

Novembre 2007

LES FEMMES ET LE PROGRAMME D'ASSURANCE-EMPLOI

Par Monica Townson et Kevin Hayes

Growing Gap  **.ca**

CANADIAN CENTRE FOR POLICY ALTERNATIVES

ISBN 978-0-88627-570-9

Canadian Centre for Policy Alternatives

2 Carlton Street, Suite 1001

Toronto, Ontario

(416) 263-9896

www.GrowingGap.ca

Cette publication est fondée sur une étude subventionnée par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. L'étude était prête pour publication en mars 2007, au moment où le gouvernement fédéral a retiré des fonds pour un montant de cinq millions de dollars à Condition féminine Canada au début de 2007, mais le Fonds de recherche en matière de politiques a été aboli et le personnel de recherche a été mis à pied. Condition féminine Canada a alors décidé de ne pas publier ses études achevées qui n'avaient pas encore été publiées, et nous avons été informés que notre étude ne serait pas publiée. Cette décision a apparemment été renversée plus tard et notre étude, en anglais et en français, a été diffusée sur le site Web de Condition féminine Canada à la fin d'août 2007. On peut consulter le rapport complet à http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/o66246o893/index_f.html.

Dans l'intervalle, le Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) avait accepté de payer la publication de la présente brochure. Nous exprimons nos remerciements sincères au CCPA qui a ainsi rendu disponible notre rapport de cette façon.

Il faut mentionner que l'étude a fait l'objet d'un examen par des pairs et que des modifications y ont été apportées à la suite des observations faites par des examinateurs anonymes. Le document définitif exprime les opinions des auteurs et ne représente pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

AU SUJET DES AUTEURS

Monica Townson est une experte-conseil indépendante en économie qui œuvre dans le domaine de la politique sociale. Elle est l'auteure de six livres et d'études et de rapports nombreux sur les pensions, les programmes de la sécurité du revenu et la situation économique des femmes. Elle a été présidente de la Commission de l'Ontario sur l'impôt équitable et elle a été experte-conseil de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur le rôle économique des femmes.

Kevin Hayes est expert-conseil et ancien économiste principal du Congrès du travail du Canada où il était chargé des recherches sur les politiques et les mesures législatives portant sur l'assurance-emploi, la formation en milieu de travail, le changement technologique, l'immigration et le transport. Il a aussi été chargé des comités suivants : Comité de la formation de la technologie du CTC, Comité d'assurance-emploi du CTC et Comité des transports du CTC.

UN

De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi — Comment le programme s'est transformé

IL Y A EU AU CANADA pendant 70 ans un programme national visant à offrir de l'aide financière aux personnes sans emploi. Lorsque le gouvernement a adopté la première *Loi sur l'assurance-chômage* en 1940, on disait que le but fondamental de l'AC était de promouvoir la sécurité économique et sociale des Canadiens en aidant les travailleuses et les travailleurs entre deux emplois. Mais le premier programme s'appliquait à moins de la moitié de la main-d'œuvre. Les travailleuses et travailleurs dans l'agriculture, l'horticulture, la foresterie et les pêches étaient expressément exclus. La plupart des travailleuses et travailleurs du secteur public, comme les infirmières et les enseignantes, étaient également exclus. En outre, des prestations plus élevées étaient versées aux prestataires avec des personnes à charge.

Le programme a subi de profondes transformations au fil des années, surtout en 1971 lorsqu'on a commencé à verser des prestations aux personnes dont la rémunération était interrompue pour cause de maladie ou de grossesse. Il y a eu ensuite toute une série de groupes de travail et de commissions qui ont recommandé d'autres changements...lesquels visaient généralement la réduction des prestations. Mais en 1994, le gouvernement fédéral a fait un examen de la sécurité sociale d'où sont ressorties des propositions visant la transformation radicale du programme, ce qui a conduit en décembre 1995 à l'adoption de la *Loi sur l'assurance-emploi* par laquelle l'« assurance-chômage » (AC) est devenue l'« assurance-emploi » (AE). Selon le gouvernement de l'époque, le programme d'AC incitait les travailleuses et les tra-

Comment nous mesurons la couverture

Lorsque nous parlons de la « couverture » du programme d'AE, nous parlons du pourcentage des personnes sans emploi qui touchent effectivement des prestations d'AE lorsqu'elles perdent leur emploi. Cette mesure est parfois appelée « rapport prestataires/chômeuses-chômeurs » ou « rapport P/C » et elle sert à déterminer le nombre total de personnes sans emploi qui sont exclues du programme d'AE pour diverses raisons. Par exemple, elle comprend les travailleuses et les travailleurs indépendants, bien que ces personnes ne soient pas admissibles aux prestations d'AE. Elle comprend aussi les personnes sans emploi qui ont épuisé leurs semaines ou mois de prestations avant de trouver un autre emploi. En un sens par conséquent, ce rapport indique les conséquences des règles d'admissibilité de l'AE.

En utilisant un rapport prestataires/chômeuses-chômeurs, nous ne voulons pas laisser entendre que toutes les personnes qui sont sans emploi devraient avoir droit à des prestations d'AE. Il s'agit tout simplement d'une façon de mesurer la couverture, mais nous ne savons pas pour autant pourquoi des personnes sans emploi ne sont pas admissibles. Nous signalons que nous utilisons le rapport en question seulement en ce qui a trait aux prestations ordinaires d'AE. Il ne s'agit pas des personnes qui reçoivent des prestations de maladie, de maternité, d'adoption, ou parentales, ou encore des prestations de soignante-soignant.

Certaines personnes contestent l'utilisation du rapport prestataires/chômeuses-chômeurs en tant que mesure de la couverture parce que, à leur avis, la mesure comprend de nombreuses personnes sans emploi qui n'ont pas versé des cotisations, comme celles qui n'ont jamais travaillé, par exemple, les jeunes ou les nouveaux immigrants à la recherche de leur premier emploi, les personnes qui n'ont pas travaillé dans la dernière année, ou les travailleuses ou travailleurs indépendants, qui en 2005 représentait 15,5 % de tout l'emploi au Canada. Notre analyse indique que c'est précisément dans ces trois situations qu'on trouve le plus de disparité entre les sexes en ce qui concerne l'admissibilité.

vailleurs à commencer à travailler de façon à pouvoir éventuellement toucher des prestations. En effet, le gouvernement a dit à l'époque que « l'AC accroît l'attrait du travail ou de l'emploi de courte durée ou à bas salaire parce qu'il augmente le nombre de semaines rémunérées ».

Avec les modifications du programme, au lieu d'offrir aux travailleuses et aux travailleurs qui ont perdu leur emploi un soutien du revenu, on voulait qu'ils reviennent au travail le plus tôt possible. Les conséquences ont été énormes. En effet, si 74 % des personnes sans emploi avaient le droit de recevoir les prestations d'AC en 1990, seulement 36 % de ces mêmes personnes touchaient des prestations en 2004 selon le nouveau programme d'AE. Pour les travailleuses, le pourcentage de bénéficiaires a chuté de 69 % en 1990 à 32 % en 2004.

L'ANCIEN PROGRAMME D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Pour être admissible à des prestations ordinaires dans l'ancien programme d'assurance-chômage, il fallait avoir travaillé un certain nombre de semaines dans les 52 semaines précédant immédiatement la demande. Les semaines de travail des

périodes antérieures ne comptaient pas. Pour les prestations ordinaires, le nombre de semaines exigées s'échelonnait de 12 à 20 semaines d'emploi assurable selon le taux de chômage régional. Les entrants sur le marché du travail devaient avoir travaillé 20 semaines peu importe le taux de chômage dans leur région.

Les travailleuses et travailleurs qui quittaient leur emploi sans justification ou ceux qui étaient congédiés pour inconduite n'étaient pas admissibles aux prestations d'AC. Il y avait environ 40 « justifications » pour quitter un emploi dans les textes législatifs et les lignes directrices. Mentionnons par exemple l'obligation d'accompagner le conjoint qui déménage à un nouveau lieu de travail, la discrimination, l'obligation de s'occuper d'un enfant ou d'un membre de la famille immédiate, et le harcèlement sexuel ou autre.

La durée d'une prestation d'AC ou la durée du droit à des prestations ordinaires d'assurance-chômage variait de 14 à 50 semaines et dépendait à la fois du nombre de semaines de travail antérieures et du taux de chômage dans la région. Des prestations étaient versées également lorsque la rémunération était interrompue en raison d'un congé de maladie, de maternité ou parental. Ces prestations, offertes pour la première fois en 1971, étaient appelées « prestations spéciales » et étaient assujetties à un plafond global de 30 semaines. Pour les prestations à la fois ordinaires et spéciales, il y avait une période d'attente de deux semaines avant le versement des prestations.

Le programme avait fixé la rémunération maximale assurable à 780 \$ par semaine en 1994. Les prestations dans la plupart des cas avaient été fixés à 55 % de la rémunération assurée hebdomadaire moyenne, calculées selon les 20 dernières semaines d'emploi jusqu'à concurrence de 429 \$ par semaine en 1994 et indexées annuellement. Nous avons calculé qu'environ 80 % des travailleuses et travailleurs en 1994 avaient une rémunération égale ou inférieure à la rémunération assurable maximale actuelle. Par exemple, en 1992, la prestation hebdomadaire maximale était de 426 \$, mais le paiement moyen était de 252 \$. Pour les prestataires ayant une rémunération assurée peu élevée et des personnes à charge, le taux des prestations était de 60 %.

L'ASSURANCE-CHÔMAGE DEVIENT L'ASSURANCE-EMPLOI

Des changements importants ont été apportés en 1997 lorsque le programme a été désigné sous une nouvelle appellation, soit *l'assurance-emploi*. L'admissibilité aux prestations était maintenant calculée selon la rémunération totale et les heures totales travaillées dans les 12 mois précédant la demande, à partir du premier dollar et de la première heure. Le nombre d'heures exigé a été doublé et, dans certains cas, triplé comparativement au régime précédent.

Pour passer à un régime fondé sur les heures, le gouvernement a supposé que le nombre de semaines nécessaires selon l'ancien programme se traduirait en heures

dans le nouveau programme à raison de 35 heures par semaine, plutôt que le minimum de 15 heures par semaine dans l'ancien programme. Par exemple, dans le régime antérieur, avec 20 semaines de travail à raison d'au moins 15 heures par semaine, il fallait 300 heures pour être admissible à des prestations. Avec le nouveau système, les 300 heures sont devenues 700 heures, si on a travaillé 20 semaines à raison de 35 heures par semaine. Le gouvernement a dit que les 35 heures par semaine représentent les heures moyennes travaillées par les travailleuses et travailleurs au pays. Mais les hommes occupant un emploi en 1996 travaillaient en moyenne 39 heures par semaine, et les femmes occupant un emploi travaillaient en moyenne 30 heures. La moyenne de 35 heures était inférieure bien sûr à la moyenne hebdomadaire des hommes, mais beaucoup plus élevée que ce que la moyenne des travailleuses, de sorte qu'il est devenu plus facile pour les hommes sans emploi d'être admissibles à des prestations et beaucoup plus difficile pour les femmes sans emploi.

L'incidence du nouveau programme sur les femmes

PRESQUE DÈS LE DÉBUT, les femmes ont été traitées différemment dans le cadre du programme d'AC/AE. Au début, dans certains cas, des règles punitives étaient imposées aux femmes qui demandaient des prestations, ce qui correspondait apparemment à l'opinion de la société au sujet du rôle des femmes. Les exigences du programme témoignaient parfois de stéréotypes implicites au sujet des femmes qui occupent un emploi rémunéré, c'est-à-dire qu'il s'agissait de travailleuses d'ordre secondaire qui voulaient gagner de l'argent de poche et qui ne voulaient pas occuper sérieusement un emploi rémunéré. Même dans le cadre du programme actuel, le nombre d'heures nécessaires pour être admissible à des prestations de maternité est supérieur au nombre d'heures nécessaires pour être admissible à des prestations ordinaires d'AE.

