

[Text]

Some hon. members: Agreed.

Statement by Professor Leslie Pal (Department of Political Science, University of Calgary): I would like to begin by thanking the committee for inviting me to make a submission. I should stress that I will not be remarking on all aspects of the program or of the Forget Commission report. I intend instead to focus my comments on some of the administrative aspects of unemployment insurance, and in particular, the relationship of the commission to the government. My comments are based on research I conducted for a book that will be published this year. I am not an economist, and so I would not wish to comment extensively on the economic consequences of different administrative structures. I am rather more concerned to present some findings on the origins of the commission's autonomy, the principles upon which this autonomy was based, and finally some of the possible administrative implications of different government and commission relations.

Unemployment insurance was first seriously considered by the federal government in the early 1930s. As the hon. members are probably aware, the first version of the program was passed in an act entitled the Employment and Social Insurance Act. In that period, it must be remembered, policymakers had no domestic experience with unemployment insurance. They had to look elsewhere to find models upon which to construct a Canadian system. The obvious model was the British one, which had been operating with a reasonable, though not unmixed, degree of success since 1911. The British system was facing a crisis just in that period when Canadian policymakers were looking for guidance. The crisis was fiscal, in that the British program was in deficit due to the depression. But more fundamentally, the program's fiscal crisis was rooted, in the view of Canadian policymakers, in an administrative structure that provided little protection for "sound actuarial" management of the program.

This may seem arcane and perhaps irrelevant, but the issue that Canadian policymakers had to face in designing our first unemployment insurance program was whether it would in fact be insurance or something else. If it was to be insurance, then several design features were necessary. Two key features were that it could cover only involuntary unemployment and that premiums would have to be adjusted on an actuarial basis to reflect costs. These costs would themselves reflect the incidence of unemployment and its variations.

Another feature of a bona fide unemployment insurance program was, at least originally, its focus on compensation pure and simple. The insurance was for wages lost due to involuntary unemployment. The commission would, of course,

[Translation]

prendre un peu de perspective. Est-ce que quelqu'un s'oppose à ce genre de procédé de la part des membres? Est-ce que cela est acceptable?

Des voix: Accepté.

Déclaration du professeur Leslie Pal (Faculté de Sciences politiques, Université de Calgary): Je tiens pour commencer à remercier le Comité de m'avoir invité à présenter un mémoire. Je n'aborderai pas, il faut le souligner, tous les aspects du programme et du Rapport de la Commission Forget. J'entends plutôt m'en tenir à quelques éléments de l'administration de l'assurance-chômage et, plus spécialement, à la relation entre la Commission d'assurance-chômage et le gouvernement. Mes observations s'inspirent des recherches que j'ai faites pour publier un livre qui paraîtra cette année. Comme je ne suis pas économiste, je ne tiens pas à traiter en long et en large des conséquences des diverses structures administratives sur le plan économique. Je voudrais au lieu de cela vous faire part de constatations que j'ai faites sur les origines de l'autonomie de la Commission, sur les principes qui fondent cette autonomie et enfin sur certaines des conséquences que peuvent avoir sur le plan administratif différents types de relation entre la Commission et le gouvernement.

C'est au début des années 1930 que le gouvernement fédéral a envisagé sérieusement pour la première fois d'instaurer un régime d'assurance-chômage. Les députés le savent probablement, la première version du programme a été proposée dans une mesure intitulée Loi sur l'emploi et l'assurance sociale. À cette époque, il ne faut pas l'oublier, les auteurs de la politique ne pouvaient s'inspirer d'aucune expérience canadienne en matière d'assurance-chômage. Ils ont dû chercher des modèles ailleurs pour bâtir le régime canadien. Le modèle qui s'imposait d'emblée était le régime britannique, qui s'appliquait depuis 1911 avec un certain succès, mitigé il est vrai. Ce régime était justement en difficulté au moment où les responsables canadiens étaient à la recherche d'expériences pour guider leur travail. Les problèmes étaient d'ordre financier: le programme britannique était déficitaire à cause de la Crise. Plus fondamentalement, les problèmes financiers trouvaient leur source, c'est du moins ce que pensaient les observateurs canadiens, dans une structure administrative qui ne prévoyait guère de dispositions pour préserver une gestion saine sur le plan actuariel.

Cela peut sembler bien mystérieux, et peut-être même étranger à notre propos, mais la question que devaient résoudre les responsables canadiens était celle du choix entre un régime d'assurance ou une formule différente. Si l'on retenait la première hypothèse, il en découlait nécessairement un régime comportant un certain nombre de caractéristiques. Ainsi, pour en mentionner deux des plus importantes, le régime ne devait s'appliquer qu'au chômage involontaire et les cotisations devaient être rajustées selon des calculs actuariels pour tenir compte des coûts. Ceux-ci seraient eux-mêmes fonction de l'incidence et des fluctuations du chômage.

Autre trait propre à un régime d'assurance contre le chômage involontaire était, au moins au départ, qu'il était axé sur l'indemnisation pure et simple. Il s'agissait de remplacer le salaire perdu à cause d'un chômage involontaire. Bien sûr, la