Les femmes et le programme d'assurance-emploi : l'incidence des règles actuelles sur l'admissibilité et le remplacement du revenu de chacun des sexes

Par

Monica Townson et Kevin Hayes

Monica Townson Associates Inc.

La recherche et la production de cette étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Le présent document présente les vues des auteures et ne reflète pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Mars 2007

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Townson, Monica, 1932-
Les femmes et le Programme d'assurance-emploi [ressource électronique] : l'incidence des règles actuelles sur l'admissibilité et le remplacement du revenu de chacun des sexes / Monica Townson et Kevin Hayes.

Monographie électronique en version PDF.
Mode d'accès: World Wide Web.
Publ. aussi en anglais sous le titre: Women and the Employment Insurance Program, the gender impact of current rules on eligibility and earnings replacement.
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-0-662-09410-4
No de cat.: SW21-158/2007F-PDF

1. Assurance-chômage – Politique gouvernementale – Canada.
2. Chômeuses, Services aux – Canada.
3. Marché du travail – Différences entre sexes – Canada.
4. Femmes – Travail – Canada.
5. Canada. Assurance-emploi.
6. Analyse différenciée selon les sexes – Canada.
I. Hayes, Kevin
II. Canada. Condition féminine Canada
III. Titre.

HD7096.C3T6814 2007 368.4'400820971 C2007-980130-7

Gestion du projet : Vesna Radulovic et Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition et de la traduction : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Traduction : Lexi-tech International

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : 613-995-7835
Télécopieur : 613-957-3359
ATME : 613-996-1322

RÉSUMÉ

La réforme des programmes sociaux qui a eu lieu en 1994 a fait de la réforme de l'assurance-chômage un élément central du *Programme : emploi et croissance* du gouvernement fédéral. Des changements ont été apportés, en 1996, quand on a remplacé l'appellation assurance-chômage (AC) par celle d'assurance-emploi (AE), mettant ainsi l'accent sur un changement du centre d'attention de la politique : on allait passer du remplacement du revenu à l'aide à la recherche d'emploi pour les sans-emploi. De plus, les différentes restrictions et pénalités qui ont été adoptées ont eu pour effet de réduire le pourcentage des sans-emploi qui allaient être admissibles aux prestations. Les prestations devaient désormais être basées sur la rémunération totale et sur les heures totales travaillées dans les 12 mois avant la demande, en commençant par le premier dollar et la première heure. En vertu du programme précédent, les personnes qui travaillaient moins de 15 heures par semaine avec un seul employeur n'étaient pas assurées ou pas entièrement assurées. Le nouveau régime fondé sur les heures a élargi le fossé entre les sexes dans la couverture de la population par le régime d'AE, en grande partie parce que les heures moyennes travaillées par les femmes, même quand elles travaillent à temps plein, sont moins nombreuses que celles des hommes. De plus, le nouveau système ne tient pas compte des responsabilités familiales que la plupart des femmes au travail doivent assumer. Alors que les travailleuses doivent désormais cotiser au programme dès leur premier dollar de rémunération, celles qui travaillent à temps partiel ou dans d'autres types d'emplois atypiques pour de faibles salaires peuvent ne pas avoir assez d'heures pour être admissibles aux prestations. Il en découle que les cotisations des travailleuses à faible revenu représentent un transfert aux autres travailleuses et travailleurs à revenu plus élevé — plus souvent des hommes — qui reçoivent des prestations. En effet, toutes ces travailleuses doivent désormais cotiser à l'AE à compter du premier dollar de leur rémunération, mais seule une minorité peut être admissible aux prestations au moment de la perte d'un emploi. L'élimination de la disparité entre les sexes dans la couverture de la population par le régime d'AE exigera des changements aux règles d'admissibilité. Celles-ci devront reconnaître les responsabilités familiales permanentes des femmes et les modèles différents de travail salarié. En outre, les travailleuses et les travailleurs indépendants doivent être intégrés au programme et l'accès aux programmes de formation dans le cadre de l'AE doit être amélioré. Le calcul des montants des prestations doit être simplifié et le programme doit devenir plus transparent.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX iv

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS vii

PRÉFACE viii

REMERCIEMENTS ix

LES AUTEURS x

RÉSUMÉ xi

1. L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME D'ASSURANCE-EMPLOI 1
   Les femmes et le programme d'AE 2
   Prestations limitées pour les femmes mariées 3
   Restrictions en matière de prestations de maternité 4
   Modèles de travail des femmes 4
   Études antérieures sur les femmes et l'assurance-chômage 5
   La *Loi sur l'assurance-chômage* de 1971 6
   Les années 1970 et 1980 7
   Les années 1990 8
   Remarque sur la méthodologie 11

2. LA RÉFORME DES PROGRAMMES SOCIAUX 14
   Caractéristiques principales du programme d'AC au moment de la réforme des programmes sociaux.. 15
   La *Loi sur l'assurance-emploi* (projet de loi C-12) de 1996 17

3. L'INCIDENCE DU NOUVEAU PROGRAMME SUR LES FEMMES 22
   Disparité entre les sexes dans la couverture de l'AC-AE en matière de prestations de chômage 23
   Raisons pour lesquelles les sans-emploi ne recevaient pas les prestations 24
   La couverture varie selon l'âge 27
   Disparité entre les sexes dans les provinces 28
   La disparité entre les sexes varie grandement d'une ville à l'autre 29
   L'emploi assurable et la population ciblée 31
   Disparité entre les sexes sur le plan de la rémunération 34
   Disparité entre les sexes sur le plan des montants des prestations 35
   Méthode de calcul du montant des prestations hebdomadaires 35
   Exemples de la façon dont les prestations sont calculées 37
   Exceptions à la règle du dénominateur 38
   Prestations de maternité, parentales, de maladie et de soignante ou de soignant 38
   L'effet de l'exigence des 600 heures 39

Admissibilité aux prestations de maternité et parentales en vertu du nouveau programme 41
Mères de nouveaux-nés qui touchent des prestations de maternité et parentales 42
Admissibilité aux prestations ordinaires.....45
Normes d'admissibilité à l'AC-AE, de 1971 à aujourd'hui 47
Principales normes d'admissibilité à l'AC-AE.....47
Le supplément familial 49
Les femmes et la formation professionnelle de l'AE 50
Prestations d'emploi.....52
Mesures de soutien.....53

4. CHANGEMENTS APPORTÉS À L'AE EN RELATION AVEC LES DÉVELOPPEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL…….....54
Emploi et chômage 54
Permanence des emplois 56
Travail à temps partiel et autres formes d'emplois atypiques.....57
Différences en matière d'heures de travail, selon le sexe 58
Réaménagement des horaires de travail.....61
Femmes avec enfants 62
L'interaction des changements apportés à l'AE et des développements sur le marché du travail 62
L'augmentation des modalités d'emploi atypiques 64
Heures supplémentaires récompensées en vertu du régime d'AE basé sur les heures 69
Effet des modalités de travail atypiques sur les heures travaillées 71
Ancienneté d'emploi des femmes et des hommes qui occupent des emplois à temps plein et à temps partiel 77
Durée des épisodes de chômage 78
Responsabilités familiales et admissibilité à l'AC-AE.....79
Heures de travail et responsabilités familiales.....79

5. CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME D'AE ACTUEL QUI SOULÈVENT DES PRÉOCCUPATIONS 82
Effet de la définition de la participation à la population active sur les femmes 82
Catégories des sans-emploi.....83
Personnes qui quittent leur emploi ou départs volontaires 85
Absence de la population active, mais en recherche d'emploi 86
La norme variable d'admissibilité 87
Le recours au taux de chômage pour déterminer la couverture et les prestations 89
Répercussions différentes sur les sexes du taux de chômage officiel.....90
Personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active 91
Chômeuses chefs de famille et supplément familial.....93
Faire face au chômage 95
Perte d'accès aux prestations d'AE subie par les personnes qui ont le plus faible revenu 97
Transparence du programme : rapports des groupes de discussion.....99

6. CONCLUSIONS ET OPTIONS DE CHANGEMENT 104

Mesurer la participation à la population active.....105
Apprentissage permanent et nouvelles règles de l'AE 106
Concilier le travail rémunéré et les responsabilités familiales 107
Instabilité des heures de travail.....108
Quitter un emploi volontairement.....109
Recommandations.....110
L'orientation de nos recommandations 111
Résumé des recommandations.....120

ANNEXE : TABLEAUX 123

BIBLIOGRAPHIE.....134

NOTES 139

LISTE DES TABLEAUX

1. Changements dans le taux de remplacement des prestations d'AE 10
2. Heures hebdomadaires moyennes travaillées 23
3. Raisons pour lesquelles les sans-emploi ne touchent pas les prestations d'AE.....26
4. Activité avant le chômage, 2004.....27
5. Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AE 28
6. Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE en Ontario 29
7. Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE dans les plus grandes villes du Canada 29
8. Disparité entre les sexes dans la couverture par le régime d'AE.....31
9. Répartition des sans-emploi selon les RMR et les régions autres que les RMR, 2004 31
10. Disparité de la rémunération hebdomadaire selon les sexes, 2004.....34
11. Rémunération hebdomadaire des bénéficiaires qui touchent des prestations ordinaires d'AE, 2004 35
12. Dénominateur prescrit pour établir la moyenne de la rémunération hebdomadaire .36
13. Prestations hebdomadaires moyennes d'AE, Canada, 2003-2004.....36
14. Admissibilité des mères aux prestations de maternité et parentales, Canada, 2000-2003 44
15. Femmes qui ont des modalités de travail atypiques, Canada, 1997 et 2004.....65
16. Moyenne des heures hebdomadaires travaillées, selon l'âge.....68
17. Femmes et hommes qui travaillent plus et moins de 35 heures par semaine, Canada, 2004 68
18. Travailler de nombreuses heures hebdomadaires 69
19. Heures supplémentaires travaillées par les employées et les employés de 15 ans et plus, 2004…….....70
20. Heures supplémentaires hebdomadaires moyennes, 2004.....70
21. Pourcentage des travailleuses et des travailleurs rémunérés et non rémunérés pour leurs heures supplémentaires 71
22. Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent à temps partiel, selon l'âge71
23. Raisons du travail à temps partiel, selon l'âge, Canada, 2004.....72
24. Croissance du cumul d'emplois 73
25. Personnes qui cumulent les emplois, selon le groupe d'âge, Canada, 1995 et 2004 74
26. Types d'emplois temporaires, 2004 74
27. Emplois permanents et temporaires occupés par les femmes et les hommes, 2004 .75
28. Croissance des différents types d'emplois temporaires, Canada, 1997 et 2004 75
29. Travail indépendant en 2004.....76
30. Croissance du travail indépendant, 1976 à 2004 (changement du pourcentage annuel moyen)……. 76
31. Ancienneté d'emploi des femmes et des hommes qui occupent des emplois à temps plein et à temps partiel, mois travaillés moyens…… 77
32 Durée de l'ancienneté d'emploi, selon le groupe d'âge, tous les types d'emplois ...78
33. Moyenne des semaines en chômage 78
34. Durée des épisodes de chômage 79

35. Jours de travail perdus par les travailleuses et les travailleurs de 25 à 44 ans 80
36. Moyenne annuelle des jours de travail perdus par les travailleuses et les travailleurs de tous les âges, selon les raisons 80
37. Temps d'absentéisme pour des raisons personnelles et familiales 81
38. Sans-emploi qui n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois ou qui n'ont jamais travaillé…….. 83
39. Catégories de sans-emploi basées sur l'année précédente.....84
40. Raisons du chômage, 2004 85
41. Personnes qui ont quitté leur emploi, selon la raison du départ, en 2004 (total : sans-emploi et hors de la population active)…….....86
42. Raisons de ne pas être dans la population active mais de vouloir travailler, 2004...87
43. Heures de travail exigées selon le taux de chômage dans la région de l'AE.....88
44. Taux de chômage officiels.....90
45. Taux de chômage officiels et non officiels.....91
46. Nombre de chômeuses chefs de famille……. 93
47. Nombre de chômeuses chefs de famille avec enfants de moins de 16 ans.....93
48. Pourcentage des prestataires d'AC-AE avec enfants, selon le quintile de revenu du marché…….....95
49. Sources principales de revenu des sans-emploi qui ne sont pas admissibles à l'AE, Canada, 1998……96
50. Nombre de prestataires d'AC-AE avec et sans enfants, selon le sexe et le quintile de revenu, Canada…… 98

Tableaux en annexe

A1 Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE, Canada.....123
A2 Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE, provinces ..124
A3 Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE, villes 125
A4 Nombre de prestataires d'AC-AE avec enfants de moins de 18 ans, selon le type de demande 126
A5 Nombre de prestataires d'AC-AE avec enfants, selon la situation de famille.....126
A6 Revenu du marché moyen des prestataires d'AC-AE avec enfants 127
A7 Prestations moyennes des prestataires d'AC-AE avec enfants.....127
A8 Prestations totales moyennes d'AC-AE selon le sexe des prestataires et l'âge de leur plus jeune enfant 127
A9 Montant moyen de la prestation fiscale pour enfant ou du crédit fiscal pour enfant touché par les prestataires d'AC - AE 128
A10 Nombre de prestataires d'AC-AE selon l'âge des prestataires qui touchent la prestation fiscale pour enfant ou le crédit fiscal pour enfant.....128
A11 Nombre de femmes prestataires d'AC-AE supérieur et inférieur au seuil de la Mesure de faible revenu de Statistique Canada, selon l'âge du plus jeune enfant de moins de 12 mois et des enfants de 1 à 17 ans ……128
A12 Nombre de prestataires d'AC-AE avec et sans enfants 129
A13 Grille des taux de chômage régionaux mensuels qui déterminent le nombre d'heures nécessaires pour être admissible et le nombre maximal de semaines de prestations que les prestataires ont le droit de toucher……..130

A14 Raisons pour lesquelles on ne peut toucher de prestations d'AE durant la grossesse ou après la naissance ou l'adoption d'un enfant, Canada, 2000-2003……131
A15 Heures hebdomadaires et annuelles moyennes travaillées par les femmes en âge de procréer qui ont des emplois atypiques, Canada, 1999-2003…….132
A16 Semaines de travail exigées en fonction des heures hebdomadaires moyennes dans les différents types d'emplois atypiques pour répondre à l'exigence des 600 heures, selon le groupe d'âge et le sexe, Canada, 1999-2003 ……..133

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AC	assurance-chômage
AE	assurance-emploi
CAEC	Commission de l'assurance-emploi du Canada
CTC	Congrès du travail du Canada
DEREMPA	personne qui devient ou redevient membre de la population active
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
DSC	Développement social Canada
EDMT	Entente sur le développement du marché du travail
EDRHA	Entente sur le développement des ressources humaines autochtones
EDTR	Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
MRA	maximum de la rémunération assurable
NVA	norme variable d'admissibilité
PEMS	Prestations d'emploi et mesures de soutien
P/C	prestataires/chômeuses-chômeurs (rapport)
RHDSC	Ressources humaines et Développement social Canada
RMR	région métropolitaine de recensement
RPC	Régime de pensions du Canada
RRQ	Régime de rentes du Québec
SAE	Services d'aide à l'emploi
SDRHA	Stratégie de développement des ressources humaines autochtones
SNP	Service national de placement

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques. C'est pourquoi, en 1996, Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre à des personnes, à des groupes, à des décideurs et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme, ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été préparé dans la foulée d'un projet soumis dans le cadre d'un appel de propositions lancé en septembre 2004, intitulé *Réforme de la sécurité sociale : dix ans après.* Les projets de recherche qui ont été financés par Condition féminine Canada sur ce thème examinent des questions telles que : l'intégration des femmes marginalisées dans les discussions sur les politiques relatives au Transfert canadien en matière de programmes sociaux; les répercussions différentielles sur les sexes des règles de l'assurance-emploi sur l'admissibilité et le remplacement de la rémunération; les répercussions différentielles sur les femmes du régime de politiques sociales du Canada au cours de la dernière décennie; le traitement des mères monoparentales dans les nouveaux régimes d'employabilité; et le lien entre la disponibilité et le bien-fondé des programmes sociaux et des droits de la personne appliqués aux femmes.

Une liste complète des projets de recherche qui ont été financés dans le cadre de cet appel de propositions apparaît à la fin du présent rapport.

Nous remercions l'ensemble des chercheuses et des chercheurs pour leur contribution au débat sur la politique publique.

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons exprimer nos remerciements aux personnes qui nous ont fourni une aide et un soutien très précieux dans la production de ce rapport. Nous remercions Jacquie Chic, Gord Falconer, Darla Leard, Winnie Ng, Consuelo Rubio, Judy Ryan et Dave Winter, qui ont aidé à organiser et à tenir les groupes de discussion; Marica Almey, Miles Corak, Gilles Groleau, Hélène Lavoie, Jacques Ouellet et Paul McPhie, de Statistique Canada, qui nous ont fourni des données; Barb Byers et Penni Richmond, du Congrès du travail du Canada, qui, en plus d'établir des communications pour nous, ont été une source permanente d'encouragement et de soutien; Laurell Ritchie et Richard Shillington pour leur intérêt et leur aide. Nous sommes aussi redevables à Zeynep Karman et à Jo Anne de Lepper, de Condition féminine Canada, qui ont fait preuve de compréhension et nous ont soutenus à mesure que le travail progressait. Toute responsabilité pour les opinions exprimées dans le présent rapport ainsi que pour les erreurs ou les omissions, le cas échéant, nous incomberait en propre.

LES AUTEURS

Monica Townson est une consultante indépendante en économie qui travaille dans le domaine de la politique sociale. Elle est l'auteure de six livres et de plusieurs études et rapports sur les pensions, les programmes de sécurité du revenu et la situation économique des femmes. Elle a été présidente de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario et consultante auprès de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe au regard du rôle économique des femmes.

Kevin Hayes est un consultant qui a déjà été économiste principal du Congrès du travail du Canada où il a eu la responsabilité de la recherche sur les politiques et des interventions législatives en matière d'assurance-chômage, de formation en milieu de travail, de changement technologique, d'immigration et de transports. Il a aussi été responsable du Comité de la formation et de la technologie, du Comité de l'assurance-chômage et du Comité des transports du CTC.

RÉSUMÉ

La Réforme de la sécurité sociale qui a été effectuée par le nouveau gouvernement libéral, à l'automne de 1994, a été l'élément déclencheur de changements importants dans le Programme d'assurance-chômage. Avec l'entrée en vigueur de *Loi sur l'assurance-emploi*, en 1996, l'assurance-chômage (AC) est devenue l'assurance-emploi (AE), ce qui soulignait un changement du centre d'intérêt de la politique : celui-ci passait du soutien temporaire au revenu pour les personnes dont la rémunération était interrompue par un licenciement ou une perte d'emploi à des programmes qui devaient aider les sans-emploi à se trouver du travail. Comme le gouvernement l'envisageait, ce changement visait à assurer la prestation d'un programme d'AC mieux ciblé pour aider l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens à avoir un emploi rémunéré.

Dix ans après les changements qui ont été suscités par la Réforme de la sécurité sociale, il est clair que les femmes ont été sérieusement désavantagées par les nouvelles règles de l'AE. En 2004, seulement 32 % des chômeuses, contre 40 % des chômeurs, étaient admissibles aux prestations d'AE au moment de perdre leur emploi. On appelle parfois ce calcul le rapport prestataires/chômeuses-chômeurs ou rapport P/C. Il s'agit d'une mesure du nombre réel de prestataires d'AE divisé par le nombre total des sans-emploi, y compris celles et ceux qui ne peuvent pas être admissibles aux prestations.

Avant 1997, l'admissibilité aux prestations de chômage se fondait sur le nombre de semaines de travail accumulées par les employées et les employés durant une certaine période avant de présenter une demande. Seules les semaines de plus de 15 heures de travail ou dont la rémunération était de 163 $ étaient comptées. En vertu du nouveau programme d'AE, les prestations devaient être basées sur la rémunération totale et sur les heures travaillées totales au cours des 12 mois qui précéderaient la demande, en commençant par le premier dollar et la première heure. En théorie, les changements auraient dû profiter aux travailleuses, plusieurs d'entre elles ayant des modalités d'emploi atypiques, comme des emplois à temps partiel, occasionnels, temporaires et contractuels, et cumulant les emplois chez différents employeurs. En vertu des nouvelles règles, toutes les heures travaillées et toute la rémunération provenant de tous les emplois devaient compter. (Il faut remarquer que les travailleuses et les travailleurs indépendants, qui constituent une part importante des personnes qui ont des modalités d'emploi atypiques, ne bénéficient pas de la couverture par le programme d'AE.)

