thus, a premium rate of 1.46%, the lowest recorded since 1972 (cf graph on page 8), would have been sufficient to cover the program costs in 2000.

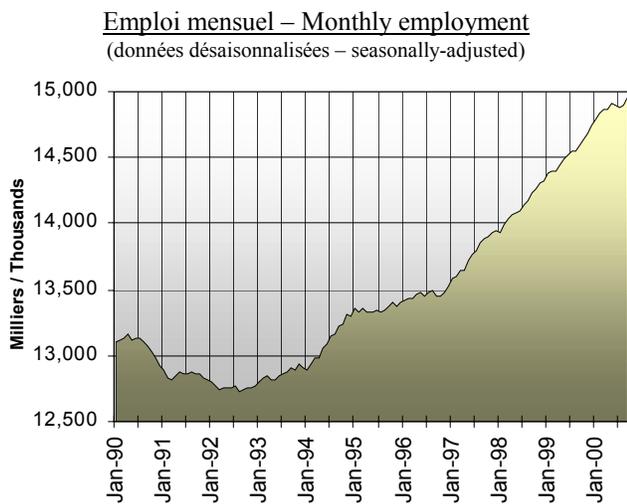
For 2000, a surplus of \$7.7 billion and a cumulative balance of \$33.6 billion are expected. As seen in Appendix V, these forecasts are higher than those made last year, due mainly to lower unemployment.

4) PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

Mise au point sommaire

L'emploi a augmenté de 17 % en huit ans, depuis le creux de la récession en 1992. Faisant suite aux pertes d'emploi moins prononcées de 1990 à 1992, cette croissance se compare à celle de 22 % observée sur sept ans et demi dans les années 1980.

Ceci a permis au taux de chômage de baisser à 6,8 % en septembre 2000, en hausse légère sur le taux de 6,6% observé en mai et juin de cette année. De tels taux sont les plus bas observés depuis 1976.



L'économie a continué sa croissance pendant le second trimestre de 2000 pour un 20^e trimestre consécutif. Le PIB a progressé de 4,7 % (taux annualisé) au cours de ce trimestre, un taux comparable aux deux précédents.

C'est le secteur de la haute technologie, tant au titre des investissements qu'à celui des exportations, qui a mené le bal, suivi de la consommation dans les services et les biens durables. Les autres secteurs n'ont pas aussi bien performé, les dépenses des administrations gouvernementales demeurant stables. Enfin, les importations ont fortement grimpé.

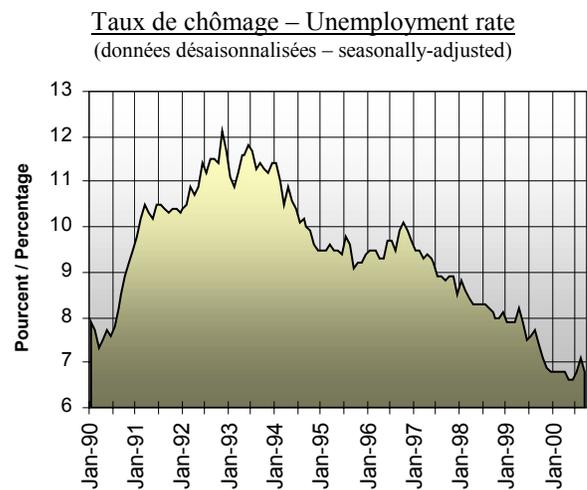
Les prévisionnistes croient que la croissance de l'économie canadienne ralentira en 2001 mais que le taux de chômage restera sous les 7 %. Les fondements de l'économie semblent indiquer une poursuite de cette croissance, et l'économie américaine devrait ralentir en douceur après avoir connu une si forte expansion. Les analystes prévoient ainsi une croissance économique avoisinant 3 % au Canada en 2001, niveau moyen que prévoit l'OCDE jusqu'en 2005. Le taux de chômage devrait alors se maintenir entre 6 % et 7 %.

4) AN OVERVIEW OF THE ECONOMY

A brief update

Employment has grown by 17% in the eight years since it reached its low point in 1992. Such growth, coming after the less pronounced job losses of 1990-1992, is comparable to the 22% growth seen during the 1980s recovery of seven and a half years.

This has brought the unemployment rate to 6.8% in September 2000, which is up slightly from the low of 6.6% observed in May and June. Such rates are the lowest seen since 1976.



Economic growth continued during the second quarter of 2000 for the 20th consecutive quarter, as GDP advanced at an annualized rate of 4.7%, almost the same as in the previous two quarters.

The high-tech sector led the way for exports and investments. It was followed by consumer expenditure on services and on durable goods. Other segments of the economy grew much less markedly. Spending by all levels of government remained nearly constant. Finally, imports advanced strongly.

The consensus amongst forecasters is that growth should slow in 2001 but that unemployment should stay below 7%. The structural foundations for continued growth appear to be strong and it is assumed that the U.S. economy will slow towards a "soft landing" following its record expansion. Thus, analysts expect 3% growth for Canada, with the OECD anticipating a similar average growth rate until 2005. The unemployment rate should then remain between 6% and 7%.

Les prévisions contenues dans ce document

Ce document présente des prévisions jusqu'à l'an 2006 tandis que l'Annexe I-D les prolonge jusqu'en 2021. L'analyse qui suit examinera trois scénarios de taux de chômage, en vue d'évaluer la suffisance et la stabilité des taux de cotisation sous diverses conditions.

Le premier scénario (A) est considéré comme le plus probable : il affiche un taux de chômage se maintenant entre 6 % et 7 % jusqu'en 2006.

À l'autre extrême, se trouve un scénario pessimiste (C) et moins probable, qui entame une récession dès 2001 avec des taux de chômage atteignant près de 12 %, comme lors des deux dernières récessions. Une faible reprise débuterait en 2004, réduisant le chômage au taux moyen des 20 dernières années (9,6 %) en 2006.

Le scénario B est intermédiaire aux deux autres et suppose des taux de chômage exactement au point milieu des deux premiers scénarios. Ceci produit des taux culminant à 9 % en 2003 et 2004, diminuant ensuite vers 8 % en 2006.

Forecasts adopted for this document

This document presents forecasts to the year 2006, while Appendix I-D shows extended forecasts to the year 2021. There are three unemployment rate outlooks, to evaluate the sufficiency and stability of premium rates over a variety of outcomes.

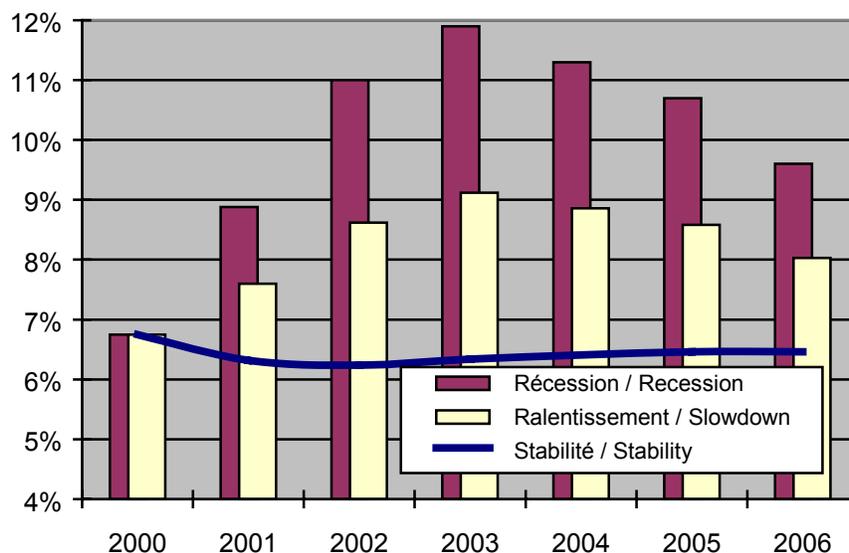
The first forecasting scenario (A) is considered most likely: it assumes an unemployment rate that remains between 6% and 7% until 2006.

At the other extreme, forecast C is pessimistic and least likely: a recession would start in 2001, unemployment would rise towards 12% as in the last two recessions. A slow recovery would begin in 2004, bringing the unemployment rate back to the average level of the last 20 years (9.6%) by 2006.

