

*[Texte]*

then had to bow to a Cabinet decision favouring the change. Even then, the evidence I have uncovered suggests that the commission put up an effective rearguard action to stall moves on fishing benefits, until 1956 when the Cabinet neutralized the commission's influence in the decision-making process. The commission did eventually submit a proposal on fishing benefits, but it was rejected as being too narrow.

By 1960, the Deputy Minister of Labour was claiming that:

It is quite useless to think of the unemployment insurance scheme in terms of an insurance scheme per se. It must be thought of in terms of a social security scheme today.

The commission was, of course, less enthusiastic about this view and continued to press through the 1960s for an unemployment insurance program under its control. The review and design process that eventually led to the 1971 act was conducted largely outside of the commission, by key officials in the Department of Labour.

It is worth recalling that the current act was premised on a much broader social and labour policy than had ever previously been entertained in unemployment insurance. The act contained special benefits such as maternity, enhanced counselling services, and extended phases of benefit which were tied to national and regional unemployment rates. All of these had been resisted by the commission before 1971, but even in 1975 it was common knowledge in Ottawa's bureaucratic circles that the commission would have preferred that these "social welfare" aspects be removed and folded into some sort of income supplementation scheme.

By 1977, with the government's new employment strategy, the commission and the department—not of Labour but of Employment and Immigration—were united. While on the face of it this involved no more than a routine government reorganization, in my view it signalled the final victory of the department/government over the commission. I should point out that this was quite deliberate and to a degree understandable. The government was increasingly being held responsible for the impact of the program, and yet it faced a highly independent administrative agency.

Beyond all of the technical reasons for bringing the commission closer into the departmental fold, there were quite pressing political reasons as well. Instead of a three-person commission in which employers and employees had the majority, a four-person commission was established, with the deputy minister of Employment and Immigration as chief commissioner. This reduced the commission's autonomy considerably, and in particular it further eroded the degree to which the main proprietors of the program, employers and employees, controlled it.

*[Traduction]*

opposée en 1951 et en 1954, mais elle a dû s'incliner devant une décision du Cabinet. Et même alors, d'après ce que j'ai pu constater, la Commission, pour bloquer cette initiative en faveur des pêcheurs, a mené un combat d'arrière-garde jusqu'en 1956, année où le Cabinet a neutralisé l'influence de la Commission dans le processus de prise de décisions. La Commission a fini par soumettre une proposition sur la participation des pêcheurs, proposition rejetée parce qu'elle était trop limitée.

En 1960, le sous-ministre du Travail déclarait:

«Il est tout à fait vain de concevoir le régime d'assurance-chômage comme une véritable assurance. Aujourd'hui, il faut plutôt le voir comme un programme de sécurité sociale».

La Commission ne partageait pas cette opinion avec beaucoup d'enthousiasme et elle a continué, tout au long des années 1960, à réclamer un régime dont elle aurait le contrôle. Les travaux d'examen et les études qui ont abouti à la Loi de 1971 ont été menés en grande partie en marge de la Commission par des fonctionnaires importants du ministère du Travail.

Il n'est pas inutile de rappeler que la Loi encore en vigueur découle d'une politique sociale et d'une politique du travail beaucoup plus larges que tout ce qu'on avait envisagé jusque-là dans le cadre de l'assurance-chômage. La Loi prévoit des mesures spéciales comme des prestations de maternité, des services de consultations améliorés, des prolongements de prestations établis d'après les taux national et régionaux de chômage. La Commission s'était opposée à ce genre de mesures jusqu'en 1971 et, en 1975 encore, il était de notoriété publique, dans les milieux bureaucratiques d'Ottawa, que la Commission aurait préféré voir ces mesures «sociales» retranchées du programme et reprises dans une sorte de programme de supplément de revenu.

En 1977, à la faveur de la nouvelle stratégie du gouvernement en matière d'emploi, la Commission et le ministère (non celui du Travail, mais bien celui de l'Emploi et de l'Immigration) ont été regroupés. À priori, on peut ne voir dans cette mesure qu'une réorganisation banale des services du gouvernement, mais elle traduit plutôt, à mon avis, la victoire finale du ministère et du gouvernement sur la Commission. Je m'empresse d'ajouter que ce fut là une décision tout à fait délibérée et, jusqu'à un certain point, compréhensible. De plus en plus, le gouvernement était tenu responsable des effets du programme alors qu'il était aux prises avec un organisme administratif ayant une grande autonomie.

Outre toutes les raisons d'ordre technique favorisant des liens plus étroits entre la Commission et le ministère, il y avait des considérations politiques très pressantes. Au lieu d'une Commission composée de trois personnes au sein de laquelle les employeurs et les employés détenaient la majorité, on a établi une Commission de quatre personnes, le commissaire principal était le sous-ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Cette mesure a fait perdre beaucoup d'autonomie à la Commission et réduit encore un peu le contrôle que les propriétaires du régime, les employeurs et les employés, pouvaient encore exercer.