Toutefois, le nombre d'heures nécessaires pour qu'une personne soit admissible aux prestations a été établi de manière à ce qu'un nombre restreint de travailleuses et de travailleurs à temps partiel puissent être admissibles. Selon le taux de chômage dans leur région, les travailleuses et les travailleurs qui avaient un emploi régulier devaient avoir un minimum de 420 à 700 heures de travail au cours de la période précédente de 12 mois pour être admissibles aux prestations. Presque partout au pays, cela signifiait un minimum de 560 heures, contre les 240 heures en vertu du programme précédent. Les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active devaient avoir accumulé 910 heures de travail pour être admissibles, contre les 300 heures nécessaires en vertu de l'ancien régime. (Dans le cadre d'un projet pilote, mis en oeuvre en février 2005, cette exigence a été réduite à 840 heures dans les secteurs où le

chômage était élevé.) Les prestataires qui demandaient des prestations spéciales, comme les prestations de maternité, parentales et de maladie, devaient avoir accumulé 700 heures de travail au cours de la période précédente de 52 semaines — nombre qui a été réduit, plus tard, à 600 heures.

À la suite des changements apportés au cours de l'exercice 1996-1997, la couverture des sans-emploi offerte par le régime d'AE a chuté radicalement et une importante disparité entre les femmes et les hommes est apparue, avec des répercussions sérieuses pour les travailleuses. Les heures de travail hebdomadaires moyennes des femmes sont généralement beaucoup moins nombreuses que celles des hommes, même quand les unes et les autres travaillent « à temps plein ». De plus, la prédominance des femmes parmi les personnes qui ont des modalités d'emploi atypiques signifie qu'elles sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de connaître l'instabilité des heures travaillées sur de longues périodes. Aussi, le travail non rémunéré et les responsabilités familiales des femmes ont été pénalisés en vertu des nouvelles règles. En effet, celles-ci exigeaient que les travailleuses et les travailleurs démontrent leur « participation au marché du travail » au cours de la période immédiatement antérieure à la période de 52 semaines d'admissibilité.

Alors que les femmes doivent désormais cotiser au programme à partir du premier dollar de leur rémunération, la probabilité qu'elles soient en mesure de toucher des prestations si elles deviennent chômeuses est beaucoup moins grande que celle des hommes. En effet, les cotisations des travailleuses à l'AE servent à subventionner les prestations d'autres travailleuses et travailleurs pour qu'il soit plus facile d'être admissibles en vertu des nouvelles règles. Le programme d'AE comporte des dispositions particulières pour les cotisantes et les cotisants dont les revenus sont très bas et qui ne sont vraisemblablement pas admissibles aux prestations. En effet, les personnes dont les revenus sont inférieurs à 2 000 $ ont droit à un remboursement de leurs cotisations à l'AE quand elles produisent leurs déclarations de revenus. Selon l'Agence du revenu du Canada, en 2002, le gouvernement a remboursé plus de 15 millions de dollars de cotisations à l'AE à 656 870 personnes. Bien qu'aucune répartition selon les sexes ne soit disponible, le montant considérable du remboursement souligne la perte de prestations en raison de la norme d'admissibilité très exigeante.

De plus, en vertu du nouveau programme, les prestations ont été coupées. La prestation hebdomadaire maximale a été gelée à 413 $ jusqu'à ce jour; et la méthode de calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne a été changée radicalement en prescrivant un dénominateur basé sur le taux de chômage dans la région de l'AE. La formule du dénominateur comprend les semaines durant lesquelles les prestataires n'ont pas travaillé et n'ont reçu aucune rémunération. Il en découle que même les prestataires qui ont accumulé assez d'heures pour être admissibles peuvent trouver que le montant de la prestation est bas, au point d'être insignifiant. Une prestataire qui a participé à un de nos groupes de discussion avait travaillé suffisamment d'heures pour être admissible aux prestations, mais n'avait reçu que 3 $ par semaine, car elle travaillait sur demande avant de perdre son emploi et ses prestations étaient basées sur les semaines durant lesquelles elle n'avait eu qu'une faible rémunération, sinon aucune.

De plus, le programme manque de transparence. Les calculs des prestations sont complexes

et obscurs. Les travailleuses et les travailleurs ne sont généralement pas au courant des procédures administratives et de leur droit de porter les décisions en appel. Presque aucune participante à nos groupes de discussion ne comprenait comment le programme fonctionnait ni à quelles prestations elle avait droit en cas de perte d'emploi.

Les commentaires que nous avons reçus de nos quatre groupes de discussion ont signalé les préoccupations que plusieurs femmes ont au sujet du programme et nous ont donné des exemples concrets des effets des diverses règles sur les travailleuses. Là où cela semblait pertinent, nous avons utilisé ces exemples pour compléter notre analyse des données. Les commentaires des groupes de discussion ont aussi servi à concevoir nos recommandations en vue de réformer le programme.

Nos recommandations visent à corriger l'écart entre les sexes inhérant au programme et à faire en sorte que celui-ci retrouve son rôle premier : être un programme de remplacement du revenu pour les femmes et les hommes qui se retrouvent au chômage ou subissent une interruption temporaire de leur rémunération pour d'autres raisons, comme la maladie, la grossesse, le congé parental et les soins prodigués avec compassion. Les règles du programme ne doivent pas pénaliser les femmes, qui doivent concilier le travail salarié et les responsabilités familiales. Les programmes de formation offerts en vertu de la loi sur l'AE doivent aussi reconnaître le besoin de formation permanente et d'apprentissage continu et être accessibles tant aux femmes qu'aux hommes, sans disparité. La transparence du programme doit être rehaussée.

Nos recommandations principales sont les suivantes.

- Un système d'admissibilité à deux voies selon lequel le minimum de temps 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* 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 : ordinaires, pour travail partagé, de maternité, parentales, de maladie, de soignante ou de soignant, de formation.

- Éliminer la période d'attente de deux semaines pour tous les types de prestations d'AE. En vertu du régime actuel, les bénéficiaires de tous les types de prestations ne reçoivent pas de prestations pour les deux premières semaines, ce qui réduit en fait le taux de remplacement de leurs prestations totales d'AE et les place bien en dessous du taux de 55 % prescrit par le programme.

- Le maximum de semaines d'admissibilité aux prestations d'emploi régulières devrait être séparé en deux paliers. En vertu du premier palier, les prestataires auraient 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 prolongées pour chaque demi-point de pourcentage du taux de chômage régional supérieur à 6 %.

- La durée maximale des prestations de maladie et des prestations de soignante ou de soignant devrait être prolongée et passer des 15 semaines et six semaines actuelles, respectivement, à 26 semaines de base pour les deux types de prestations, avec une possibilité de prolonger cette période selon les circonstances.

- Le montant de la prestation hebdomadaire devrait être relevé et passer à 66 % de la rémunération hebdomadaire moyenne durant les 14 meilleures semaines de rémunération au cours des 12 derniers mois. Cela correspond au projet pilote actuel de l'AE en vertu duquel les prestataires des secteurs où le chômage est élevé peuvent toucher des prestations basées sur leurs meilleures 14 semaines de rémunération au cours de la période de 52 semaines qui a précédé leur demande.

- Le calcul de la rémunération moyenne à l'aide d'un dénominateur relié au taux de chômage régional devrait être aboli.

- L'ensemble des travailleuses et des travailleurs indépendants devraient être admissibles aux prestations spéciales d'AE. Les travailleuses et les travailleurs indépendants qui sont des « entrepreneurs dépendants » (dépendant principalement de la rémunération qui provient d'un employeur) devraient être admissibles aux prestations ordinaires d'AE.

- Le financement que l'assurance-emploi accorde à la formation devrait s'étendre 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. Les femmes devraient se voir garantir l'accès égal aux programmes de formation, sans discrimination.

- La définition et les catégories des justifications pour le départ volontaire d'un emploi devraient être élargies pour offrir une plus grande souplesse dans l'interprétation de ce qui constitue une justification.

1 — L'ÉVOLUTION DU PROGRAMME D'ASSURANCE-EMPLOI

L'assurance-emploi (AE) est un programme de remplacement de la rémunération pour les travailleuses et les travailleurs qui ont perdu leur emploi et pour celles et ceux qui doivent se retirer temporairement du travail rémunéré en raison de maladie ou pour prendre un congé de maternité ou parental ou un congé temporaire à titre de soignantes ou de soignants. Pour les travailleuses, ce programme est particulièrement important, car, en plus d'offrir un revenu de remplacement aux femmes sans emploi, il réduit la pénalité financière qui leur est imposée quand elles doivent interrompre leur travail rémunéré pour une certaine durée en raison d'une grossesse, de la garde d'enfants ou d'autres activités reliées à leur rôle de pourvoyeuses de soins.

Depuis près de 70 ans, le Canada a un programme national de soutien financier aux sans-emploi. Des changements importants ont été apportés au programme durant cette période, alors que les décisionnaires tentaient de suivre le rythme des conditions socio-économiques changeantes et des développements sur le marché du travail. Bien que le programme ait été conçu, à l'origine, uniquement pour remplacer le revenu perdu durant une période de chômage, des changements importants ont été apportés, en 1971, quand les prestations ont aussi été offertes aux personnes dont la rémunération était interrompue en raison d'une maladie ou d'une grossesse. La Réforme de la sécurité sociale de 1994 a proposé d'autres changements importants en vertu de la *Loi sur l'assurance emploi* de décembre 1995 (projet de loi C-12).

Dans un jugement récent, la Cour suprême du Canada a résumé les quatre caractéristiques essentielles d'un programme d'assurance-emploi public.

- Il s'agit d'un programme public d'assurance fondé sur la notion de risque social
- visant à préserver la sécurité économique des travailleurs et le rattachement au marché du travail
- par le versement d'indemnités temporaires de remplacement du revenu
- en cas d'interruption d'emploi (Cour suprême du Canada 2005, 21).

Avant que le premier programme d'assurance-chômage (AC) soit établi, en 1940, par le gouvernement dirigé par William Lyon Mackenzie King, il a été nécessaire d'établir la compétence fédérale en obtenant l'accord des provinces et de modifier la constitution. Auparavant, plusieurs études avaient été effectuées sur la question de l'assurance-chômage et il y avait même eu une tentative, en 1935, de déposer une loi sur l'assurance-emploi et l'assurance sociale. Cependant, il avait été décidé que la loi outrepassait la compétence du gouvernement fédéral.

Durant les premières années du XXe siècle, la politique canadienne reflétait toujours la conviction que l'obtention et la conservation d'un emploi ainsi que le fait de se procurer le nécessaire à la vie courante étaient largement une responsabilité personnelle. Elle reflétait aussi le postulat général que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* n'accordait le

pouvoir d'instaurer des programmes sociaux qu'aux seuls gouvernements provinciaux. Cependant, la grande dépression des années 1930 a de toute évidence eu un effet salutaire sur les attitudes des Canadiennes et des Canadiens et de leurs gouvernements à l'égard des sans-emploi. Il n'était plus possible de les catégoriser comme des gens paresseux et de mauvaise moralité ni de suggérer qu'il y avait quelque chose d'ennoblissant dans la pauvreté (DSC 1996, chapitre 3). Les gouvernements d'autres pays réagissaient à la crise du chômage et des pressions s'exerçaient pour que le gouvernement du Canada fasse de même. En même temps, on se rendait compte généralement que même si les gouvernements provinciaux avaient le pouvoir d'agir, la plupart des provinces n'avaient pas la capacité de financer de tels programmes.

La Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (la Commission Rowell-Sirois), mise sur pied en 1937 pour examiner le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, a recommandé l'adoption d'un programme d'assurance sociale fédéral pour s'occuper de la question du chômage. Le gouvernement King, nouvellement élu, a cherché à obtenir l'accord des provinces pour modifier l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en vue d'accorder le pouvoir exclusif de légiférer en la matière au gouvernement fédéral.

La *Loi sur l'assurance-chômage* de 1940 a reçu la sanction royale en août de la même année et est demeurée en vigueur jusqu'en 1955. S'adressant à la Chambre des communes au sujet du projet de loi original, le ministre du Travail a déclaré que le but fondamental de l'AC était de promouvoir la sécurité économique et sociale des Canadiennes et des Canadiens en apportant un soutien aux travailleuses et aux travailleurs entre leurs emplois. Tous les types d'emplois n'étaient pas couverts par le programme d'AC original. Par exemple, les travailleuses et les travailleurs de l'agriculture, de l'horticulture, de la forêt et des pêches étaient exclus spécifiquement. Les infirmières et les enseignantes étaient aussi exclues, de même que la plupart des travailleuses et des travailleurs du secteur public. En effet, environ 42 % de la population active est devenue assurable en vertu du programme original. Des prestations plus élevées étaient versées aux prestataires qui avaient des personnes à charge.

De bonnes conditions économiques ont prévalu de 1940 à 1955, ce qui a augmenté les recettes du fonds de l'AC et permis au gouvernement fédéral d'étendre la couverture et de réagir aux changements qui survenaient au sein de la population active et de l'économie (DSC 1996, chapitre 5). La *Loi sur l'assurance-chômage* de 1940 a été abrogée en 1955 et remplacée par une nouvelle loi. La couverture a été étendue à certaines professions qui étaient auparavant exclues et, avec d'autres changements, des prestations spéciales pour les travailleuses et les travailleurs saisonniers ont été établies à environ 80 % de la prestation ordinaire. La nouvelle loi sur l'AC protégeait environ 75 % des 4,4 millions de salariées et de salariés du Canada (DSC 1996, chapitre 6).

Les femmes et le programme d'AE

Presque depuis le commencement, le programme d'AC-AE a traité les femmes différemment. Les premiers temps, dans certains cas, des règles punitives ont été imposées

aux femmes prestataires, ce qui reflétait apparemment les perceptions sociales au sujet du rôle approprié des femmes. Les exigences du programme reflétaient parfois des stéréotypes implicites selon lesquels les femmes qui avaient un travail rémunéré étaient des travailleuses secondaires qui travaillaient pour se faire de l'argent de poche et pour lesquelles le travail rémunéré n'était pas sérieux. Certains des changements apportés au programme d'AE au fil des années semblaient refléter une perception que les femmes pouvaient entrer dans la main-d'oeuvre rémunérée seulement pour être admissibles aux prestations d'AE avant de quitter leur travail. Plus récemment, des changements apportés au programme, dont les effets semblaient neutres, à première vue, ont eu des conséquences négatives sur les travailleuses, car celles-ci ont des modèles différents de travail rémunéré et non rémunéré et de participation à la population active.

Prestations limitées pour les femmes mariées

Dans les années qui ont suivi immédiatement la Seconde guerre mondiale, par exemple, la situation du chômage des femmes mariées était une question qui revenait périodiquement. Au cours des années 1940 et 1950, les femmes mariées n'étaient pas censées travailler à l'extérieur de la maison. Alors que plusieurs pouvaient avoir quitté leur travail rémunéré volontairement au moment de leur mariage, plusieurs employeurs — y compris le gouvernement fédéral — forçaient les femmes mariées à le quitter. En novembre 1950, la Commission d'assurance-chômage a appliqué un règlement qui imposait d'autres conditions aux femmes mariées qui demandaient des prestations d'AC.

L'objectif était de restreindre le versement de prestations seulement à celles qui pouvaient démontrer qu'elles désiraient vraiment obtenir un emploi. S'appliquant seulement aux femmes qui mettaient fin à leur emploi, le règlement exigeait que les femmes qui demandaient des prestations dans les deux années qui suivaient leur mariage démontrent par leurs antécédents professionnels qu'elles n'avaient pas quitté le marché du travail sciemment en raison de leur mariage.

Certaines exemptions ont été accordées. Par exemple, les règles ne s'appliquaient pas à une femme mariée qui devenait veuve ou qui devait travailler pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille en raison de la maladie de son mari. Des exemptions s'appliquaient aussi aux femmes mariées qui devenaient les soutiens de famille en raison de l'abanson du domicile conjugal de leur mari ou de leur séparation permanente d'avec celui-ci. Les femmes mariées licenciées en raison d'une pénurie de travail ou parce que l'employeur ne gardait pas les femmes mariées dans leur emploi étaient aussi exemptées (DSC 1996, chapitre 5). L'adoption de la réglementation sur les femmes mariées a réduit considérablement le nombre des prestataires de ce groupe.

Les perceptions stéréotypées selon lesquelles les femmes mariées étaient des titulaires de revenus secondaires ont tout de même persisté durant une bonne partie des années 1980. Par exemple, un document d'information rédigé en 1984 pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, la Commission Macdonald, proposait une refonte majeure du programme d'AC, y compris des programmes spéciaux d'emploi ou de formation pour les personnes qui n'étaient pas admissibles aux prestations

d'AC. Cependant, seulement une ou quelques personnes d'un ménage seraient certifiées pour ces postes, selon l'écart entre le revenu du ménage et le revenu minimum assuré pour les ménages de cette taille et de ce groupe. Dans la majorité des cas, selon cette étude, « [traduction] les travailleuses et les travailleurs secondaires qui vivraient avec une autre travailleuse ou un autre travailleur à temps plein ne seraient pas admissibles à l'emploi spécial » (Kesselman 1984 : 295). En effet, la proposition aurait exclu des programmes proposés les femmes mariées qui auraient eu un conjoint au travail.

Restrictions en matière de prestations de maternité

Des restrictions ont aussi été imposées à l'admissibilité aux prestations de maternité quand celles-ci ont été instaurées, en 1971. Les prestataires admissibles avaient droit à 15 semaines de prestations, y compris une période d'attente de deux semaines. Les prestations devaient être perçues dans une période qui commençait huit semaines avant la date prévue de la naissance et qui se terminait six semaines après la naissance. Mais, il y avait aussi la règle « magique des 10 semaines » qui exigeait qu'une bénéficiaire de prestations de maternité démontre qu'elle travaillait contre rémunération 10 semaines avant la conception.

Il a été suggéré que l'historique de la politique sur les prestations de maternité reflétait une crainte que les nouvelles mères abusent du programme; autrement dit, certaines femmes pouvaient devenir membres de la main-d'oeuvre rémunérée avant d'avoir un enfant pour avoir accès aux prestations (Phipps 2000 : 416). La règle magique des 10 semaines, qui visait à prévenir que cela se produise, a été abolie en 1984. La décision semble avoir été une réaction à la forte pression publique qui a suivi la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Bliss c. Procureur général du Canada* qui disait que « la discrimination fondée sur la grossesse n'est pas une discrimination fondée sur le sexe ». Bliss avait prétendu que l'exigence des 20 semaines de travail pour être admissible aux prestations de maternité constituait une discrimination fondée sur le sexe (Phipps 2000 : 432, fn 2). Des modifications ont été apportées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en juin 1983, pour y inclure la grossesse à titre de motif additionnel de discrimination (DSC 1996 : chapitre 18).

Quoi qu'il en soit, les conditions d'admissibilité aux prestations de maternité demeurent plus exigeantes que celles qui ont trait aux prestations ordinaires. Alors que les bénéficiaires de prestations de maternité doivent avoir travaillé au moins 600 heures dans les 52 semaines qui ont précédé leur demande, les personnes qui demandent des prestations ordinaires doivent avoir travaillé entre 420 et 700 heures assurables au cours de leur période d'admissibilité, selon le taux de chômage dans leur région au moment de présenter leur demande de prestations. Il est plus facile d'être admissible aux prestations ordinaires dans les régions où les taux de chômages sont plus élevés, mais la norme des 600 heures pour les prestations de maternité s'applique dans toutes les régions, quel que soit le taux de chômage régional.

Modèles de travail des femmes

Il est bien connu que la participation des femmes au travail rémunéré a augmenté

considérablement depuis l'avènement du premier programme d'assurance-chômage. Lors du Recensement du Canada de 1941, par exemple, seulement 4,5 % des femmes mariées travaillaient à l'extérieur de la maison. En 1971, quand les prestations de maternité ont été intégrées au programme, 37,0 % des femmes mariées faisaient partie de la main-d'oeuvre rémunérée (Connelly 1978 : 84). En 2005, 82 % des femmes du groupe d'âge intermédiaire des 25 à 44 ans participaient à la main-d'oeuvre rémunérée (Statistique Canada 2006a).