Certains changements apportés au programme d'AE au fil des années semblent correspondre à l'opinion selon laquelle les femmes ne cherchaient à occuper un emploi rémunéré qu'en vue de toucher à des prestations d'AE et de le quitter de nouveau. Récemment, des modifications du programme, qui semblent à première vue avoir un effet équilibré, ont effectivement eu un effet négatif sur les travailleuses, en raison de leurs caractéristiques différentes en ce qui concerne le travail rémunéré et non rémunéré, et leur participation à la population active. Les règles d'admissibilité semblent être conçues pour les travailleuses et travailleurs ayant un emploi à plein temps permanent, mais un bon pourcentage des emplois pour les femmes ne correspondent pas à cette définition.

Environ 40 % des femmes qui occupent un emploi rémunéré (comparativement à moins de 30 % des hommes occupant un emploi) ont un emploi atypique. Elles occupent un emploi à temps partiel ou elles font du travail temporaire, occasionnel et à contrat, elles occupent de nombreux emplois, ou elles sont travailleuses indépendantes sans employé. La plupart des travailleuses et travailleurs indépendants ne sont pas couverts par le programme d'AE même s'ils sont des entrepreneurs dépendants assujettis aux mêmes conditions que celles d'une relation traditionnelle employeur-employé. D'autres travailleuses et travailleurs occasionnels peuvent aussi trouver difficile d'être admissibles, parce qu'ils ne peuvent pas respecter les conditions rigoureuses.

En outre, parce que ce sont surtout elles qui s'occupent de la famille, les femmes occupant un emploi travaillent généralement moins d'heures que les hommes, même lorsque les deux travaillent à plein temps. Dans un régime où l'admissibilité aux prestations est fondée sur les heures travaillées, c'est donc que les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'avoir droit à des prestations.

Les femmes qui quittent temporairement un emploi rémunéré pour s'occuper de leur famille sont jugées devenir ou redevenir membres de la population active lorsqu'elles reviennent à un emploi rémunéré. Mais ces personnes doivent travailler 910 heures dans les 52 semaines précédentes pour être admissibles, plutôt que les 300 heures nécessaires dans l'ancien régime.

Théoriquement, le passage à un régime fondé sur les heures aurait dû être avantageux pour les travailleuses et travailleurs occasionnels, en particulier celles et ceux qui travaillent à temps partiel, puisque même les personnes qui ont travaillé moins de 15 heures par semaine peuvent maintenant être admissibles, à condition d'avoir fait le nombre d'heures de travail nécessaires dans les 12 mois précédant la demande. Mais le nombre d'heures nécessaires pour être admissibles à des prestations était fixé à un niveau où peu de travailleuses et travailleurs à temps partiel pouvaient être admissibles. Selon le taux de chômage dans la région où ils vivaient, les travailleuses et les travailleurs occupant un emploi régulier devaient avoir travaillé de 420 à 700 heures au moins dans la période précédente de 12 mois pour avoir droit à des prestations. Dans la plus grande partie du pays, il s'agissait d'un minimum de 560 plutôt que de 240 heures dans le régime antérieur.

ACCENTUATION DE LA DISPARITÉ ENTRE LES SEXES EN CE QUI A TRAIT À LA COUVERTURE

La réduction radicale de la couverture de l'AE s'est accompagnée d'une accentuation de la disparité dans la couverture entre les femmes et les hommes. Beaucoup de personnes sans emploi maintenant exclues des prestations étaient admissibles à l'occasion dans le régime antérieur. En effet, le régime d'AE ne tient pas compte du fait que les grandes caractéristiques du marché du travail ont beaucoup évolué

depuis deux décennies. Il ne tient pas compte en particulier des disparités importantes entre les sexes en ce qui concerne la nature de l'emploi rémunéré.

Effectivement, notre analyse montre que les principales raisons de la disparité entre les sexes pour ce qui est de la couverture ne sont ni le remplacement des semaines par les heures de travail, ni même l'augmentation du nombre d'heures dans le cadre du nouveau régime. La raison principale de la disparité tient au fait que, bien que les caractéristiques de l'emploi rémunéré chez les femmes et de leur participation à l'activité rémunérée sont différentes de celles des hommes, ces disparités n'ont pas été prises en compte lorsque les modifications de l'AE ont été apportées. Le nombre plus élevé d'heures d'admissibilité a été greffé aux mêmes conditions d'admissibilité que celles qui existaient depuis 1971 et avant, sans égard au profond changement subi dans les caractéristiques de la participation des femmes à la population active depuis cette époque. En particulier, la période d'admissibilité de 12 mois et la période de préadmissibilité de 12 mois n'ont pas été modifiées compte tenu des caractéristiques de travail différentes chez les femmes.

En outre, la nature du chômage et les raisons du chômage sont très différentes pour les hommes et pour les femmes. Généralement, les hommes deviennent chômeurs parce qu'ils perdent leur emploi; les femmes en chômage quittent plutôt leur emploi — elles sont en chômage parce qu'elles ont quitté leur emploi pour diverses raisons. Les textes législatifs sur le chômage énoncent les motifs qui sont acceptables lorsqu'on quitte un emploi et qu'on veut quand même être considéré en chômage. Mais les règles à ce sujet n'ont pas toujours été aussi restrictives que maintenant. Avant 1990, les travailleuses et les travailleurs qui quittaient leur emploi avaient généralement droit à l'AE.

Dans l'un de ses rapports de suivi et d'évaluation, le gouvernement a reconnu lui-même que, étant donné les caractéristiques du travail différentes pour les femmes, elles sont probablement plus susceptibles que les hommes d'être touchées par la plus grande rigueur des règles relatives à l'AE. Il a constaté que les femmes sont moins susceptibles que les hommes de travailler dans des domaines d'activité saisonniers où le recours à l'AE est plus fréquent. Elles sont aussi plus susceptibles que les hommes d'occuper un emploi à temps partiel et temporaire pour lesquels l'accès à l'AE est limité. Enfin, les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'arriver sur le marché du travail et de le quitter.

La disparité entre les sexes en ce qui a trait à la couverture a des répercussions sérieuses pour les travailleuses. Bien qu'elles doivent cotiser au régime à partir du premier dollar de rémunération, la probabilité qu'elles puissent toucher des prestations si elles perdent leur emploi est beaucoup moins élevée que celle des hommes. En effet, les cotisations à l'AE des travailleuses servent à subventionner les prestations des travailleurs, qui trouvent plus facile d'être admissibles selon les nouvelles règles.

L'INCIDENCE DU NOUVEAU PROGRAMME SUR LES FEMMES

Il est manifeste que les changements de 1997 ont eu un effet important sur les travailleuses. Parce qu'elles quittent le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants et s'acquitter d'autres responsabilités familiales, un nombre disproportionné de femmes doivent se rendre admissibles du fait qu'elles deviennent ou redeviennent membres de la population active. Le nombre d'heures exigées par ces prestataires pour avoir droit à des prestations a été triplé selon les nouvelles règles. Les femmes sont aussi touchées par la norme variable d'admissibilité, c'est-à-dire le nombre minimal de semaines et d'heures nécessaires pour avoir droit à des prestations varie selon le taux de chômage local.

Lorsqu'il a entendu en 2000 la plainte de Kelly Lesiuk, une infirmière du Manitoba à qui les prestations avaient été refusées, l'arbitre de l'AE a exprimé l'opinion que la norme d'admissibilité rabaisse la dignité humaine essentielle des femmes qui sont en nombre prédominant dans la main-d'œuvre à temps partiel parce qu'elles doivent travailler pendant plus longtemps que les travailleurs à plein temps en vue de démontrer leur participation au marché du travail... Comme les femmes consacrent encore environ deux fois plus de temps que les hommes à faire du travail non rémunéré, ce sont elles surtout qui sont touchées. Par conséquent, le message profond est que, pour avoir autant de droits que les hommes, les femmes doivent devenir davantage comme les hommes et augmenter leurs heures de travail rémunérées, peu importe leurs responsabilités non rémunérées.

LES RAISONS POUR LESQUELLES LES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS SANS EMPLOI NE TOUCHENT PAS DE PRESTATIONS

Environ 11 % des personnes sans emploi qui n'ont pas touché de prestations de l'AE en 2004 n'avaient pas travaillé assez d'heures pour y avoir droit. D'autres, dans une proportion de 15 %, avaient quitté leur dernier emploi pour retourner aux études ou pour d'autres motifs non autorisés selon les règles de l'AE. Six pour cent n'avaient pas d'emploi assurable. Environ 2 % des personnes sans emploi avaient assez d'heures pour avoir droit à des prestations, mais ne les ont pas reçues. Entre 3 % et 5 % des personnes sans emploi ayant droit à l'AE n'ont pas demandé de prestations. Beaucoup ont agi ainsi parce qu'elles s'attendaient à revenir au travail bientôt. D'autres ont indiqué qu'elles ne voulaient pas ou n'avaient pas besoin de prestations de l'AE.

De loin, le plus gros pourcentage des personnes sans prestations — 26 % en 2004 — n'y étaient pas admissibles parce qu'elles n'avaient pas travaillé dans les 12 mois précédents. Mais la plupart des travailleuses et travailleurs exclus pour cette raison avaient participé très activement au marché du travail. Environ le tiers avaient commencé à travailler contre rémunération après avoir passé du temps au foyer. Un sixième avaient été aux études avant de commencer à chercher du travail.

Tout compte fait, nous avons calculé qu'environ la moitié des travailleuses et travailleurs qui avaient été exclus parce qu'ils n'avaient pas travaillé dans les 12 mois précédents avaient effectivement travaillé pendant quelque temps dans le passé. L'autre moitié avait été sans emploi continuellement depuis le dernier emploi il y a plus de 12 mois auparavant.

Il faut signaler que ces statistiques ne comprennent pas les travailleuses et les travailleurs indépendants qui sont exclus de l'AE. Malheureusement, il n'y a pas de répartition selon les sexes de ces statistiques. Toutefois, certaines enquêtes au sujet de la couverture de l'AE ont établi que les deux tiers des hommes adultes — mais seulement la moitié des femmes adultes — pouvaient avoir droit à des prestations. La disparité s'explique du fait qu'une plus grande proportion des femmes sans emploi par rapport aux hommes n'avaient pas travaillé récemment de sorte qu'elles n'avaient pas droit à des prestations.

LES TAUX DE COUVERTURE VARIENT SELON LA PROVINCE ET LA VILLE

Les taux de couverture de l'AE à l'échelle nationale dissimulent autant de facteurs qu'ils en révèlent. Les textes législatifs sur l'AE établissent 58 régions et la variation du taux de chômage mensuel dans chaque région détermine les heures nécessaires pour avoir droit à des prestations régulières, de même que la durée maximale de la période de prestations. Il faut moins d'heures pour avoir droit à des prestations dans les régions à chômage élevé, et la durée des prestations est plus longue. Dans les régions où le chômage est faible, il faut beaucoup plus d'heures et la durée des prestations est beaucoup plus brève.