The other scenario (B) is a middle one, assuming unemployment at exactly the mid-point of the above two scenarios for each year. So the unemployment rate would rise to 9% in 2003 and 2004, falling towards 8% by 2006.

Taux de chômage hypothétiques / Hypothetical Unemployment Rates

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prévision A / Forecast A	Stabilité / Stability	6.8%	6.3%	6.2%	6.3%	6.4%	6.5%	6.5%
Prévision B / Forecast B	Ralentissement / Slowdown	6.8%	7.6%	8.6%	9.1%	8.9%	8.6%	8.0%
Prévision C / Forecast C	Récession / Recession	6.8%	8.9%	11.0%	11.9%	11.3%	10.7%	9.6%



5) LE CADRE DES TAUX DE COTISATION SOUS L'ASSURANCE-EMPLOI

Objectifs

La Commission fixe les taux de cotisation depuis 1972, sauf à six occasions où ils ont été arrêtés par une loi spéciale².

Deux principes ont été inscrits dans la Loi sur l'assurance-emploi de 1996, l'intégrité financière et la stabilité des taux au cours d'un cycle économique. Ces principes ne sont pas nouveaux, seule l'emphase sur la quête de stabilité au cours d'un cycle économique l'est.

Ceci contraste avec la situation antérieure, où l'on devait augmenter ou réduire les taux de cotisation après l'amorce d'une récession ou d'une reprise pour contenir les déficits ou les excédents. Impossible alors de bâtir une réserve suffisante aux fins de stabilisation.

La Loi de 1996 permet encore les déficits cumulatifs. Mais des frais d'intérêts seront alors exigés, ainsi les 2,3 milliards de dollars remboursés par le Compte d'assurance-emploi au Trésor de 1982 à 1988 ou le milliard de dollars remboursé entre 1992 et 1995.

Le cycle économique

Les cycles économiques sont des fluctuations récurrentes et généralisées de l'activité économique. Que ce soit de sommet à sommet ou de creux à creux, ils peuvent durer d'un an à dix ou douze années et être d'amplitude variable. Une récession est une période de recul soutenu - et pas seulement deux trimestres consécutifs de baisse, car ces trimestres pourraient être entrecoupés de courtes et faibles augmentations.

Dans une étude publiée en 1996, Statistique Canada relevait treize cycles économiques au Canada de 1947 à 1992, indiquant ainsi une durée moyenne de 3,5 années. En 1998, une étude suédoise portant sur treize pays industrialisés, dont le Canada et les U.S.A., constatait que la durée moyenne des cycles d'après guerre avait été de 4,8 années, les moyennes individuelles des pays variant assez peu, de 3,6 à 5,8 années.

² Pour 1986 et 1987, pour 1990 et 1991 ainsi que pour 1995 et 1996. On a aussi proposé une telle législation pour 2001 et 2002, tel qu'indiqué au bas de la page 1. Voir aussi l'annexe VI.

5) THE FRAMEWORK FOR EMPLOYMENT INSURANCE PREMIUM RATES

Objectives

The Commission has set premium rates since 1972, though such rates were set by special legislation on six occasions².

Two objectives were written into the 1996 EI Act: the fiscal integrity of the EI Account and the relative stability of premium rates over a business cycle. Those objectives are not new except for the emphasis on the business cycle.

In contrast, the previous legislation required that premium rates be increased or reduced soon after the onset of recession or recovery, so as to contain surpluses or deficits. It was thus impossible to accumulate an adequate stabilization reserve.

The 1996 Act still allows for cumulative deficits. However, they would result in interest charges such as the \$2.3 billion repaid by the EI Account to the Consolidated Revenue Fund from 1982 to 1988 or the one billion dollars repaid from 1992 to 1995.

Business cycles

Business cycles are a recurring and widespread pattern of economic expansion and recession. Whether measured between peaks or troughs, they last from one to ten or twelve years and vary in amplitude. A recession is a spell of sustained decline – not just two successive quarters of negative growth, since quarters of severe recession could be broken by brief, small increases.

In a 1996 study, Statistics Canada identified thirteen business cycles in Canada between 1947 and 1992, for an average duration of 3.5 years. A Swedish study in 1998 found an average business cycle of 4.8 years in thirteen industrialized countries (including Canada and the U.S.), since the war. The individual averages varied between 3.6 and 5.8 years, showing similarity amongst those countries.

² For 1986 and 1987, for 1990 and 1991 as well as for 1995 and 1996. Legislation was also proposed for 2001 and 2002, as indicated at the bottom of page 1. See also Appendix VI.

6.

L'expansion de sept ans et demi entre 1982 et 1990 a été la plus longue après celle de 10 ans qui a marqué les années 1960. Toutefois, l'expansion actuelle a déjà dépassé celle des années 1980, en entamant sa huitième année en l'an 2000.

La longévité de ces deux dernières expansions a porté des économistes à se demander si l'activité économique devient plus stable et les cycles plus longs.

Parmi les facteurs invoqués à cet effet, on trouverait : la montée des secteurs des services et du gouvernement (qui sont moins cycliques que les secteurs primaires et secondaires), l'utilisation de stabilisateurs automatiques (tels l'impôt progressif et l'assurance-chômage), des réformes financières comme l'assurance-dépôt ou un meilleur contrôle des inventaires ainsi que la mondialisation des échanges.

En comparaison, les deux dernières récessions, les plus sévères depuis la Dépression et plus longues que la moyenne, n'ont duré qu'un an et demi chacune. Les périodes de récession tendent à être de plus courte durée que celles d'expansion. Ainsi, selon le *National Bureau of Economic Research* aux États-Unis, les neuf cycles américains d'après-guerre ont duré 5,1 années en moyenne : 4,2 années d'expansion mais seulement 11 mois de récession.

Cela étant, on se demande si l'expansion actuelle va bientôt prendre fin. En dépit de la période déjà écoulée, la plupart des prévisionnistes croient pour l'instant que les « fondements structurels de l'économie »³ permettront une croissance continue au cours des prochaines années, bien qu'à un rythme plus lent que ce qu'on a vu depuis 1997.

Bien sûr, de telles prévisions restent incertaines. Citons l'auteur qui, considérant les causes de récession, a conclu : « Les cycles économiques sont assez bien définis mais on ne leur trouve aucune explication générale ». Peuvent y contribuer une accumulation des stocks, une capacité excédentaire de production, une baisse du revenu réel en raison de l'inflation ou des chocs extérieurs tels qu'une hausse des prix du pétrole.

The 1982-90 expansion of seven and a half years was the longest after that of the 1960s which lasted for 10 years. However, it has already been surpassed by the current expansion, which reached its eighth year during the year 2000.

These last two expansions have prompted some economists to ask if economic activity is getting less volatile and business cycles are getting longer.

Some of the factors invoked in those arguments are: the rise of the service and government sectors (which are less cyclical than the primary and secondary sectors), the use of automatic stabilizers (e.g. the progressive income tax system and unemployment insurance), financial reforms such as deposit insurance, or changes in inventory behaviour and increased globalization.

By contrast, the last two recessions, though the most severe since the Depression and longer than most, each lasted one year and a half. Such a pattern of short, steep recession followed by longer, slower expansion is common. Thus, the National Bureau of Economic Research in the U.S. has measured the nine post-war cycles in the U.S. as lasting 5.1 years on average, with only 11 months of recession and 4.2 years of expansion.

Within this framework, the question is whether the current expansion could be expected to end soon. In spite of its lengthy duration, the consensus amongst forecasters seems to be that the "economic fundamentals"³ can allow a prolonged period of growth, albeit at a somewhat slower pace than that seen since 1997.

There will of course always be risks in making such forecasts. Reviewing the causes of recessions (unwanted build-up of inventory, excess plant capacity due to overinvestment, declining real incomes due to an increase in inflation or external shocks such as an increase in oil prices), one author has said: "Business cycles are fairly well defined yet they have no generally accepted explanation."

³ Par exemple, de faibles taux d'inflation, d'intérêt et de croissance des salaires, ainsi que la prudence budgétaire et fiscale des gouvernements.