Cependant, les règles sur l'admissibilité n'ont pas toujours suivi le rythme des changements qui s'opéraient dans les modèles de travail des femmes. Alors que les femmes continuent d'arriver sur le marché du travail rémunéré en nombre toujours croissant, elles ont de plus en plus des modalités d'emploi atypiques, comme le travail à temps partiel, le travail contractuel et temporaire, le travail indépendant à son compte et le cumul des emplois. Les femmes au travail sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de se retrouver dans ce genre de travail, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur leur admissibilité aux prestations d'AE, comme nous le verrons plus loin dans le présent rapport. De plus, comme elles sont toujours largement responsables des soins dispensés à la famille, les femmes ont moins d'heures de travail que les hommes, même quand les deux sont employés à temps plein. Dans un régime où l'admissibilité aux prestations est fondée sur les heures travaillées, ces différences peuvent signifier que les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'être admissibles aux prestations.

Les femmes qui quittent temporairement leur travail rémunéré pour s'occuper des membres de la famille peuvent être considérées comme des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active quand elles reprennent le travail. Cependant, si elles perdent leur emploi, les travailleuses de ces catégories doivent travailler 910 heures au cours des 52 semaines qui précèdent une demande avant d'être admissibles aux prestations d'AE. Dans la plupart des régions du pays, les autres travailleuses et travailleurs ont généralement besoin d'un minimum de 560 heures pour être admissibles. Nous traitons de ces questions dans des parties subséquentes du présent rapport.

Études antérieures sur les femmes et l'assurance-chômage

Il existe un grand nombre d'études sur le rôle en évolution des femmes au sein du marché du travail et de la main-d'oeuvre rémunérée ainsi que sur l'évolution des programmes et des prestations de sécurité du revenu. Bien que l'espace ne nous permette pas de passer en revue les conclusions de toutes ces études, le travail des universitaires qui ont contribué à ce corpus volumineux de littérature nous a éclairés dans la rédaction du présent rapport. Nous avons consulté un grand nombre d'études et de documents qui portent sur les changements profonds qui surviennent sur le marché du travail et nous avons donné les références de ces études quand il y avait lieu.

Bien que Statistique Canada ait produit durant longtemps des statistiques propres aux sexes sur le marché du travail et sur la population active et ait publié des données sur la couverture selon le sexe en ce qui concerne les prestations parentales, il n'a pas publié des statistiques sur l'admissibilité aux prestations ordinaires de l'AE selon le sexe et l'âge ou selon la région de l'AE. À notre connaissance, il existe très peu d'études ou de statistiques indépendantes

sur l'admissibilité à l'AC et à l'AE qui tiennent compte des sexes.

Dans la présente étude, nous examinons en détail l'architecture de l'admissibilité à l'AE en mettant l'accent sur les raisons principales pour lesquelles, en vertu des règles actuelles, en majorité, les sans-emploi ne sont pas admissibles aux prestations ordinaires. Plusieurs des sans-emploi qui sont maintenant exclus des prestations étaient admissibles à différents moments en vertu de l'ancien programme. En effet, la conception du programme d'AE ne reconnaît pas que les caractéristiques principales du marché du travail ont changé radicalement au cours des deux dernières décennies. En particulier, elle ne reconnaît pas les importantes différences entre les sexes dans la nature du travail rémunéré.

Par exemple, les règles d'admissibilité sont conçues pour les travailleuses et les travailleurs qui ont des emplois permanents à temps plein, mais, en grand nombre, les emplois des femmes ne répondent pas à cette définition. De même, la nature du chômage et les raisons pour être sans emploi sont très différentes pour les hommes et pour les femmes. Les hommes perdent leur emploi et les femmes quittent leur emploi. Les règles relatives au départ, par exemple, n'ont pas toujours été aussi restrictives qu'elles le sont actuellement. Les restrictions actuelles ont été définies en quatre étapes : en 1990, 1993, 1994 et 1996. Avant 1990, les travailleuses et les travailleurs qui quittaient leur emploi étaient généralement admissibles à l'AE.

La *Loi sur l'assurance-chômage* de 1971

Des changements importants ont été apportés au programme d'AC avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance-chômage* de 1971. Celle-ci a été adoptée à la suite du livre blanc de 1970 qui avait examiné le programme et avait proposé un changement de fond en comble. Le programme a pris une expansion considérable dans le cadre de l'initiative de la société juste du premier ministre Trudeau (CTC 1996 : 1). En vertu du nouveau programme, la couverture devenait universelle. Elle s'étendait pratiquement à l'ensemble des travailleuses et des travailleurs qui pouvaient être considérés comme des employées et des employés, avec des prestations enrichies et des cotisations moins élevées. (Il faut remarquer que les travailleuses et les travailleurs indépendants, en général, n'étaient pas couverts par le programme.) Le nouveau programme accordait une couverture non seulement en cas d'interruption de rémunération en raison d'un licenciement, mais aussi en cas de perte de rémunération en raison de maladie ou de grossesse. Une prestation spéciale de départ ou de retraite était instaurée pour les travailleuses et les travailleurs assurés qui étaient admissibles à une pension de retraite en vertu du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec.

Des prolongations de prestations sur une base régionale étaient adoptées pour que les prestataires qui vivaient dans des régions où le taux de chômage était supérieur au taux de chômage national puissent percevoir des prestations sur une période plus longue. Le taux des prestations pour les prestataires avec des enfants à charge était établi à 75 % de la rémunération assurable, jusqu'à certaines limites, alors que les prestataires sans aucune personne à charge recevaient des prestations équivalant aux deux tiers de leur rémunération habituelle, jusqu'à une certaine limite.

Les années 1970 et 1980

Selon des documents gouvernementaux : « La réforme de 1971 a fait croître les coûts du Régime d'assurance-chômage à une époque où l'inflation et le chômage étaient à la hausse et que *[sic]* l'économie mondiale connaissait d'importants changements structurels, ce qui mettait l'accent sur l'adaptabilité. » (DRHC 1994 : 7.) Différents changements ont été apportés au programme. Par exemple, le taux de la prestation pour les prestataires qui avaient des personnes à charge a été éliminé en 1976. Puis, en 1977, certaines sommes de l'AC ont été orientées vers le perfectionnement pour les sans-emploi qui participaient à des programmes approuvés de formation, de travail partagé ou de création d'emplois.

À la fin des années 1970, environ 80 % des sans-emploi étaient couverts par le régime d'AC. Au même moment, le chômage continuait d'augmenter durant les années 1970, atteignant 8 %. Cependant, durant la récession de 1981-1982, le chômage a atteint un taux maximum de 12 %, puis s'est stabilisé à 8 % durant les années d'expansion de la fin des années 1980. Le taux de chômage qui n'est pas retourné aux niveaux pré-récession a été le premier signe de l'émergence du chômage structurel à long terme au Canada (CTC 1996 : 1).

Entre-temps, deux rapports, qui recommandaient des changements importants au programme d'AC, ont été publiés. Le Groupe de travail sur l'assurance-chômage (la Commission Forget) a déposé son rapport en 1981 et la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) a déposé le sien en 1985. La Commission Forget a fait des recommandations qui touchaient les femmes prestataires, y compris l'élimination de l'exigence particulière pour les personnes qui deviennent et qui redeviennent membres de la population active et pour les prestations spéciales (notamment les prestations de maternité). Ces recommandations optaient pour une exigence unique de 15 à 20 semaines de travail au cours de la période d'admissibilité fondée sur le taux de chômage régional, une hausse de 10 à 14 semaines pour les prestations ordinaires, mais une baisse par rapport aux 20 semaines exigées jusque-là pour les prestations de maternité. Le Groupe de travail recommandait aussi d'étendre les prestations de maternité aux parents adoptifs et d'améliorer la sécurité du revenu des travailleuses en haussant les prestations de maternité-adoption. Le Groupe de travail a estimé les incidences financières de ses propositions pour l'exercice 1983-1984 : les femmes prestataires recevraient 10,4 millions de dollars de plus sous forme de prestations d'AC, alors que les hommes recevraient 230,4 millions de dollars en moins. Cependant, une récession survenue en 1982 a mis fin aux modifications législatives nécessaires pour mettre en oeuvre les recommandations (DSC 1996 : chapitre 17).

En 1983, le projet de loi C-156 accordait 15 semaines de prestations d'adoption, mesure qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1984. De plus, les conditions reliées aux prestations de maternité ont été simplifiées et ajustées pour les rendre conformes à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Entre autres, la règle magique des 10 semaines a été abandonnée et la période de prestations de maternité a été assouplie pour permettre les naissances prématurées ou tardives et pour permettre aux femmes enceintes de demander des

prestations ordinaires ou de maladie.

En 1989, le projet de loi C-21 ouvrait droit à 10 semaines de prestations parentales en sus des prestations de maternité existantes, payables aux femmes ou aux hommes. Ces prestations ont remplacé les prestations de paternité, accordées en 1988, et les prestations d'adoption. Le projet de loi a aussi élargi les prestations spéciales (maternité, parentales et de maladie) pour accorder un total de 30 semaines de prestations spéciales combinées.

Les années 1990

Différents changements ont été apportés au programme d'AE au début des années 1990[i]. Le projet de loi C-21, en 1990, augmentait le nombre de semaines de travail nécessaires pour être admissible aux prestations; réduisait le taux de remplacement de 60 % à 50 % de la rémunération assurable pour les personnes qui refusaient un « emploi convenable », quittaient leur emploi « sans justification » ou étaient renvoyées; les programmes de formation financés antérieurement à partir des recettes générales du gouvernement étaient désormais financés à partir du Compte d'assurance-chômage; et la contribution fédérale directe à l'AC était éliminée. Le projet de loi C-113, en 1993, réduisait la prestation ordinaire de 60 % de la rémunération assurable à 57 % et éliminait les prestations pour les travailleuses et les travailleurs qui quittaient leur emploi ou étaient renvoyés.

Puis, en 1994, les prestations de la plupart des prestataires étaient réduites de 57 % à 55 % de la rémunération assurable et le nombre de semaines nécessaires pour être admissible aux prestations connaissait une nouvelle hausse, alors que la période de prestations était de nouveau réduite. Une forme d'allocation de personne à charge, qui avait été abolie en 1976, était accordée de nouveau. Parallèlement, le gouvernement lançait sa Réforme de la sécurité sociale, qui comportait une réforme de l'assurance-chômage.

Les règles plus strictes adoptées durant cette période étaient justifiées par la perception et les anecdotes répétées au sujet d'abus généralisé et de dépendance à l'égard de l'AC. Les statistiques sur l'utilisation répétée et la dénommée « loterie 10-40 » — une référence au nombre de semaines nécessaires pour être admissible aux prestations et au nombre de semaines durant lesquelles un prestataire pouvait recevoir des prestations — ont répandu l'hostilité envers les sans-emploi et envers ce qui était perçu comme le laxisme des règles sur l'admissibilité. Malgré les restrictions strictes appliquées aux départs volontaires, les exigences d'admissibilité beaucoup plus élevées et les coupes sévères dans la durée des prestations et dans le montant des prestations hebdomadaires, au début des années 1990, la préoccupation de la Réforme de la sécurité sociale et de la *Loi sur l'assurance-emploi* qui a suivi était de limiter encore davantage l'admissibilité et le remplacement de la rémunération hebdomadaire. Certains changements visaient à pénaliser les travailleuses et les travailleurs qui quittaient leur emploi ou qui avaient présenté des demandes d'AE au cours des années précédentes.

Le principal objectif déclaré de la plupart des réformes de l'AC effectuées au cours des années 1990 était de transformer le programme en le faisant passer du rôle de soutien passif au revenu à celui de mesures actives — principalement le recyclage et d'autres programmes

pour le marché du travail qui ramèneraient les sans-emploi plus rapidement au sein de la population active. La législation de 1990 a, en fait, accru le recours à l'argent de l'AC pour la formation et d'autres fins en matière de perfectionnement. C'était la justification pour les coupes dans ce qu'on appelait les mesures passives, en 1990, et, de nouveau, durant la Réforme de la sécurité sociale et, éventuellement, en vertu de la loi sur l'AE.

La question des sexes n'était pas une considération. À l'exception de l'adoption des prestations parentales, en 1990, les répercussions différentielles sur les sexes des changements n'ont pas été une préoccupation lors des quatre cycles législatifs qui ont resserré les règles d'admissibilité et coupé le droit aux prestations hebdomadaires dans les années 1990. Cependant, le pouvoir d'utiliser plus d'argent de l'AC pour les mesures actives a servi à remplacer les programmes du marché du travail pour les femmes qui étaient financés à même les recettes générales du gouvernement. Les programmes éliminés, cependant, étaient pour les femmes qui n'étaient pas admissibles à l'AC en vertu des anciennes règles. Ils auraient été utiles à plusieurs femmes qui n'étaient pas admissibles à l'AE en raison du minimum beaucoup plus élevé des heures travaillées.

Ce n'est qu'après la mise en oeuvre du nouveau programme d'AE, en 1996, que le public a commencé à constater les énormes répercussions différentielles des changements sur les sexes. Quand les critiques ont soulevé la possibilité de conséquences négatives des règles d'admissibilité strictes pour les femmes, on a donné la réponse toute faite que les travailleuses étaient assurées (payaient les cotisations) à compter du premier dollar de rémunération et de la première heure de travail. Ce n'est qu'en 1998 que des statistiques sur les écarts dans la couverture entre les sexes sont apparues et que le gouvernement a commencé à réagir à l'évidence. Les exigences d'admissibilité aux prestations spéciales sont passées de 700 à 600 heures. Les prestations parentales ont été prolongées de 35 semaines et d'autres changements ont été adoptés pour faciliter l'admissibilité et le calcul des prestations. Toutefois, la plus grande part de la structure de l'admissibilité qui désavantage les femmes demeure en vigueur.

Tableau 1 — Changements dans le taux de remplacement des prestations d'AE

Législation	Date d'entrée en vigueur	Taux de remplacement (Pourcentage de la rémunération assurable)
Loi sur l'assurance-chômage	27 juin 1971	75 % pour les prestataires avec personnes à charge, 66,7 % pour les prestataires sans aucune personne à charge
Projet de loi C-69	1er janvier 1976	66,7 % pour les prestataires avec personnes à charge
Projet de loi C-14	1er janvier 1979	Taux de remplacement réduit à 60 % pour tous les prestataires
Projet de loi C-113	4 avril 1993	Taux de remplacement réduit de 60 % à 57 %
Projet de loi C-17	7 juillet 1994	Taux de remplacement augmenté à 60 % pour les prestataires avec faible rémunération et personnes à charge; réduit à 55 % pour les autres
Projet de loi C-12	1er juillet 1996	Taux de remplacement réduit progressivement pour les bénéficiaires réitérants de prestations ordinaires

Source : Lin (1998 : 44 et 47).

Remarque sur la méthodologie

Cette étude a été entreprise en guise de contribution au thème de recherche « Réforme de la sécurité sociale : dix ans après » défini pour le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. La Réforme de la sécurité sociale, effectuée à l'automne de 1994, a proposé des changements profonds à ce qu'on appelait alors l'assurance-chômage. Des changements importants apportés au programme ont été mis en oeuvre dans la foulée de la législation promulguée en 1996. Pour cette étude, notre objectif était de documenter les répercussions de ces changements sur les travailleuses et, en particulier, d'observer tout effet négatif sur elles de la façon dont les heures et la rémunération sont actuellement utilisées comme base des prestations, de l'admissibilité à la formation et d'autres services et pour le financement du programme d'AE en général. Plus particulièrement, nous avons examiné l'effet du passage à un régime fondé sur les heures, étant donné que plusieurs femmes au travail ont des modalités d'emploi atypiques en fonction desquelles elles peuvent être des travailleuses à temps partiel, sur demande ou en attente, temporaires ou indépendantes et, par conséquent, ne pas être admissibles aux prestations d'AE.

Nous voulions analyser les développements du marché du travail en relation avec les travailleuses pour la période étudiée, en nous concentrant sur les années 1996 à 2005. En plus des types d'emplois des femmes, nous nous sommes concentrés sur les heures de travail, sur les heures supplémentaires, sur la rémunération et sur la situation de famille. Puis, étant donné la position des femmes sur le marché du travail, nous avons entrepris une évaluation de l'effet sur les travailleuses du nouveau programme. En comparant la couverture par le régime de l'AC et de l'AE et les caractéristiques du marché du travail pour les femmes et les hommes, nous avons été en mesure d'évaluer les répercussions différentielles sur les sexes des règles actuelles sur l'admissibilité à l'AE et sur le remplacement de la rémunération.

À cette fin, nous avons commandé des totalisations spéciales à Statistique Canada, notamment des données tirées de l'Enquête sur la population active, de l'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi, de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et d'autres sources utiles. Dans la mesure du possible, nous avons recouru à l'imposante base de données de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et nous avons utilisé des données administratives quand il y avait lieu. L'analyse de ces données nous a ensuite permis de relever les différences des caractéristiques du marché du travail pour les femmes par rapport à celles des hommes — notamment en ce qui concerne les heures de travail et les heures supplémentaires, qui sont récompensées en vertu du système de calcul des heures de l'AE — et, ainsi, d'évaluer l'étendue des iniquités entre les sexes dans la conception actuelle du programme, qui découlent de la façon dont les heures de travail et la rémunération sont définies et utilisées pour établir le montant et la durée des prestations.

Le rapport prestataires/chômeuses-chômeurs (rapport P/C)
Une méthode utilisée communément pour mesurer le pourcentage des personnes en chômage qui sont admissibles aux prestations d'AE est le rapport prestataires/chômeuses-chômeurs ou rapport P/C. En effet, il s'agit d'une mesure du nombre réel de prestataires d'AE, tel que rapporté mensuellement dans les statistiques administratives, divisé par le nombre de sans-emploi rapporté par Statistique Canada dans son Enquête (mensuelle) sur la population active. Cependant, l'Enquête sur la population active compte une personne qui touche une rémunération d'un emploi comme une personne au travail, alors que dans certains cas, les prestataires d'AE peuvent aussi toucher une rémunération qui provient d'un emploi. Pour que le numérateur soit cohérent avec le dénominateur, notre calcul du rapport P/C exclut les bénéficiaires qui touchent une rémunération en même temps que des prestations.

Méthodologie (suite)

En plus d'indiquer l'effet des règles de l'AE en matière d'admissibilité, la mesure de la couverture P/C reflète le flux des travailleuses et des travailleurs qui entrent en chômage et touchent des prestations d'AE, puis sortent du chômage et cessent de toucher des prestations. Elle inclut les sans-emploi qui ont épuisé les semaines ou les mois d'AE auxquels elles et ils avaient droit avant de trouver un autre emploi. Elle reflète aussi les changements sur le marché du travail qui peuvent n'avoir rien à voir avec la pertinence des exigences particulières d'admissibilité.

Il faut remarquer que la méthode de couverture P/C est la seule façon d'évaluer les répercussions différentielles sur les sexes du système des régions de l'AE. En vertu de ce système, le taux de chômage régional mensuel de l'AE prescrit le minimum d'heures de travail exigées (norme variable d'admissibilité – NVA), le maximum de semaines d'admissibilité et le dénominateur pour établir la moyenne de la rémunération des prestataires dans le calcul de leurs prestations. Cependant, les écarts entre les sexes ne peuvent être calculés que pour les régions métropolitaines de recensement (RMR). Les régions rurales de l'AE ne comportent pas les nombres suffisants pour mesurer la couverture selon le sexe.

Nous insistons pour dire que le recours au rapport P/C ne devrait pas être interprété de manière à suggérer que tous les sans-emploi devraient avoir droit aux prestations d'AE. Il s'agit simplement d'une façon de mesurer la couverture, mais celle-ci ne nous dit pas les raisons pour lesquelles les sans-emploi sont admissibles.

Règles d'admissibilité
Cette étude analyse les répercussions différentielles sur les sexes de plus d'une douzaine de règles clés qui déterminent l'admissibilité et le remplacement de la rémunération. La règle d'admissibilité la plus fondamentale est qu'il doit y avoir un rapport employeur-employées-employés et la ou le prestataire doit avoir payé des cotisations avant l'interruption de sa rémunération. Les travailleuses et les travailleurs indépendants ainsi que les sans-emploi qui ne faisaient pas partie de la population active au cours des 12 derniers mois et qui ne payaient pas de cotisations ne sont pas admissibles en vertu de ces deux exigences.