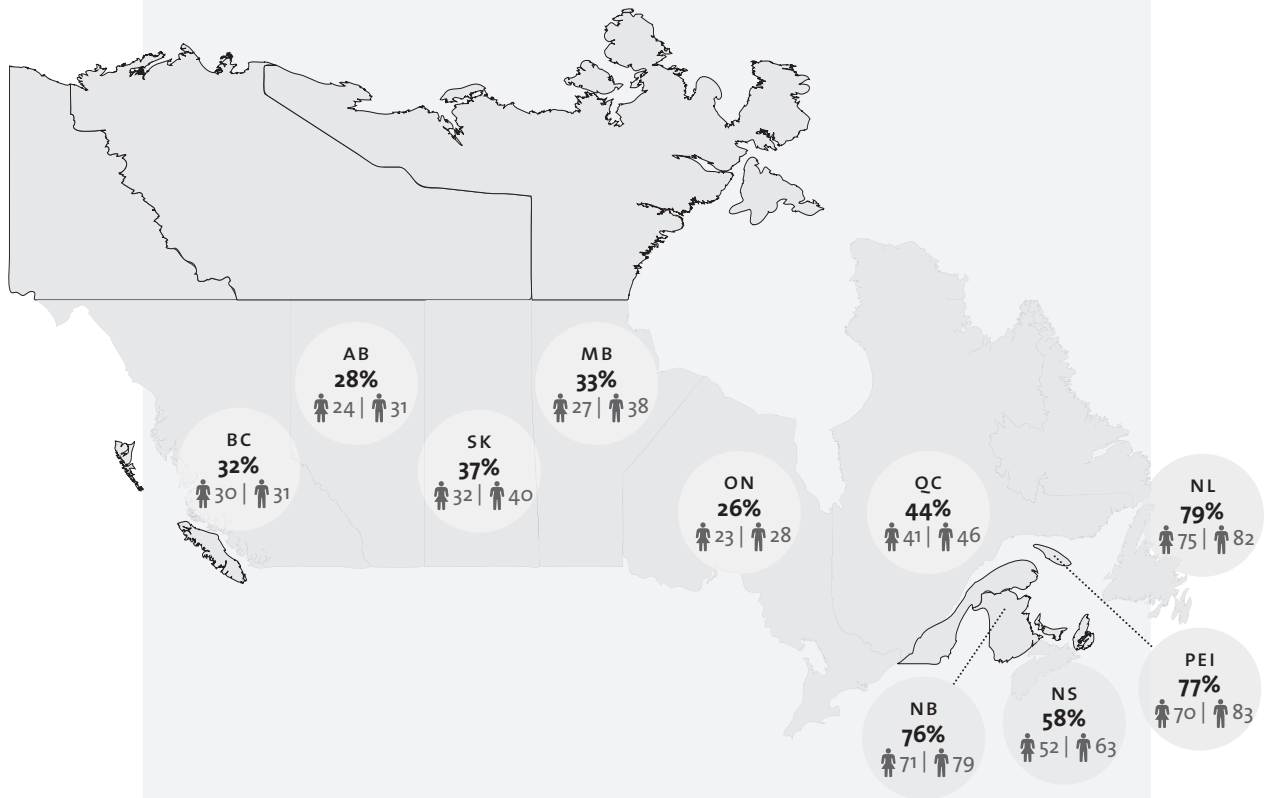
Les provinces où le taux de chômage est faible ont des taux de couverture beaucoup plus bas. Par exemple, en Ontario en 2004, seulement 26 % des travailleuses et travailleurs sans emploi ont eu droit à des prestations; en Alberta, la couverture n'a été que de 28 %. Dans les provinces où le chômage est élevé, la couverture s'est échelonnée de 76 % au Nouveau-Brunswick à 79 % à Terre-Neuve-et-Labrador.



Les taux de couverture varient également beaucoup selon les villes. Par exemple, sur six régions métropolitaines en 2004, le pourcentage des travailleuses et travailleurs sans emploi qui ont touché des prestations s'est échelonné d'aussi peu que 21 % à Toronto à 37 % à Halifax.

LA DISPARITÉ ENTRE LES SEXES DANS LES PROVINCES ET DANS LES VILLES

Si les nouvelles règles d'admissibilité à l'AE ont engendré une plus grande disparité dans la couverture entre les hommes et les femmes, la disparité entre les sexes dans certaines provinces et villes est encore plus marquée qu'à l'échelle nationale. En Ontario par exemple, lorsque les règles ont changé, la couverture de l'AE a

Diagramme du pourcentage des personnes sans-emploi qui ont reçu des bénéfices de l'Assurance-Emploi par genre et province en 2004



	Hommes 	Femmes 	Total (hommes et femmes)
Colombie-Britannique	32%	30%	31%
Alberta	31%	24%	28%
Saskatchewan	40%	32%	37%
Manitoba	38%	27%	33%
Ontario	28%	23%	26%
Québec	46%	41%	44%
Nouveau-Brunswick	79%	71%	76%
Nouvelle-Écosse	63%	52%	58%
Île-du-Prince-Édouard	83%	70%	77%
Terre-Neuve-et-Labrador	82%	75%	79%
Canada	40%	32%	36%

chuté fortement pour les femmes de tous âges — de 28 % en 1996 à 23 % en 2004. La couverture pour les hommes a chuté de 32 % à 28 % dans la même période. Mais la couverture pour les hommes de 35 à 44 ans a affectivement augmenté — de 35 % en 1996 à 40 % en 2004.

Entre 1997 — première année du nouveau régime d'heures donnant droit à des prestations d'AE — et 2001, la couverture pour les hommes dans la plupart des grandes régions métropolitaines a effectivement augmenté, tandis que la couverture pour les femmes a continué de diminuer. La disparité la plus grande entre les sexes était à Halifax, avec un écart d'au moins 13 points dans la couverture pour les femmes et pour les hommes sans emploi. C'est à Calgary que la disparité entre les sexes était la plus prononcée en 2004, avec 26 % pour les hommes en chômage comparativement à 20 % pour les femmes en chômage qui ont effectivement touché des prestations. La couverture pour les travailleuses — c'est-à-dire le pourcentage de travailleuses sans emploi qui ont touché des prestations en 2004 — s'est échelonnée d'aussi peu que 19 % à Toronto à 34 % à Halifax.

La disparité entre les sexes pour ce qui est des taux de couverture dans les grandes villes est importante parce que la plupart des personnes sans emploi habitent les grandes régions métropolitaines. En 2004 par exemple, 81 % des femmes sans emploi et 79 % des hommes sans emploi vivaient dans les régions métropolitaines de recensement.

EMPLOI ASSURABLE ET POPULATION CIBLE

Comme nous l'avons expliqué, les chiffres relatifs à la couverture que nous utilisons dans le présent rapport correspondent au pourcentage de l'ensemble des travailleuses et travailleurs sans emploi qui touchent effectivement des prestations ordinaires d'AE. Il s'agit effectivement d'un rapport des prestataires et des chômeuses-chômeurs (rapport P/C) et il correspond à l'ensemble des travailleuses et travailleurs sans emploi, y compris ceux qui font un travail indépendant et sont exclus du programme, de même que les travailleuses et travailleurs sans emploi qui sont réputés être inadmissibles pour diverses raisons — par exemple, parce qu'ils n'ont pas occupé un emploi dans la période de 12 mois précédant immédiatement leur demande de prestations.

Les calculs du gouvernement visant à déterminer dans quelle mesure le programme couvre les travailleuses et travailleurs sans emploi sont faits de façon très différente. La Commission d'assurance-emploi produit un rapport annuel de suivi et d'évaluation qui examine le fonctionnement du programme d'AE, et beaucoup de ces rapports officiels allèguent que le nouveau programme répond aux besoins des personnes pour qui il a été conçu. Mais les rapports fondent leur analyse seulement sur les personnes qui ont occupé un emploi assuré. Autrement dit, ils excluent les personnes qui ne sont pas déjà couvertes pour diverses raisons.

Les statistiques sur la couverture dans ces rapports officiels sont généralement fondées sur le pourcentage de la « population cible » qui touche des prestations. La population cible pour les prestations ordinaires d'AE est définie comme suit : « les personnes qui ont perdu ou qui quitté leur emploi avec justification en vertu des règles actuelles de l'AE au cours des 12 mois précédents, [ce qui comprend] toutes les personnes qui ont travaillé d'une façon ou d'une autre au cours des 12 derniers mois, qui n'étaient pas des travailleuses ou des travailleurs indépendants, et qui n'avaient pas quitté leur emploi pour reprendre leurs études ou pour une raison considérée invalide selon les règles actuelles de l'AE. »

Autrement dit, si l'on exclut la totalité des travailleuses et travailleurs qui n'avaient pas droit à des prestations, on peut alléguer que le programme atteint la « population cible ». Dans un rapport sur les prestations de maternité et parentales, par exemple, le gouvernement a prétendu qu'environ 80 % des femmes qui avaient occupé un emploi assurable dans l'année précédant la naissance d'un enfant ont touché des prestations. L'auteur du rapport a poussé son calcul encore plus loin en excluant les personnes qui n'ont pas demandé de prestations, pour une raison ou pour une autre, et a ensuite allégué que 98 % des mères ont touché des prestations. Il va sans dire que si on mesure la couverture du programme en excluant toutes les personnes qui n'y avaient pas droit, on obtient des chiffres gonflés. Effectivement, dans un rapport publié en 2003, la vérificatrice générale a critiqué Ressources humaines et Développement social Canada (RHDS) en raison de l'information présentée au sujet des résultats des changements apportés à l'AE. Les rapports sur les résultats des évaluations sont souvent sélectifs, a-t-elle dit. Pour ce qui est du rapport de suivi et d'évaluation de la Commission d'assurance-emploi, a-t-elle ajouté, bien que l'information présentée soit factuellement exacte, dans de nombreux cas, la Commission n'a pas signalé toutes les constatations importantes et a mis en relief les constatations favorables.

CALCUL DE LA PRESTATION HEBDOMADAIRE

Même lorsque le prestataire a droit à des prestations d'AE, la façon dont le montant de la prestation hebdomadaire est calculé peut défavoriser certaines personnes. Les prestations sont fondées sur 55 % de la rémunération moyenne hebdomadaire du prestataire avant le début de la prestation jusqu'à concurrence de 429 \$ par semaine.

Avant les changements de 1996, la méthode de calcul de la rémunération moyenne était très simple. Il s'agissait de la moyenne de la rémunération hebdomadaire dans les 20 dernières semaines pendant lesquelles le prestataire avait travaillé avant d'être mise à pied ou de demander une prestation. Dans ce calcul, le dénominateur — c'est-à-dire le montant selon lequel la rémunération totale doit être divisée pour en arriver à un montant hebdomadaire moyen servant à calculer la prestation — était le nombre effectif de semaines travaillées. Si le prestataire vivait dans une région de l'AC où il

L'effet du SRAS sur les prestations d'AE

Une infirmière de Toronto qui a travaillé sur appel pendant l'épidémie de SRAS nous a raconté son expérience. Au moment où l'épidémie a pris de l'ampleur, elle a été mise à pied. Elle avait assez d'heures pour avoir droit à des prestations d'AE, mais, dans les semaines précédant immédiatement sa demande, elle n'avait pas touché de rémunération parce qu'elle était sur appel. Mais ces semaines sans rémunération ont été incluses dans le calcul de sa rémunération moyenne pour ses prestations. Ses prestations d'AE se sont élevées à seulement 3 \$ par semaine.

fallait 10 semaines pour être admissible et s'il avait travaillé seulement 10 semaines, le dénominateur était 10.

Toutefois, la méthode de calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne a changé radicalement avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996. Avec le nouveau régime, le dénominateur servant au calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne varie selon le taux de chômage dans la région de l'AE. Les semaines non travaillées sont incluses dans la moyenne. Par exemple, dans le cas de la personne qui travaille sur appel, pour la moitié des semaines de la période à laquelle s'applique le dénominateur réglementaire, il n'y aurait pas de rémunération. La travailleuse ou le travailleur qui gagne 400 \$ par semaine pourrait avoir finalement une rémunération moyenne de 200 \$ si le dénominateur réglementaire est utilisé. Plutôt que d'obtenir 55 % de 400 \$, le prestataire obtient 55 % de 200 \$.

Dans les semaines précédant leur mise à pied, les travailleuses et travailleurs font généralement moins d'heures et leur rémunération est donc moins élevée. Les semaines précédant immédiatement la demande de prestations sont les pires pour le calcul de la moyenne de la rémunération du prestataire, ce qui est particulièrement le cas vu les caractéristiques actuelles du marché du travail au Canada, où une grande partie de la main-d'œuvre occupe des emplois non permanents ou non à plein temps. Si une travailleuse ou un travailleur dans une industrie saisonnière ou sur appel accepte un travail quelconque pour lequel sa rémunération est inférieure à son salaire le plus élevé, ses prestations sont réduites. Comme les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'occuper ce genre d'emploi lorsqu'elles travaillent sur appel ou de façon occasionnelle, elles sont particulièrement défavorisées par les règles relatives au dénominateur.

