

## [Text]

The other main theme that I think helps explain what occurred to unemployment insurance over this period is that income security goals were progressively embedded or overlaid the unemployment insurance program. Again for the commission, for actuaries, and for those who look at the program from an insurance perspective, you get out of the program what you pay into it. There is no necessary relationship between income need and benefits paid. That is what defines it as an insurance program.

Naturally though, policy-makers, politicians had to pay attention to high unemployment rates. They had to pay attention to certain problems of chronic unemployment and income security. They turned to the unemployment insurance program as a means, or mechanism, for dealing with some of these problems.

Once again, in the early 1950s, in the 1960s, and especially in the 1970s, the unemployment insurance program was injected with additional purposes and additional instruments to achieve some of these goals. I am sure you have all heard about some of these aspects of the program.

In conclusion, I would like to briefly deal with what I think the consequences of some of these developments have been. I list six or seven in my submission. I will just briefly run through them.

First, I think loading on additional purposes—labour market as well as income security purposes—to the unemployment insurance program has made it more complex. It is going to be a complex program to begin with, but I think a large part of its complexity these days is contributed to by the problems of trying to match what I believe are, in a large sense, incompatible goals within one program.

Second, these supplementary programs that have been added in the process—things such as maternity benefits, regional extended benefits, the income security aspects of unemployment insurance—probably work less well than they would if they were on their own or housed in a different context.

In other words, it is my view that the logic of unemployment insurance affects detrimentally some of the additional programs, or aspects, that have been added onto the program over the years.

Third, there is a simple matter of justice. If employers and employees pay the lion's share of earmarked taxes for regular benefits, it would seem that a greater control of the administration of the program should fall to them. Of course, if the program does have these broader labour market and income

## [Translation]

1977, lors de l'amalgame de la Commission et du ministère.

L'autre thème majeur qui nous permet de comprendre ce qui est arrivé à l'assurance-chômage durant cette période est que les objectifs de la sécurité du revenu ont couvert le régime d'assurance-chômage. Encore une fois pour la commission, pour les actuaires et pour ceux qui considèrent le régime dans la perspective d'une assurance, il faut dire que l'on retire du régime, ce qu'on y a mis. Il n'y a pas nécessairement de relation entre les revenus dont on a besoin et les avantages que le système verse. C'est ce qui fait qu'il s'agit là d'un régime d'assurance.

Naturellement, ceux qui sont responsables des politiques, c'est-à-dire les hommes politiques, ont dû porter attention au haut taux de chômage. Ils ont dû se pencher sur certaines questions de chômage chronique et de sécurité du revenu. Ils se sont alors tournés vers le programme d'assurance-chômage et s'en sont servis comme d'un moyen ou d'un mécanisme pour résoudre certaines de ces difficultés.

Encore une fois, au début des années 1950, et durant les années 1960, plus particulièrement durant les années 1970, le régime d'assurance-chômage s'est vu ajouter de nouveaux objectifs et des moyens supplémentaires pour réaliser certains de ces objectifs. Je suis convaincu que vous avez tous entendu parler de ces aspects du régime.

En conclusion, je voudrais brièvement m'intéresser à ce que je crois être les conséquences de ces facteurs dans l'évolution du régime. J'en retiens six ou sept dans ma présentation. Je vais les repasser très brièvement.

Premièrement, je crois que d'ajouter des objectifs supplémentaires, des objectifs concernant le marché du travail tout aussi bien que la sécurité du revenu, au régime d'assurance-chômage en a fait un système plus complexe. Il s'agit d'un programme complexe au point de départ, mais je crois qu'une bonne part de sa complexité aujourd'hui est attribuable au fait d'essayer de faire se rencontrer ce que je crois être, dans une large mesure, des objectifs incompatibles au sein d'un même programme.

Deuxièmement, ces programmes supplémentaires qui se sont ajoutés durant les années, par exemple, des choses comme les prestations de maternité, les avantages régionaux accrus, les questions touchant la sécurité du revenu de l'assurance-chômage, ont probablement moins bien fonctionné qu'ils n'auraient pu le faire s'ils avaient constitué leur propre programme ou s'ils avaient été confiés à un organisme différent.

En d'autres mots, je crois que la logique même de l'assurance-chômage affecte de façon négative certains des programmes supplémentaires ou certains des aspects qui se sont ajoutés au programme avec les années.

Troisièmement, il y a là une question de simple justice. Si les employeurs et les employés défraient la part du lion de taxes spécialisées destinées à des avantages réguliers, il paraîtrait normal de leur accorder à eux une part plus importante de l'administration de ce programme. Bien entendu, si le régime a des objectifs concernant le marché du travail et de sécurité