Il y a des règles d'admissibilité très particulières qui définissent une interruption de rémunération admissible et la nature de la perte d'emploi. Cependant, les règles d'admissibilité qui peuvent être adaptées aux modèles et aux normes du marché du travail pour les hommes pourraient avoir un effet tout à fait différent sur les femmes. Les règles qui prescrivent le minimum de temps travaillé nécessaire pour être admissible aux prestations sont mêlées et ne peuvent pas facilement être séparées pour mesurer l'effet précis de l'une d'entre elles. L'Enquête sur la couverture de Statistique Canada a cependant relevé les cinq raisons les plus importantes pour lesquelles les sans-emploi ne sont pas admissibles.

Pour 2004, l'étude montrait que 60 % des 1,2 million de sans-emploi n'étaient pas admissibles pour les raisons qui suivent.

Raisons de l'inadmissibilité à l'AE	**%**
N'a pas reçu de prestations, mais avait assez d'heures travaillées	4
Pas assez d'heures travaillées	18
Abandonné le dernier emploi pour reprendre les études ou pour d'autres raisons non admissibles	25
Emploi non assurable	10
N'a pas travaillé au cours des 12 mois précédents	43
Total	100

Cette enquête particulière ne comporte pas de répartition selon le sexe, l'âge ou le lieu. Elle indique cependant les principales règles d'admissibilité de l'AE qui expliqueraient la plus faible couverture pour les femmes. Elle suggère aussi les règles d'admissibilité qui pouraient être changées pour refléter les écarts entre les sexes sur le marché du travail qui excluent les femmes de l'admissibilité.

Groupes de discussion
Pour compléter notre analyse des données utiles, nous avons organisé quatre groupes de discussion auxquels 73 femmes de différents horizons ont participé. Ces groupes ont été organisés dans différents centres avec l'aide du Congrès du travail du Canada et d'associations communautaires. Les femmes intéressées y ont participé sur une base volontaire. Nous avons demandé aux participantes de parler de leur connaissance du programme et de leur expérience de l'AE.

À Saskatoon, un petit groupe de femmes autochtones s'est réuni pour discuter du programme; à Toronto, une discussion a été organisée avec un groupe d'immigrantes de langue espagnole. Nous avons aussi rencontré un groupe de femmes de l'ensemble du Canada qui participaient à une école d'été du Congrès du travail du Canada, à l'Université McMaster, à Hamilton; et, à Toronto, nous avons rencontré un groupe important de femmes de toutes les provinces qui participaient à une conférence internationale pour les femmes commanditée par l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale.

Comme le principal intérêt des groupes de discussion était d'établir le nombre de prestataires possibles qui connaissaient le programme et quelle expérience relative à la demande de prestations elles avaient eue, nous avons résumé les conclusions dans une partie intitulée « Transparence du programme » au chapitre 5 du rapport. Cependant, quand il y avait lieu, les conclusions ont aussi été intégrées dans les parties analytiques de la présente étude et les leçons apprises au cours de ces discussions ont nourri nos arguments relatifs à différentes caractéristiques du programme.

2 — LA RÉFORME DES PROGRAMMES SOCIAUX

À l'automne de 1994, le gouvernement fédéral a annoncé son *Programme : emploi et croissance* qui comportait quatre grands éléments :

- la réforme de la sécurité sociale;
- la mise à jour de la situation économique;
- l'examen des programmes et des priorités du gouvernement;
- la relance de l'économie canadienne par l'investissement, l'innovation et le commerce (DRHC 1994 : Préface).

Un document de travail, *La sécurité sociale dans le Canada de demain,* visait à offrir ce qui suit : « Un éventail de propositions en vue de remodeler les programmes fédéraux dans les domaines de l'emploi, de l'acquisition du savoir et de la sécurité. » Ces programmes comprenaient l'assurance-chômage, les services de développement de l'emploi, la garde d'enfants et le soutien fédéral à l'éducation postsecondaire et à l'aide sociale.

La Réforme de la sécurité sociale a fait de la réforme de l'AC une partie clé du *Programme : emploi et croissance*. Le document de travail du gouvernement sur l'assurance-chômage ciblait le passage de l'assurance-chômage à l'assurance emploi. Comme le document le décrivait : « Dans cette perspective, le Régime d'assurance-chômage doit donc être amélioré pour mieux aider tous les Canadiens à s'assurer un emploi rémunéré. » L'objectif était d'offrir un « régime plus restreint et mieux ciblé » (DRHC 1994 : 1). Le gouvernement proposait aussi un éventail de « services de développement de l'emploi », y compris la formation, le counselling personnel sur les objectifs de carrière et les stratégies de recherche d'emplois, les projets d'expérience de travail et autres.

Vers le milieu des années 1990, il était devenu apparent que la nature du chômage au Canada évoluait. À la suite de la crise de l'énergie de 1974 et des récessions de 1981-1982 et de 1991-1992, le chômage structurel, défini comme une portion du chômage qui persiste sans égard aux périodes de prospérité et de récession du cycle économique, s'était accru de 5 %, a-t-on estimé, en 1970, à environ 8 %, en 1980. Selon le document de travail du gouvernement sur l'AC : « Il s'impose de plus en plus de modifier le Régime d'assurance-chômage pour mieux faire face à la croissance soutenue du chômage structurel et réduire la dépendance à l'égard du régime. » Toujours d'après ce document de travail, alors que le Canada avait connu une excellente croissance de l'emploi au cours des deux décennies précédentes, la population active s'était accrue encore plus rapidement. « Le taux élevé de croissance de la population active, en raison de facteurs démographiques de même que de la forte augmentation du taux d'activité des femmes, a contribué à l'augmentation du chômage » (DRHC 1994 : 9, 13).

Rappelant de façon évidente les vieux points de vue au sujet des travailleuses et de l'assurance-chômage dont nous avons parlé plus tôt dans ce rapport, le document de travail suggérait aussi ce qui suit : « Le Régime d'assurance-chômage augmente le taux d'activité

en attirant des travailleurs au sein de la population active, effet qui est plus marqué chez les groupes ayant moins d'expérience sur le marché du travail. En effet, l'assurance-chômage accroît l'attrait du travail ou de l'emploi de courte durée et à bas salaire parce qu'il augmente le nombre de semaines rémunérées » (DRHC 1994 : 13).

Caractéristiques principales du programme d'AC au moment de la réforme des programmes sociaux

Selon le document de travail fédéral, au moment de la Réforme de la sécurité sociale[ii], environ 93 % de la main-d'oeuvre rémunérée était couverte par le programme d'AC. Cela comprenait l'ensemble des travailleuses et des travailleurs à salaire et à traitement qui travaillaient au moins 15 heures par semaine ou qui gagnaient un montant minimum défini — 156 $ par semaine en 1994. (Cela représentait 20 % du maximum de la rémunération assurable, qui était établi à 780 $ par semaine en 1994.) En fait, selon le document de travail, le programme couvrait la plupart des travailleuses et des travailleurs à temps plein et environ 75 % des travailleuses et des travailleurs à temps partiel. Les pêcheurs indépendants étaient couverts pour le soutien au revenu durant leur saison morte en vertu de dispositions réglementaires. Les autres travailleuses et travailleurs indépendants n'étaient pas couverts.

Pour être admissibles aux prestations ordinaires d'AC, les travailleuses et les travailleurs devaient répondre aux normes d'admissibilité du programme, qui étaient de 12 à 20 semaines d'emploi assurable au cours des 52 dernières semaines qui précédaient le chômage. Le nombre exact de semaines dépendait du taux de chômage régional. Le nombre moyen de semaines travaillées réelles pour être admissible, selon les données de 1992, était de 35 semaines. Alors que plusieurs personnes travaillaient durant plusieurs années avant de présenter une demande d'AC, la période d'admissibilité ne tenait compte que des 52 semaines de travail précédentes. Les personnes qui devenaient membres de la population active devaient compter 20 semaines de travail sans égard au taux de chômage dans la région où elles vivaient.

Les travailleuses et les travailleurs qui quittaient leur emploi sans justification ou qui étaient renvoyés pour cause d'inconduite n'étaient pas admissibles aux prestations d'AC. La législation et les lignes directrices définissaient quelque 40 motifs de « justification » pour quitter son emploi, notamment l'obligation d'accompagner une conjointe ou un conjoint qui déménageait à un nouveau lieu de travail, la discrimination, l'obligation de prendre soin d'un enfant ou d'un membre de la famille immédiate, le harcèlement sexuel et d'autres formes de harcèlement.

La durée d'une demande d'AC, ou la durée de l'admissibilité, en ce qui concerne les prestations ordinaires, variait de 14 à 50 semaines et dépendait du nombre de semaines de l'emploi précédent et du taux de chômage de la région.

Les prestations de formation, de travail partagé et de création d'emplois ainsi que les mesures d'aide (coût des cours, allocations supplémentaires de formation, aide à la mobilité et mesures pour le travail indépendant) en vertu du programme étaient des caractéristiques particulières d'adaptation au marché du travail qui devaient aider les prestataires à retrouver

un emploi ou à poursuivre leur participation à la population active. Au moment de la Réforme de la sécurité sociale, jusqu'à 15 % des dépenses annuelles au titre de l'AC pouvaient s'appliquer aux programmes de perfectionnement.

Le Programme d'AC versait aussi des prestations pour l'interruption de la rémunération en cas de congés de maladie, de maternité et parentaux. Connues sous l'appellation de « prestations spéciales », au moment de la Réforme de la sécurité sociale, ces prestations étaient offertes comme suit, sujettes à un plafond général de 30 semaines pour les prestations spéciales.

- Les prestations de maladie pouvaient être versées durant un maximum de 15 semaines.

- Les femmes avaient droit à 15 semaines de prestations de maternité, plus 10 semaines de prestations parentales qui pouvaient être partagées entre la mère et le père.

- Des prestations parentales (10 semaines) pouvaient aussi être versées aux parents adoptifs.

- Cinq semaines additionnelles de prestations parentales pouvaient aussi être versées aux parents naturels ou adoptifs dans les cas où la santé de l'enfant exigeait des soins additionnels.

Il y avait une période d'attente de deux semaines avant que les prestataires puissent recevoir les prestations ordinaires et spéciales.

Seule la rémunération qui ne dépassait pas le maximum de la rémunération assurable (MRA) hebdomadaire était assurée. Le MRA était indexé annuellement selon une formule qui tenait compte des augmentations moyennes des salaires et des traitements sur une période historique de huit ans. En 1994, le MRA était de 780 $. Pour la plupart des prestataires, la prestation hebdomadaire maximale était équivalente à 55 % de la rémunération hebdomadaire assurée moyenne, basée sur leurs 20 semaines d'emploi les plus récentes. Pour les prestataires dont la rémunération assurée était faible et qui avaient des personnes à charge, le taux de la prestation était de 60 %. La faible rémunération pour les prestataires admissibles au taux de prestation plus élevé était définie comme étant égale ou inférieure à moins de la moitié du maximum de la rémunération assurable, ou 390 $. Pour ces prestataires, la prestation maximale était alors de 234 $ par semaine. Pour les autres prestataires, la prestation maximale, en 1994, était de 429 $ par semaine (ou 55 % de 780 $). On a estimé qu'environ 80 % des travailleuses et des travailleurs, en 1994, avaient une rémunération qui se situait au niveau ou sous le niveau du maximum de la rémunération assurable. Par exemple, en 1992, alors que la prestation hebdomadaire maximale était de 426 $, la prestation moyenne était de 252 $.

La règle de la rémunération admissible exigeait que les prestations d'AC soient réduites d'un dollar pour chaque dollar quand la rémunération était supérieure à 25 % des prestations hebdomadaires. En effet, cela équivalait à 100 % de remboursement fiscal. De plus, les prestations d'AC sont imposées en tant que revenu. Au moment de la Réforme de la sécurité

sociale, une disposition de récupération des prestations des prestataires à plus haut revenu était en vigueur. Dans une proportion pouvant atteindre 30 %, les prestations touchées dans une année étaient recouvrées si elles contribuaient à un revenu imposable supérieur à 1,5 fois le niveau du MRA pour l'année donnée. En 1994, par exemple, les personnes qui avaient un revenu d'environ 60 840 $ commençaient à être assujetties à une disposition de récupération au moyen de la fiscalité. Cette disposition s'appliquait à tous les types de prestations d'AC. La disposition de récupération des prestations de maternité et parentales a été éliminée lors de l'année fiscale 2000, mais la disposition de récupération des prestations ordinaires demeure en vigueur et, en fait, est désormais plus punitive qu'elle ne l'était au moment de la Réforme de la sécurité sociale. En vertu des règles actuelles, la disposition de récupération s'applique aux contribuables qui ont des revenus de 48 750 $ et plus. Les paiements de l'assurance-emploi sont assujettis à la disposition de récupération dans la mesure où le revenu net des bénéficiaires est supérieur à 125 % du maximum de la rémunération assurable en vertu du programme. En effet, un impôt spécial au taux de 30 % est applicable sur les prestations d'AE touchées ou sur le revenu supérieur au seuil de 48 750 $, le moins élevé des deux. Le remboursement des prestations d'AE se fait quand le bénéficiaire de la prestation produit sa déclaration de revenus. Il faut remarquer que le remboursement est exigé même si la personne est en chômage au moment où elle produit sa déclaration de revenus.

La *Loi sur l'assurance-emploi* (projet de loi C-12) de 1996

Avant 1997, l'admissibilité aux prestations de chômage était fondée sur le nombre de semaines de travail que les employées et les employés avaient complétées au cours d'une certaine période avant de présenter leur demande. Seules les semaines de plus de 15 heures de travail ou qui avaient rapporté une rémunération de 163 $ étaient calculées. Les employeurs n'avaient pas à déduire les cotisations à l'AE si une employée ou un employé travaillait moins de 15 heures par semaine. Pour cette raison, plusieurs employeurs embauchaient des travailleuses et des travailleurs pour les faire travailler juste un peu moins que le seuil de 15 heures afin de ne pas avoir à cotiser au programme d'AE pour ces employées et employés. Les exigences s'appliquaient à chaque emploi séparément, de sorte que les personnes qui cumulaient des emplois n'étaient pas admissibles aux prestations si aucun de leurs emplois ne satisfaisait à cette exigence, même si leur rémunération totale, pour tous les emplois, pouvait être de loin supérieure au seuil minimum (Townson 2003 : 46).

La *Loi sur l'assurance emploi* (projet de loi C-12) remonte à 1996, année où le programme a reçu le nouveau nom d'assurance-emploi pour remplacer celui d'assurance-chômage. Cela marquait un changement de la cible de la politique qui passait du remplacement du revenu à l'aide accordée aux sans-emploi pour trouver de l'emploi. Selon la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC), l'objectif consistait à remanier les prestations de revenu « pour favoriser des liens plus forts avec le marché du travail et pour introduire des principes d'assurance plus fermes dans le système » (CAEC 2004 : 6.3). La nouvelle loi visait à atteindre plusieurs objectifs en matière de politiques, principalement les suivants :

- faire en sorte que les prestations de chômage soient plus « actives » (c.-à-d. constituent

moins un soutien du revenu et relèvent davantage des ajustements du marché du travail);

- accroître la stabilité de l'emploi;
- et réduire les coûts du programme (Kerr 2001 : 1).

D'autres changements ont été mis en oeuvre, en 1997, quand différentes restrictions et pénalités ont été introduites, qui ont eu pour effet de réduire encore davantage le pourcentage des personnes au chômage qui pouvaient être admissibles aux prestations.

L'un des changements les plus importants apportés par le projet de loi C-12 a été le suivant : à compter de 1997, les prestations devaient être basées sur la rémunération totale et sur les heures travaillées totales au cours des 12 mois précédant la demande, en commençant par le premier dollar et la première heure.

Les nouvelles dispositions ont eu une incidence majeure sur les femmes. Environ 40 % des femmes qui ont un travail rémunéré (contre moins de 30 % des hommes au travail) ont des modalités d'emploi atypiques. Elles ont donc un travail à temps partiel ou temporaire, occasionnel et contractuel; elles occupent des empois multiples; ou elles sont des travailleuses indépendantes sans employées ni employés. La plupart des travailleuses et des travailleurs indépendants ne sont pas couverts par le programme d'AE, même si ce sont des entrepreneures et des entrepreneurs dépendants assujettis aux mêmes conditions que dans une relation classique employeur–employées-employés. D'autres travailleuses et travailleurs occasionnels peuvent trouver difficile d'être reconnus admissibles, ne pouvant répondre aux conditions exigeantes. Les travailleuses peuvent avoir des difficultés particulières à être admissibles aux prestations en raison du modèle de leur travail rémunéré.

En théorie, les changements apportés au cours de l'exercice 1996-1997 auraient dû être avantageux pour les travailleuses et les travailleurs occasionnels, particulièrement pour celles et ceux qui étaient employés à temps partiel, car même les personnes qui avaient moins de 15 heures de travail par semaine pouvaient désormais être admissibles, pourvu qu'elles puissent satisfaire à l'exigence des heures totales de travail dans les 12 mois qui précédaient leur demande. Il n'y avait plus d'incitations pour que les employeurs embauchent des employées et des employés pour les faire travailler moins de 15 heures par semaine et, en fait, le pourcentage des travailleuses et des travailleurs qui avaient des emplois à court terme à temps partiel a commencé à diminuer après les changements apportés aux règles en 1997 (Pold 2001 : 37). Parmi les autres travailleuses et travailleurs occasionnels, les personnes qui cumulaient des emplois semblaient aussi devoir en bénéficier, car toutes leurs heures et leur rémunération pour tous leurs emplois compteraient en vertu du nouveau programme.

Cependant, le nombre d'heures exigées pour être admissible aux prestations a été établi à un niveau tel que peu de travailleuses et de travailleurs à temps partiel pouvaient être admissibles. Selon le taux de chômage dans leur région, les travailleuses et les travailleurs qui avaient un emploi régulier devaient avoir un minimum de 420 à 700 heures de travail au cours de la période des 12 derniers mois pour être admissibles aux prestations. Presque partout au pays, cela signifiait un minimum de 560 heures plutôt que de 240 heures en vertu du programme précédent (CTC 1998 : 1).

Les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active devaient avoir accumulé 910 heures de travail pour être admissibles plutôt que les 300 heures nécessaires en vertu de l'ancien régime. Dans *Les femmes et l'assurance-chômage* (CTC 1998), le CTC signalait qu'en totalité, les travailleuses et les travailleurs qui avaient des modèles de travail irréguliers pouvaient être pris au piège et avoir besoin de 910 heures de travail pour être admissibles aux prestations d'AE. Par exemple, pour la majorité, les travailleuses et les travailleurs temporaires, qui représentaient 9 % de la population active en 1994, travaillaient moins de six mois de suite; pour la moitié, la période ininterrompue de travail était de moins de trois mois. Par conséquent, observait le CTC, une travailleuse temporaire pouvait être catégorisée comme une prestataire « ordinaire » une année et comme une « personne qui redevenait membre de la population active » l'année suivante. Après une année où elle avait travaillé peu d'heures (moins de 490), une travailleuse temporaire avait besoin d'au moins 910 heures pour être admissible aux prestations l'année suivante.

À la suite des changements apportés au cours de l'exercice 1996-1997, la couverture des sans-emploi par le régime de l'AE a diminué considérablement. Le CTC a estimé qu'en 1999, seulement 37 % des travailleuses et des travailleurs qui se retrouvaient sans emploi étaient admissibles aux prestations. Une décennie plus tôt, selon ce rapport, 74 % des sans-emploi touchaient des prestations. En effet, l'ensemble de ces travailleuses et de ces travailleurs devaient désormais contribuer à l'AE à compter du premier dollar de rémunération, mais seule une minorité pouvait être admissible aux prestations dans le cas d'une perte d'emploi. L'écart dans la couverture entre les femmes et les hommes s'est creusé davantage à la suite des changements apportés au programme lors de l'exercice 1996-1997.

Il faut remarquer que, dans notre discussion de la « couverture », dans le présent rapport, nous faisons référence au pourcentage des personnes sans emploi qui sont admissibles aux prestations d'AE quand elles perdent leur emploi ou connaissent une interruption temporaire de leur rémunération en raison d'un congé de maladie, de maternité, parental, d'adoption, ou à titre de soignantes ou de soignants. Les femmes et les hommes peuvent ne pas être admissibles aux prestations (ou non « couverts »), car elles et ils n'ont pas travaillé le nombre d'heures exigées au cours des 52 semaines précédentes ou parce qu'elles ou ils ont quitté leur emploi pour des raisons non reconnues en vertu de la Loi, c'est-à-dire « sans justification » ou pour d'autres motifs. Il a été suggéré que les écarts entre les sexes pouvaient aussi refléter le fait que les femmes étaient moins susceptibles que les hommes d'avoir un travail saisonnier (CAEC 1999). Cependant, les femmes sont aussi plus susceptibles que les hommes d'avoir des emplois contractuels et occasionnels temporaires (tableau 26).