Beaucoup de gens confondent encore les heures minimales nécessaires pour avoir droit à des prestations avec la formule de calcul du montant de la prestation. Selon le programme de l'AE, les heures nécessaires pour être admissibles n'ont rien à voir avec le dénominateur utilisé pour déterminer la rémunération hebdomadaire moyenne du prestataire qui sert au calcul du montant de sa prestation. Le nombre d'heures travaillées n'est compté que pour déterminer la période donnant droit à des prestations et la durée des prestations.

Il y a quelques exceptions à la règle du dénominateur. Par exemple, depuis novembre 2005, dans le cas des prestataires qui habitent dans les 23 régions de l'AE où le chômage est le plus élevé, la rémunération hebdomadaire moyenne est calculée selon les 14 meilleures semaines de rémunération assurables sur les 52 dernières semaines de travail.

LE DROIT À DES PRESTATIONS ORDINAIRES D'ASSURANCE-EMPLOI

Depuis le début, les personnes qui demandent des prestations à la fois d'AC et d'AE ont été tenues de montrer qu'elles ont occupé effectivement un emploi rémunéré pendant une période raisonnable. Vu les hypothèses implicites au sujet de l'engagement — ou de l'absence d'engagement — des femmes pour un travail à l'extérieur du foyer dans un emploi rémunéré, il a souvent été difficile pour les femmes de démontrer leur intégration à la population active.

Lorsque le régime selon les semaines a été remplacé par le régime selon les heures, le seuil d'admissibilité a été fixé à un niveau beaucoup plus élevé. Mais il y a d'autres restrictions qui posent des problèmes pour les femmes. L'admissibilité aux prestations est effectivement déterminée selon un ensemble complexe comportant cinq éléments cruciaux qui excluent effectivement des dizaines de milliers de femmes de la protection garantie par l'assurance et qui expliquent l'écart grandissant dans la couverture entre les hommes et les femmes en ce qui a trait aux prestations d'AE. Les cinq caractéristiques des exigences d'admissibilité qui ont un effet particulier sur les femmes sont les suivantes :

- **La « période de pré-attente »** : Il s'agit de la période de 52 semaines précédant immédiatement la période d'attente. Les travailleuses et travailleurs sont réputés ne pas participer activement au marché du travail s'ils n'ont pas d'heures d'emploi assurables, ni d'heures pour lesquelles des prestations ont été payées ou leur sont payables, ni d'heures qui ont un rapport avec une situation découlant d'un emploi assurable ou une situation qui empêche le paiement de prestations. Une personne devient ou redevient membre de la population active si elle n'a pas de semaines d'emploi assurées et que des prestations d'AE ne lui ont pas été versées pendant cette période.
- **La « période d'admissibilité » de 52 semaines** : Il faut avoir travaillé le nombre exigé d'heures assurables dans la période de 52 semaines précédant immédiatement la demande de prestations.
- **La norme variable d'admissibilité** : Les taux de chômage régionaux servent à établir le nombre minimal d'heures d'admissibilité qui doivent être travaillées dans la période d'admissibilité de 52 semaines. Le nombre exact d'heures dépend du taux de chômage dans la région de l'AE où habite la travailleuse ou le travailleur. Les heures peuvent varier de 420 à 700.

- **Exigences pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active :** Les personnes qui arrivent pour la première fois sur le marché du travail ou qui reviennent après une absence de deux ans doivent travailler au moins 910 heures dans la période d'admissibilité.
- **Pénalités pour les personnes qui quittent leur emploi :** Les personnes qui quittent leur emploi volontairement (sans motif valable) doivent travailler plus d'heures pour avoir droit à des prestations. Les pénalités découlant des demandes de prestations antérieures peuvent également augmenter le nombre d'heures nécessaires pour avoir droit à des prestations d'AE.

PRESTATIONS EN CAS DE GROSSESSE OU DE MALADIE, PRESTATIONS PARENTALES ET PRESTATIONS DE SOIGNANTE-SOIGNANT

Outre les prestations ordinaires d'AE qui sont versées lorsque des personnes perdent leur emploi, il y a aussi des prestations spéciales, c'est-à-dire les prestations de maladie, les prestations de maternité, les prestations parentales et les prestations d'adoption, ainsi que les prestations de soignante-soignant. Les données disponibles sur les prestations de maladie et les prestations de soignante-soignant ne nous ont pas permis de faire une bonne analyse de la disparité entre les sexes en ce qui a trait à l'admissibilité à ces prestations. Mais l'admissibilité des femmes à des prestations de maternité et parentales a été touchée par les changements adoptés en 1997.

Selon le programme actuel, des prestations de maternité de 15 semaines au maximum ne sont versées qu'à la mère biologique à la naissance d'un enfant. En outre, les parents biologiques et les parents adoptifs ont droit à des prestations parentales d'un maximum de 35 semaines. Par conséquent, si l'on inclut la période d'attente de deux semaines, un parent peut demander des prestations pour une année après la naissance d'un enfant.

Le nouveau programme précisait qu'il faut avoir travaillé au moins 700 heures dans la période de 12 mois précédant la demande de prestations pour avoir droit à des prestations de maladie, de maternité et parentales, mais le nombre d'heures a été ramené par la suite à 600 heures. En outre, depuis octobre 2000, les parents qui reviennent au travail après une absence prolongée pour s'occuper de jeunes enfants ne sont plus considérés comme des personnes qui redeviennent membres de la population active et qui doivent accomplir 910 heures de travail dans les 52 semaines précédentes pour avoir droit à des prestations. Plutôt, quiconque a reçu des prestations spéciales pendant une ou plusieurs semaines dans la période de 208 semaines précédant les 52 semaines avant la période d'attente peut avoir droit à des prestations conformément au critère normal d'admissibilité.

L'EFFET DU CRITÈRE DES 600 HEURES

Les nouvelles règles imposent des critères beaucoup plus exigeants aux femmes qui veulent demander des prestations de maternité ou parentales par rapport aux critères du programme précédent. Selon les anciennes règles, les personnes qui demandaient des prestations de maternité ou parentales devaient avoir occupé un emploi rémunéré pendant 20 semaines, et soit avoir travaillé 15 heures par semaine, soit avoir touché une rémunération hebdomadaire équivalant à au moins 20 % de la rémunération assurable hebdomadaire maximale. Selon la nouvelle loi, il faut 600 heures — l'équivalent de 20 heures à 35 heures par semaine — et il n'y a pas de restrictions quant à la rémunération minimale. En effet, les femmes qui pourraient avoir eu droit à des prestations de maternité ou parentales selon les anciennes règles avec 300 heures de rémunération assurable dans la période d'attente ont maintenant constaté que le nombre d'heures exigées avait doublé et était passé à 600.

C'est ainsi que les changements ont eu pour effet de « déplacer » des personnes effectivement admissibles aux prestations parentales et de maternité. Selon une étude faite par RHDC, les femmes qui sont devenues admissibles à l'AE étaient en moyenne mieux nanties, plus instruites, plus susceptibles d'avoir entre 25 et 34 ans, plus susceptibles d'être employées par une grande entreprise et d'avoir occupé plus d'un emploi au cours de la période précédant la naissance. Autrement dit, il semble que le passage à un régime fondé sur les heures pour les prestations parentales et de maternité a eu pour effet d'exclure la plupart des femmes défavorisées — celles qui sont moins instruites, qui ont un moins bon salaire et qui travaillent pour de petites entreprises — de l'accès aux prestations parentales et de maternité.

D'autres études ont confirmé ces conclusions et ont conclu que, parmi les nouvelles mères, les populations vulnérables sont sous-représentées parmi les prestataires de l'AE, tandis que les femmes plus âgées, mieux rémunérées et mariées, et les mères n'ayant pas eu d'enfant auparavant, sont surreprésentées.

LES MÈRES DE NOUVEAU-NÉS QUI REÇOIVENT DES PRESTATIONS DE MATERNITÉ OU PARENTALES

Statistique Canada a mentionné en 1999 que la fraction des mères de nouveau-nés qui touchent un soutien du revenu par le truchement de l'AE a augmenté constamment pendant les années 70 et 80, mais a cessé d'augmenter pendant les années 90. En 1998, environ 49 % des familles avec des nouveau-nés ont été jugées admissibles à des prestations de maternité et en ont reçues, essentiellement la même proportion qu'en 1989.

Le pourcentage des mères qui touchent des prestations selon le programme a augmenté depuis. En 2003 par exemple, il semblerait qu'environ 75 % des mères de nouveau-nés avaient occupé un emploi assurable. Environ 15 % des mères de nou-

veau-nés n'ont pas reçu de prestations de maternité ou parentales en 2003, même si elles avaient occupé un emploi rémunéré.

En 2001, près de 20 000 mères qui avaient occupé un emploi assurable n'ont pas eu droit à des prestations parce qu'elles n'avaient pas travaillé assez d'heures pour être admissibles. En 2003, ce nombre était tombé à 8 200. Il faut signaler également que près de 15 000, soit 4,5 % des mères de nouveau-nés, n'ont pas eu droit à des prestations de maternité ou parentales en 2003 parce qu'elles étaient des travailleuses indépendantes. Les pères ne représentent que 11 % des personnes qui ont demandé des prestations parentales.

Les modifications de l'AE relativement à l'évolution du marché du travail

L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ du travail au Canada, en particulier en ce qui concerne les heures de travail et les taux de chômage régionaux, a eu une incidence importante sur la couverture de l'AE et l'admissibilité à des prestations. Au cours des trois dernières décennies, il y a eu une forte augmentation du pourcentage de femmes dans la main-d'œuvre rémunérée et plus des trois quarts des femmes dans les groupes d'âge mûr ont maintenant un emploi rémunéré. Les taux de participation à la population active des femmes dans ces groupes d'âge sont maintenant très semblables à ceux des hommes. Il est encore plus important de signaler que les taux de participation à la population active chez les femmes avec des enfants ont continué d'augmenter. Mais les règles d'admissibilité à l'AC et à l'AE ont été essentiellement fondées sur les normes d'une population active à prédominance masculine : un père soutien de famille et une mère au foyer — même si ce n'est plus la norme.

Il est important de signaler que les disparités importantes relatives au sexe ne se trouvent pas dans les taux de participation à la population active. Elles se trouvent dans le temps de travail et dans les interruptions du temps de travail en raison des responsabilités relatives au soin des enfants et à la famille.

L'AUGMENTATION DES MODALITÉS DE TRAVAIL ATYPIQUES

Bien qu'il y ait effectivement de plus en plus de femmes qui font partie de la main-d'œuvre rémunérée, la nature de l'emploi rémunéré pour beaucoup des travailleuses et des travailleurs maintenant est très différente de ce qu'elle était dans les générations précédentes. Beaucoup de gens ne s'attendent plus à trouver un travail à plein temps auprès d'un seul employeur et de passer leur vie dans cet emploi jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de prendre leur retraite avec une bonne pension. Ces types d'emploi étaient naguère considérés comme « normaux ». La plupart des gens dans la main-d'œuvre rémunérée occupaient de tels emplois. Depuis la fin des années 70 toutefois, de plus en plus d'emplois ne correspondent plus à cette définition. Il y a des emplois temporaires, des emplois de courte durée, ou encore des emplois contractuels, à temps partiel et occasionnels. Beaucoup de travailleuses et de travailleurs occupent plusieurs emplois pour joindre les deux bouts. D'autres sont devenus travailleuses ou travailleurs indépendants, et ils travaillent à leur compte et n'ont pas d'employés.

Parce qu'elles ne correspondent pas au modèle des emplois typiques, ces divers genres d'emplois sont souvent qualifiés d'« atypiques » et ils sont généralement mal rémunérés. Les conditions de travail sont souvent incertaines et il y a peu ou pas de sécurité d'emploi. Il faut parfois travailler à la maison ou être disponible lorsque l'employeur a besoin de nous. Les lois sur les normes d'emploi peuvent ne pas s'appliquer et les travailleuses et travailleurs dans ces emplois n'ont généralement pas droit à une pension et à d'autres avantages. Pour des raisons manifestes, les chercheurs disent maintenant qu'il s'agit d'« emplois précaires ». Les personnes qui occupent ces emplois précaires sont souvent appelées « occasionnelles » parce qu'elles travaillent en fonction de la variation de la demande par les employeurs dans l'économie de marché.

