

[Text]

This principle was accepted in 1940 with the passage of Canada's first operative unemployment insurance program. The legislation, in establishing the commission, gave it several protections. First, the chief commissioner, while of course appointed by council, had a ten-year term. Second, the commission's only connection to the Minister was through its annual report, which the Minister was compelled to table in Parliament within weeks. The Minister had no power of direction or command over the commission. Third, the advisory committee was given independent powers of investigation.

Another important aspect of the commission's autonomy was its membership: employers and employees each had one representative, with a government-appointed chief commissioner. The government contributed 20% of the benefit costs, while the rest was split evenly between employers and employees. In a very real sense then, while the program was of course accountable to Parliament, it was run by its beneficiaries. This was particularly important to labour, since by paying premiums it established a proprietary claim to the program and a seat on the commission.

The commission's autonomy was challenged almost immediately, and on the two broad fronts of income redistribution and labour market management. Its main antagonist in this bureaucratic drama—which was to last for almost 40 years—was the Department of Labour. Originally, the employment functions which had been a part of that department were assumed by the commission, but by 1942, with the war effort underway, the department began to lobby Cabinet for their return. Moreover, it wished to assume control over the Unemployment Insurance Commission itself. It only received a partial control, but this was further enhanced in 1946 with the establishment of a link between the commission's employment service and the Department of Labour. This was carried forward in the 1955 act, and the Minister of Labour also placed his deputy minister in a key role on the Unemployment Insurance Advisory Committee in order to enhance the department's control over the program.

The other area of contention was income security. Unemployment insurance might be a first line of defence, but what of the chronically unemployed, those entering the job market for the first time, and the "unemployable"—as they were termed at the time? The issue surfaced again in 1949, in the face of winter unemployment rates estimated to be as high as 7%.

The Department of Labour, not the commission, proposed a "supplementary benefits" scheme to deal with the problem. The decision to deal with winter unemployment through the unemployment insurance program was a political decision that overrode the commission. Precisely the same thing happened with the inclusion of fishermen under the program in 1956. The commission opposed their inclusion in 1951 and 1954, but

[Translation]

Cette formule a donc été retenue en 1940, année où le premier programme d'assurance-chômage du Canada est devenu opérationnel. Le texte de loi qui établissait la Commission prévoyait plusieurs dispositions pour protéger le nouvel organisme. Tout d'abord, le commissaire en chef, nommé bien entendu par le Conseil, avait un mandat de dix ans. Deuxièmement, le seul lien de la Commission avec le ministre était la présentation du rapport annuel de la Commission, que le ministre était obligé de déposer au Parlement dans un délai de quelques semaines. Le ministre n'avait pas le pouvoir de donner des instructions ou des ordres à la Commission. Troisièmement, le Comité consultatif recevait les pouvoirs voulus pour mener des enquêtes indépendantes.

Autre aspect important de l'autonomie de la Commission, sa composition: les employeurs y avaient un représentant, de même que les employés, tandis que le Commissaire en chef était nommé par le gouvernement. La participation financière du gouvernement s'établissait à 20 p. 100 du coût des prestations, employeurs et employés se partageant par moitié le reste des coûts. Par conséquent, même s'il fallait rendre des comptes au Parlement, le programme était essentiellement dirigé par ceux qui en bénéficiaient. Ce fait revêtait une importance particulière pour les travailleurs, car, en versant des primes, ils devenaient en quelque sorte les propriétaires du programme et pouvaient se faire représenter au sein de la Commission.

L'autonomie de la Commission fut menacée presque tout de suite sur deux fronts, la redistribution du revenu et la gestion du marché du travail. Son principal adversaire, dans ces péripéties bureaucratiques (qui allaient durer près de quarante ans), était le ministère du Travail. Au départ, les fonctions liées à l'emploi qui avaient été jusque-là l'apanage du ministère furent confiées à la Commission, mais, dès 1942, pendant l'effort de guerre, le ministère a entrepris des démarches auprès du Cabinet pour qu'on lui rende ces fonctions. Il cherchait en même temps à obtenir la haute main sur la Commission de l'assurance-chômage elle-même. Il ne reçut qu'un contrôle partiel, contrôle qui fut ensuite renforcé en 1946 grâce à un lien établi entre le service de l'emploi de la Commission et le ministère du Travail. La Loi de 1955 consacrait cet état de fait et le ministre du Travail imposait également son sous-ministre dans un rôle clé au sein du Comité consultatif sur l'assurance-chômage afin de renforcer le contrôle que le ministère exerçait sur le programme.

L'autre sujet d'affrontement était la sécurité du revenu. L'assurance-chômage pouvait constituer une première mesure de sécurité, mais de quelle utilité pouvait-elle être pour les chômeurs chroniques, pour les nouveaux-venus sur le marché du travail, pour ceux qui ne pouvaient prétendre occuper un emploi? Le problème a surgi de nouveau en 1949, car le taux de chômage avait atteint les 7 p. 100 pendant l'hiver.

C'est le ministère du Travail et non la Commission qui a alors proposé des «prestations supplémentaires» comme moyen de s'attaquer à ce problème. La décision de lutter contre le chômage hivernal au moyen du régime d'assurance-chômage fut d'ordre politique et elle fut imposée à la Commission. C'est la même chose qui s'est produite en 1956, lorsqu'on a décidé de faire participer les pêcheurs au régime. La Commission s'y est