Le pourcentage des femmes sans emploi qui touchaient des prestations d'AE, en 1999, était de 10 points de pourcentage plus bas que celui des hommes sans emploi qui touchaient des prestations. En 1989, par exemple, 77 % des chômeurs et 70 % des chômeuses touchaient des prestations d'AC. En 1999, seulement 42 % des chômeurs et 32 % des chômeuses étaient admissibles aux prestations d'AE (CTC 2000 : tableau 1).

La chute brusque de la couverture, telle que mesurée par le rapport P/C, reflète l'adoption de

critères d'admissibilité beaucoup plus stricts en vertu desquels plusieurs sans-emploi ne sont plus admissibles aux prestations ou les ont épuisées bien avant de trouver un autre emploi. Les critiques du rapport P/C, en tant que mesure de la couverture, suggèrent qu'il a des limites sérieuses, car il inclut plusieurs sans-emploi qui n'ont pas payé de cotisations, comme les personnes qui n'ont jamais travaillé, par exemple : les jeunes ou les personnes ayant nouvellement immigré qui cherchent leur premier emploi; les personnes qui n'ont pas travaillé au cours de la dernière année; ou celles qui avaient un travail indépendant, qui, en 2005, représentaient 15,5 % de tous les emplois au Canada.

En fait, notre analyse indique que ce sont précisément ces trois règles qui comptent pour une bonne part de la disparité entre les sexes en matière d'admissibilité. Notre examen statistique des écarts entre les sexes en matière de chômage et des raisons pour lesquelles les femmes et les hommes ne font pas partie de la population active à différents âges indique clairement comment ces trois normes d'admissibilité touchent les femmes de façon disproportionnée. Ni le passage des semaines aux heures de travail, ni même les augmentations des heures en vertu du nouveau programme ne sont les raisons principales de la disparité entre les sexes dans la couverture. C'est plutôt que les modèles de travail rémunéré et de participation à la main-d'oeuvre rémunérée des femmes sont différents de ceux des hommes. Il y a encore que les heures nécessaires à l'admissibilité ont été greffées à la même plate-forme d'admissibilité qui existe depuis 1971 et avant, sans égard aux changements importants qui sont survenus dans les modèles de participation des femmes au travail rémunéré depuis ce temps. La période d'admissibilité de 12 mois et la période de pré-attente de 12 mois n'ont pas évolué pour s'adapter aux modèles de travail distincts des femmes, comme les statistiques sur les modèles du marché du travail, dans cette étude, le montrent clairement. Les raisons les plus importantes de la disparité entre les sexes sont justement celles qui sont exclues des rapports officiels sur la couverture offerte par le programme d'AE.

En fait, le rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi de 1999 reconnaissait que les différents modèles de travail des femmes pouvaient signifier que celles-ci étaient plus susceptibles que les hommes d'être touchées par les règles beaucoup plus strictes de l'AE. Le rapport observait :

> Un nouveau profil de la participation des femmes au marché du travail a fortement influé sur la compréhension des résultats de ce segment de main-d'oeuvre au chapitre de l'assurance-emploi. Par exemple, les femmes sont moins portées que les hommes à travailler dans des industries saisonnières où le recours à l'assurance-emploi est plus fréquent. De même, il leur arrive plus souvent que les hommes d'occuper des emplois à temps partiel et temporaires, pour lesquels l'accès à l'assurance-emploi est plus restreint. Enfin, les femmes sont plus portées que les hommes à intégrer le marché du travail et à en sortir (CAEC 1999 : i).

Les dirigeants ont prétendu que même si les femmes étaient plus susceptibles d'être touchées par le passage au régime basé sur les heures, en général, l'effet peut avoir été faible, car le passage à ce régime a accru l'admissibilité et, jusqu'à un certain point, a

compensé les exigences d'admissibilité plus strictes. Cependant, nous n'avons trouvé aucune preuve pour soutenir cette déclaration. En fait, nos statistiques sur la couverture montrent que la disparité entre les sexes se creuse pour la plupart des années après 1996.

La différence dans la couverture a des incidences sérieuses sur les femmes. En effet, alors qu'elles doivent toutes cotiser au programme à compter du premier dollar de leur rémunération, la probabilité qu'elles puissent recevoir des prestations si elles perdent leur emploi est beaucoup moins élevée que dans le cas des hommes. Pour tout dire, les cotisations à l'AE versées par les travailleuses servent à subventionner les prestations des travailleurs pour qui soit plus facile d'être admissible en vertu des nouvelles règles.

Dans le chapitre qui suit, nous examinons l'incidence du nouveau programme sur les femmes.

3 — L'INCIDENCE DU NOUVEAU PROGRAMME SUR LES FEMMES

Les changements apportés en 1997, qui ont découlé de la Réforme de la sécurité sociale, ont eu une incidence majeure sur les femmes. Parce qu'elles quittent la population active pour s'occuper des enfants et s'acquitter d'autres responsabilités familiales, en nombre disproportionné, les femmes doivent être admissibles à titre de personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Le nombre d'heures requises pour que ces prestataires soient admissibles aux prestations a été triplé en vertu des nouvelles règles. Ces prestataires ont désormais besoin de 910 heures de travail dans les 52 semaines précédentes pour être admissibles aux prestations, alors qu'avant, elles avaient besoin d'un minimum de 300 heures.

Le CTC a indiqué que les femmes ont aussi été touchées par la norme variable d'admissibilité en vertu de laquelle le nombre minimum de semaines et d'heures nécessaires pour être admissible aux prestations varie selon le taux de chômage local. Dans un cas qui s'est rendu devant un arbitre de l'AE, en 2000, Kelly Lesiuk, une infirmière du Manitoba, a fait appel de la décision de la Commission d'assurance-emploi qui lui avait refusé des prestations ordinaires d'emploi, car elle n'avait pas accumulé le minimum des 700 heures requises pour être admissible dans la région de Winnipeg. Même si elle était enceinte de son deuxième enfant et même si son médecin lui avait conseillé de ne pas travailler en raison du lourd travail physique que lui imposait son emploi, on lui avait aussi refusé les prestations de maladie et de maternité, car elle n'avait pas accumulé le minimum des 700 heures requises, en 1999. (Son relevé d'emploi montrait qu'elle avait travaillé 637 heures au cours des 52 semaines qui avaient précédé sa demande.)

Le juge-arbitre R. E. Salhany a décidé que les exigences de l'AE en matière d'heures violaient les articles sur l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a déclaré :

> [Traduction] À mon avis, la norme d'admissibilité rabaisse la dignité humaine essentielle des femmes qui sont prédominantes au sein de la population active qui travaille à temps partiel, parce qu'elles doivent travailler durant de plus longues périodes que les travailleurs à temps plein pour démontrer leur participation au marché du travail. En basant le seuil de l'admissibilité et la définition de la participation à la population active sur la semaine de travail moyenne de trente-cinq heures, la norme d'admissibilité ne tient pas compte du fait que la semaine de travail moyenne des femmes au sein de la main-d'oeuvre rémunérée équivaut à 85 % de celle des hommes (trente-cinq heures). Cela force les travailleuses et les travailleurs à temps partiel (dont la semaine de travail moyenne est de 16,5 heures) à augmenter leurs heures de travail hebdomadaires pour éviter de plus longues périodes d'admissibilité et de plus courtes périodes de prestations. Comme les femmes continuent de donner approximativement deux fois plus de temps que les hommes au travail non rémunéré, elles sont les principales personnes touchées. Ainsi, le message sous-jacent est que, pour profiter des prestations égales prévues par la loi, les femmes doivent se comporter davantage comme

> les hommes en augmentant leurs heures de travail rémunéré, nonobstant leurs responsabilités non rémunérées (CTC 2002 : 9).

Il semblerait que le juge-arbitre ait fait une erreur de jugement dans son énoncé selon lequel la semaine de travail moyenne des hommes au travail était de 35 heures. En fait, le nombre moyen d'heures travaillées par les hommes qui avaient un travail rémunéré était d'environ 38 heures par semaine, alors que celui des femmes était juste au-dessus de 30 heures par semaine au moment des changements qui sont survenus en 1996. Les heures hebdomadaires moyennes des femmes représentaient donc environ 79 % de celles des hommes. Les nouvelles règles de l'AE étaient basées sur une semaine de travail d'une moyenne de 35 heures — un chiffre auquel on était arrivé en établissant les taux hebdomadaires moyens des hommes et des femmes. Mais, une moyenne de 35 heures, bien sûr, était inférieure aux heures hebdomadaires moyennes travaillées par les hommes, mais de beaucoup supérieure à celles des femmes. Ainsi, il est devenu plus facile pour les chômeurs et beaucoup plus difficile pour les chômeuses d'être admissibles aux prestations.

Tableau 2 — Heures hebdomadaires moyennes travaillées

	1976	1986	1996	2004
Tous les âges				
Hommes	38,3	38,2	38,7	37,6
Femmes	30,2	30,2	30,3	29,7
25 –44 ans				
Hommes	39,8	40,1	40,7	39,7
Femmes	30,4	31,1	31,5	30,2

Source : Statistique Canada (2006c).

En 2002, la Cour d'appel fédérale a renversé la décision du juge-arbitre dans l'affaire *Lesiuk* et, en 2003, la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre un appel de la cause. Comme c'est la coutume, aucune raison n'a été donnée pour le refus.

En faisant référence aux nouvelles règles, le CTC a aussi observé que les travailleuses et les travailleurs à temps partiel et les employées et les employés contractuels temporaires qui travaillaient 15 à 30 heures par semaine ne pouvaient pas accumuler assez de semaines dans une période de 12 mois pour être admissibles; et les travailleuses et les travailleurs à temps partiel, temporaires et une partie de l'année — emplois détenus principalement par les femmes — étaient pénalisés par un taux de prestation plus bas, car les prestations étaient fondées sur la rémunération moyenne dans les 20 semaines qui précédaient immédiatement la demande, sans égard au fait que les prestataires travaillaient ou non (ce qu'on appelle la formule du dénominateur). Il y avait aussi des pénalités sévères pour les travailleuses et les travailleurs qui étaient forcés de quitter leur emploi — une mesure que subissaient les femmes de façon disproportionnée, selon le CTC (CTC 1998 : 2).

Disparité entre les sexes dans la couverture de l'AC-AE en matière de prestations de chômage

Il y a toujours eu une disparité entre les sexes dans la couverture de l'AC, même avant que

ne soient doublées et triplées les heures de travail nécessaires avec l'arrivée de l'AE en 1996. En 1989, avant les quatre cycles de changements législatifs à l'AC qui ont eu lieu au cours des années 1990 (1990, 1993, 1994 et 1996), la couverture des chômeuses par le régime de l'AC était de 70 % — sept points de pourcentage de moins que celle des hommes, qui était de 77 %. L'écart entre les sexes s'est creusé à l'échelle nationale, atteignant 11 points, avec les règles d'admissibilité qui sont entrées en vigueur en 1997. En 2001, le pourcentage des chômeuses qui touchaient des prestations d'emploi de l'AE avait chuté à 33 %, en baisse par rapport à 39 % en 1996. La couverture des hommes, durant cette période, a diminué légèrement, passant de 45 %, en 1996, à 44 %, en 2001. En 2004, la couverture des femmes a diminué encore pour atteindre 32 %, alors que la couverture des hommes descendait à 40 % (tableau 5).

Ces dernières années, la disparité entre les sexes dans la couverture des prestations s'est réduite. L'écart était plus mince en 2004 qu'en 2001, mais pas en raison d'une couverture accrue pour les femmes. En 2004, la couverture pour les hommes était beaucoup plus restreinte qu'en 2001. Pour les femmes, la couverture était généralement moins étendue à l'échelle nationale et dans la plupart des provinces et les plus grandes villes (RMR). La croissance de l'emploi a été supérieure pour les femmes par rapport aux hommes durant cette période et s'est produite presque entièrement du côté du travail à temps plein (CAEC 2001).

Dans une Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi effectuée en 1998, Statistique Canada a conclu que les deux tiers des hommes adultes, mais seulement la moitié des femmes adultes, avaient la possibilité d'être admissibles aux prestations. La différence était due à la plus forte proportion des chômeuses qui n'avaient pas un emploi récent à partir duquel elles pouvaient présenter une demande. Durant les 12 mois précédents, 36 % des chômeuses, contre 24 % des chômeurs, n'avaient pas d'emploi. Les deux tiers de ces femmes qui n'avaient pas un emploi récent étaient devenues sans emploi après être redevenues membres de la population active, alors que les hommes dans la même situation étaient très susceptibles (73 %) d'avoir été sans emploi durant tous les 12 mois depuis qu'ils avaient perdu leur dernier emploi ou depuis plus longtemps (Roller 1999 : 12).

L'enquête de 1998 sur la couverture a aussi observé que près de 70 % des jeunes sans emploi n'étaient pas admissibles aux prestations d'emploi de l'AE. Pour plus d'un tiers, ces jeunes qui n'étaient pas admissibles ne l'étaient pas parce qu'ils n'avaient jamais travaillé auparavant. Pour un autre tiers, ces jeunes avaient quitté leur dernier emploi ou l'avaient quitté pour reprendre leurs études. En vertu des règles de l'AE, les employées et les employés assurés ne sont pas admissibles aux prestations dans le cas d'un retour aux études. Quant au dernier tiers, le plus récent emploi des jeunes qui ne sont pas admissibles n'était pas assuré ou ces jeunes avaient cessé de travailler plus de 12 mois avant.

Raisons pour lesquelles les sans-emploi ne recevaient pas les prestations

Il y a différentes raisons pour lesquelles, pour un pourcentage aussi élevé, les sans-emploi ne recevaient pas de prestations. En 2004, par exemple, les sans-emploi qui n'avaient jamais

travaillé ou qui n'avaient pas travaillé durant les 12 mois précédents représentaient plus du quart (26 %) des sans-emploi qui n'étaient pas admissibles aux prestations d'AE (tableau 3). Environ 12 % des sans-emploi qui ne sont pas admissibles, mais qui avaient travaillé au cours des 12 mois précédents, étaient des travailleuses et des travailleurs indépendants ou avaient un emploi qui n'était pas assuré.

Il est important d'observer que la plupart des personnes exclues de l'admissibilité à l'AE parce qu'elles n'avaient pas travaillé au cours des 12 mois précédents étaient très actives au sein de la population. Environ la moitié (en 1998, 46,7 %) avait travaillé à un certain moment dans le passé, mais pas au cours des 12 mois précédents. L'autre moitié avait été sans emploi continuellement depuis le dernier emploi, plus de 12 mois avant. Dans la catégorie des sans-emploi qui ne sont pas admissibles en raison d'une absence du travail de 12 mois, ces sans-emploi :

- dans la proportion d'un tiers, étaient entrés dans la population active après être restés à la maison;

- dans la proportion d'un sixième, étaient des étudiantes et des étudiants avant de commencer à chercher un travail.

L'enquête sur la couverture de l'AE montre de façon constante qu'environ 10 % des sans-emploi qui sont assurés ne comptent pas suffisamment d'heures pour être admissibles aux prestations (tableau 3), mais, malheureusement, il n'existe pas de répartition de ces statistiques selon les sexes. Les enquêtes successives n'ont pas offert de répartition selon les sexes ni de renseignements sur les personnes, parmi les sans-emploi, qui ne sont pas admissibles en vertu des différentes heures exigées pour l'admissibilité qui sont prescrites par la norme variable d'admissibilité (NVA).

Tableau 3 — Raisons pour lesquelles les sans-emploi ne touchent pas les prestations d'AE

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
N'avaient pas travaillé au cours des 12 mois précédents	35	32	32	30	27	25	24	26
Avaient quitté le dernier emploi pour reprendre les études ou pour d'autres raisons non permises en vertu des règles de l'AE	11	10	11	15	14	14	14	15
N'avaient pas assez d'heures travaillées	9	10			9	9	9	11
N'avaient pas un emploi assurable	6	6	5	5	5	6	5	6
N'avaient pas touché de prestations, mais avaient assez d'heures pour être admissibles	3	3			3	4	3	2
Pourcentage total des sans-emploi qui ne touchaient pas de prestations	**64**	**61**	**58**	**61**	**59**	**58**	**55**	**59**
Total des sans emploi (000)	1 362	1 262	1 118	1 051	1 160	1 228	1 224	1 188

Sources : Statistique Canada, Enquêtes sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi, 1999 à 2005, et Statistique Canada (1998).

Tableau 4 — Activité avant le chômage, 2004 (travailleuses et travailleurs de 25 à 44 ans)

	Hommes %	Femmes %
Tenaient la maison	20	66
Étaient aux études	22	24
Autres raisons	26	19

Source : Statistique Canada (2006c).

Pour différentes raisons, entre 3 % et 5 % des sans-emploi qui étaient admissibles à l'AE ne présentaient pas de demandes de prestations. La plupart de ces personnes n'ont pas présenté de demande parce qu'elles s'attendaient à reprendre le travail sous peu. D'autres personnes ont rapporté qu'elles ne voulaient pas ou n'avaient pas besoin de prestations d'AE. Un petit groupe a présenté une demande, mais, pour des raisons non précisées, n'a pas reçu de prestations. Dans le cas des jeunes, l'enquête de 1999 de Statistique Canada indiquait que pour près d'un cinquième (18 %), les jeunes admissibles n'avaient pas présenté de demande de prestations. L'enquête a révélé qu'en nombre important, les jeunes sans emploi de 15 à 19 ans n'étaient même pas au courant de leur droit à des prestations. Nos groupes de discussion ont aussi affiché un manque généralisé de renseignements au sujet du droit aux prestations, ce qui souligne les problèmes quant à la transparence du programme.

La couverture varie selon l'âge

Le pourcentage des chômeuses qui ne peuvent pas être admissibles aux prestations varie considérablement selon l'âge. Les femmes sans emploi âgées de 15 à 24 ans étaient moins susceptibles de toucher des prestations, suivies de près des chômeuses de 25 à 34 ans (tableau 5). Comme ce sont les principales années de procréation, l'impossibilité d'être admissibles aux prestations quand ces femmes ont perdu leur emploi peut s'être traduite par une perte importante de revenu pour leurs familles. Selon une enquête sur la couverture effectuée en 1998 par Statistique Canada, 18,9 % des sans-emploi qui n'étaient pas admissibles à l'AE ont dit que leur principale source de revenu était le traitement ou le salaire d'une conjointe ou d'un conjoint ou d'une ou d'un partenaire de fait. Parmi les personnes qui ont donné cette réponse, 26,4 % ont dit que le revenu n'était pas suffisant pour assumer les dépenses régulières du ménage (Roller 1999 : 14).

Tableau 5 — Pourcentage des sans emploi qui touchent des prestations d'AE

	1996		2001		2004	
Âge	Hommes %	Femmes %	Hommes %	Femmes %	Hommes %	Femmes %
15-24	25	17	20	11	16	10
25-34	53	43	52	37	47	31
35-44	50	44	54	40	51	41
45-54	51	50	56	44	54	51
55 +	57	56	59	45	55	48
Total	45	39	44	33	40	32

Sources : calculs des auteurs à partir de totalisations spéciales de Statistique Canada et CTC (2003).

Comme le tableau 5 l'indique, la couverture pour toutes les femmes de tous les groupes d'âge a diminué depuis la mise en oeuvre du nouveau régime des heures de l'AE. De 1996 à 2001, la couverture générale en vertu des règles de l'AE a diminué de 16 % pour les femmes, comparativement à 3 % pour les hommes. En fait, le déclin le plus brusque de la couverture est celui des jeunes travailleuses et travailleurs de moins de 25 ans. La couverture pour les femmes de plus de 55 ans a aussi diminué considérablement. À l'exception des hommes de moins de 34 ans, la couverture a augmenté pour tous les autres hommes.