Tout compte fait, environ 34 % de tous les emplois au Canada en 2004 étaient atypiques. On peut avoir plusieurs emplois atypiques. La travailleuse ou le travailleur indépendant peut travailler à temps partiel, par exemple, ou occuper un emploi à plein temps pour une durée temporaire. Un travailleur ou une travailleuse à temps partiel peut travailler une année entière au service du même employeur pour une période indéterminée. Une personne occupant plusieurs emplois peut faire une partie de son travail à temps partiel, une autre partie à plein temps et une autre partie de façon temporaire. Dans les chiffres mentionnés ici, nous avons évité le plus possible de compter en double les travailleuses et les travailleurs atypiques.

Depuis quelques années, le pourcentage de travailleuses et travailleurs qui font un travail atypique au Canada s'est stabilisé autour de 34 %. Toutefois, des experts donnent à entendre que la stabilisation des modalités de travail atypique pourrait dissimuler une insécurité croissante chez certains groupes de travailleuses et travailleurs dans certains genres d'emplois atypiques. Ils signalent que les formes rela-

tivement plus précaires du travail atypique — les emplois temporaires et le travail indépendant à son compte — sont devenus plus fréquents.

Il arrive plus souvent que les femmes occupent un emploi atypique comparative-ment aux hommes. En 2004 par exemple, le pourcentage des femmes au travail dans un emploi atypique s'élevait à près de 40 %, tandis que celui des hommes dans un emploi semblable se situait autour de 29 %.

Il est important de signaler que le pourcentage des travailleuses et des travailleurs occupant un emploi atypique varie généralement selon la conjoncture économique. Dans un contexte économique favorable, il y a généralement moins d'emplois atypiques. Toutefois, il faut s'inquiéter du fait que 40 % des femmes employées n'ont pas un emploi permanent à plein temps. Dans le contexte d'un régime d'AE fondé sur les heures de travail et la rémunération dans la période immédiate avant la perte d'un emploi, il y a sûrement des conséquences sérieuses pour l'admissibilité des travailleuses aux prestations et en ce qui concerne le montant et la durée des prestations qu'elles peuvent toucher.

L'INCIDENCE DES MODALITÉS DE TRAVAIL ATYPIQUES SUR L'ADMISSIBILITÉ À L'AE

Comme un bon pourcentage des femmes occupant un emploi ont diverses modalités de travail atypiques, c'est aussi ce qui explique les écarts dans les heures de travail entre les femmes et les hommes. Dans un emploi atypique, on peut avoir des heures de travail irrégulières et, dans certains cas, comme lorsqu'on a plusieurs emplois, on peut perdre l'admissibilité à des prestations d'AE.

Travail à temps partiel

De loin, le plus grand groupe de femmes qui occupent un emploi atypique travaillent à temps partiel, c'est-à-dire qu'elles travaillent moins de 30 heures par semaine. Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes d'occuper un emploi à temps partiel. Plus de deux millions de femmes occupant un emploi (comparativement à 921 000 hommes) travaillaient à temps partiel en 2004.

Comme on peut s'y attendre, les raisons pour lesquelles les femmes travaillent à temps partiel varient considérablement selon l'âge. La plupart des jeunes femmes sont employées à temps partiel parce qu'elles sont aux études. Les femmes qui sont en âge de procréer travaillent aussi souvent à temps partiel pour la simple raison qu'elles doivent s'occuper de leurs enfants. Mais presque autant de femmes dans ce groupe d'âge qui sont des travailleuses à temps partiel le sont parce qu'elles sont incapables de trouver un emploi à plein temps. La majorité des femmes de 45 ans et plus qui travaillent à temps partiel indiquent qu'elles ont choisi de le faire.

Les personnes qui occupent plusieurs emplois sont moins admissibles aux prestations d'AE

Le pourcentage des femmes qui occupent plus d'un emploi a doublé en moins de deux décennies de 1987 à 2004. L'occupation de plusieurs emplois chez les hommes a augmenté de 24 % pendant la même période. L'occupation de plusieurs emplois a augmenté rapidement dans les professions traditionnellement à prédominance féminine, comme les ventes et les services, et la santé, et elle a diminué dans les domaines à prédominance masculine, comme la gestion, le secteur primaire et les transports. Il y avait 6 % des travailleuses qui occupaient plusieurs emplois en 2004, comparativement à 4 % en 1987. De même, les femmes étaient légèrement moins susceptibles que les hommes d'occuper plusieurs emplois en 2004.

Du point de vue des prestations de l'AE, l'occupation de plusieurs emplois est importante. Si une travailleuse ou un travailleur perd son emploi principal mais continue d'être rémunéré dans d'autres emplois, il n'a pas droit à des prestations d'AE en raison de son emploi principal si la rémunération tirée d'autres emplois est supérieure à ce qui est autorisé selon les règles du programme qui déterminent si un prestataire peut travailler pendant qu'il touche des prestations. Un prestataire ne peut travailler à plein temps et toucher des prestations. Toutefois, un prestataire peut travailler à temps partiel tout en touchant des prestations ordinaires d'assurance-emploi et il peut gagner jusqu'à 50 \$ par semaine ou 25 % des prestations hebdomadaires, selon le montant le plus élevé. Tout l'argent gagné au-dessus de ce montant est déduit de ses prestations.

Toutefois, dans le cadre d'un projet pilote qui a commencé en décembre 2005 et qui prendra fin en décembre 2008, si le prestataire vit dans l'une des 23 régions économiques de l'AE, le montant qu'il gagne dans un travail à temps partiel tout en touchant des prestations d'AE est de 75 \$ ou de 40 % de prestations hebdomadaires, selon le montant le plus élevé.

Emplois temporaires

Les femmes sont légèrement plus susceptibles que les hommes d'avoir un emploi temporaire, c'est-à-dire d'occuper un emploi ayant une date de fin déterminée. En 2004, environ 14 % des femmes occupant un emploi, comparativement à 12 % des hommes, avaient un emploi temporaire.

Dans beaucoup d'emplois temporaires, les heures de travail sont irrégulières, de sorte qu'il est difficile pour les travailleuses et les travailleurs d'avoir droit à des prestations. En outre, dans le cas des personnes qui ont un nombre d'heures suffisant pour être admissibles, la prestation peut être peu élevée parce qu'il peut y avoir des périodes où ces personnes étaient en disponibilité et n'ont eu aucune rémunération immédiatement avant de faire une demande de prestations.

L'emploi saisonnier, pour une période déterminée, contractuel et occasionnel sont autant de catégories qui sont assimilables au travail temporaire. Mais il y a des différences marquées dans ces types d'emploi. Les horaires irréguliers, comme ceux qui

existent dans le travail occasionnel sur appel, de même que dans les emplois alliant à la fois le travail indépendant et le travail temporaire, ou dont les heures de travail ne comportent pas de rémunération selon les règles de calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne, sont autant de facteurs qui peuvent réduire les prestations effectives bien en deçà du salaire hebdomadaire nominal.

Travail indépendant : l'augmentation du nombre de travailleuses et de travailleurs non assurés

Le travail indépendant n'est pas couvert par le régime de l'AE, même si une travailleuse sur 10 au Canada fait maintenant un travail indépendant. Autrement dit, 10 % des travailleuses sont exclues d'office du régime. Le nombre d'hommes effectuant un travail indépendant en 2004 était environ le double du nombre de femmes faisant un tel genre de travail. Toutefois, le travail indépendant pour les femmes a augmenté deux fois plus rapidement que pour les hommes depuis trois décennies. Les travailleuses indépendantes sont moins susceptibles que leurs homologues masculins d'exploiter une entreprise constituée en personne morale. La plupart des travailleuses à leur compte, de même que les hommes, n'ont pas d'employé rémunéré.

DISPARITÉ ENTRE LES SEXES EN CE QUI A TRAIT AU TEMPS EFFECTIF CONSACRÉ À UN EMPLOI RÉMUNÉRÉ

L'augmentation du nombre d'heures d'emploi rémunéré est l'explication la plus manifeste de la grande disparité croissante dans la couverture de l'AC et de l'AE en ce qui concerne les prestations de chômage entre les hommes et les femmes. Les femmes travaillent en moyenne moins d'heures par semaine que les hommes, même lorsque les unes et les autres sont employés à plein temps. Mais les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes d'être employées à temps partiel. Les écarts de couverture entre les femmes et les hommes peuvent aussi être attribués aux caractéristiques différentes de l'emploi pour les unes et les autres, concurremment avec l'augmentation de l'emploi temporaire et occasionnel mentionnée ci-dessus. Il faut aussi ajouter à cet ensemble de facteurs la croissance des nombreuses modalités de travail atypique et du travail indépendant, qui est encore exclu du régime de l'AE. Il existe une autre raison importante pour l'écart de couverture, et il s'agit bien sûr des responsabilités des femmes en ce qui concerne le soin des enfants et la famille, qui les empêchent d'occuper un emploi rémunéré.

Comme les femmes peuvent moins bénéficier de l'AE et qu'il y a un écart de plus en plus grand dans l'admissibilité aux prestations entre les femmes et les hommes, on peut se demander si les mesures relatives au temps de travail minimal servant à déterminer la participation à la population active sont appropriées, étant donné les modalités relatives aux heures de travail des femmes et de leurs responsabilités disproportionnées pour le soin des enfants et la famille.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les prestataires de l'ancien régime d'AC étaient tenus de travailler un certain nombre de semaines et au moins 15 heures par semaine. Le nombre d'heures exigées dans le nouveau régime est calculé selon le même nombre de semaines, mais à raison de 35 heures de travail par semaine. Le critère minimal de 20 semaines à 15 heures — l'équivalent de 300 heures — est devenu un critère minimal de 700 heures.

Moins du tiers des hommes occupant un emploi rémunéré ont travaillé moins de 35 heures par semaine en 2004. La plupart des hommes ont travaillé beaucoup plus que 35 heures. Beaucoup plus d'hommes que de femmes travaillent plus de 35 heures par semaine, et beaucoup travaillent jusqu'à 40 et même 50 heures par semaine. Près de trois quarts des hommes travaillent plus de 35 heures par semaine, mais seulement 49 % des femmes travaillent 35 heures ou plus. En outre, lorsque les femmes font des heures supplémentaires, elles en font moins en moyenne que les hommes. Par exemple, en 2004, les hommes qui ont fait des heures supplémentaires en ont fait plus de 13 heures de plus par semaine, tandis que les femmes en ont fait 10.

Selon les règles du régime d'AE, il n'y a pas de limite au nombre d'heures hebdomadaires travaillées qui peuvent être prises en compte dans le calcul de l'admissibilité aux prestations. C'est ainsi que les personnes qui peuvent faire des heures supplémentaires de façon régulière ont besoin de moins de semaines de travail pour avoir droit à des prestations d'AE. Les heures supplémentaires ont beaucoup augmenté la rémunération hebdomadaire moyenne d'une personne de sorte que ces prestations hebdomadaires d'AE seront plus élevées si elle touche des prestations. Mais les femmes sont beaucoup moins susceptibles de faire des heures supplémentaires en raison de leurs responsabilités familiales. Par exemple, en 2004, seulement 18 % des travailleuses, comparativement à 25 % des travailleurs, ont fait des heures supplémentaires. Les écarts dans le nombre d'heures supplémentaires travaillées expliquent également pourquoi les femmes bénéficient de moins de prestations d'AE et l'écart grandissant dans la couverture entre les hommes et les femmes.

