

## [Text]

A practical example of the effect this has had is the debate over work sharing and job creation uses of the unemployment insurance account. These were almost entirely government-inspired initiatives, which were resisted by both the employer and employee representatives on the commission.

In addition to these changes, the legislation also altered the composition and responsibilities of the advisory committee. It could only utilize information forwarded by the Minister; it had no specific list of responsibilities; it had no independent power of inquiry as the older committee had had.

The historical evidence is clear. The administrative structure of Canada's unemployment insurance program was originally intended to permit a high degree of autonomy to the program's main beneficiaries, employers and employees. Over the last 40 years, governments have acted to reduce that autonomy to the point where, today, it is virtually non-existent in policy matters.

The important question, of course, is whether this matters. After all, who can quarrel with the well-intentioned efforts by governments in the past to expand the program to deal with the many facets of unemployment? In my view, the gradual erosion of the commission's autonomy has had several damaging effects on program administration and, more broadly, on Canadian income security and employment policy.

First, "loading on" additional purposes to the unemployment insurance program has made it more complex. Any unemployment insurance program is going to be complicated, of course, but trying to deal with problems that do not lend themselves to the actuarial approach underlying the program inevitably multiplies the exceptions and special regulations. Two cases in point are the provisions for maternity and fishing benefits.

In the first case, the original provisions had tortuous rules such as the "magic ten". In the second, deliberate fictions are created so that the act may function with a modicum of administrative dignity—e.g. the idea that fishermen are "employees" of fish plants.

Second, those supplementary programs that are added in this process are likely to fall short of the real problems they are intended to address. This is because they have to be fitted into the overarching structure of unemployment insurance in however minimal a fashion. Once again, maternity benefits provides an example. Many have argued that what Canada really needs is a comprehensive system of parental support around the time of birth, but under an unemployment insurance system, such benefits will always have to go only to those in the labour force.

Third, there is a simple matter of justice. If employers and employees pay the lion's share of earmarked taxes for regular benefits, then it would seem that they should have greater control over the broad administration of the program, subject

## [Translation]

Un exemple des conséquences concrètes que cette évolution a pu avoir est le débat sur l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage pour le partage du travail et la création d'emplois. Ce sont là des initiatives dictées presque uniquement par le gouvernement et auxquelles les représentants des employeurs et des employés au sein de la Commission se sont opposés.

En plus de ces changements, la loi a également modifié la composition et les responsabilités du Comité consultatif. Il ne peut se servir que de l'information communiquée par le ministre; il n'a aucune liste de ses responsabilités; il n'a aucun pouvoir d'enquête indépendant comme l'ancien Comité.

Le témoignage de l'histoire ne laisse aucun doute. La structure administrative du programme canadien d'assurance-chômage a été conçue au départ pour garantir une grande autonomie aux principaux bénéficiaires du programme, les employeurs et les employés, mais, depuis quarante ans, les gouvernements ont pris des mesures qui battent cette autonomie en brèche au point que, aujourd'hui, elle est pour ainsi dire inexistante pour ce qui est des grandes orientations.

La grande question est évidemment de savoir si cela importe beaucoup. Après tout, qui peut trouver à redire aux efforts que les gouvernements ont déployés par le passé, avec les meilleures intentions, afin d'élargir le programme pour s'occuper des nombreux aspects du problème du chômage? Selon moi, l'érosion progressive de cette autonomie a eu plusieurs conséquences regrettables sur l'application du programme et, plus généralement, sur la politique canadienne d'emploi et de sécurité du revenu.

Tout d'abord, en surchargeant le programme d'assurance-chômage de nouveaux objectifs, on l'a rendu plus complexe. En soi, tout régime d'assurance-chômage est déjà complexe, mais, lorsqu'on essaie de s'attaquer à des problèmes qui cadrent mal avec les principes actuariels qui sont à la base du régime, il faut multiplier les exceptions et les règlements spéciaux. Deux exemples viennent à l'esprit: les prestations de maternité et les prestations aux pêcheurs.

Dans le premier cas, les dispositions initiales comportaient des règles plutôt tortueuses comme la «règle des dix semaines». Dans le second, on a recours, de propos délibéré, à la fiction pour que la Loi puisse s'appliquer avec un semblant de dignité administrative, par exemple en disant que les pêcheurs sont les «employés» des usines de conditionnement du poisson.

Deuxièmement, les programmes qui viennent ainsi se greffer à l'assurance-chômage risquent fort de ne pas régler vraiment les problèmes visés parce qu'il faut les adapter, ne fut-ce qu'un peu, à la structure globale du régime. Prenons encore comme exemple les prestations de maternité. Bien des gens ont dit que le Canada avait besoin en fait d'un régime global de soutien des parents au moment de la naissance, mais, dans un régime comme celui de l'assurance-chômage, ces prestations ne seront versées qu'aux femmes faisant partie de la population active.

Troisièmement, c'est une simple question de justice. Si les employeurs et les employés paient la part du lion par leurs contributions pour assurer le versement des prestations, il semblerait normal qu'ils aient un peu plus voix au chapitre