Disparité entre les sexes dans les provinces

La disparité entre les sexes en matière de couverture se creuse encore davantage dans plusieurs provinces. Comme la disparité entre les sexes à l'échelle nationale, l'écart dans chaque province s'est creusé en vertu des nouvelles règles d'admissibilité à l'AE. Parce que les règles d'admissibilité sont reliées aux taux de chômage dans les régions de l'AE, les provinces qui ont de faibles taux de chômage ont des degrés de couverture beaucoup plus faibles.

En Ontario, la couverture a diminué en flèche pour les femmes de tous les âges, mais celle pour les hommes a augmenté. Par exemple, seulement 6 % des chômeuses de moins de 25 ans, en Ontario, étaient admissibles aux prestations en 2001. La disparité entre les sexes pour le groupe des 35 à 44 ans s'est accrue de 12 points. La couverture pour les hommes de ce groupe d'âge particulier, en Ontario, a augmenté de 20 % avec les nouvelles règles de l'AE, mais elle a diminué de 3 % pour les femmes du même groupe d'âge en vertu du nouveau régime d'AE.

Tableau 6 — Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE en Ontario

	1996		2001		2004	
Âge	**Hommes %**	**Femmes %**	**Hommes %**	**Femmes %**	**Hommes %**	**Femmes %**
15-24	16	11	11	6	9	5
25-34	40	29	39	26	34	25
35-44	35	31	42	30	40	30
45-54	39	39	38	36	44	40
55 +	43	49	43	35	38	33
Total	32	28	30	23	28	23

Sources : Statistique Canada, calculs des auteurs à partir des totalisations spéciales de Statistique Canada et CTC (2003).

La disparité entre les sexes varie grandement d'une ville à l'autre

Le taux de couverture nationale de la population par le régime d'AE cache autant de choses qu'il en révèle. Le taux de chômage mensuel variable dans chacune des 58 régions définies en vertu de la législation sur l'AE détermine le nombre d'heures nécessaires pour être admissible aux prestations ordinaires et la durée maximale de la période de prestations. Le postulat de la structure de l'admissibilité est que le taux de chômage local est un bon indicateur pour établir le minimum d'heures pour être admissible. Moins d'heures sont nécessaires dans les régions où le chômage est le plus élevé et la période de prestations y est plus longue. Dans les régions où le chômage est bas, le nombre d'heures nécessaires pour être admissible est beaucoup plus élevé et la période de prestations est beaucoup plus courte.

Tableau 7 — Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE dans les plus grandes villes du Canada

	1989 %	1996 %	2001 %	2004 %
Halifax	70	37	31	37
Montréal	67	38	36	32
Toronto	43	27	22	21
Winnipeg	54	27	30	25
Regina	42	26	21	24
Calgary	61	32	26	23
Vancouver	63	34	27	24

Sources : Statistique Canada, calculs par les auteurs à partir des totalisations spéciales de Statistique Canada, et CTC (2003).

Tout de même, le taux de couverture varie grandement, même dans les villes qui ont des taux de chômage semblables. Bien que les heures nécessaires pour être admissible aux prestations soient déterminées par une formule fondée sur les taux de chômage régionaux, les raisons du chômage peuvent varier considérablement d'une région à l'autre. Les différences sont encore plus importantes entre les régions rurales de l'AE et les 27 régions métropolitaines de l'AE qui se trouvent dans les limites des RMR de nos plus grandes villes.

La disparité entre les sexes au chapitre de la couverture varie aussi considérablement, comme un échantillon des six plus grandes régions métropolitaines de l'AE le montre. Entre 1997, la première année de la nouvelle structure des heures nécessaires pour être admissible à l'AE, et 2001, la couverture des femmes a diminué dans la plupart des villes et la disparité de la couverture entre les sexes s'est creusée, en grande partie parce que la couverture des hommes s'est accrue, alors que celle des femmes continuait de chuter. La plus grande disparité entre les sexes avait lieu à Halifax, avec 13 points de différence entre la couverture des chômeuses et celle des chômeurs. Des six villes choisies, Vancouver présentait la plus faible disparité entre les sexes (tableau 8).

Dans certaines villes (Regina et Vancouver), la couverture des femmes s'est accrue en 2001 et 2004 (tableau 8). Il est possible qu'on puisse attribuer ce phénomène à davantage de travail à temps plein pour les femmes, car il y a eu une forte croissance de l'emploi dans le secteur des services, où plusieurs femmes travaillent, et la plus grande part de cette croissance a eu lieu du côté de l'emploi à temps plein (CAEC 2002 : i).

La disparité entre les sexes dans les taux de couverture dans les grandes villes est importante, car la plupart des sans-emploi vivent dans de grandes régions métropolitaines. En 2004, par exemple, 81 % des chômeuses et 79 % des chômeurs vivaient dans les RMR (tableau 9).

Tableau 8 — Disparité entre les sexes dans la couverture par le régime d'AE* (comparaison des années 1997, 2001 et 2004 en vertu de la norme des « heures » pour être admissible)

Ville	Année	Hommes %	Femmes %
Halifax	1997	28	32
	2001	37	24
	2004	39	34
Montréal	1997	33	36
	2001	38	33
	2004	33	31
Toronto	1997	26	22
	2001	24	20
	2004	22	19
Winnipeg	1997	27	23
	2001	35	24
	2004	26	23
Regina	1997	21	16
	2001	24	16
	2004	25	22
Calgary	1997	24	24
	2001	28	24
	2004	26	20
Vancouver	1997	26	24
	2001	28	26
	2004	23	26

Notes
* La couverture s'entend du pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AE.

Source : Statistique Canada, calculs par les auteurs à partir des totalisations spéciales de Statistique Canada et CTC (2003).

Tableau 9 — Répartition des sans-emploi selon les RMR et les régions autres que les RMR, 2004

	Hommes (000)	Femmes (000)	Hommes %	Femmes %
RMR	542	444	79	81
Non RMR	142	105	21	19
Total	685	549	100	100

Source : calculs par les auteurs à partir des totalisations spéciales de Statistique Canada.

L'emploi assurable et la population ciblée

La Commission de l'assurance-emploi produit des rapports annuels de contrôle et d'évaluation qui passent en revue le fonctionnement du programme d'AE. Plusieurs de ces rapports officiels prétendent que le nouveau programme sert les personnes pour lequel il est conçu. Cependant, ces rapports fondent leur analyse sur les personnes qui ont un emploi assuré. Autrement dit, ils excluent les personnes à qui on a déjà refusé la couverture pour différentes raisons. Les chiffres de la couverture dans ces rapports officiels se fondent généralement sur le pourcentage de la population ciblée qui touche des prestations. La

population ciblée pour les prestations ordinaires d'AE se définit comme étant les personnes qui ont perdu ou quitté leur emploi avec justification, en vertu des règles actuelles de l'AE, au cours des 12 mois précédents. Cela comprend toutes les personnes qui ont été au travail de quelque façon que ce soit au cours des 12 derniers mois, qui n'étaient pas des travailleuses et 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 (CAEC 2004 : 5.7, fn 1).

Par exemple, les rapports d'évaluation du programme des prestations de maternité et parentales, produits par DRHC, prétendaient qu'en 2000 et 2001, « [traduction] environ 80 % des personnes qui avaient un emploi assurable l'année qui avait précédé la naissance avaient reçu des prestations » (ten Cate 2003 : 7). Évidemment, une fois que les personnes sans emploi assurable sont éliminées, la plupart des autres sont susceptibles de toucher des prestations. L'auteure d'une étude particulière, *Demographic and Labour Market Profile of Mothers with a Child Under 13 Months* (ten Cate 2003), a été en mesure d'augmenter encore le pourcentage des personnes qui touchaient des prestations en éliminant celles qui n'avaient pas demandé de prestations pour différentes raisons. Parmi celles qui avaient demandé des prestations, a-t-elle conclu, 98,1 % avaient touché des prestations en 2002, 96,6 % en 2001 et 97,3 % en 2000.

Il est clair que si l'on mesure la couverture en excluant toutes les personnes qui n'y sont pas admissibles parce qu'elles n'ont pas un emploi assurable, cela produit des données gonflées. En fait, comme ten Cate l'a admis, « [traduction] la probabilité d'avoir un emploi assurable et de toucher des prestations de maternité ou parentales peut varier considérablement selon les caractéristiques démographiques ». Elle a relevé qu'en 2001, 69 % des mères âgées de 15 à 24 ans avaient un emploi assurable, une hausse par rapport à 62 % en 2000. Pour les autres groupes d'âge, généralement plus de 70 % avaient un emploi assurable au cours de ces deux années. Tous les groupes d'âge ont connu une augmentation de la proportion des personnes qui avaient un emploi assurable de 2000 à 2001 (ten Cate 2003 : 11). Toutefois, elle a aussi observé la nécessité d'études plus approfondies pour vérifier les facteurs les plus importants dans la détermination de la probabilité d'avoir un emploi assurable (ten Cate 2003 : 25).

Le rapport de contrôle et d'évaluation de 2001 déclarait que 90 % des femmes qui avaient quitté leur emploi pour prendre un congé de maternité avaient eu assez d'heures pour être admissibles aux prestations (CAEC 2002 : 26). Cependant, ce pourcentage apparemment élevé est également trompeur. Un relevé d'emploi (RE), remis par l'employeur, est nécessaire pour demander des prestations de maternité ou parentales et indique la raison pour laquelle la prestataire a quitté son travail rémunéré. Pour les personnes qui ont l'intention de demander des prestations de maternité ou parentales, l'employeur indiquerait normalement « grossesse ou parentale » comme motif de cessation d'emploi sur le RE. Mais, les personnes qui quittent un emploi et qui ne s'attendent pas à recevoir des prestations de maternité ou parentales peuvent ne pas recevoir de RE (car elles ont l'intention de ne prendre qu'une courte pause) ou peuvent en recevoir un qui indique d'autres raisons, comme la maladie ou la cessation d'emploi. Les femmes qui savaient qu'elles n'étaient pas admissibles aux prestations et qu'elles ne pouvaient obtenir de congé

payé ont pu simplement prendre des vacances payées et, par conséquent, ne pas avoir été l'objet d'une cessation d'emploi ou d'un RE. En effet, les personnes qui pouvaient être admissibles aux prestations de maternité ou parentales avaient déjà fait ce choix et seules celles qui pensaient être admissibles aux prestations ont soumis un RE pour motif de congé de maternité ou parental. Il est donc peu surprenant qu'un pourcentage aussi élevé ait été admissible aux prestations.

Les rapports officiels indiquent que les demandes de prestations de maternité sont normalement combinées avec d'autres types de demandes. Selon un de ces rapports, la mise en oeuvre du projet de loi C-32, qui réduisait de 700 à 600 le nombre des heures nécessaires pour être admissible aux prestations de maternité ou parentales, « [traduction] semble avoir eu une incidence sur la façon dont les prestations parentales ou de maladie étaient combinées avec les prestations de maternité » (DRHC 2003d : 15). Le nombre de personnes qui combinaient la maladie et la maternité a diminué radicalement après l'adoption de ce changement. Le même rapport indiquait aussi qu'à la suite de l'adoption du projet de loi C-32, depuis janvier 2001, le nombre de demandes de prestations de maternité présentées au pays était bien supérieur aux niveaux des cinq années précédentes. Cela suggère aussi qu'un nombre accru de RE pour cause de maternité étaient remplis, car plus de mères qui ne l'auraient pas fait auparavant devenaient admissibles aux prestations (DRHC 2003d : 15).

Il est important de remarquer que les conditions économiques peuvent jouer un rôle important quant il s'agit de savoir si les travailleuses et les travailleurs sont en mesure d'accumuler assez d'heures ou d'avoir un emploi assurable pour être admissibles aux prestations. En fait, ten Cate (2003 : 4) a observé que le pourcentage des mères qui n'avaient jamais travaillé a diminué de 10,5 %, en 2000, à 3,3 %, en 2001, ce qui, dit-elle, peut être dû en partie à l'amélioration des conditions du marché du travail en 2001 par rapport à 2000. Elle a aussi suggéré que le fait que la proportion des personnes qui avaient rapporté n'avoir jamais travaillé ait diminué radicalement dans l'Enquête sur la population active de 2002 et le fait que la diminution ait été plutôt uniforme pour l'ensemble des groupes d'âge ainsi que selon le sexe, la scolarité et autres peut être le résultat « d'une anomalie dans les données ».

Une autre étude (DRHC 2003b : 5) qui cherchait à savoir si le modèle du nombre d'heures travaillées avait changé après la réforme de l'AE a aussi fait mention de l'effet du cycle économique sur le nombre d'heures travaillées. On y observait qu'en 1991, la proportion des personnes qui travaillaient moins de 35 heures par semaine comparativement à l'ensemble des travailleuses et des travailleurs était d'environ 32 %. Cette proportion était descendue aussi bas qu'à 29,7 % en 2000 et avait monté aussi haut que 36,0 % en 1992. L'étude concluait : « [Traduction] Ces chiffres semblent coïncider avec le cycle économique, la demande d'emploi ayant diminué en 1992, à la suite de la récession de 1991, et ayant été plus élevée au plus fort de la croissance économique, en 2000, car plusieurs employeurs peuvent avoir demandé aux employées et aux employés de travailler moins ou davantage d'heures » (DRHC 2003b). Tout cela met en lumière que le fait de baser l'analyse de la couverture par le régime d'AE sur une ou deux années peut conduire à des conclusions trompeuses et erronées.

Il peut être significatif que dans le rapport sur le rendement du programme d'AE, présenté en

novembre 2003, la vérificatrice générale du Canada ait dit que DRHC n'avait pas encore fourni au Parlement un portrait complet et clair des répercussions des changements apportés en 1996 à la *Loi sur l'assurance emploi*. Elle a aussi indiqué : « Les résultats des évaluations sont souvent présentés de manière sélective » (Bureau du vérificateur général du Canada 2003 : 1). Dans le cadre de sa vérification, la vérificatrice générale a examiné plusieurs études effectuées par le ministère sur l'efficacité du programme de prestations de revenu de l'AE et les renseignements sur ces études rapportés par la Commission de l'assurance-emploi du Canada dans son rapport annuel de contrôle et d'évaluation. La vérificatrice générale a déclaré : « Les renseignements présentés étaient exacts sur le plan des faits mais, dans bien des cas, la Commission n'avait pas présenté toutes les constatations principales et avait généralement fait ressortir les conclusions favorables » (Bureau du vérificateur général du Canada 2003 : 7.105).

Disparité entre les sexes sur le plan de la rémunération

Il est bien connu que la rémunération moyenne des femmes est plus faible que celle des hommes. En 2004, quand les femmes représentaient 49 % des employées et des employés, elles représentaient aussi les deux tiers des personnes qui gagnaient moins de 400 $ par semaine et 53 % des employées et des employés qui gagnaient entre 400 $ et 699 $ par semaine.

À l'autre extrémité de l'échelle de la rémunération, les hommes au travail comptaient pour 79 % des personnes qui gagnaient 1 500 $ par semaine ou plus en 2004 (tableau 10).

Tableau 10 — Disparité de la rémunération hebdomadaire selon les sexes, 2004

Rémunération hebdomadaire	Hommes %	Femmes %	Total (000)
Moins de 399 $/semaine	34	66	3 683
400 $ à 699 $	47	53	4 196
700 $ à 999 $	59	41	2 948
1 000 $ à 1 499 $	68	32	2 053
1 500 $ ou plus	79	21	619
Total des employées et des employés	51	49	13 498

Source : Statistique Canada (2006c).

La disparité entre les sexes est également évidente quand on compare la rémunération hebdomadaire habituelle des bénéficiaires de prestations ordinaires d'AE : plus des deux tiers des femmes prestataires gagnaient habituellement entre 200 $ et 599 $ par semaine, alors que pour la majorité, les hommes prestataires (59 %) gagnaient habituellement 600 $ ou plus par semaine.

Tableau 11 — Rémunération hebdomadaire des bénéficiaires qui touchent des prestations ordinaires d'AE, 2004

Rémunération hebdomadaire	Hommes (000)	Femmes (000)	Hommes %	Femmes %
0 $-199 $	2 010	6 450	1	3
200 $-399 $	43 910	76 520	14	35
400 $-599 $	85 140	70 430	26	32
600 $ +	191 790	65 280	59	30
Total	322 850	218 680	100	100

Source : Totalisations spéciales de Statistique Canada.

Disparité entre les sexes sur le plan des montants des prestations

Même quand les prestataires sont admissibles aux prestations d'AE, la façon de calculer le montant de la prestation hebdomadaire peut en désavantager un certain nombre. Les prestations se fondent sur un pourcentage de la rémunération hebdomadaire moyenne des prestataires avant la demande jusqu'à un maximum de 413 $ par semaine. Le taux de prestation est actuellement de 55 % de la rémunération moyenne.

Plusieurs personnes confondent encore le minimum d'heures nécessaires pour être admissible aux prestations et la formule de calcul du montant des prestations. En vertu du programme d'AE, les heures nécessaires pour être admissible n'ont rien à faire avec le dénominateur utilisé pour déterminer la rémunération hebdomadaire moyenne des prestataires sur laquelle est basé le montant des prestations. Le nombre d'heures travaillées est calculé seulement en établissant la durée de l'admissibilité et la durée de la demande.

Méthode de calcul du montant des prestations hebdomadaires

Avant les changements apportés en 1996, la méthode de calcul de la rémunération moyenne était très simple. Il s'agissait de la moyenne de la rémunération hebdomadaire au cours de 20 dernières semaines durant lesquelles les prestataires avaient travaillé avant d'être licenciés ou de présenter une demande. Dans ce calcul, le dénominateur, c'est-à-dire, le nombre par lequel la rémunération totale doit être divisée pour arriver au montant hebdomadaire moyen sur lequel sera basée la prestation, était le nombre réel de semaines travaillées. Si les prestataires vivaient dans une région de l'AC où 10 semaines étaient nécessaires pour être admissibles et avaient travaillé seulement 10 semaines, le dénominateur était 10.

Toutefois, la méthode de calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne a changé radicalement avec la mise en oeuvre de la *Loi sur l'assurance emploi*, en 1996. En vertu du nouveau régime, le dénominateur pour le calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne est prescrit dans la Loi et varie selon le taux de chômage dans la région donnée de l'AE (voir le tableau 12). Les semaines non travaillées sont incluses dans la moyenne. Par exemple, une travailleuse sur demande pourrait avoir la moitié des semaines durant la période visée par le dénominateur pour lesquelles elle n'aurait eu aucune rémunération. Une travailleuse qui gagne 400 $ par semaine pourrait se retrouver avec une rémunération

moyenne de 200 $ une fois le dénominateur prescrit appliqué. Plutôt que d'obtenir 55 % de 400 $, la prestataire obtiendrait 55 % de 200 $.

Tableau 12 — Dénominateur prescrit pour établir la moyenne de la rémunération hebdomadaire

Taux de chômage dans la région de l'AE %	Dénominateur minimum
0 à 6	22
6,1 à 7	21
7,1 à 8	20
8,1 à 9	19
9,1 à 10	18
10,1 à 11	17
11,1 à 12	16
12,1 à 13	15
13,1 et plus	14

Le calcul des semaines n'est pas le seul problème. Le calcul des semaines qui précèdent immédiatement la demande — les « dernières semaines » — est un autre enjeu. Dans les semaines qui conduisent à un licenciement, les travailleuses et les travailleurs ont généralement moins d'heures de travail et, donc, une rémunération moins élevée. Les dernières semaines sont le pire moment possible pour calculer une moyenne de la rémunération des prestataires. C'est particulièrement vrai avec le genre de marché du travail qui existe désormais au Canada, où une bonne part de la population active a des emplois qui ne sont ni permanents ni à temps plein. Dans le cas des travailleuses et des travailleurs des industries saisonnières ou qui travaillent selon des arrangements liés aux rappels au travail, le fait d'accepter un travail pour lequel la rémunération serait plus faible que leur salaire réduit leur prestation. Comme les femmes sont plus susceptibles que les hommes de se retrouver dans le type d'emplois où elles sont sur demande ou travaillent occasionnellement, elles sont particulièrement désavantagées par les règles liées au dénominateur.

Tableau 13 — Prestations hebdomadaires moyennes d'AE, Canada, 2003-2004

	Hommes $	Femmes $
Prestations ordinaires	340	271
Prestations de maternité	--	307
Prestations parentales (biologique)	372	312
Prestations parentales (adoption)	384	363
Prestations de maladie	320	252
Supplément familial	302	246

Source : CAEC (2005).