Il est aussi important de signaler que beaucoup des personnes qui font des heures supplémentaires ne sont pas rémunérées pour ces heures. Les heures supplémentaires ont bien sûr un effet sur le montant des prestations d'AE si la travailleuse ou le travailleur perd son emploi. On peut avoir assez d'heures pour avoir droit à des prestations, mais le montant des prestations tient compte du fait qu'une partie de ces heures n'ont pas été rémunérées. Les femmes qui font des heures supplémentaires sont moins susceptibles que les hommes d'être payées pour ces heures. Seulement un tiers des femmes qui font des heures supplémentaires sont payées pour ces heures, tandis que plus de la moitié des hommes qui font des heures supplémentaires le sont.

DURÉE DES PÉRIODES DE CHÔMAGE

La plus grande partie de la réduction de la couverture de l'AE à la fois pour les femmes et pour les hommes s'explique du fait que des travailleuses et travailleurs en chômage ont épuisé leurs prestations des semaines ou des mois avant de trouver un autre emploi. Beaucoup de travailleuses et de travailleurs sans emploi sont longtemps en chômage, mais les femmes sont en chômage légèrement moins longtemps que les hommes. Pour l'ensemble de la main-d'œuvre, l'écart entre les femmes et les hommes n'a jamais été de beaucoup supérieur à un ou deux jours.

RESPONSABILITÉS FAMILIALES ET ADMISSIBILITÉ AUX PRESTATIONS

L'une des raisons principales de la disparité entre les sexes en ce qui concerne la couverture des femmes et des hommes tient au fait que le travail non rémunéré des femmes et les responsabilités familiales peuvent avoir un effet important sur le nombre d'heures qu'elles peuvent consacrer à un emploi rémunéré. Beaucoup de travailleuses occupent un emploi à temps partiel, parce qu'elles doivent aussi s'occuper de leurs enfants au foyer. Même lorsque les femmes sont employées à plein temps, elles travaillent souvent moins d'heures que les hommes, en raison de leurs responsabilités familiales. De même, les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de perdre des heures de travail, parce qu'elles doivent s'occuper des affaires de la famille, par exemple lorsqu'un enfant est malade.

Les femmes sont plus susceptibles que les hommes de s'absenter du travail en raison de maladie ou d'incapacité, mais on dit souvent que les femmes qui peuvent trouver difficile de demander un congé en raison de la maladie d'un enfant peuvent se déclarer malades afin de rester à la maison pour s'occuper de leur enfant sans provoquer la réaction négative de leur employeur ou être mal vues par lui. Il est toutefois impossible de connaître l'étendue de ce phénomène.

Les femmes sont aussi beaucoup plus susceptibles que les hommes de s'absenter du travail pour des motifs personnels ou familiaux. Lorsqu'une travailleuse ou un travailleur perd des heures de travail — qu'il s'agisse d'une semaine entière ou d'une partie de semaine — il y a des conséquences importantes sur l'admissibilité à l'AE et pour le calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne du prestataire afin de déterminer le montant hebdomadaire des prestations.

Caractéristiques du programme d'AE qui suscitent des préoccupations

UN CERTAIN NOMBRE de caractéristiques du programme d'AE suscitent des préoccupations dont il faut tenir compte.

L'EFFET DE LA DÉFINITION DE LA PARTICIPATION À LA POPULATION ACTIVE SUR LES FEMMES

La définition de « participation à la population active » a un effet disproportionné sur les femmes puisqu'elle compromet leur admissibilité à des prestations d'AE. En effet, il existe une ligne de démarcation importante parmi les personnes sans emploi pour ce qui est de l'admissibilité à des prestations, c'est-à-dire entre celles qui ont travaillé et celles qui n'ont pas travaillé dans la période précédant immédiatement leur demande de prestations. La personne sans emploi qui n'a pas travaillé dans la dernière année n'est pas admissible à des prestations.

Aux fins de l'admissibilité à l'AE, il est également important d'établir une distinction entre les personnes qui n'ont jamais travaillé et celles qui n'ont pas travaillé dans la dernière année. Il faut aussi tenir compte de la raison pour laquelle elles ne faisaient pas partie de la population active. En 2004 par exemple, 35 % des femmes n'avaient pas travaillé dans la dernière année et n'auraient pas satisfait au critère de la participation à la population active. Toutefois, même si elles peuvent avoir déjà oc-

Obstacles auxquels se heurtent les femmes dans le programme d'AE

Voici ce que nous ont dit des participantes dans nos groupes de discussion :

Le gouvernement doit s'attaquer aux obstacles que les femmes rencontrent à l'égard de ce programme. Le régime a été mis sur pied quand les hommes étaient les chefs de famille et étaient les seuls à travailler.

Le gouvernement doit régler tout ce qui touche l'admissibilité des travailleuses et des travailleurs à temps partiel, occasionnels et de quart. Il doit particulièrement s'occuper des femmes qui occupent ces types d'emploi.

cupé longtemps un emploi rémunéré, parce qu'elles ont travaillé longtemps au cours de leur vie adulte, elles n'ont pas occupé un emploi rémunéré dans les 52 semaines avant leur demande de prestations.

Par ailleurs, si elles n'ont jamais travaillé auparavant, elles peuvent être arrivées sur le marché du travail pour chercher un emploi, mais comme elles n'ont pas été capables d'en trouver un, elles pourraient ne pas avoir été admissibles à des prestations d'assurance-emploi. Bien que l'écart entre les hommes et les femmes qui n'ont pas travaillé dans la dernière année ou qui n'ont jamais travaillé s'est rétréci, l'explication de l'écart tient à l'augmentation croissante de la proportion d'hommes qui n'ont pas travaillé au cours de la dernière année.

CATÉGORIES DES SANS-EMPLOI

Il y a quatre grandes catégories de motifs pour lesquels les travailleuses et les travailleurs sont sans emploi. On peut avoir quitté son emploi volontairement et il s'agit alors d'une « départ volontaire »; on peut avoir perdu son emploi parce qu'on a été mis à pied ou que l'emploi a pris fin; on peut être dans la catégorie des personnes qui n'ont pas travaillé dans la dernière année; ou on peut être dans la catégorie des personnes qui n'ont jamais travaillé, c'est-à-dire qu'on est nouveau dans la population active.

Une personne sans emploi peut avoir droit ou non à des prestations selon la catégorie dont elle fait partie. Les personnes qui n'ont jamais travaillé ou qui n'ont pas travaillé dans la dernière année n'ont pas droit à des prestations. Celles qui quittent leur emploi ou qui perdent leur emploi sont beaucoup plus susceptibles d'être admissibles. Les disparités entre les sexes pour ce qui est du pourcentage des femmes et des hommes sans emploi dans chacune de ces catégories varient de relativement peu à beaucoup, mais les femmes dominent dans les trois catégories des personnes sans emploi qui risquent de n'être admissibles à aucune prestation ou qui ont une forte probabilité de ne pas être admissibles : celles qui quittent leur emploi, celles qui n'ont pas travaillé dans la dernière année et celles qui n'ont jamais travaillé.

Personnes qui ont perdu leur emploi

En 2004, 50 % des hommes, comparativement à 40 % des femmes, qui étaient du nombre des personnes sans emploi, avaient perdu leur emploi. Les personnes dans cette catégorie avaient une probabilité plus élevée d'être admissibles à des prestations d'AE.

Personnes qui quittent leur emploi ou départs volontaires

Un bon pourcentage des personnes qui quittent leur emploi n'ont pas droit à des prestations. Mais, selon un rapport de Statistique Canada en date de 1999 portant sur la couverture de l'AE, 84 % des personnes qui quittent volontairement leur emploi avaient payé des cotisations d'AE dans leur dernier emploi.

Les personnes qui quittent leur emploi avec justification ont droit à des prestations d'AE. Les justifications sont décrites dans la Loi sur l'AE : il s'agit de motifs liés à la santé et à la sécurité, du déménagement du conjoint qui trouve un emploi dans une autre localité, du harcèlement sexuel, etc. Si on quitte un emploi pour un motif non mentionné dans la loi ou dans la jurisprudence, il peut y avoir un effet sur l'admissibilité actuelle et future à des prestations d'AE. La personne qui quitte son emploi pour s'acquitter de responsabilités familiales n'est pas admissible sauf si elle a droit à des prestations de maternité ou parentales. Les personnes qui retournent aux études doivent suivre un programme de formation reconnu par l'AE. Le motif de loin le plus important pour lesquels à la fois les hommes et les femmes quittent leur emploi, c'est le retour aux études.

Les femmes sans emploi sont plus susceptibles que les hommes sans emploi d'avoir quitté leur emploi, mais il y a des écarts importants entre les femmes et les hommes en ce qui touche leur motif. Le motif de loin le plus important pour les femmes dans ce cas est le soin des enfants et les responsabilités familiales.

Personnes ne faisant pas partie de la population active mais à la recherche de travail

Beaucoup des personnes ne faisant pas partie de la population active aimeraient avoir un emploi rémunéré mais, pour diverses raisons, elles ont été incapables de travailler. Dans certains cas, c'est en raison d'une maladie; dans d'autres cas, elles allaient à l'école ou attendaient d'être rappelées au travail. Les responsabilités familiales expliquent en grande partie la disparité entre les sexes dans cette catégorie.

LA NORME VARIABLE D'ADMISSIBILITÉ

Si une personne sans emploi satisfait au critère de la participation à la population active qui consiste à avoir eu un emploi assurable dans les 12 mois qui ont précédé la période d'admissibilité courante, elle est réputée ne pas être une personne qui devient ou redevient membre de la population active. Elle est alors assujettie à la norme variable d'admissibilité (NVA), qui détermine le nombre d'heures qu'il lui faut pour

être admissible aux prestations ordinaires, selon un barème qui varie en fonction du taux de chômage régional. Il faut moins d'heures pour être admissible dans les régions de l'AE où le taux de chômage est supérieur à 13 %. Il faut plus d'heures pour être admissible dans les régions où le taux de chômage est inférieur à 6 %. Il faut avoir travaillé de 420 à 700 heures, selon le taux de chômage mensuel dans 58 régions.

L'utilisation de la NVA pour établir le nombre d'heures nécessaires à l'admissibilité est arbitraire et injuste. De plus, la NVA n'est pas transparente. La plupart des travailleuses et des travailleurs ne connaissent pas le nombre d'heures nécessaires.

L'UTILISATION DU TAUX DE CHÔMAGE POUR DÉTERMINER LA COUVERTURE ET LES PRESTATIONS

À titre d'explication de la disparité entre les sexes en ce qui a trait à la fois à la couverture et aux montants des prestations de l'AE, l'aspect qui a reçu le moins d'attention est celui de la définition du chômage et la façon dont cette définition et les mesures du chômage servent à déterminer l'admissibilité, la durée de la période de prestations et la prestation hebdomadaire.

Le taux de chômage est maintenant devenu le pivot du régime d'AE. Le taux de chômage dans chacune des 58 régions de l'AE sert à prescrire : le minimum d'heures de travail nécessaires pour être admissible aux prestations; la durée maximale de la période de prestations; et le dénominateur qui sert à établir la rémunération hebdomadaire moyenne des prestataires et à calculer le montant de leurs prestations hebdomadaires. Les travailleuses et les travailleurs qui demandent des prestations de maternité ou parentales, par exemple, ont droit à des montants moins élevés s'ils vivent dans une région où le taux de chômage est inférieur et à un montant plus élevé s'il est supérieur, et ce, malgré le fait qu'ils doivent quand même travailler 600 heures pour avoir droit à ces prestations peu importe où ils vivent et peu importe le taux de chômage dans cette région.

Mais le taux de chômage qui sert à déterminer la couverture et les prestations n'est pas sans discrimination sexuelle. Compte tenu du taux de chômage national officiel, il semblerait que le chômage est plus faible chez les femmes que chez les hommes. Toutefois, l'écart entre les femmes et les hommes est l'inverse lorsqu'on compare les taux de chômage non officiels. Si l'on tient compte des travailleuses découragées, de celles qui travaillent involontairement à temps partiel et de celles qui attendent d'être rappelées au travail, le taux de chômage des femmes était de 10,7 % en 2004, soit près de quatre points au-dessus de la mesure officielle de 6,8 % pour les femmes et un point de plus que le taux non officiel de 9,7 % pour les hommes.

