

## [Texte]

apply work tests, but its role was relatively passive in the areas of training and relocation. The idea, perhaps quaint from the perspective of the 1980s, was that the commission's labour market role was in large part restricted to presenting job opportunities to those collecting benefits. This is, of course, a somewhat simplified picture, but it is important to see what is left out. First, and perhaps most important, there is no real provision in this sort of scheme for income redistribution.

Unemployment insurance, as long as it remains true to its insurance character, is not an anti-poverty program. A large number of studies have confirmed this. It is clear that unemployment insurance benefits go disproportionately to middle- and middle-upper-income Canadian families. There is, of course, nothing wrong with this, but as an insurance program it inevitably will require that beneficiaries first pay in, and that normally requires some employment. Over the long haul, the program's anti-poverty effects will come from "non-insurance" based additions. There are ways to calibrate benefits to some extent with economic need, but all unemployment insurance programs rest on the same principle: they are self-financing schemes to cover temporary unemployment among relatively stable portions of the labour force.

Second, unemployment insurance in itself does not imply any major initiatives in labour market development. It is linked, of course, with work tests, since the only way to really tell whether anyone is truly involuntarily unemployed is to offer work and see if they accept it. For this reason, and several others, unemployment insurance in its origins was considered to be inseparable with some sort of employment service. But an employment service can be more or less vigorous, more or less active. In its beginnings, the Canadian employment service was designed to be a fairly passive instrument providing information about suitable jobs. This was a service provided to unemployment insurance beneficiaries, and not to the labour force as a whole. In part, this is why the employment service was eventually severed from the commission in the 1960s.

As this committee knows better than I, modern governments are vitally interested in precisely these issues of income redistribution—the alleviation of poverty—and labour market management. They are so interested in fact that they may be tempted to use an unemployment insurance scheme in ways that may violate its actuarial soundness. This is the issue that policymakers faced in the 1930s, with the British example fresh in their minds, an example which seemed to suggest that a program directly under the control of the government would sacrifice actuarial soundness to political expediency. They proposed a scheme that would be administered by a separate and largely autonomous agency. The British program had been housed in the Department of Labour, directly under the control of its Minister.

## [Traduction]

Commission allait vérifier si les prestataires étaient disposés à accepter du travail, mais son rôle demeurerait purement passif dans le domaine de la formation et du déplacement des travailleurs. Cela peut nous paraître bizarre, à nous des années 1980, mais le rôle de la Commission sur le marché du travail était conçu comme limité presque entièrement à proposer des débouchés aux prestataires en quête de travail. Voilà un tableau quelque peu schématique, mais il importe de voir quels éléments sont laissés de côté. D'abord et avant tout, il n'y a dans ce genre de régime aucune disposition réelle de redistribution des revenus.

L'assurance-chômage, tant qu'elle reste fidèle à sa nature de régime d'assurance, n'est pas un programme de lutte contre la pauvreté. De nombreuses études le confirment. Il saute aux yeux qu'une part disproportionnée des prestations est versée aux familles canadiennes à revenus moyens ou moyens-supérieurs. Bien sûr, il n'y a là rien de mal, mais ce genre de régime exige que les prestataires versent d'abord des cotisations, ce qu'on ne peut normalement faire qu'en occupant un emploi. À la longue, le programme servira dans la lutte contre la pauvreté par le biais de composantes nouvelles, étrangères au principe de l'assurance. Il y a des façons d'adapter les prestations aux besoins, jusqu'à un certain point, mais tous les programmes d'assurance-chômage reposent sur le même principe: ce sont des régimes qui s'autofinancent et visent le chômage à court terme dans une partie de la main-d'oeuvre relativement stable.

Deuxièmement, l'assurance-chômage en soi ne suppose aucune initiative d'importance dans le développement du marché du travail. Il y a des tests, bien sûr, car la seule manière de savoir si un travailleur est vraiment au chômage contre son gré, c'est de lui offrir du travail et de voir s'il l'accepte. Pour cette raison, parmi bien d'autres, l'assurance-chômage était considérée au départ comme indissociable d'un service d'emploi quelconque, qui peut être plus ou moins vigoureux, plus ou moins actif. Le service d'emploi canadien a été pour commencer un moyen d'intervention plutôt passif, car on se contentait de donner de l'information sur les offres d'emplois. Ce service était proposé aux prestataires, mais non aux autres membres de la population active. Cela explique un peu pourquoi le service d'emploi a fini par être détaché de la Commission, dans les années 1960.

Les gouvernements modernes, les membres du Comité le savent mieux que moi, ont des intérêts vitaux justement dans ces questions de redistribution des revenus (pour atténuer la pauvreté) et de gestion du marché du travail. Cet intérêt va si loin, en fait, qu'ils peuvent être tentés de faire des régimes d'assurance-chômage un usage qui en compromette l'équilibre actuariel. Voilà le problème que se posaient les personnes chargées de formuler la politique dans les années 1930, avec l'exemple britannique encore bien présent à l'esprit, exemple qui semblait montrer que, dans un programme relevant directement du gouvernement, les principes de l'équilibre actuariel seraient sacrifiés pour des motifs d'ordre politique. Ils ont donc proposé un programme qui serait appliqué par un organisme distinct et jouissant d'une grande autonomie. (Le programme britannique avait été confié au ministère du Travail et relevait directement du ministre.)