³ For example, low rates of inflation, interest and of wage growth, as well as the budgetary and fiscal discipline of governments.

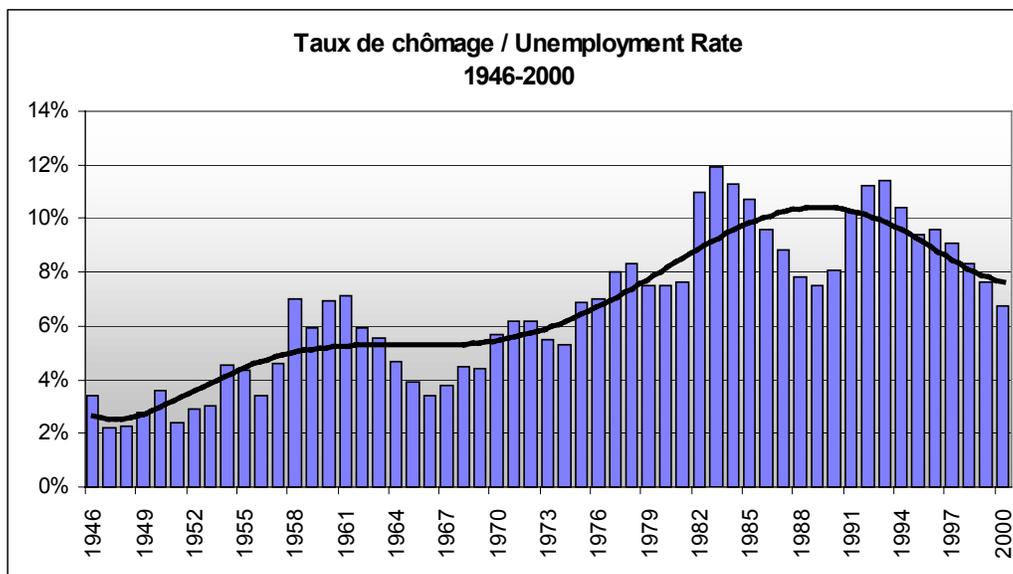
Par ailleurs, on avait vu une augmentation constante des taux de chômage depuis les années 1950, mais il semble que cette tendance ait maintenant pris fin. En effet, le taux de chômage pourrait en 2000 s'inscrire à 6,8 %, ce qui serait le plus bas niveau qu'on ait vu depuis 1975. Aussi, le taux de chômage a culminé à 11,3 % lors de la récession de 1991/92, alors qu'il avait atteint 11,9 % lors de celle de 1982/83.

Il serait toutefois prématuré de présumer que se dessinerait bientôt une tendance contraire vers des taux beaucoup plus bas. Ceci demeure aléatoire, étant donné qu'on pense que l'économie canadienne opère maintenant assez près de sa capacité maximale de production, quoique de tels estimés soient incertains et qu'il subsiste d'importants écarts régionaux.

Further, while unemployment rates had seemed to ratchet up fairly steadily since the 1950s, there are now indications that this trend may have been halted. Indeed, the unemployment rate for 2000 would, at 6.8%, be the lowest rate seen since 1975.

In addition, the peak for the annual unemployment rate was lower during the recession of 1991/92 (at 11.3%) than in 1982/83 (at 11.9%).

However, it may be too early to assume that a reverse, downward trend could now begin towards much lower rates of unemployment: though it is believed that the Canadian economy is currently operating at or near its maximum capacity, there are significant regional variations, and such estimates are always subject to a large margin of uncertainty.



Tout bien pesé, il est impossible de lier parfaitement les taux de cotisation aux cycles économiques, vu l'incertitude qui entoure le déroulement de ces cycles. Il faut donc évaluer un éventail assez complet de scénarios pour tenter de minimiser les risques d'instabilité. Mais il faudra sans doute apporter des ajustements occasionnels aux taux de cotisation.

Certes, les cycles économiques sont en principe établis sur la base d'indicateurs tel le comportement du Produit Intérieur Brut per capita, et non seulement en rapport avec le taux de chômage. Mais c'est le mouvement du taux de chômage qui compte pour le régime d'assurance-emploi, et ce, même s'il s'écarte à l'occasion du cycle économique « pur. »

All told, the matching of premium rates to business cycles cannot be done in any precise mathematical fashion, given the uncertain behaviour of such cycles. It seems necessary to examine a variety of potential scenarios so as to minimize the risks of instability. Occasional premium adjustments may however become necessary.

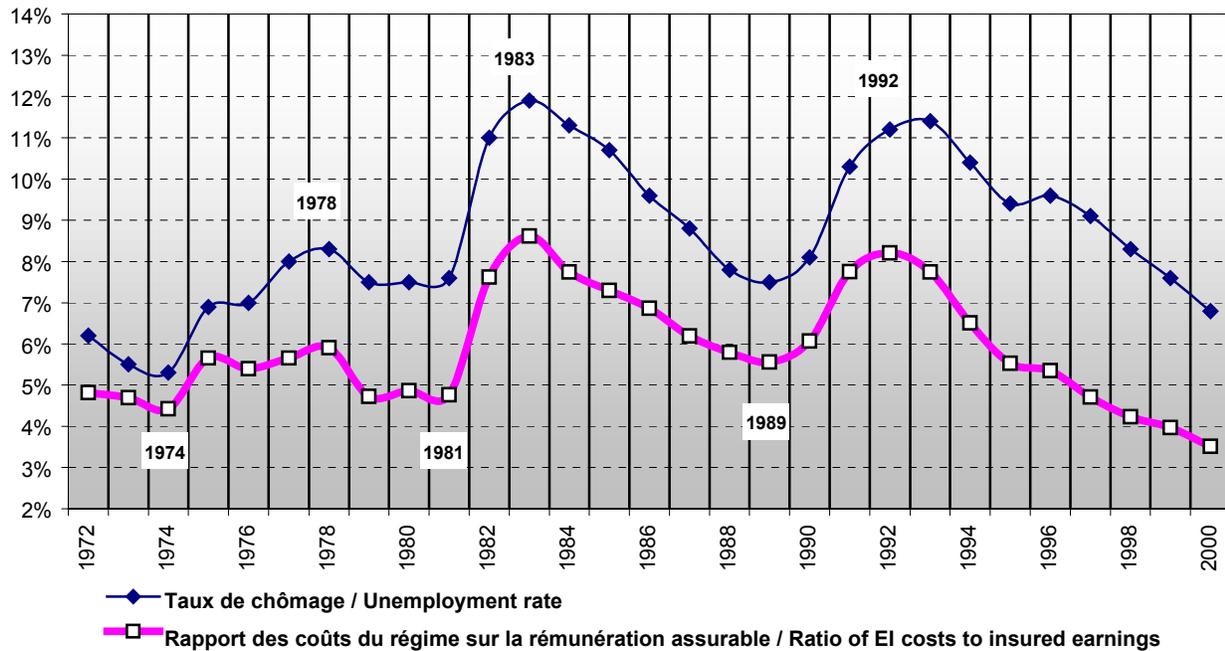
Strictly speaking, business cycles are based on such indicators as the change in the Gross Domestic Product on a per capita basis and not only on the unemployment rate. But for the EI program, the cycles that matter are those for unemployment rates, even though they might not always be aligned perfectly with "pure" business cycles.

8.

Le graphique suivant démontre la relation qui a existé entre le taux de chômage et le niveau des coûts du régime, selon le rapport des coûts à la rémunération assurable pour le régime d'assurance-emploi, pour chaque année allant de 1972 à 2000⁴.

This is illustrated in the following graph, which shows the relationship between the unemployment rate and the level of EI program costs, as measured by the ratio of those costs to insured earnings for the period from 1972 to 2000⁴.

Cycles économiques pour l'assurance-emploi / Business cycles for the EI program



En somme, on voudrait des taux de cotisation qui fluctuent le moins possible dans le temps mais qui permettent à terme de combler les fluctuations des coûts qui découlent de celles du chômage.

So the objective of relative premium rate stability over a business cycle will be taken as one of planning to cover the variations in EI program costs that occur as a result of fluctuating unemployment rates.

Le concept de stabilité

Certaines questions se posent.