La disparité entre les sexes qui s'exerce au chapitre des prestations hebdomadaires moyennes d'AE reflète certaines de ces complexités ainsi que le fait que la rémunération

moyenne des femmes est généralement moins élevée que celle des hommes (tableau 13).

Exemples de la façon dont les prestations sont calculées

Le montant du paiement des prestations hebdomadaires des prestataires dépend de la rémunération totale avant les déductions, y compris les pourboires et les commissions, au cours des 26 dernières semaines.

1. Le calcul se fonde sur la rémunération totale que la travailleuse ou le travailleur a reçue au cours des dernières 26 semaines qui se terminent le dernier jour de travail; le nombre de semaines travaillées dans les dernières 26 semaines; le taux de chômage de la région; et le dénominateur minimum qui s'applique à ce taux de chômage.

2. La moyenne de la rémunération assurée hebdomadaire de la rémunération totale de la travailleuse ou du travailleur dans les dernières 26 semaines est ensuite divisée, soit par le nombre de semaines au cours desquelles la ou le prestataire a travaillé dans les dernières 26 semaines, soit par le dénominateur minimum, le plus élevé des deux. Le dénominateur ne peut pas être inférieur à 14 ni supérieur à 26.

3. Une fois que la rémunération hebdomadaire moyenne a été calculée, le chiffre obtenu est multiplié par 55 % pour obtenir le montant de la prestation hebdomadaire. Le montant maximal est de 413 $ par semaine.

La complexité des calculs des prestations peut être illustrée par les exemples qui suivent.

- **Exemple A —** Pour une prestataire qui a travaillé 26 semaines, gagné un total de 10 400 $ et vit dans une région de l'AE où le taux de chômage est de 13,1 %, le dénominateur est 14. La rémunération hebdomadaire moyenne de la prestataire est calculée en divisant la rémunération totale de 10 400 $ par 26. La rémunération hebdomadaire moyenne de la prestataire est de 400 $. Ressources humaines et Développement social Canada utilise le nombre de semaines travaillées, car celui-ci est plus élevé que le dénominateur. Dans le présent cas, le taux de la prestation hebdomadaire est de 55 % de 400 $, soit 220 $.

- **Exemple B —** Dans les dernières 26 semaines, si la prestataire a travaillé 12 semaines, a gagné 3 600 $ et vit dans une région où le taux de chômage est de 13,1 %, le dénominateur est 14. La rémunération hebdomadaire moyenne de la prestataire est de 3 600 $ ÷ 14 = 257 $. Dans le présent cas, RHDSC utilise le dénominateur minimum, qui est 14, parce qu'il est plus élevé que le nombre de semaines travaillées. La prestation hebdomadaire de la prestataire est de 55 % de 257 $, soit 141 $.

- **Exemple C —** Dans le cas d'une prestataire qui a travaillé durant 17 semaines, gagné un total de 5 100 $ et vit dans une région de l'AE où le taux de chômage est de 11,5 %, dans les dernières 26 semaines avant le licenciement ou la présentation d'une demande pour cause de maternité, le dénominateur est de 16. La rémunération hebdomadaire moyenne est de 5 100 $ ÷ 17 = 300 $. Le ministère utilise le dénominateur 17, car il est plus élevé que le

dénominateur 16. La prestation hebdomadaire de la prestataire est de 55 % de 300 $ ou 165 $.

Exceptions à la règle du dénominateur

Les modifications récentes à l'AE, qui exemptent les semaines de faible rémunération, sont de peu d'utilité. Elles ont ajouté de la complexité et très peu d'argent supplémentaire. Les dispositions sur les « petites semaines » s'appliquent aux prestataires qui gagnent moins de 225 $ par semaine à tout moment durant les dernières 26 semaines de travail. Ces prestataires peuvent, à certaines conditions, voir leur rémunération des petites semaines exclues du calcul de leur rémunération hebdomadaire moyenne en vue de calculer leur prestation hebdomadaire de l'AE.

Une autre exception à la règle générale est celle qui a été adoptée en novembre 2005, en vertu de laquelle les prestataires qui vivent dans 23 des régions de l'AE où le chômage est le plus élevé voient leur rémunération hebdomadaire moyenne basée sur leurs 14 meilleures semaines de rémunération assurable au cours des 52 semaines de travail.

Les résultats de l'exercice 2004-2005 montrent que 14,3 % de toutes les demandes ont été touchées par la disposition sur les petites semaines. En moyenne, les prestations hebdomadaires des prestataires qui avaient de petites semaines étaient de 247 $, ou 11 $ de plus qu'elles l'auraient été sans la disposition. Les prestataires de Terre-Neuve et Labrador ont reçu des prestations hebdomadaires moyennes de 26 $ plus élevées, alors que celles des prestataires de l'Alberta étaient de 3 $ plus élevées. Le Canada atlantique et le Québec avaient le plus grand nombre de petites semaines lors de l'exercice 2004-2005.

Prestations de maternité, parentales, de maladie et de soignante ou de soignant

Outre les prestations ordinaires payables quand les travailleuses et les travailleurs perdent leur emploi, les prestations spéciales payables en vertu du programme comprennent les prestations de maladie, de maternité, parentales et d'adoption ainsi que les prestations de soignante ou de soignant. Les données disponibles sur les prestations de maladie et de soignante ou de soignant ne nous ont pas permis d'effectuer une analyse adéquate des écarts entre les sexes dans l'admissibilité à ces prestations. Cependant, l'admissibilité des femmes aux prestations de maternité et parentales a été touchée par les changements qui ont été mis en oeuvre dans la foulée de la Réforme de la sécurité sociale.

En vertu du programme actuel, un maximum de 15 semaines de prestations de maternité est payable seulement à la mère biologique dans la période de la naissance d'un enfant. De plus, les parents biologiques et adoptifs ont droit à un maximum de 35 semaines de prestations parentales. (La durée maximale des prestations parentales a augmenté, passant de 10 à 35 semaines, dans le cadre des changements qui sont entrés en vigueur le 31 décembre 2000.)

La nouvelle *Loi sur l'assurance emploi* (projet de loi C-12) de 1996, prescrivait un minimum de 700 heures de travail dans les 12 mois antérieurs à la demande pour être

admissible aux prestations de maladie, de maternité et parentales. Les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active devaient travailler 910 heures dans les 12 mois précédents pour être admissibles à l'une ou l'autre des prestations. Les mères qui avaient deux enfants rapprochés ont alors découvert ceci : alors qu'elles pouvaient être admissibles aux prestations de maternité pour la première naissance, elles ne l'étaient pas pour la seconde naissance, car elles n'avaient pas été en mesure de travailler toutes les 910 heures nécessaires après avoir terminé leur congé pour leur premier enfant.

Le gouvernement a décidé de corriger le problème en apportant des modifications à la *Loi sur l'assurance emploi* qui allaient entrer en vigueur le 1er octobre 2000. Un communiqué de presse, diffusé en février 2001, déclarait ce qui suit :

> Les nouveaux venus sur le marché du travail et les personnes qui réintègrent la population active doivent accumuler plus d'heures de travail que les autres prestataires pour avoir droit à des prestations d'assurance-emploi. Cette règle vise à décourager la dépendance envers le régime et à augmenter la participation au marché du travail, en particulier chez les jeunes. Auparavant, les personnes qui réintégraient le marché du travail et qui comptaient une longue expérience professionnelle, mais avaient arrêté de travailler durant un an ou plus pour élever leurs enfants, étaient traitées comme si elles n'avaient jamais travaillé. Cette mesure pénalisait les parents qui réintégraient le marché du travail après une absence prolongée passée à élever leurs jeunes enfants. Les dispositions s'appliquant aux parents qui réintègrent le marché du travail ont été corrigées de manière à ce que ces derniers ne soient plus pénalisés. Les parents qui réintègrent le marché du travail doivent accumuler le même nombre d'heures que les autres travailleurs pour avoir droit aux prestations régulières. (DRHC 2001a : 1).

Le projet de loi C-2, qui est entré en vigueur le 1er octobre 2000, a redéfini la classification de personne qui devient ou qui redevient membre de la population active (DEREMPA) en stipulant qu'une personne assurée ne serait plus considérée comme une DEREMPA si elle avait touché une ou plusieurs semaines de prestations spéciales dans la période de 208 semaines précédant la période de 52 semaines avant leur période d'admissibilité. Ces personnes seraient admissibles en vertu de la norme habituelle plutôt que de celle, plus exigeante, des personnes DEREMPA (DRHC 2003a : 11) Parallèlement, le nombre d'heures assurées exigées pour être admissible aux prestations de maladie, de maternité et parentales a été réduit de 700 à 600 (Townson 2003 : 50).

L'effet de l'exigence des 600 heures

Les nouvelles règles relatives aux prestations de maternité et parentales, mises en oeuvre en vertu de la *Loi sur l'assurance emploi* de 1996, imposaient des exigences beaucoup plus lourdes aux femmes qui voulaient demander des prestations de maternité ou parentales que celles qui étaient en vigueur en vertu du programme précédent. En vertu des anciennes règles, les personnes qui demandaient des prestations de maternité ou parentales devaient avoir accumulé 20 semaines de travail rémunéré à raison de 15 heures par semaine ou une

rémunération hebdomadaire d'au moins 20 % de la rémunération hebdomadaire assurable maximale. La Loi a introduit une exigence de 700 heures dans la période d'admissibilité — réduite plus tard à 600 heures — l'équivalent de 20 semaines de 35 heures par semaine, sans limite sur le plan du minimum de la rémunération (Phipps 2000 : 415). En effet, les femmes qui auraient pu être admissibles aux prestations de maternité ou parentales avec 300 heures de rémunération assurable dans la période d'admissibilité en vertu des anciennes règles se sont retrouvées avec une exigence de 600 heures, le double.

Une évaluation de la transition de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi et de son incidence sur les prestations de maternité et parentales, effectuée par DRHC en juillet 2001, a examiné quelles personnes touchaient des prestations en vertu du nouveau programme comparativement à l'ancien. Pour expliquer l'incidence possible du passage à une exigence sur le plan des heures, le rapport disait ceci.

> Le passage de l'AC à l'AE signifie que toutes les heures de travail rémunéré sont prises en compte en vue de l'admissibilité aux prestations. Ce changement devrait améliorer l'accès aux prestations pour une partie des nouveaux parents qui occupent des emplois non conventionnels, mais la transition vers une norme d'admissibilité fondée sur les heures implique que les personnes dont le nombre d'heures de travail par semaine est peu élevé doivent accumuler un plus grand nombre de semaines de travail pour devenir admissibles. Par exemple, une femme travaillant 20 semaines à raison de 15 heures par semaine (300 heures) aurait eu droit à des prestations de maternité selon le régime de l'AC; cette même femme aura besoin d'accumuler plus du double d'heures pour être admissible aux prestations de maternité en vertu du régime de l'AE au cours de la période de l'étude. Par conséquent, nous nous attendons à ce que certaines femmes soient admissibles aux prestations en vertu de l'AC mais non en vertu de l'AE, et à ce que d'autres femmes soient admissibles à l'AE mais non à l'AC (DRHC 2001b : 5).

À la suite du passage à une base horaire, une travailleuse à temps partiel qui travaillait normalement 15 heures par semaine devrait travailler 40 semaines, plutôt que les 20 semaines exigées en vertu du programme précédent, pour être admissible aux prestations de maternité ou parentales. Le rapport de DRHC concluait que l'adoption du projet de loi C-12 avait entraîné un « déplacement » des personnes effectivement admissibles aux prestations de maternité et parentales. Alors que le nombre de personnes qui étaient déplacées dans l'une ou l'autre direction étaient à peu près les mêmes, l'étude concluait que les femmes qui devenaient admissibles en vertu de 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 (DRHC 2001b : 7). Autrement dit, les jeunes mères étaient apparemment moins susceptibles d'être admissibles en vertu des nouvelles règles et celles qui avaient peu d'heures hebdomadaires de travail devaient travailler un nombre beaucoup plus élevé de semaines qu'en vertu des anciennes règles.

Il faut insister sur le fait que l'échantillon utilisé par DRHC pour analyser la transition de

l'assurance-chômage à l'assurance-emploi et l'incidence sur les prestations de maternité et parentales ne comprenait pas de travailleuses indépendantes. L'étude concluait ainsi : « … s'il est vrai que beaucoup de femmes savent à l'avance qu'elles seront admissibles ou ne le seront pas, et qu'elles prennent un congé et demandent des prestations seulement si elles croient être susceptibles d'en recevoir, certaines modifications du programme ont donc pu avoir comme répercussion de faire varier le bassin de personnes qui ont présenté une demande plutôt que la probabilité que celles qui ont présenté une demande touchent des prestations » (DRHC 2001b : 8).

D'après cette évaluation de DRHC, il semblerait que le passage à un régime axé sur les heures ait tendu à exclure les femmes les plus désavantagées — celles qui étaient le moins instruites, qui avaient une faible rémunération et travaillaient pour de petites entreprises — en matière d'accès aux prestations de maternité et parentales.

Une étude de Richard Shillington, effectuée en 2002 en se servant des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), confirme cette conclusion. Shillington a analysé les données sur la population active pour déterminer les heures d'emploi l'année précédente ainsi que le nombre d'heures d'emploi assurables aux fins de l'AE. Les résultats de cette analyse démontrent que, parmi les nouvelles mères, les populations vulnérables sont sous-représentées chez les bénéficiaires de l'AE. Les femmes plus âgées, mieux rémunérées, mariées et mères de leur premier enfant sont sur-représentées (Shillington 2002 : 7).

Shillington a relevé les facteurs qui peuvent expliquer ces conclusions. Par exemple, les jeunes personnes sont plus susceptibles de travailler à temps partiel ou occasionnellement et il peut donc leur être plus difficile d'accumuler assez d'heures pour être admissibles; les mères qui font partie de familles à revenu supérieur sont plus susceptibles de travailler à l'extérieur de la maison et d'avoir un travail à temps plein, et cette participation plus élevée au marché du travail se reflète dans un meilleur accès aux prestations. Shillington a observé qu'alors que 58 % des nouvelles mères recevaient des prestations, la proportion variait de 18 % pour les familles avec un revenu inférieur à 20 000 $, à 42 % pour celles qui ont un revenu de 20 000 $ à 30 000 $, et à 88 % pour celles qui ont un revenu de 70 000 $ à 80 000 $ (Shillington 2002 : 8).

Admissibilité aux prestations de maternité et parentales en vertu du nouveau programme

Statistique Canada a rapporté, en 1999, que la fraction des mères de nouveau-nés qui recevaient un soutien au revenu de l'AE avait augmenté constamment durant les années 1970 et 1980, mais avait cessé d'augmenter durant les années 1990. En 1998, quelque 49 % des familles avec des nouveau-nés étaient admissibles et touchaient des prestations de maternité, essentiellement la même proportion qu'en 1989 (Statistique Canada 1999a : 1).

Le pourcentage des mères qui touchent des prestations en vertu du programme a augmenté depuis. Cependant, il était certainement trompeur de prétendre, comme le *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2003* du gouvernement l'a fait, que « … la

grande majorité des femmes qui ont un travail salarié peuvent avoir accès à des prestations de maternité et parentales, même si un grand nombre d'entre elles travaillent à temps partiel » (CAEC 2004 : 48). D'abord, cet énoncé ignore le fait que dans une proportion importante, les femmes qui ont un travail rémunéré sont des travailleuses indépendantes et ne sont donc pas admissibles aux prestations en vertu du programme d'AE. En 2004, par exemple, 11,2 % des femmes qui avaient un travail rémunéré étaient des travailleuses indépendantes (Statistique Canada 2006b : tableau 5.11). Les données tirées de l'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi de 2003 (Statistique Canada 2004b : tableau A5) indiquaient que près de 15 000 mères de nouveaux-nés, ou 4,5 %, s'étaient vu refuser des prestations de maternité ou parentales parce qu'elles étaient des travailleuses indépendantes.

Comme pour d'autres rapports d'évaluation officiels, les évaluations du programme de prestations de maternité et parentales se concentrent seulement sur les personnes qui sont admissibles. Il est donc difficile de déterminer à qui on a refusé des prestations et pour quelles raisons. Par exemple, un important rapport d'évaluation du nouveau programme, produit en 2003, a répondu à la question suivante : « Quel est le profil par rapport au marché du travail des personnes qui sont admissibles aux prestations et de celles qui ne le sont pas? » La réponse : « Étant donné que l'évaluation porte principalement sur des comparaisons entre les participants à l'ancien programme et au programme bonifié, le présent rapport n'établit pas de comparaison entre les personnes admissibles et les personnes non admissibles aux prestations » (DRHC 2003c : vi).

Mères de nouveau-nés qui touchent des prestations de maternité et parentales

L'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi pour l'année 2003, de Statistique Canada, a indiqué que 35 % des mères de nouveau-nés n'avaient pas reçu de prestations cette année-là. Seulement 75 % des mères avaient un emploi assurable, en baisse légère par rapport à 76,5 % en 2002. Environ 10 % des mères avaient un emploi assurable, mais n'avaient pas présenté de demandes ou n'avaient pas reçu de prestations de maternité ou parentales. Parmi elles, certaines n'avaient pas accumulé suffisamment d'heures, d'autres n'avaient pas présenté de demandes et d'autres encore n'avaient pas reçu de prestations pour d'autres raisons non spécifiées (tableau 14). La proportion des pères qui avaient présenté des demandes ou qui avaient eu l'intention de demander des prestations parentales, soit 11,1 %, avait peu changé en 2003 (Statistique Canada 2004b : 1). Le nombre des mères qui n'ont pas reçu de prestations a diminué au cours des dernières années, en partie en raison d'une baisse inexpliquée de 38 % de l'emploi autonome entre 2001 et 2003. Des 116 900 mères qui n'ont pas reçu de prestations en 2003, la plus grande proportion, et de loin, s'est vu refuser des prestations, car elles n'avaient pas travaillé depuis deux ans. Un peu plus de 43 000 mères de nouveaux-nés, soit 13 %, se sont retrouvées dans cette catégorie en 2003 (tableau 14). Pourtant, ces mères peuvent avoir eu plusieurs années de travail rémunéré avant, durant lesquelles elles cotisaient au programme d'AE. Il n'y a aucune indication sur le moment où elles avaient eu un travail rémunéré pour la dernière fois. Il est tout à fait possible que si elles avaient déjà des enfants à la maison, elles aient été hors de la main-d'oeuvre rémunérée pour s'en occuper avant de donner naissance à un nouvel enfant en 2003.

Une étude antérieure de DRHC a observé ceci : en 2000, pour plus d'un tiers de celles qui n'avaient pas travaillé l'année qui avait précédé la naissance, les femmes ont déclaré que c'était parce qu'elles s'occupaient d'autres enfants. Cette proportion a augmenté et est passée à 43,4 % en 2001. Les renseignements comparables n'étaient pas disponibles pour 2002. Le fait de donner la raison « s'occuper des enfants » pourrait signifier qu'une mère était en congé parental ou demeurait à la maison pour s'occuper d'un enfant plus âgé (ten Cate 2003 : 6).

En fait, des études passées ont montré que le nombre d'enfants dans la famille, en plus du nouveau-né, est un facteur important quand il s'agit de savoir si la mère est admissible aux prestations de maternité et parentales. Dans une étude fondée sur les données de 1989, Phipps (2000 : 421) a conclu que 78 % des femmes à la naissance de leur premier enfant étaient admissibles aux prestations; 58 % des nouvelles mères qui avaient un autre enfant étaient admissibles; 43 % des mères qui avaient deux autres enfants étaient admissibles; mais seulement 11 % des nouvelles mères avec trois autres enfants ou plus étaient admissibles.

Le fait qu'une mère reçoive des prestations de maternité ou parentales semble aussi relié à sa profession. Environ 33 % de toutes les mères avec un travail rémunéré dans les 24 mois qui ont précédé la semaine de référence de l'Enquête sur la couverture, en 2001, occupaient des postes dans la vente et les services. Ces emplois étaient les plus communs chez les mères. Mais, en moyenne, ces femmes étaient les moins susceptibles d'avoir un emploi assurable dans l'année qui précédait la naissance d'un enfant et étaient beaucoup moins susceptibles de toucher des prestations d'AE, même si elles avaient un emploi assurable. Ces conclusions peuvent refléter que les femmes qui avaient des emplois dans la vente et les services étaient aussi plus susceptibles d'avoir des modalités d'emploi atypiques et, donc, de ne pas avoir accumulé assez d'heures pour être admissibles aux prestations.