La période d'attente de deux semaines

Elle cause des difficultés inutiles aux gens qui doivent payer leurs factures et se nourrir.

—Participante à un groupe de discussion

PERSONNES QUI DEVIENNENT ET REDEVIENNENT MEMBRES DE LA POPULATION ACTIVE

Les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, c'est-à-dire qui n'en ont jamais fait partie ou qui se sont absentes du travail pendant plus d'une année, doivent accumuler 910 heures de travail dans la période de 52 semaines avant d'être admissibles aux prestations d'emploi de l'AE. Cette règle touche particulièrement les femmes, qui sont plus susceptibles que les hommes de redevenir membres de la population active en raison de leurs responsabilités familiales. C'est une autre raison qui explique l'écart de la couverture entre les femmes et les hommes.

Selon une étude de RHDSC, l'augmentation du nombre de semaines ou d'heures nécessaires pour que ces travailleuses et travailleurs soient admissibles aux prestations a beaucoup réduit leur accès aux prestations, particulièrement pour les jeunes personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active et pour les mères qui retrouvent un travail rémunéré.

LE SUPPLÉMENT FAMILIAL

Pour les parents sans emploi qui ont un revenu familial net de 25 921 \$ au maximum, il existe un « supplément familial » selon lequel le taux des prestations est augmenté de 55 % à un maximum de 80 %. Pour l'exercice 2003–2004, le supplément hebdomadaire moyen pour les familles à faible revenu a été de 42 \$.

Ce sont les femmes surtout qui reçoivent le supplément familial. Au cours de 2003–2004, elles ont représenté les deux tiers des bénéficiaires de prestations ordinaires d'AE et 88 % de tous les bénéficiaires de prestations spéciales qui recevaient le supplément familial. Près de 15 % des femmes prestataires d'AE, comparativement à 4 % de tous les hommes, ont droit au supplément familial.

On pourrait alléguer que le volet du supplément familial du programme d'AE en fait davantage un programme de soutien du revenu qu'un programme de remplacement du revenu. Le supplément familial n'est pas fondé sur la rémunération courante des prestataires et seuls les prestataires qui ont touché des prestations pour enfants l'année précédente y sont admissibles. En outre, seules les personnes sans emploi qui satisfont aux exigences strictes d'admissibilité aux prestations ordinaires d'AE

ont droit au supplément familial. Paradoxalement, alors que 82 % des chômeuses qui quittent leur emploi le font pour des raisons familiales, elles n'ont pas droit à des prestations selon les règles actuelles.

Toutefois, la question du supplément familial pose des problèmes plus fondamentaux et théoriques. Il ne convient pas d'instituer une prestation fondée sur le revenu familial dans un programme visant à remplacer la perte temporaire de revenu d'un travail rémunéré. C'est la personne, et non pas la famille, qui participe à la population active rémunérée. Comme dans le cas des autres programmes fondés sur le critère du revenu familial, on suppose que tous les membres de la famille ont un accès égal au revenu familial. De plus en plus d'études contestent de telles hypothèses. La plupart des prestations de ce volet du programme sont versées à des femmes, mais leur droit aux prestations dépend de leur revenu familial. De ce fait, l'autonomie économique et l'égalité sociale des femmes s'en trouvent minées.

Beaucoup de femmes sans emploi à faible revenu ne touchent pas le supplément familial car elles ne peuvent satisfaire à la norme d'admissibilité aux prestations ordinaires d'AE ou elles ont épuisé leurs prestations avant de trouver un autre emploi. Nous avons calculé que les montants perdus en raison de l'inadmissibilité aux prestations ordinaires sont supérieurs à deux milliards de dollars ou à peu près six fois le total des prestations du supplément familial d'AE. Plus de 60 % de ces montants perdus sont le lot des travailleuses et des travailleurs à plus faible revenu qui auraient eu droit au supplément familial si ces personnes avaient pu être admissibles à l'AE selon les règles relatives à l'admissibilité.

LES CHÔMEUSES CHEFS DE FAMILLE

Le nombre de prestataires avec enfants qui touchent des prestations d'AE a diminué aussi depuis que les règles ont changé. La diminution du nombre de femmes prestataires d'AE avec enfants a été beaucoup plus prononcée que celle des hommes prestataires avec enfants. Il y a eu une diminution du nombre de femmes prestataires dans une proportion de 82 % chez les femmes qui se trouvent dans les deux quintiles de revenus les plus bas (moins de 12 000 \$), comparativement à une diminution de 41 % chez les hommes avec enfants qui ont demandé des prestations d'AE.

Il semblerait que les changements dans les règles de l'AE — notamment les restrictions rigoureuses appliquées depuis 1993 dans le cas des départs volontaires, les changements apportés aux limites des régions de l'AE et aux seuils qui ont haussé la NVA et diminué le nombre de semaines de prestations en 1994, et la réduction de la prestation hebdomadaire en raison des changements du taux des prestations et du dénominateur en 1996 — ont entraîné une redistribution des prestataires de l'AE avec enfants des groupes de revenus les plus bas aux groupes intermédiaires et supérieurs au cours des 17 dernières années. Ces changements dans la distribution sont aussi attribuables à l'évolution du marché du travail et de la main-d'œuvre. Toutefois, cer-

taines caractéristiques du programme d'AE ont été utiles aux femmes avec enfants, principalement les prestations de maternité et parentales. Avec l'adoption des prestations pour congé parental en 1990 et leur augmentation à 35 semaines en 1996, plus de femmes prestataires ont réussi à se sortir des groupes de revenu les plus bas.

FAIRE FACE AU CHÔMAGE

Comment les personnes sans emploi font-elles face au chômage si elles n'ont pas droit à des prestations d'AE? Selon les enquêtes faites par Statistique Canada, le tiers des personnes en chômage inadmissibles vivent avec des parents et comptent sur eux pour pourvoir à leurs besoins financiers courants. D'autres, dans une proportion de 23 %, vivent dans un ménage dont la source principale de revenu est l'aide sociale. Près de 19 % des personnes n'ayant pas droit à l'AE comptent sur le salaire de leur conjoint ou de leur partenaire de fait comme source principale de revenu pendant qu'elles sont en chômage.

À la question de savoir si le revenu du ménage leur avait permis de payer leurs dépenses courantes au cours du mois de la semaine de référence, les répondants ont indiqué que le revenu du ménage avait été suffisant dans les trois quarts des cas lorsque la source principale était le salaire d'un membre de la famille. Le revenu avait été insuffisant dans seulement la moitié des cas où la source principale de revenu était l'aide sociale, ou encore les épargnes et les placements.

PERTE DE L'ADMISSIBILITÉ AUX PRESTATIONS D'AE DANS LE CAS DES PERSONNES QUI ONT LE PLUS FAIBLE REVENU

Il n'y a pas de doute qu'un très grand nombre de personnes ne sont plus couvertes par le régime d'AC-AE et il existe des données démontrant que ce sont les plus faibles revenus, tant les femmes que les hommes, qui ne sont pas ainsi admissibles. Si la réduction est mesurée selon les quintiles de revenu, c'est-à-dire en divisant le nombre total de prestataires de l'AE en cinq groupes de revenu du plus bas au plus élevé — c'est dans les deux quintiles de revenu les plus bas, tant pour les femmes que pour les hommes, qu'elle a été la plus forte.

Le pourcentage des femmes dans le quintile le plus bas est passé de 25 % en 1986 à 13 % en 2003. Le pourcentage des hommes dans ce quintile est passé de 10 % en 1986 à 6 % en 2003. Le pourcentage des femmes prestataires dans le quintile du revenu moyen est passé de 28 % à 34 % pendant la même période. Le pourcentage des hommes dans ce quintile a augmenté de 29 % en 1986 à 32 % en 2003. Dans le quintile supérieur, le pourcentage des femmes est passé de 2 % à 4 %, et celui des hommes a augmenté de 13 % à 16 %. Il faut signaler toutefois que les personnes qui se trouvent dans le quintile de revenu supérieur ont habituellement un emploi permanent à plein

Les rapports avec le bureau de l'AE

Ces gens doivent s'adresser aux prestataires de manière plus compréhensible pour que la personne moyenne puisse comprendre le processus.

Vers qui se tourner quand on se voit refuser des prestations, disons de maladie? Qui nous défend? L'expérience a été un cauchemar.

—Des participants aux groupes de discussion

temps et qu'elles sont plus susceptibles d'avoir droit à des prestations lorsqu'elles sont en chômage. Selon notre calcul du rapport P/C (c.-à-d. le rapport entre le nombre de prestataires et le nombre de chômeuses et chômeurs), les femmes ont beaucoup plus perdu que les hommes en ce qui concerne les prestations ordinaires d'AE.

Étant donné les règles de l'AE qui excluent la plupart des femmes qui font un travail précaire, les femmes qui ont des emplois permanents à revenu élevé obtiennent la part du lion des prestations ordinaires et spéciales. Mais les gains obtenus par les femmes qui se trouvent dans les quintiles de revenu les plus élevés sont mineurs et ne compensent pas les pertes massives subies par les femmes qui se trouvent dans les groupes de revenu les plus bas.

Il faut signaler que le programme d'AE prévoit des dispositions particulières pour les cotisantes et les cotisants à très faible revenu qui sont peu susceptibles d'être admissibles à des prestations, c'est-à-dire que les personnes dont la rémunération a été inférieure à 2 000 \$ ont droit à un remboursement de leurs cotisations à l'AE quand elles produisent une déclaration de revenus. Selon l'Agence du revenu du Canada, en 2002, le gouvernement a remboursé plus de 15 millions de dollars de cotisations de l'AE à 656 870 personnes. Il n'y a pas de répartition selon le sexe, mais le montant élevé des remboursements indique à quel point il y a eu perte de prestations en raison de la norme d'admissibilité très exigeante.

Options de changement — Recommandations

LA LOI DE 1996 sur l'AE n'a pas seulement rendu beaucoup moins accessible l'admissibilité à des prestations en augmentant le temps de travail nécessaire pour être admissible à des prestations et en réduisant la durée de la période de prestations. La loi a apporté de nombreux autres changements qui ont tous eu un effet profond sur les femmes et qui sont généralement négatifs comparativement à l'effet sur les hommes, en raison surtout du fait que les nouvelles règles ne tiennent pas compte de la profonde transformation qui s'est opérée sur le marché du travail et dans la société depuis deux décennies.

Selon notre analyse des disparités entre les sexes en ce qui a trait au temps de travail, aux responsabilités familiales et à la rémunération, nous pensons que le changement le plus important des règles de l'AE qui pourrait être apporté afin d'éliminer la disparité dans la couverture entre les femmes et les hommes serait la redéfinition de la façon de mesurer la participation à la population active.

La méthode utilisée actuellement pour mesurer la participation à la population active en fonction des heures travaillées dans une courte période d'admissibilité d'une année est fondée sur un certain nombre de postulats et de normes au sujet du marché du travail et de la population active qui n'existe plus depuis des décennies. Outre l'expansion des prestations parentales, les réformes des prestations ordinaires n'ont pas été adaptées pour mettre fin à la lutte constante des travailleuses et des travailleurs afin qu'ils puissent concilier les exigences du travail rémunéré avec celles de la vie familiale et les besoins des enfants.

Dans le cas de la majorité des travailleuses et des travailleurs du groupe d'âge activité maximale, les deux parents dans la plupart des familles biparentales, de même que la majorité des parents seuls chefs de famille, font partie de la population active rémunérée. Le rôle des parents, tout comme l'éducation, est une activité qui s'étend sur de nombreuses années et qui a une incidence importante sur le temps de travail. Les responsabilités parentales, particulièrement à l'égard des jeunes enfants, vont bien au-delà de l'unique année prévue pour le soin des jeunes enfants selon les règles de l'AE qui mesurent la participation à la population active. Les responsabilités familiales ont un effet sur les heures que les parents, en particulier les mères, peuvent consacrer à un travail rémunéré et elles peuvent déterminer les interruptions du travail et les absences autorisées, autant de facteurs qui ont un effet sur l'admissibilité à des prestations d'AE quand on se retrouve sans emploi. La période d'admissibilité à l'AE et les règles reliées au départ volontaire sont insatisfaisantes et ne correspondent pas à la réalité de la famille ou du travail au XXI^e siècle.