- 1) D'abord, quel est le taux de cotisation moyen qu'il faudrait sur une longue durée pour suffire aux coûts du régime ?
- 2) Deuxièmement, vise-t-on une stabilité totale, ou serait-on prêt à certains écarts de taux ?
- 3) À quel moment devrait-on établir les réserves ?
- 4) Et enfin, quel est le montant des réserves qui permettrait d'assurer la stabilité des taux de cotisation ?

The concept of stability

A number of questions arise.

- 1) First, what is the average premium rate needed over an extended period to cover program costs?
- 2) Second, should one seek or expect nearly full stability, or allow for some changes?
- 3) When would it be desirable to bring reserves to their peak level?
- 4) And finally, what is the amount of reserves needed to 'guarantee' stable premium rates?

⁴ Le rapport est ajusté pour inclure le coût des réductions de cotisations (pour les régimes d'assurance-salaire) et les remboursements de cotisations.

⁴ The ratio is adjusted to include both the costs of premium reductions on account of wage-loss replacement plans and the costs of premium refunds.

En premier lieu, on peut maintenant estimer qu'un taux stable se situant entre 1,75 % et 2,10 % pourrait couvrir les coûts du régime actuel sur une longue durée, en utilisant les excédents des bonnes années pour combler les déficits des autres. Cette conclusion se fonde sur des prévisions jusqu'en 2021 (annexe I-D). Le point milieu de cette fourchette (1,925 %) est très près de l'estimé de l'an dernier (1,95 %), obtenu à partir d'une fourchette allant de 1,70 % à 2,20 %.

Il y a trois différences principales par rapport à l'an dernier. D'abord, la prolongation des prestations parentales occasionera une augmentation de 0,12 % du coefficient des coûts à partir de 2001. En contrepartie, la croissance de l'excédent et des intérêts a réduit les besoins de cotisations d'environ 0,10 %. Enfin, nos scénarios comportent cette année une fourchette un peu plus étroite de taux moyens de chômage (de 7,6 % à 9,7 %) que l'an dernier (de 7¼ % à 9,9 %). Ainsi la valeur médiane du taux stable de cotisation (1,925 %) suffirait-elle encore à couvrir les coûts du régime avec un taux de chômage de 8,6 %, la moyenne depuis 1972.

Comme on le voit, la valeur du taux stable de cotisation sur une longue durée et le niveau des réserves sont liés car des réserves plus élevées permettront des taux de cotisation moindres grâce aux intérêts sur ces réserves.

Ainsi avons-nous estimé en établissant les taux ci-dessus que les recettes d'intérêt se chiffraient entre 20 et 25 milliards au cours des 10 prochaines années, plus 10 à 15 autres milliards dans les 10 années suivantes. Comme corollaire, le taux stable de cotisation sur longue durée, tel qu'indiqué plus haut, serait forcé à augmenter d'environ 0,20 % sans ces intérêts.

Deuxième question : que signifie la « certaine stabilité » des taux de cotisation ? On ne voudra plus augmenter les taux de cotisation de façon abrupte, surtout en temps de récession. Les études ont démontré l'effet perturbateur sur l'économie et sur les emplois qu'ont eu les augmentations des taux de cotisation en 1983 et en 1991-1992, augmentations qu'on devrait éviter lors de récessions.

De façon pratique, il faudra parfois ajuster un peu les taux de cotisation. Il sera difficile d'aplanir tous les écarts de prévision du taux de chômage, ayant observé sur vingt ans une erreur moyenne de 10 % pour la première année de prévision, augmentant à 20 % à la quatrième année de prévision.

First, based on projections under three alternative economic scenarios to the year 2021 (see Appendix I-D), we conclude that a stable premium rate in the range of 1.75% to 2.10% would likely be enough to cover program costs over the foreseeable future, with surpluses in the better years offsetting deficits in others. The mid-point of this range (1.925%) is very close to 1.95%, last year's estimate based on a slightly wider range of 1.70% to 2.20%.

Compared to last year, there are three main changes. First, extended parental benefits starting on Dec. 31, 2000 will add about 0.12% to the long-term cost ratio. Second, the higher cumulative surplus and interest will reduce long-term premium requirements by about 0.10%. Third, the assumed average unemployment rates for our scenarios now range from 7.6% to 9.7%, a slightly narrower band than last year (from 7¼% to 9.9%). Like last year however, the mid-point estimate of the stable premium rate, 1.925%, would match an unemployment rate of 8.6%, the average since 1972.

As noted, the value of the stable premium rate over the long run and the level of reserves are linked, since higher reserves and resulting interest will ultimately allow lower premiums.

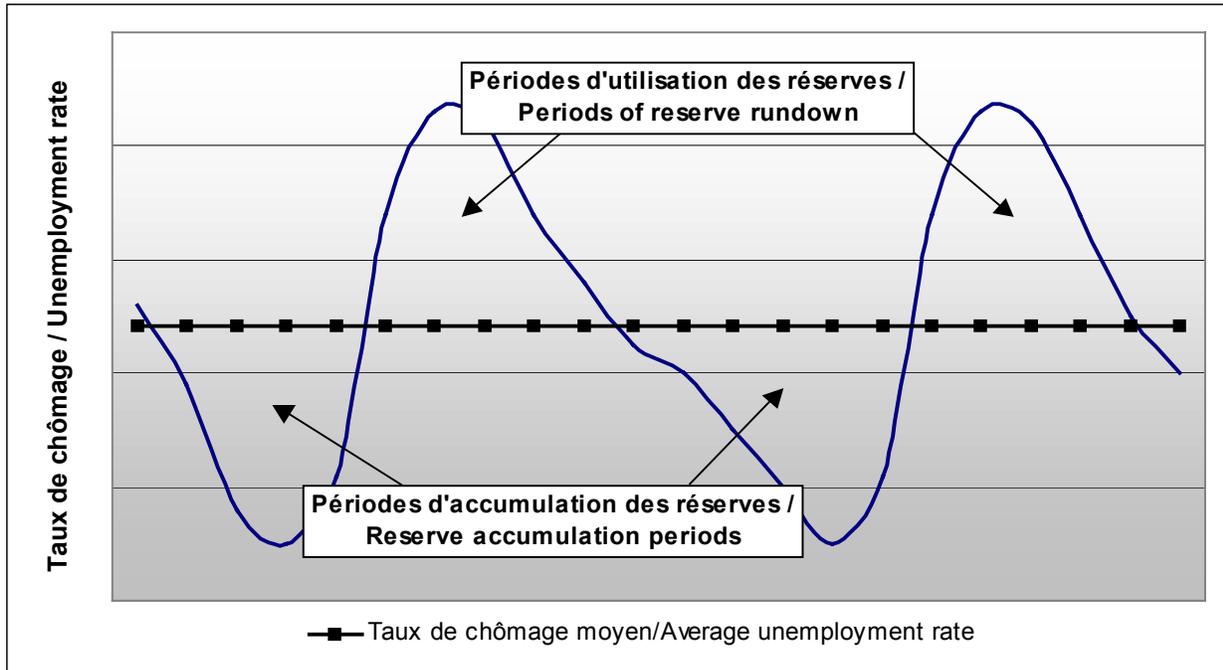
To illustrate, our estimates of stable premium rates shown above incorporate interest credits of \$20-25 billion over the next 10 years and another \$10-15 billion in the following 10 years. The corollary is that, in the absence of such interest, the long-term premium rates shown above could be higher by about 0.20%.

The second issue deals with the notion of "relative premium rate stability." The goal would be the avoidance of abrupt premium rate increases at all times, but especially during a recession. Studies have indicated that large premium increases such as occurred in 1983 or 1991/92 should be avoided as they contribute to job losses and an even deeper recession.

As a practical matter, infrequent adjustments to premium rates may be needed. It would be difficult to smooth out all of the variations in unemployment rate forecasts, given an average forecasting error of 10% observed for the first year and of 20% for the fourth year, over the last 20 years.

Troisième question : quand faut-il établir la réserve ?

Techniquement, la réserve devrait atteindre son apogée après que le taux de chômage, ayant atteint son plus bas niveau, s'apprête à remonter au-delà du niveau moyen pour le cycle. Le graphique suivant montre comment un taux de cotisation stable – correspondant au taux de chômage moyen – permet tantôt de regarnir les coffres, tantôt d'amortir des coûts croissants.



