

[Text]

Canadians have justifiably taken pride in and comfort from their unemployment insurance program—it compares favourably to any in the world in terms of coverage, benefit levels, and duration. To remove the “welfare” aspects of the program without simultaneously developing better, more targeted substitutes would, I believe, be a mistake. If the program is to retain these aspects, then it is probably better that the commission’s autonomy be restrained. My point is that administrative reorganization cannot be divorced from broader program purpose. If commission autonomy is enhanced, then it must, in my view, be part of a redeployment of moneys and programs that give unemployment insurance a narrower but clearer role, supplemented by more carefully constructed instruments to tackle our other pressing labour market goals.

**The Chairman:** I then welcome Dr. Pal to Ottawa and welcome you to the committee.

**Prof. Pal:** Thank you very much, Mr. Chairman, for inviting me. As you have indicated, I will simply touch on the main points of my presentation.

I will begin by mentioning that my focus in these remarks is more on the administrative aspects of the program than on the economic aspects. I am focussing in particular on the relationship between the commission and the government, some of the implications I believe it has had for the program, the way in which it has been designed and has functioned over the last few years, in particular the autonomy of the commission and the degree to which it is separate from or at arm’s length from government, and the kind of policymaking functions it has.

In my submission, I highlight some of the historical aspects in the design of the program, and if I may, let me just go back very briefly to the origins of unemployment insurance in the 1930s. At that time, policymakers in Ottawa were casting about for some model, some way of understanding the ways in which an unemployment insurance system should be designed within Canada. We had no real models available to us. There had been some studies, but nothing substantial.

They therefore looked around and one of the examples they looked to was Britain’s. At that time, in the late 1920s and early 1930s, the British program was suffering some fiscal problems and, at least in important and influential circles in Ottawa, they related to the design of the program. The feeling was that one of the problems with the British program was that it had been too much under direct political control, and as a result, the actuarial soundness or the actuarial principles that underly the program were being sacrificed to some extent for political expediency.

In addition to this concern, there was also the concern brought forward by the actuaries who were enlisted to help

[Translation]

Les Canadiens sont fiers de leur régime d’assurance-chômage et le trouvent rassurant. Ils ont raison, car ce régime se compare avantageusement à tous ceux qu’on trouve ailleurs du point de vue de la protection assurée, du montant et de la durée des prestations. Ce serait toutefois une erreur de supprimer toutes les mesures sociales greffées au programme sans mettre en place au même moment des mesures de remplacement plus judicieuses et mieux adaptées à la clientèle visée. Si ces mesures sociales restaient partie intégrante du programme, il serait sans doute préférable que l’autonomie de la Commission soit restreinte. Ce que je veux dire, c’est qu’on ne peut dissocier réorganisation administrative et objectif global du programme. Si l’on redonne une plus grande autonomie à la Commission, il faut, selon moi, que ce soit dans le cadre d’un réaménagement des budgets et des programmes donnant à l’assurance-chômage un rôle plus étroit, mais plus clair et la complétant par des programmes mieux conçus pour atteindre d’autres objectifs pressants sur le marché du travail.

**Le président:** Je souhaite la bienvenue à Ottawa au professeur Pal et je vous souhaite la bienvenue à ce Comité.

**M. Pal:** Merci beaucoup, monsieur le président, de m’avoir invité. Comme vous l’avez proposé, je vais toucher très rapidement aux points majeurs de mes remarques d’introduction.

Commençons par dire que j’insiste davantage sur les aspects administratifs du régime que sur les aspects économiques. J’insiste tout particulièrement sur la relation qui existe entre la Commission et le gouvernement, sur certaines des implications que ces rapports ont sur le régime, sur la façon dont le régime a été conçu et sur la façon avec laquelle il fonctionne depuis les quelques dernières années, tout particulièrement sur l’autonomie de la Commission et sur le degré d’autonomie qu’elle a par rapport au gouvernement, et enfin sur le type de responsabilités qu’elle a en matière d’élaboration des politiques.

Dans mon document, j’insiste sur certains aspects historiques de la conception du régime et si vous me le permettez, je voudrais revenir là-dessus brièvement pour rappeler les origines de l’assurance-chômage, dans les années 1930. À cette époque-là, les responsables des politiques à Ottawa étaient en quête d’un modèle, d’une façon de concevoir un système d’assurance-chômage au Canada. Aucun modèle ne se présentait à nous. Certaines études avaient été faites, mais rien de substantiel.

Ils se sont alors tournés vers les exemples de systèmes existants et ils se sont arrêtés sur le modèle britannique. À la fin des années 1920 et au début des années 1930, le régime britannique faisait face à des problèmes fiscaux et, au moins dans les cercles importants et influents d’Ottawa, cela remontait à la conception du programme. On croyait que l’un des problèmes du régime britannique, c’est qu’il avait été maintenu d’une façon beaucoup trop sévère sous le contrôle de l’instance politique, et qu’il en était résulté que la solidité actuarielle et les principes actuariels qui sous-tendent le régime avaient été sacrifiés jusqu’à un certain point à des expédients de nature politique.

En plus de cette préoccupation, il y avait également celle qui renvoyait au nom des actuaires qui avaient été retenus pour