

[Texte]

design the program. The actuaries—two of them in particular—were extremely concerned about the notion of actuarial soundness, about protecting the plan and ensuring that it was indeed an insurance plan and not, as the term was then used, an unemployment relief program.

In the early design features of the program, there was a deliberate attempt to insulate the commission from government, so for those reasons, both actuarial and in terms of the existing examples that were available to policymakers, a decision was made to insulate the program from government—to a fairly substantial degree. This was embedded in the 1935 act, which was the first we had for unemployment insurance but was subsequently disallowed by the courts, and it also was a feature of the 1940 act. In that legislation, for instance, there is virtually no directive power, no real control that may be exercised by the Minister of Labour over the Unemployment Insurance Commission.

The autonomy of the program was deliberate, it was intentional, and its basis was the view that to maintain the integrity of an insurance program as such, per se, one had to ensure an arm's length relationship between the commission and the government. Moreover, since unemployment insurance was a program basically funded by the two main partners—business and labour—it was felt that the commission should, in large part, be managed and administered by those two partners.

• 0950

Subsequent to the 1940 legislation, two main trends, I believe, help understand what happened to unemployment insurance. The first was the need, from the government's point of view, to ensure that unemployment insurance did in fact meet in a more vigorous and active way labour market goals.

As I indicate in the submission, it is possible and perfectly acceptable, from a narrow insurance perspective, to pursue certain labour market goals—in short, to provide an employment service to offer people jobs. That is however, in my terms, a relatively passive instrument.

A more active intervention in the labour market is not something that sits comfortably with an insurance program per se or is narrowly defined.

So one of the less well-known struggles over unemployment insurance—there were many, of course, after 1940—ensued between the Department of Labour and the Unemployment Insurance Commission about which one would control the program with respect to labour market goals. This struggle was evident in the early 1950s; it was evident again in the early 1960s over the Gill Commission. It was clearly evident in 1971 and, in my view, was finally resolved in favour of the Department of Labour, or in effect Manpower and Immigration, in 1977, with the amalgamation of the commission and the department.

[Traduction]

participer à la conception du régime. Les actuaires—deux d'entre eux plus particulièrement—étaient très inquiets au sujet de la notion du bien-fondé actuariel, au sujet de la protection accordée au plan et au sujet de l'obligation où l'on était de s'assurer qu'il s'agissait effectivement d'un plan d'assurance, ou comme on disait à l'époque, d'un programme de soulagement du chômage.

Dès le début de la conception de ce régime, on a exprimé la volonté délibérée d'isoler la Commission du gouvernement, et pour ces raisons, en termes de considérations actuarielles d'exemples pratiques qui se présentaient aux dirigeants politiques, on en est venu à la décision d'éloigner le régime du gouvernement jusqu'à un degré assez substantiel. Cela était inséré dans la loi de 1935, loi qui a été notre première dans le domaine de l'assurance-chômage, mais cela a été désavoué par les cours de justice et on a également inséré cet élément dans la loi de 1940. Dans cette loi, par exemple, il n'y a virtuellement aucun pouvoir directif, aucun contrôle réel qui puisse être exercé par le ministre du Travail sur la commission de l'assurance-chômage.

L'autonomie du régime était voulue, c'était intentionnel et à la base de cette volonté, il y avait l'opinion qui veut que pour maintenir l'intégrité d'un tel régime d'assurance, du régime per se, il fallait s'assurer de l'autonomie de la Commission par rapport au gouvernement. En outre, comme l'assurance-chômage est essentiellement subventionnée par les deux partenaires majeurs, le secteur industriel et la main-d'oeuvre, on croyait que la Commission devait, pour une large part, être gérée et dirigée par ces deux partenaires.

À la suite de la loi de 1940, je crois que deux tendances se sont manifestées, qui nous aident à comprendre ce qui est arrivé à l'assurance-chômage. La première se manifeste par le besoin, du point de vue du gouvernement, de voir à ce que l'assurance-chômage rencontre réellement et de façon vigoureuse et plus active, les objectifs du marché du travail.

Comme je l'indique dans ma présentation, il est possible et tout à fait acceptable, dans une perspective stricte d'assurance, de poursuivre certains objectifs du marché du travail, bref de fournir un service qui offre des emplois à la population. Il s'agit là selon moi d'un instrument relativement passif.

Une intervention plus active sur le marché du travail n'est pas quelque chose qui est là confortablement installé avec un régime d'assurance en soi ou qui se trouve défini d'une façon étroite.

Ainsi, l'un des combats les moins bien connus qui se soient déroulés dans l'univers de l'assurance-chômage, il y en a eu beaucoup naturellement après 1940, mettait aux prises le ministère du Travail et la Commission de l'assurance-chômage sur la question du contrôle du régime pour ce qui est des objectifs du marché du travail. Ce combat était évident au début des années 1950. Il était évident encore au début des années 1960, lors de la commission Gill. Il était très évident en 1971 et, selon moi, il a été enfin résolu en faveur du ministère du Travail, ou plutôt la Main-d'oeuvre et l'Immigration, en