Bien sûr, il sera la plupart du temps difficile de déterminer le moment où on atteint le niveau moyen d'un cycle, car il varie dans le temps, avec la conséquence que surgiront à l'occasion des débordements ou des insuffisances de réserve.

Le dépassement des réserves imposera qu'on finisse par ramener les taux de cotisation à un niveau moindre : soit qu'on réduise ces taux de peu sans réduire les réserves elles-mêmes, en se servant des seuls intérêts sur la réserve ; soit qu'on réduise les taux de cotisation de façon plus importante pour éliminer les réserves excédentaires.

Dans le cas d'un manque de réserves, la meilleure solution serait d'accepter un modeste déficit cumulatif en cours de récession, puis d'effectuer une légère augmentation des taux de cotisation lors de la reprise suivante.

A third issue is when the full reserve should be set.

In principle, reserves should reach their peak after the unemployment rate has bottomed out, when it is about to rise above its cyclical average. The graph below shows how the stable premium rate, corresponding to the average unemployment rate, should first allow for the build-up then for the runoff of reserves.

However, it will usually be difficult to establish just when the cyclical average has been reached, because the average may vary from one cycle to the next. So reserves may either become too large at times, or fall short of the desirable level.

Excess reserves must eventually lead to lower premium rates. Either on a permanent basis, if the excess reserves were left untouched and only the additional interest revenues were used for premium reductions. Or there could be a temporary but larger reduction in premiums if it was decided to eliminate the excess reserves themselves.

In the case of reserves falling short, the best response would be to accept a modest cumulative deficit during the recessionary phase, and to effect a small increase in premium rates during the subsequent recovery.

On en vient à la dernière question : quel est le montant souhaitable de la réserve ?

Pour la prochaine décennie, on estime qu'une réserve de 10 à 15 milliards \$ devrait, à la veille d'une récession, permettre de rencontrer tous les coûts à survenir au cours de celle-ci. Cela devrait permettre d'éviter tout déficit cumulatif ou toute hausse des taux de cotisation. Ceci se fonde sur l'analyse de la variabilité des coûts du régime depuis 1972, présentée dans l'annexe I-E. Enfin, les simulations présentées à l'Annexe I-D, montrant les changements qui se produisent dans les excédents cumulatifs sous chacun des trois scénarios corroborent aussi cette affirmation.

Bien sûr, l'effet du temps sur les valeurs monétaires implique qu'il faudra hausser ce montant pour maintenir son équivalence. Il pourra donc graduellement augmenter vers les 15 à 20 milliards de dollars.

Aux États-Unis, on a recommandé que chaque État maintienne une réserve correspondant entre 100 % et 150 % du coût des prestations ordinaires à verser pendant une récession. Ceci équivaudrait à une réserve d'entre 12 et 18 milliards \$ pour le régime canadien, à l'égard des prestations ordinaires. Ceci est à peu près conforme à nos estimés, vu que l'existence de 51 régimes distincts d'assurance-chômage aux États-Unis doit en principe exiger des réserves plus élevées qu'au Canada⁵.

Aux origines du régime canadien, on a permis aux réserves d'atteindre 10 fois le montant annuel des prestations en 1946, et encore 4 fois ce montant dix ans plus tard. Ceci a pu s'expliquer par l'incertitude reliée aux coûts du régime après la Dépression, par la volonté d'étendre graduellement la portée des prestations et par les circonstances particulières à la fin de la Seconde Guerre.

Le maintien d'une réserve élevée va susciter des demandes d'accroître les prestations, de réduire les taux de cotisation ou d'affecter les fonds à diverses fins. Mais les intérêts sur une réserve élevée pourront permettre à terme de fixer des taux de cotisation encore plus bas et ainsi être bénéfiques aux cotisants.

This leads to a last question: what is the desirable amount of reserves?

It is estimated that for the next decade, a reserve between \$10 and \$15 billion would be sufficient, at the onset of a recession, to meet the added program costs brought by it. It would thus prevent cumulative deficits and allow stable premium rates. This estimate is based on the analysis in Appendix I-E, which is a retrospective view of the variability of Employment Insurance program costs since 1972. It is also consistent with the projections in Appendix I-D, considering the changes in the cumulative surplus under each scenario.

Of course, the passing of time will necessitate upward adjustments to this estimate to keep pace with money values. So it would gradually move towards the \$15 to \$20 billion range.

In the U.S., it has been recommended that State UI programs maintain reserves of between 100% and 150% of the recession-level costs of regular benefits. With an estimate of recession-level costs of about \$12 billion p.a. in Canada, that recommendation would imply reserves of \$12 to \$18 billion for regular benefits. This is not inconsistent with our own estimates, noting that the existence of 51 separate State programs requires higher reserve levels than in Canada⁵.

At the start of the Canadian UI system, the reserves reached about 10 times the annual payout in 1946 and they were still 4 times the annual payout 10 years later. This could be explained by initial cost uncertainties linked to the Great Depression, by an intention to gradually improve benefits, as well as by the special circumstances during and after World War II.

Maintaining a large reserve will lead to demands to improve benefits, to reduce premiums or to use program funds for various purposes. Ultimately however, a large reserve could be of benefit to contributors by permanently securing lower rates of premium, through interest revenues.

⁵ Le gouvernement fédéral des États-Unis peut avancer des fonds aux régimes des États en cas d'insuffisance temporaire, ces avances étant remboursables avec intérêt.

⁵ The federal government in the U.S. can lend funds to individual state programs on a temporary basis, subject to repayment with interest.

12.

Question connexe : l'effet budgétaire

Le Compte d'assurance-emploi est intégré aux Comptes publics depuis 1986, tel que recommandé par le Vérificateur général. Tout écart des cotisations ou des dépenses du régime est donc reflété dans le solde budgétaire du gouvernement.

Tel qu'indiqué par le Vérificateur général en 1994 :

« ... Puisque l'Assurance-chômage s'autofinance au fil des ans, ses répercussions sur le budget fédéral sont neutres à long terme. »

Il faut observer que, paradoxalement, l'objectif de stabilisation des taux de cotisation contribue à rendre les résultats budgétaires du gouvernement plus instables à l'intérieur d'un cycle.

Conclusions de cet examen :

D'abord, le taux stable de cotisation qui permettrait d'acquitter tous les coûts du régime au cours d'un cycle économique s'établit probablement entre 1,75 % et 2,10 %. Observons que plus on portera les réserves à un niveau élevé, plus les revenus d'intérêt permettront de réduire ce taux.

Deuxièmement, on peut s'attendre à des ajustements occasionnels du taux autour du niveau précité, de 5 % à 10 % (de 10 ou 20 points de pourcentage pour le taux de cotisation des travailleurs). Les inévitables erreurs de prévision ne permettent pas une stabilité totale.

Troisièmement, un montant de 10 à 15 milliards \$ semble suffisant pour affronter les hausses de coûts occasionnées par une récession, et ce, sans augmentation des cotisations.

Quatrièmement, il peut parfois être opportun de tenir compte de facteurs additionnels, tels la difficulté en tout temps de faire des prévisions précises, la tendance haussière du chômage au cours des décennies, la possibilité d'amendements au régime ou l'éventualité d'événements ou de catastrophes imprévus.

Enfin, il ne s'agit pas aujourd'hui de fixer les taux de cotisation des dix prochaines années, mais bien de tenir compte de perspectives raisonnables en fixant celui pour 2001.

Other issue: the budgetary impact

The Employment Insurance Account has been part of the Public Accounts since 1986, as recommended by the Auditor General. So any change in program revenues or spending affects the government's budget.

However, as the Auditor General noted in 1994:

“ While UI is self-financing over time, ... its impact on the federal budget is neutral in the long term.”

It can even be noted that the impetus for stabilizing premium rates must actually make the federal government's budgetary results more variable within each business cycle.

Conclusions from this review:

First, the average premium rate required to pay for program costs throughout a business cycle can be estimated to range from 1.75% to 2.10%. As indicated, higher reserve levels will ultimately allow lower premium rates, due to the higher interest revenues earned on those reserves.