La révolution dans le temps de travail et l'organisation du travail touchent l'ensemble des travailleuses et des travailleurs. En très grand nombre, les femmes, en particulier celles qui ont moins de 45 ans, qui ont des enfants et qui ont le double fardeau des responsabilités familiales et des exigences du travail rémunéré, sont beaucoup plus susceptibles de ne pas être admissibles aux prestations ordinaires. Beaucoup de femmes qui participent depuis longtemps à la population active risquent aussi de ne pas être admissibles aux prestations spéciales, comme les prestations de maternité, parentales et de soignante-soignant, selon les exigences actuelles de 600 heures de travail dans la période d'admissibilité de 12 mois.

L'anomalie des procédures actuelles pour mesurer en heures la période d'admissibilité à l'AE ressort de la multitude de statistiques sur les heures moyennes travaillées. Des études récentes montrent qu'il y a une instabilité considérable dans les heures de travail de millions de personnes, car elles peuvent travailler plus que la moyenne des heures pendant une année, et ensuite, pendant jusqu'à quatre ans, travailler moins que la moyenne. En outre, ces heures de travail variables ne sont pas le fait d'un choix, mais plutôt que les travailleuses et les travailleurs ne peuvent pas obtenir un emploi plus stable. Il n'est pas étonnant bien sûr que les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'exercer un travail atypique et d'occuper un emploi de moins bonne qualité.

Des études ont également établi que la proportion des travailleuses et des travailleurs qui font une semaine de travail normale — habituellement de 35 à 40 heures par semaine — a diminué au cours des deux derniers cycles économiques. Ces constatations remettent en question l'opportunité d'utiliser les heures travaillées dans la dernière période de 52 semaines pour calculer l'admissibilité aux prestations d'AE. Il faut signaler également que, si le cycle économique peut avoir un effet sur le nombre d'heures travaillées, il détermine également le taux de chômage. Autrement dit, lorsque le chômage est élevé parce que la conjoncture économique est difficile,

les travailleuses et les travailleurs sont moins susceptibles d'accumuler les heures nécessaires pour avoir droit à des prestations.

Les règles actuelles, qui sanctionnent sévèrement les travailleuses et les travailleurs qui quittent volontairement leur emploi, même si c'est pour s'occuper de la famille et des enfants ou pour retourner aux études, n'ont aucun sens, en particulier au XXI^e siècle, à l'heure où ces activités sont devenues si importantes pour notre progrès social et notre prospérité économique.

RECOMMANDATIONS

En février 2005, le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes a publié un rapport de son sous-comité sur les fonds d'assurance-emploi intitulé *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi*. Le Comité a recommandé 28 modifications du programme d'AE. Même si ces recommandations ne visaient pas nécessairement à corriger les injustices entre les sexes dans le programme, elle pourrait généralement servir à notre avis à éliminer l'effet négatif des modalités du programme sur les travailleuses dont nous avons parlé dans le présent rapport.

Nous nous sommes appuyés sur certaines recommandations du Comité pour formuler nos propres recommandations en vue d'éliminer les disparités entre les sexes dans le programme et de le ramener à son rôle premier, c'est-à-dire être un programme de remplacement du revenu pour les femmes et les hommes qui se retrouvent sans emploi ou qui subissent une interruption temporaire de leur rémunération pour d'autres motifs, comme la maladie, la grossesse, un congé parental ou un congé de soignante ou de soignant. Les programmes de formation offerts dans le cadre de la Loi sur l'AE doivent aussi tenir compte de la nécessité de la formation permanente et de l'apprentissage continu et ils doivent être accessibles à la fois aux femmes et aux hommes en toute objectivité.

NOS CONCLUSIONS

Selon notre analyse, nous avons conclu que des changements importants du programme sont nécessaires. Les voici :

- Apporter des mesures correctives relatives aux quatre raisons principales pour lesquelles plus de 60 % des sans-emploi ne touchent pas de prestations ordinaires d'AE et pour lesquelles, en grand nombre, les femmes qui ont des bébés et qui font partie ou ont fait partie de la population active durant

plusieurs années, à différents moments, ne sont pas admissibles aux prestations de maternité et parentales.

- Reconnaître, dans le concept de la norme d'admissibilité à l'AE et dans le calcul des prestations hebdomadaires, les différences très réelles qui existent entre les sexes et les groupes d'âge en matière de temps de travail et les exigences uniques des femmes qui ont la responsabilité de s'occuper des enfants et de la famille.
- Rendre les règles d'admissibilité et les montants des prestations justes et équitables pour les millions de travailleuses et de travailleurs, particulièrement les femmes, qui occupant des emplois atypiques (à temps partiel, temporaires, occasionnels, contractuels, saisonniers, cumulés et autonomes).
- Traiter, dans les règles relatives à l'admissibilité et aux prestations, l'éducation des adultes, l'acquisition de compétences ainsi que les responsabilités parentales et familiales comme faisant partie intégrante de la vie de travail et ce, pour tous les programmes d'AE.
- Adopter des mesures uniformes de temps de travail pour tous les programmes discrétionnaires de l'AE : chômage, congés de maternité et parentaux, temporaires, de maladie, de soignante ou de soignant et acquisition de compétences.
- Assurer la rémunération de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs indépendants (y compris les personnes qui exploitent leurs propres entreprises indépendantes) pour leur donner droit aux prestations spéciales ainsi qu'aux travailleuses et aux travailleurs indépendants qui sont des entrepreneurs dépendants pour que leur rémunération soit assurée et leur donne droit aux prestations ordinaires d'emploi.
- Augmenter le nombre des raisons acceptables pour les départs volontaires et éliminer les pénalités pour toute demande subséquente de prestations ordinaires.
- Prolonger la période d'admissibilité pour calculer le minimum de temps de travail et la rémunération jusqu'à la cinquième année précédente pour refléter l'instabilité croissante du temps de travail annuel de millions de travailleuses et de travailleurs et les exigences pluriannuelles des travailleuses et des travailleurs en matière de rôle parental, de responsabilités familiales et d'éducation des adultes.
- Élaborer des règles de temps de travail minimum et maximum pour l'admissibilité qui reposent sur les normes établies en matière de temps de travail (p. ex., en décourageant d'effectuer trop d'heures supplémentaires, des modalités de travail occasionnel inéquitables, etc.).

- Élaborer des règles qui ne violent ni ne diminuent les droits constitutionnels prévus par la Charte.
- Limiter le recours aux taux de chômage des régions de l'AE comme mesure pour prolonger la durée de la période de prestations quand le chômage régional est élevé; et mettre fin à l'utilisation des taux de chômage régionaux pour déterminer les exigences en matière de temps de travail minimum et pour prescrire le dénominateur utilisé pour établir la rémunération hebdomadaire moyenne dans le calcul des prestations hebdomadaires.
- Faire en sorte que toute la norme d'admissibilité et le montant des prestations soient entièrement clairs, transparents et bien connus chez l'ensemble des travailleuses et des travailleurs.

VOICI UN RÉSUMÉ DE NOS RECOMMANDATIONS :

- Nous proposons un système d'admissibilité à deux voies, selon lequel le temps minimum travaillé pour être admissible aux prestations serait de 360 heures au cours d'une période d'admissibilité de 12 mois avant une interruption de la rémunération ou de trois années d'emploi assurable qui équivalent à une moyenne de 360 heures par an au cours des cinq années précédentes. La norme d'admissibilité serait la même pour toutes les catégories de prestations : régulières, pour emploi partagé, de maternité, parentales, de maladie, de soignante ou de soignant et de formation.
- Nous proposons que l'élimination de la période d'attente de deux semaines soit étendue à tous les programmes de remplacement du revenu.
- Nous proposons aussi que le maximum de semaines d'admissibilité aux prestations d'emploi régulières soit séparé en deux paliers. Le premier palier serait relié aux semaines de travail dans la période de travail de 12 mois la plus récente. En vertu de ce palier, la ou le prestataire aurait droit à une semaine de prestations pour chaque tranche de 30 heures travaillées au cours des 12 derniers mois. Le deuxième palier consisterait en une prestation prolongée qui serait offerte aux prestataires dans les secteurs où les taux de chômage régionaux sont plus élevés, soit une semaine de prestations prolongée pour chaque demi-point de pourcentage du taux de chômage régional supérieur à 6 %.
- Nous proposons une augmentation de la durée maximale des prestations de maladie et de soignante ou de soignant — qui passerait dans un premier temps à 26 semaines, avec une possibilité de prolonger cette période selon les circonstances.

- Nous recommandons que le montant de la prestation hebdomadaire soit établi à 66 % de la rémunération hebdomadaire moyenne durant les 14 meilleures semaines de rémunération au cours des 12 derniers mois.
- Nous proposons que cette méthode de calcul des prestations pour les régions où le chômage est élevé, méthode qui est utilisée dans le projet pilote de 14 semaines, devienne une caractéristique permanente du programme d'AE pour toutes les régions et non pas seulement pour celles où le chômage est élevé. Le taux des prestations serait basé sur les 14 meilleures semaines de rémunération assurable au cours des 52 dernières semaines.
- Nous recommandons que le supplément familial soit éliminé du programme d'AE.
- La définition et les catégories de justifications pour le départ volontaire d'un employé devraient être élargies pour offrir une plus grande souplesse dans l'interprétation de ce qui constitue une justification. De plus, le fardeau de la preuve devrait passer des prestataires à la Commission.
- L'ensemble des travailleuses et des travailleurs indépendants devraient être admissibles aux prestations spéciales d'AE. Les travailleuses et les travailleurs indépendants qui ont des entreprises indépendantes verseraient les cotisations de l'employeur et des travailleuses et des travailleurs. Dans le cas des travailleuses et des travailleurs indépendants qui sont des « entrepreneurs dépendants » (personnes qui travaillent principalement ou entièrement pour un employeur et dont la rémunération dépend de cet employeur), nous proposons de les rendre admissibles aux prestations ordinaires de l'AE.
- Nous proposons que le gouvernement étudie la possibilité d'inclure tous les travailleuses et les travailleurs indépendants au programme des prestations ordinaires d'AE.
- Les travailleuses et les travailleurs indépendants devraient être admissibles aux prestations de maternité et parentales d'AE, comme le propose le programme d'assurance parentale du Québec et comme le recommande un comité parlementaire.
- Nous recommandons que le financement de la formation s'étende au-delà de l'apprentissage de manière à ce que les prestations ordinaires d'AE soient offertes pour toutes les formes de formation en milieu de travail. Cela devrait s'accompagner d'une exigence d'élaboration d'un plan de ressources humaines et de formation en milieu de travail, de normes de formation et professionnelles dans l'ensemble du Canada, de reconnaissance de l'apprentissage et de l'expérience acquis, d'un rôle important de l'éducation publique pour assurer l'accès, des normes élevées et la responsabilité ainsi que la participation des syndicats dans l'approbation du plan de formation et d'établissement des normes avec les employeurs, le secteur de l'éducation et le gouvernement.

- Nous proposons aussi une réduction des cotisations pour les employeurs qui offrent un congé d'étude payé ou une formation en milieu de travail équivalente à ce qu'offre l'assurance-formation de l'AE (semblable à la réduction des cotisations des employeurs et de leurs employées et employés qui ont une assurance privée qui complète la couverture de maternité, parentale et de maladie).
- Nous recommandons une plus grande transparence dans les rapports, particulièrement de la part des provinces, sur les résultats des Ententes sur le développement du marché du travail.
- Nous recommandons aussi une recherche plus approfondie sur les effets du transfert aux provinces de la formation prévue à la Partie II.
- L'analyse du programme d'AE dans les rapports annuels de contrôle et d'évaluation de l'AE devrait comprendre des renseignements sur l'admissibilité et l'inadmissibilité selon les sexes et les régions de l'AE.