Second, small temporary adjustments of about 5% or 10% (10 to 20 percentage points on the employee premium rate) around the above premium rate may be unavoidable. The inevitable forecasting errors may not allow for total stability.

Third, a reserve of \$10 to \$15 billion would seem enough both to pay for the higher benefit costs expected during a recession and to prevent premium rates from rising.

Fourth, it may sometimes be sound to consider additional factors. For example: the difficulty of making accurate forecasts at any time, the long-term trend in unemployment rates, the potential for program amendments or the possibility of unexpected or catastrophic events.

Of course, the present task is not to set premium rates for the next 10 years, but to choose the rate for 2001 on the basis of reasonable future expectations and planning.

6) PRÉVISIONS DU COMPTE JUSQU'EN 2006

Le détail des prévisions qui suivent est contenu à l'annexe I. On a utilisé des hypothèses et une méthodologie prudentes, sujet aux commentaires formulés aux pages 16 et 17. Ces prévisions ne tiennent pas compte du projet de loi C-44, dont les coûts annuels seraient d'environ 500 millions \$.

Dépendant du scénario, les coûts annuels du régime pourraient varier de 13 à 21 milliards \$ au cours des six prochaines années. Les prestations ordinaires représenteraient de 55 % à 65 % de ces coûts. Les autres coûts (frais d'administration, prestations spéciales et prestations et mesures d'emploi) passeront de 5,3 milliards \$ en 2000 à 7 milliards en 2006.

Les taux de cotisation qui couvriraient tous ces coûts à chaque année apparaissent plus bas. Ils s'étendent entre 1,65 % à 2,62 % - bien que les revenus d'intérêt soient susceptibles de les réduire de 0,10 % à 0,20 % selon le niveau des réserves.

6) EI ACCOUNT PROJECTIONS UP TO 2006

The following forecasts are detailed in Appendix I. They are based on prudent assumptions and methodology, subject to the comments indicated on pages 16 and 17. Those forecasts do not take into account the proposals set forth in Bill C-44, which would cost about \$500 million per annum.

Depending on the economic forecast, program costs could vary from \$13 to \$21 billion over the next six years. Regular benefit costs would account for 55% to 65% of those costs. Other costs (for special benefits, employment benefits and support measures, and administration costs) will increase from \$5.3 billion in 2000 to \$7 billion in 2006.

The break-even premium rates which would cover program costs each year are shown below, and would range from 1.65% to 2.62% - with interest revenues likely to reduce these rates by 0.10% to 0.20% (depending on the reserve levels).

Prévisions des coûts du régime / Forecast of program costs

Année / Year	<u>Prévision / Forecast A</u> (Stabilité / Stability)			<u>Prévision / Forecast B</u> (Ralentissement / Slowdown)			<u>Prévision / Forecast C</u> Récession / Recession		
	Taux de chômage / Unemployment rate	Coûts / * Costs	Cotisation d'équilibre / Break-even premium rate *	Taux de chômage / Unemployment rate	Coûts / * Costs	Cotisation d'équilibre / Break-even premium rate *	Taux de chômage / Unemployment rate	Coûts / * Costs	Cotisation d'équilibre / Break-even premium rate *
2000	6.8%	12,736	1.66%	6.8%	12,736	1.66%	6.8%	12,736	1.66%
2001	6.3%	13,160	1.65%	7.6%	14,455	1.83%	8.9%	15,809	2.03%
2002	6.2%	14,027	1.71%	8.6%	16,670	2.08%	11.0%	19,135	2.45%
2003	6.3%	14,586	1.75%	9.1%	17,759	2.18%	11.9%	20,675	2.62%
2004	6.4%	15,154	1.78%	8.9%	18,080	2.17%	11.3%	20,802	2.57%
2005	6.5%	15,633	1.80%	8.6%	18,283	2.15%	10.7%	20,777	2.50%
2006	6.5%	15,897	1.80%	8.0%	17,936	2.06%	9.6%	19,894	2.32%

* Sans tenir compte des revenus d'intérêt sur la réserve. / Not accounting for interest credits on the EI reserve.

Les scénarios qui suivent visent à couvrir un éventail de taux de cotisation, mais les taux montrés après 2001 ne sont fournis qu'à titre d'exemple afin d'aider à la prise de décision pour l'an 2001.

Pour 2001 même, le tableau qui suit montre des taux décroissants de 2,25 % à 1,75 %. On peut extrapoler l'effet de tout taux intermédiaire en sachant qu'un écart de 0,05 % du taux de cotisation vaut environ 425 millions \$ (en incluant l'effet des intérêts).

The following scenarios seek to cover a spectrum of premium rates for 2001, but all of the rates shown are provided only as examples to support the decision for 2001.

For 2001 itself, the following table shows premium rates going from 2.25% down to 1.75%. The effect of any intermediate rate can be found by noting that each 0.05% change in the premium rate is worth about \$425 million (including the interest impact).

PRÉVISIONS DU COMPTE D'ASSURANCE-EMPLOI / EI ACCOUNT FORECASTS

	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>		
	Taux de chômage / Unemployment rates								
Prévision / Forecast A	6.8%	6.3%	6.2%	6.3%	6.4%	6.5%	6.5%	Stabilité / Stability	
Prévision / Forecast B	6.8%	7.6%	8.6%	9.1%	8.9%	8.6%	8.0%	Ralentissement / Slowdown	
Prévision / Forecast C	6.8%	8.9%	11.0%	11.9%	11.3%	10.7%	9.6%	Récession / Recession	
Excédent (déficit) / Surplus (deficit) -- millions \$								Taux de cotisation / Premium rates	
A - annuel/annual	7,725	6,988	5,601	3,891	2,001	1,883	1,994	2.40%	2000
A - cumulatif/cumulative	33,586	40,575	46,175	50,066	52,067	53,951	55,944	2.25%	2001
B - annuel/annual	7,725	5,369	2,286	(187)	(1,933)	(1,928)	(1,302)	2.10%	2002
B - cumulatif/cumulative	33,586	38,956	41,242	41,055	39,122	37,194	35,892	1.90%	2003
C - annuel/annual	7,725	3,691	(844)	(3,989)	(5,633)	(5,543)	(4,467)	1.70%	2004
C - cumulatif/cumulative	33,586	37,278	36,433	32,444	26,811	21,268	16,801	1.70%	2005
A - annuel/annual	7,725	5,710	4,657	3,769	2,779	1,801	1,904	1.70%	2006
A - cumulatif/cumulative	33,586	39,296	43,953	47,722	50,501	52,302	54,207	2.10%	2001
B - annuel/annual	7,725	4,111	1,368	(306)	(1,179)	(2,010)	(1,389)	2.00%	2002
B - cumulatif/cumulative	33,586	37,697	39,065	38,759	37,581	35,571	34,181	1.90%	2003
C - annuel/annual	7,725	2,452	(1,737)	(4,106)	(4,902)	(5,623)	(4,554)	1.80%	2004
C - cumulatif/cumulative	33,586	36,039	34,302	30,196	25,294	19,670	15,117	1.70%	2005
A - annuel/annual	7,725	4,432	3,277	2,289	2,100	2,000	2,125	1.70%	2006
A - cumulatif/cumulative	33,586	38,018	41,295	43,585	45,685	47,685	49,810	1.95%	2001
B - annuel/annual	7,725	2,852	27	(1,738)	(1,839)	(1,815)	(1,171)	1.85%	2002
B - cumulatif/cumulative	33,586	36,438	36,465	34,727	32,888	31,073	29,902	1.75%	2003
C - annuel/annual	7,725	1,213	(3,040)	(5,491)	(5,543)	(5,434)	(4,338)	1.75%	2004
C - cumulatif/cumulative	33,586	34,799	31,759	26,268	20,725	15,291	10,954	1.75%	2005
A - annuel/annual	7,725	3,580	3,229	2,241	2,049	1,946	2,068	1.75%	2006
A - cumulatif/cumulative	33,586	37,166	40,395	42,636	44,685	46,631	48,699	1.85%	2001
B - annuel/annual	7,725	2,013	(20)	(1,786)	(1,889)	(1,868)	(1,227)	1.85%	2002
B - cumulatif/cumulative	33,586	35,599	35,579	33,793	31,904	30,035	28,808	1.75%	2003
C - annuel/annual	7,725	387	(3,087)	(5,538)	(5,593)	(5,486)	(4,393)	1.75%	2004
C - cumulatif/cumulative	33,586	33,973	30,887	25,349	19,756	14,270	9,877	1.75%	2005
A - annuel/annual	7,725	2,727	2,309	2,143	1,948	1,840	1,956	1.75%	2006
A - cumulatif/cumulative	33,586	36,314	38,623	40,766	42,714	44,554	46,510	1.75%	2001
B - annuel/annual	7,725	1,174	(915)	(1,882)	(1,988)	(1,973)	(1,337)	1.75%	2002
B - cumulatif/cumulative	33,586	34,760	33,845	31,964	29,976	28,003	26,666	1.75%	2003
C - annuel/annual	7,725	(439)	(3,956)	(5,632)	(5,689)	(5,588)	(4,500)	1.75%	2004
C - cumulatif/cumulative	33,586	33,147	29,192	23,560	17,871	12,283	7,782	1.75%	2005

Quelques commentaires sur ces prévisions

Le ministre des Finances a indiqué dans son dernier budget qu'il prenait pour hypothèse que les taux de cotisation seraient réduits de 0,10 % par année pendant quatre ans. Mais le projet de loi C-44, présenté au Parlement le 28 septembre 2000, a proposé un taux de 2,25 % pour l'année 2001. Un tel taux produirait un excédent annuel d'entre 3,7 et 7,0 milliards \$ en 2000, selon chacune des trois prévisions.

Selon l'hypothèse de stabilité (la prévision A), tous les taux de cotisation montrés devraient produire un excédent annuel en 2001. Cet excédent pourrait varier entre 2,7 et 7 milliards \$, selon le taux de cotisation (de 1,75 % à 2,25 %).

Selon l'hypothèse d'un ralentissement (la prévision B), l'excédent annuel varierait entre 1,2 et 5,4 milliards \$ en 2001.

Tandis que selon l'hypothèse de récession (C), tout taux supérieur à 1,75 % devrait également générer un excédent annuel.

Conclusions et observations additionnelles

Pour 2001, il y aurait peu de risque à réduire le taux de cotisation aux environs de 2,10 %. Au regard de l'objectif de suffisance, ce taux est juste à la limite supérieure des taux stables de longue durée. Il devrait suffire à défrayer les coûts annuels du régime même en cas de récession en l'an 2001. Dans le cas plus probable de stabilité, la réserve pourrait atteindre 39 milliards \$ l'an prochain et ouvrir la voie à un taux stable de longue durée encore plus bas.

Il semble probable qu'un taux aussi bas que 1,75 % puisse être fixé pour 2001 et maintenu par la suite pour plusieurs années. Ce taux contiendrait une marge de sécurité moindre, mais le niveau actuel des réserves rendrait cette option raisonnable.

A few comments on the preceding tables

In the last federal budget, the Minister of Finance had assumed a 0.10% annual reduction in premium rates for each of the next four years. Bill C-44 that was tabled in Parliament on September 28, 2000 proposed instead to set a premium rate of 2.25% for 2001. Such a rate of 2.25% would be expected to produce an annual surplus under all three of our forecasts, ranging from \$3.7 billion to \$7.0 billion.

Under the stability forecast (A), all of the premium rates shown would be expected to produce an annual surplus for 2001. Its value could range from \$2.7 billion to \$7.0 billion, depending on whether the premium rate was 1.75% or 2.25%.

The same is true of the slowdown forecast (B), under which the annual surplus could range from \$1.2 to 5.4 billion in 2001.

Finally, under the recession forecast (C), an annual surplus would also arise for any premium rate above 1.75%.

Conclusions and additional observations

For 2001, there would be little risk in setting a rate of about 2.10%. As regards the objective of sufficiency, a rate of 2.10% would be at the upper end of the range of long-term stable rates. It would pay for annual program costs even if a recession occurred in 2001. Under the more likely scenario of stability, reserves could reach \$39 billion by the end of 2001, opening the way to an even lower stable long-term rate.

It is likely that a rate as low as 1.75% could also be set for 2001 and kept for the indefinite future. Although this rate would contain a smaller margin of safety, the current surplus would still make it a reasonable option.

7) HYPOTHÈSES

1. Les prévisions financières sont des ordres de grandeur, et non des pronostics précis. Un écart important peut surgir dans une année et s'accumuler à plusieurs milliards en trois ou quatre ans. Nous tentons toujours d'exercer une prudence de bon aloi dans nos hypothèses et méthodes.
2. Les prévisions se fondent sur les hypothèses décrites à l'annexe IV. Puisque celles pour le chômage sont décisives, le document s'y attarde plus longuement. En moyenne depuis vingt ans, une erreur voisine de 10 % accompagne la prévision du taux de chômage pour la prochaine année, erreur qui atteint les 20 % pour la quatrième année de prévision.

Par ailleurs, une variation d'un point de pourcentage dans le taux de chômage produit une différence de 1,4 milliard \$ par année au Compte d'assurance-emploi. Cet impact, s'il se prolongeait, pourrait atteindre 1,9 milliards \$. Voir l'annexe II.

3. Hypothèse également très sensible, le rapport des bénéficiaires ordinaires aux chômeurs (rapport b/c, ci-après) n'est sans doute pas le meilleur indicateur de couverture au régime, mais il est nécessaire pour estimer les prestations étant donné un taux de chômage. Historiquement, il a beaucoup varié. Ainsi, il est passé de 84 % en 1976 à 66 % en 1983, puis a remonté jusqu'à 84 % en 1989. Depuis, sa baisse a été importante et il se maintient à environ 46 % depuis 1997⁶. Cette nouvelle stabilité semblerait indiquer qu'il serait peu probable qu'il chute encore. Toutefois, il est aussi difficile de prévoir la hausse qu'il pourrait connaître au cours des prochaines années que de la quantifier.

Observant l'évolution de ce rapport entre 1976 et 1999, nous avons constaté une forte corrélation avec la proportion de chômeurs ayant travaillé au cours de la dernière année (ce qui en soit n'est pas étonnant puisque l'admissibilité aux prestations se fonde sur le travail de la dernière année).

⁶ Calculé en divisant les semaines de prestations ordinaires par 52, et le résultat par le nombre de chômeurs.

7) ASSUMPTIONS

1. The financial forecasts should be considered as orders of magnitude, not as accurate predictions. A sizeable deviation can occur even within a single year and then accrue to many billions over time. Our approach has been to provide a conservative and prudent outlook.
2. Our forecasts are based on the assumptions described in Appendix IV. Unemployment rates are critical in these projections and have been discussed at length in this document. Over the last 20 years, the average forecasting error for the next year's unemployment rate has been about 10% and has reached 20% for the fourth year.

Other things being equal, a variation of one percentage point in the unemployment rate could have a \$1.4 billion impact on the EI Account in the short-term, rising towards \$1.9 billion during a prolonged downturn. See Appendix II.

3. A second critical assumption in the forecast is the ratio of regular beneficiaries to unemployed (hereafter referred to as the B/U ratio). The decline of this ratio has been noted. Despite its limitations as an indicator of coverage, an estimate of this ratio is necessary to produce benefit projections for any given unemployment rate. The ratio fell from 84% in 1976 to 66% in 1981, then rising again to 84% by 1989 before dropping to about 46% since 1997⁵. Its stability over the last three years supports the view that further reductions seem unlikely, but it is difficult to predict whether and by how much it may rise again in the near future.

Over the period from 1976 to 1999, there has been a strong correlation between the B/U ratio and the proportion of the unemployed who worked in the last year. This is not surprising since EI eligibility is based on the last year's work.

⁶ Calculated by dividing regular benefit weeks by 52, and the result by the number of unemployed.

Cette proportion s'établissait à 81 % en 1990 et a baissé jusqu'à 62 % en 1997. Ceci expliquerait près de la moitié de la réduction qu'a connue le rapport des bénéficiaires aux chômeurs depuis 1989, interprétation qu'appuie une recherche effectuée au sein du ministère en octobre 1998. L'autre moitié serait imputable aux changements de politique opérés dans les années 1990.

La proportion des chômeurs avec un emploi au cours de l'année précédente a augmenté à 64 % en 1998 et à 66 % en 1999. Cette évolution est trop récente et faible pour y voir une tendance ferme. Reste que si cette tendance se maintenait, le rapport des bénéficiaires aux chômeurs devrait suivre.

À la lumière de ce qui précède, nous avons supposé que le rapport b/c, d'un niveau de 46 % en 2000, augmentera lentement pour se fixer à environ 50 % à partir de 2004. Ce rapport b/c dépend de la composition des chômeurs et de leur adaptation aux changements économiques. Ainsi, il suffirait que le taux d'activité – qui est encore en deçà de 2 % du niveau de la fin des années 80 – s'élève pour que la croissance du rapport b/c demeure faible.

4. Les prévisions tiennent compte du fait que les dispositions de la Loi C-12, en vigueur depuis le 30 juin 1996, ont presque atteint la pleine maturité. Elles tiennent aussi compte des dispositions augmentant la durée des prestations parentales à partir du 31 décembre 2000.
5. Les prévisions ne tiennent pas compte des propositions du projet de loi C-44 (voir en bas de page 1 et l'annexe VIII). Leur coût serait d'environ 500 millions \$ par année, ou environ 0,06 % en ce qui concerne le taux de cotisation salarial.
6. Le plafond cotisable a été fixé à 39 000 \$ par année jusqu'en 2000. Nous supposons qu'il va y rester jusqu'à ce que la projection sur un an des gains hebdomadaires moyens excède 750 \$, pour ensuite croître au rythme de ces gains. (C'est aussi ce qu'aurait prévu le projet de loi C-44, en l'absence duquel c'est à la Commission de fixer ce plafond.)
7. Nous avons estimé le montant prévu des dépenses selon la Partie II à 2,25 milliards \$ pour 2001. Par la suite, nous supposons que ce montant croîtra au même rythme que les gains assurables totaux. Ces montants sont égaux à 80 % de la limite permise sous la Loi (0,8 % des gains assurables).

Recently, the proportion of unemployed persons who had worked in the last year was down to 62% in 1997, as compared to 81% in 1990. This would explain nearly half of the reduction in the b/u ratio since 1989, a finding that is consistent with departmental research in October 1998. The other half being attributed to the policy changes implemented during the 1990s.

The proportion of the unemployed who worked in the last year rose to 64% in 1998 and to 66% in 1999. Those changes are still too recent and small to indicate a trend. But a sustained rise in the proportion of the unemployed with work in the last year should lead to a higher B/U ratio.

Considering the above, we have assumed that the B/U ratio will rise gradually from 46% in 2000 to about 50% from the year 2004. Its level will depend on the composition of the unemployed and on how individuals react to economic conditions. For example, any increase in the participation rate – still about 2% below the level of the late 80s – would dampen the growth in the B/U ratio.

4. The projections include the impact of Bill C-12 effective June 30, 1996. Most of its provisions have now attained their mature impact. They also include the impact of the provisions increasing the duration of parental benefits, effective December 31, 2000.
5. The projections do not take into account the proposals in Bill C-44 (see footnote on page 1 and Appendix VIII). The cost of those proposals would be about \$500 million annually, or about 0.06% in terms of the employee premium rate.
6. Bill C-12 held the maximum insured earnings at \$39,000 until 2000. We assume it to stay the same until a one-year projection of average weekly earnings exceeds \$750, to then increase at the same rate as those earnings. (This was also proposed in Bill C-44, in the absence of which the Commission has to set that maximum.)
7. The costs for employment benefits and support measures under Part II are set at \$2.25 billion for 2001 and assumed to then grow in line with aggregate insured earnings. Those costs will represent 80% of the limit allowed under the EI Act, which is 0.8% of insured earnings.

8) CONCLUSION D'ENSEMBLE

Les critères établis dans la Loi sur l'assurance-emploi demandent à la Commission de fixer le taux qui, à son avis, permet le mieux d'atteindre les objectifs d'équilibre financier et d'une certaine stabilité des taux au cours d'un cycle économique.

L'an dernier, le taux a été fixé à 2,40 % pour 2000. Notre rapport indiquait qu'un éventail de taux entre 2,00 % et 2,25 % semblerait convenable, sujet à évaluation par la Commission des facteurs pertinents.

Pour 2001, la croissance de l'excédent et l'expansion économique continue suggèrent un taux plus bas, disons entre 1,75 % et 2,10 %, encore une fois sujet au jugement que portera la Commission sur la façon d'atteindre les objectifs de la Loi et sur tout autre facteur pertinent. Ceci peut inclure l'effet des intérêts sur une diminution des taux stables de longue durée.

9) CERTIFICAT ACTUARIEL

L'évaluation d'un régime d'assurance sociale intègre des facteurs différents de ceux qui s'appliquent à l'assurance privée. Compte tenu de ce fait, il est de mon avis qu'aux fins du présent rapport actuariel,

- les données utilisées pour l'analyse et les prévisions sont fiables et suffisantes ;
- les hypothèses sont convenables et appropriées ;
et
- la méthodologie utilisée dans les prévisions est adaptée à la nature du régime d'assurance-emploi, et a été appliquée de façon cohérente et uniforme.

Pris dans son ensemble et dans le contexte pour lequel il a été produit, ce rapport est conforme aux principes actuariels généralement reconnus.



Michel Bédard,
F.I.C.A./F.C.I.A.
Actuaire en chef / Chief Actuary

8) GENERAL CONCLUSION

The criteria set out in the EI Act require that the Commission set the rate that will, in its opinion and to the extent possible, achieve the objectives of fiscal integrity of the EI Account and of relative premium rate stability, both over a business cycle.

Last year, the premium rate was set at 2.40% for 2000. Our report had indicated that a range of 2.00% to 2.25% could seem appropriate, subject to the Commission's assessment of relevant factors.

For 2001, the growing surplus and continued economic expansion would again justify a lower range, perhaps from 1.75% to 2.10%. This is again subject to the Commission's assessment of the objectives of the EI Act and of any other relevant factor, including the fact that slower reductions will ultimately lead to a lower premium rate.

9) ACTUARIAL CERTIFICATE

The evaluation of a social insurance plan involves factors that are different from those which apply to private insurance. Bearing this in mind, in my opinion, for the purposes of this actuarial report,

- the data on which the analysis and forecasts are based are sufficient and reliable;
- the assumptions are adequate and appropriate; and
- the forecasting methodology is suited to the Employment Insurance system, and has been applied in a coherent and consistent manner.

Considered in its totality and in the context for which it has been prepared, this report agrees with generally accepted actuarial principles.

Assurance, DRHC / Insurance, HRDC
Hull, Canada
le 1^{er} novembre 2000 / November 1, 2000

LISTE DES ANNEXES

Annexe I :

Prévisions du Compte d'assurance-emploi

Annexe II :

Sensibilité des prévisions aux variations dans certaines hypothèses

Annexe III :

Perspective historique du Compte d'assurance-emploi

Annexe IV :

Principales hypothèses de prévisions

Annexe V :

Prévisions pour 2000, automne 1999 et 2000

Annexe VI :

Historique de l'établissement des taux de cotisation d'assurance-emploi de 1972 à 2000

Annexe VII :

Revue historique des clauses de financement du régime d'assurance-chômage / emploi

Annexe VIII :

Principaux changements apportés à la loi ou aux règlements sur l'assurance-emploi, de 1972 à 2000

LIST OF APPENDIXES

Appendix I:

Projection estimates of the EI Account

Appendix II:

Sensitivity of projections to variations in given assumptions

Appendix III:

Historical review of the EI Account

Appendix IV:

Main projection assumptions

Appendix V:

2000 forecasts, fall of 1999 and 2000

Appendix VI:

Review of premium rate-setting under EI from 1972 to 2000

Appendix VII:

Historical review of financing arrangements under the UI / EI program

Appendix VIII:

Review of main legislative and regulatory changes under the EI program, from 1972 to 2000