Toutefois, l'étude n'examine pas l'aspect des emplois des mères. Moins de 70 % des mères qui avaient un emploi assurable dans les ventes et les services recevaient des prestations d'AE comparativement à près de 90 % des mères qui travaillaient dans la gestion, les affaires, les finances, l'administration et les sciences de la santé, naturelles et appliquées. Par ailleurs, seulement 5 % des mères ont rapporté qu'elles travaillaient dans la gestion durant les deux années (ten Cate 2003 : 23).

Le nombre des mères de nouveau-nés qui n'avaient pas accumulé assez d'heures pour être admissibles aux prestations a chuté de moitié entre 2002 et 2003. Cela peut refléter la réduction du nombre d'heures exigées, qui est passé de 700 à 600, et qui est entrée en vigueur en 2001. Mais, cela pourrait aussi refléter les conditions économiques. Les heures de travail disponibles peuvent avoir tendance à augmenter quand l'économie est en forte croissance et à diminuer quand elle est léthargique. En fait, la croissance économique au Canada, qui a été forte en 1999 et en 2000, a été beaucoup plus lente en 2001. En 2002, l'économie avait commencé à reprendre de la vigueur. Ces tendances peuvent aussi avoir contribué à la diminution du nombre des personnes qui ont demandé des prestations de maternité ou parentales et qui n'avaient pas accumulé assez d'heures pour être admissibles

aux prestations. En 2001, près de 20 000 mères qui avaient un emploi assurable se sont vu refuser des prestations, car elles n'avaient pas accumulé assez d'heures pour être admissibles. En 2003, ce nombre avait chuté pour atteindre 8 200 (tableau A14).

Tableau 14 — Admissibilité des mères aux prestations de maternité et parentales, Canada, 2000-2003

	Année							
	2000		2001		2002		2003	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Mères avec un enfant de 12 mois ou moins	314 300		340 700		320 100		331 900	
Avec un emploi assurable	217 100	69,1	239 600	70,3	244 800	76,5	248 800	75,0
Qui ont reçu des prestations de maternité ou parentales	172 300	54,8	194 300	57,0	208 300	65,1	215 000	64,8
Qui n'ont pas présenté de demandes ou touché de prestations de maternité ou parentales	44 900	14,3	45 300	13,3	36 500	11,4	33 800	10,2

Source : Statistique Canada, Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi, totalisations spéciales.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, certaines femmes qui ont un emploi assurable et qui savent qu'elles n'ont pas accumulé assez d'heures pour être admissibles peuvent simplement décider de ne pas demander de prestations (DRHC 2001b : 8). Ces femmes feraient partie de la catégorie de celles qui n'ont pas demandé de prestations de maternité ou parentales pour différentes raisons. Autrement dit, certaines des autres catégories qui apparaissent au tableau A14 peuvent comprendre des mères qui n'avaient pas accumulé assez d'heures pour être admissibles aux prestations.

De plus, 15 000 autres mères de nouveau-nés avaient travaillé au cours des deux dernières années, mais n'avaient pas un emploi assurable, alors que 12 000 n'avaient pas reçu de prestations pour d'autres raisons non précisées. Cette catégorie inclut apparemment un large éventail de raisons, comme les femmes qui ne voulaient pas de prestations, celles qui disaient ne pas avoir besoin de prestations et celles qui disaient qu'elles n'étaient pas au courant de l'AE. L'une ou l'autre de ces catégories aurait aussi pu inclure des mères qui n'avaient pas été en mesure d'accumuler les 600 heures nécessaires d'emploi assuré dans la période d'admissibilité. Excluant celles qui n'avaient pas reçu de prestations parce qu'elles étaient des travailleuses indépendantes (4,5 % des mères de nouveaux-nés) ainsi que celles qui n'avaient pas travaillé depuis deux ans et celles qui n'avaient jamais travaillé, il y avait encore environ 15 % des mères de nouveaux-nés qui n'avaient pas reçu de prestations de maternité ou parentales, en 2003, même si elles participaient activement à la main-d'oeuvre rémunérée (tableau A14).

L'analyse qui précède ne porte que sur l'année 2003 et il est donc important de remarquer que cette année particulière peut ne pas être typique. Tel que mentionné précédemment, dans un régime axé sur les heures, la capacité des travailleuses à être admissibles aux prestations doit vraisemblablement être reliée aux conditions économiques, qui peuvent être déterminantes pour le nombre d'heures travaillées, particulièrement dans le cas des

travailleuses à temps partiel ou qui occupent d'autres emplois atypiques. Il ne serait donc pas sage de tirer des conclusions ou d'élaborer une politique en se fondant sur les résultats d'une seule année. Par exemple, en 2001, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, quand la croissance économique avait ralenti, près de 20 000 mères avec un emploi assurable n'avaient pas accumulé assez d'heures pour être admissibles aux prestations (tableau A14).

Admissibilité aux prestations ordinaires

Au cours de l'évolution du programme d'AE, l'admissibilité aux prestations a été déterminée par une mesure qui visait à démontrer une participation importante à la main-d'oeuvre rémunérée. Cela a été particulièrement un problème pour les femmes en raison des postulats implicites au sujet de leur engagement — ou de leur manque d'engagement — à avoir un travail rémunéré à l'extérieur de la maison. Dans certains cas, les règles peuvent faire en sorte qu'il soit encore plus difficile pour les femmes que pour les hommes de démontrer une participation sérieuse à la population active. En vertu du programme d'AC original, la participation sérieuse au travail rémunéré était mesurée par le nombre de semaines qu'une personne avait travaillées dans la période qui avait précédé la présentation d'une demande de prestations. En vertu des nouvelles règles de l'AE, la participation se mesure par le nombre d'heures travaillées dans la période de 52 semaines qui précède la demande.

Il n'y a pas que les heures ou les semaines de la période d'admissibilité qui posent problème aux femmes. L'admissibilité aux prestations est, en réalité, déterminée par un cadre complexe qui comprend cinq éléments cruciaux. Ceux-ci excluent en fait des dizaines de milliers de femmes de la couverture par le régime d'AE et expliquent la disparité croissante dans cette couverture entre les hommes et les femmes. Les cinq caractéristiques de la norme d'admissibilité qui ont une incidence particulière sur les femmes sont présentées ci-dessous.

- **La « période de pré-attente » —** Ce sont les 52 semaines qui précèdent immédiatement la période d'admissibilité. Les travailleuses sont réputées ne pas avoir une participation importante au marché du travail si elles n'ont aucune heure d'emploi assurable; si elles n'ont aucune heure pour lesquelles des prestations ont été payés ou sont payables; ou si elles n'ont aucune heure qui a trait à une situation qui découle de l'emploi assurable ou d'une situation qui empêche le paiement de prestations. Les personnes sont définies comme devenant ou redevenant membres de la population active si elles n'ont aucune semaine d'emploi assuré et aucune prestation d'AE durant cette période.

- **La « période d'admissibilité » de 52 semaines —** Le nombre d'heures d'emploi assurable doit être travaillé dans la période de 52 semaines qui précède immédiatement la demande.

- **La norme variable d'admissibilité —** Les taux de chômage régionaux servent à prescrire le minimum d'heures 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 la travailleuse vit. Le nombre d'heures peut varier de 420 à 700. (Voir les heures de travail exigées dans l'encadré ci-dessous.)

- **Exigences pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active —** Les travailleuses qui deviennent membres de la population active rémunérée ou qui le redeviennent après une absence de deux années doivent accumuler un minimum de 910 heures dans la période d'admissibilité.

- **Pénalités pour les personnes qui quittent leur emploi —** Les travailleuses qui quittent leur emploi volontairement (sans justification) doivent travailler un plus grand nombre d'heures pour être admissibles aux prestations. Les pénalités des demandes de prestations d'AE antérieures peuvent aussi augmenter le nombre d'heures à accumuler pour être admissible aux prestations d'AE.

L'absence d'un travail rémunéré durant les 12 mois précédents est la raison la plus importante pour ne pas profiter de la couverture de l'AE pour les sans-emploi. Pour 2004, l'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi de Statistique Canada estime à 25,7 % la proportion des personnes sans emploi qui n'étaient pas couvertes pour cette raison. L'absence d'un travail rémunéré au cours des 52 dernières semaines soulève des questions au sujet de trois règles d'admissibilité à l'AE : les règles de la période de pré-attente, celles de la période d'admissibilité et celle pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Nous traitons de nouveau de cette question au chapitre 5.

Normes d'admissibilité à l'AC-AE, de 1971 à aujourd'hui

Le nombre de semaines ou d'heures nécessaires pour être admissible aux prestations est généralement appelé « norme d'admissibilité ». Il a changé fréquemment au fil des années.

- La norme d'admissibilité est différente pour les prestations ordinaires (licenciements et départs) et les prestations spéciales (maternité, parentales, de maladie, de soignante ou de soignant).
- La NVA a été conçue quand le gouvernement tentait de remplacer la norme d'admissibilité uniforme de huit semaines par 12 semaines, en 1977.
- La formule des 10 à 14 semaines, selon le taux de chômage local, a été mise en oeuvre en 1978. La formule a été conçue de telle sorte que la plupart des prestataires dans l'ensemble du pays avaient besoin de 10 semaines. (Le nombre minimum d'heures par semaine était établi à 15.)
- En 1990, le gouvernement a changé le seuil du taux de chômage et les limites pour augmenter le minimum de temps pour être admissible de plus de 50 % pour la plupart des prestataires. La durée de la période de prestations était liée à la norme variable d'admissibilité, en 1990.

Prestations ordinaires

	Semaines nécessaires	**Minimum d'heures hebdomadaires**	**Total équivalent au minimum d'heures**	**Minimum d'heures nécessaires dans la plupart des régions de l'AC**
1971 à 1978 Norme uniforme d'admissibilité	8 semaines dans l'ensemble du pays	15 heures	120	120
1978 à 1989 Norme variable d'admissibilité	10 à 14 semaines selon le taux de chômage local dans les 48 régions de l'AC	15 heures	150 à 210	150
1990 Norme uniforme d'admissibilité	14 semaines	15 heures	210	210
1991 à 1994 Norme variable d'admissibilité	10 à 20 semaines selon le taux de chômage local dans les 62 régions de l'AC	15 heures	150 à 300	225
1994 à 1997 Norme variable d'admissibilité	12 à 20 semaines selon le chômage local dans les 62 régions d'AC	15 heures	180 à 300	240

Principales normes d'admissibilité à l'AC-AE

Les réformes de l'admissibilité à l'AE actuellement en vigueur ont été mises en oeuvre en deux phases : la première, en 1994, et la deuxième, en 1996, avec la mise en oeuvre de la *Loi sur l'assurance emploi*. La norme d'admissibilité et la durée de la période de prestations sont déterminées par un barème très complexe relié aux taux de chômage mensuels dans 58 différentes régions de l'AE dans l'ensemble du pays. Ainsi, les rapports de la couverture varient largement d'une région à l'autre, d'une province à l'autre et d'une ville à l'autre. Il faut aussi remarquer que les principales exigences reliées à l'admissibilité à l'AE ne

sont pas neutres sur les plans de l'âge, du sexe et du lieu. Les caractéristiques du programme qui suscitent ces différences sont, notamment :

- les différences dans les catégories de travailleuses et de travailleurs qui sont assurés contre la perte de rémunération (p. ex. les employées et les employés, mais pas les travailleuses et les travailleurs indépendants);
- les mesures du temps de travail qui servent à établir une participation importante à la population active rémunérée;
- les façons dont la période de prestations est déterminée;
- les définitions de la rémunération;
- et le recours aux taux de chômage des régions de l'AE pour prescrire le minimum d'heures pour être admissible aux prestations d'emploi, la durée de la période de prestations et le dénominateur à utiliser pour établir la moyenne de la rémunération hebdomadaire dans le calcul de la prestation hebdomadaire d'AE des prestataires.

Les changements apportés en 1994 ont totalement restructuré l'éventail des taux de chômage régionaux qui servaient à prescrire les semaines d'admissibilité et la période de prestations maximale. Puis, la *Loi sur l'assurance-emploi* de 1996 a consolidé les changements apportés en 1994 et a donné une définition plus étroite des sans-emploi admissibles aux prestations. Les travailleuses et les travailleurs qui quittaient leur emploi sans justification non seulement n'étaient pas admissibles à l'AE, mais étaient pénalisés à l'occasion d'une demande subséquente de prestations d'emploi. Il leur fallait avoir accumulé plus d'heures pour être admissibles, même dans le cas d'un licenciement qui n'avait rien à voir avec la raison pour laquelle l'emploi initial avait été quitté. Les deux ensembles de réformes ont augmenté le minimum d'heures nécessaires pour être admissible et réduit la durée de la période de prestations.

La loi sur l'AE de 1996 a confirmé les changements de 1994 à l'égard du temps de travail nécessaire pour être admissible aux prestations et est allée plus loin en passant des semaines aux heures. Ces changements ont augmenté le temps qu'il fallait travailler pour être admissible et réduit encore une fois la durée de la période de prestations. Le minimum de temps d'admissibilité en vertu de l'ancien régime se mesurait en semaines (une semaine était de 15 heures ou plus). Cela s'est traduit en heures équivalentes qui variaient de 180 à 300. En passant à un régime axé sur les heures, la nouvelle loi postulait qu'une semaine équivalait en moyenne à 35 heures de travail, ce qui doublait et triplait en fait le temps minimum nécessaire, le faisant passer à 420 et à 900 heures. Par exemple, en vertu de l'ancien régime, les prestataires d'AC dans les régions de chômage élevé devaient avoir accumulé 12 semaines de travail pour être admissibles à l'AC. En vertu du nouveau régime, les prestataires devaient avoir accumulé 420 heures de travail, un calcul basé sur 12 semaines de 35 heures.

La norme des heures pour les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active a été déterminée en convertissant les 20 semaines de travail antérieures d'un minimum de 15 heures par semaine — l'équivalent de 300 heures — à une nouvelle norme de 26 semaines de 35 heures par semaine, ce qui se traduisait par un minimum

de 910 heures.

Comme nous l'avons signalé précédemment, on en est arrivé à la semaine de 35 heures en établissant la moyenne des heures hebdomadaires moyennes des femmes et des hommes. Mais, comme les femmes comptaient en moyenne 30 heures par semaine et les hommes, 38 heures, une moyenne de 35 heures était plus basse que les heures hebdomadaires moyennes des hommes, mais largement plus élevée que les heures hebdomadaires moyennes des femmes. Il est donc devenu plus facile pour les chômeurs d'être admissibles aux prestations, alors que cela devenait beaucoup plus difficile pour les chômeuses.

Il faut remarquer qu'en vertu de l'ancien régime d'AC et du nouveau programme d'AE, la durée des prestations est déterminée sur la base du nombre de semaines travaillées au cours de l'année écoulée et du taux régional de chômage. En raison de leur moins grand nombre d'heures travaillées, les travailleuses et les travailleurs à temps partiel qui sont admissibles peuvent perdre plusieurs semaines de prestations durant une période de prestations d'AE. À l'opposé, les employées et les employés qui font des heures supplémentaires bénéficient directement du passage à un système axé sur les heures, car leur période de prestations devrait être plus longue. Il est significatif qu'en majorité, les travailleuses et les travailleurs à temps partiel soient des femmes, alors que les femmes sont beaucoup moins susceptibles que les hommes de pouvoir travailler des heures supplémentaires. (Nous abordons de nouveau cette question au chapitre suivant.)

Le supplément familial

Pour les parents sans emploi dont le revenu familial net est de 25 921 $ ou moins, il existe un « supplément familial » en vertu duquel le taux des prestations augmente de 55 % à un maximum de 80 %. En vertu de l'ancienne *Loi sur l'assurance-chômage*, il existait un taux de prestations majoré pour les personnes à faible revenu qui avaient des enfants à charge; ces personnes pouvaient recevoir des prestations qui équivalaient à 60 % de leur rémunération hebdomadaire moyenne. Le changement apporté en vertu de la loi sur l'AE a été conçu pour mieux cibler les prestataires à faible revenu. Au cours de l'exercice 2003-2004, 187 millions de dollars supplémentaires ont été versés à des familles à faible revenu, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à l'exercice 2002-2003, le supplément hebdomadaire moyen ayant été de 42 $.

Les femmes sont les bénéficiaires principales du supplément familial. Lors de l'exercice 2003-2004, elles représentaient les deux tiers des bénéficiaires de prestations ordinaires d'AE et 88 % de tous les bénéficiaires de prestations spéciales qui recevaient un supplément familial. Près de 15 % des femmes prestataires de l'AE, contre 4 % de tous les hommes prestataires, sont admissibles au supplément familial.

Bien que le supplément familial offre une aide aux prestataires à faible revenu qui sont admissibles aux prestations en vertu de l'exigence plus stricte de l'AE sur le plan des heures nécessaires pour être admissibles, plusieurs prestataires qui rencontrent le seuil de faible revenu se voient priver d'encore plus de prestations en raison de la formule de calcul des prestations utilisée pour établir la rémunération hebdomadaire moyenne en vue de

déterminer les prestations qui devront leur être payées.

Les femmes et la formation professionnelle de l'AE[iii]

La Partie II de la *Loi sur l'assurance emploi* prévoit des fonds pour des programmes d'acquisition de compétences, le Service national de placement (SNP) et les Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Elle prévoit aussi le financement de prestations et de programmes semblables qui ont été transférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux, en vertu des ententes sur le développement du marché du travail (EDMT), et à des groupes d'Autochtones, en vertu de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA).

Ces programmes pour les sans-emploi comportent le soutien aux besoins de développement économique des collectivités, l'aide aux sans-emploi pour qu'elles et ils démarrent leurs propres entreprises, l'encouragement aux employeurs pour qu'ils embauchent des personnes qu'ils n'auraient pas embauchées sans subvention, l'aide aux sans-emploi pour payer le coût des programmes de formation et l'offre d'une vaste gamme de services auto-assistés ou assistés comme le counselling, les techniques de recherche d'emploi, un plan d'action, des services de placement et de l'information sur le marché du travail.

La Partie II de la Loi prévoit aussi une aide financière aux organisations de travailleuses et de travailleurs, aux organisations d'employeurs ainsi qu'aux collectivités pour qu'elles mettent en valeur leur potentiel pour planifier les ressources humaines et mettent en oeuvre des programmes d'adaptation de la population active. L'argent prévu pour la Partie II aide à la recherche qui cerne et améliore les méthodes pour aider les Canadiennes et les Canadiens à se préparer à l'emploi, à trouver du travail et à le conserver.

Il n'est pas facile de démêler les prestations d'emploi et les mesures de soutien qui ont été transférées aux provinces et territoires, qui en assurent la gestion et qui ont signé des EDMT, et aux titulaires d'ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA).

En vertu de la Partie II, les mesures d'emploi se divisent en deux catégories principales : les prestations d'emploi et les mesures de soutien au SNP. Seuls les prestataires actuels et antérieurs sont admissibles aux prestations d'emplois (subventions salariales ciblées, emploi autonome, Partenariats pour la création d'emplois et développement des compétences). Il s'agit alors généralement de longues périodes de prestations.

Les programmes de formation et autres services sont offerts aux sans-emploi en vertu de la Partie II de la loi sur l'AE. Le budget de ces programmes est d'environ deux milliards de dollars; la moitié est dépensée sous forme de prestations d'emploi. Environ les trois quarts du budget des prestations d'emploi (900 millions de dollars par année) sont dépensés dans la formation professionnelle. Pour qu'une employée ou un employé soit admissible, il lui faut être sans emploi et avoir une demande d'AE courante à titre de « client actif de l'AE » ou que sa demande se soit terminée au cours des trois années précédentes à titre « d'ancien client de l'AE ». Comme le pourcentage des chômeuses qui touchent des prestations

ordinaires d'emploi a diminué beaucoup plus rapidement que celui des chômeurs, la proportion des femmes admissibles aux prestations de formation a diminué. De plus, l'admissibilité a diminué davantage pour les femmes les plus désavantagées de la population active.

Les femmes qui ont présenté une demande de prestations de maternité ou parentales au cours des cinq années précédentes, puis ont quitté la population active pour s'occuper de leur nouveau-né ou d'un nouvel enfant adopté, sont aussi admissibles, à titre d'anciennes clientes de l'AE, à recevoir des prestations d'emploi lorsqu'elles redeviennent membres de la population active.

Les chômeuses et les chômeurs qui ne sont ni des clients actifs ou anciens de l'AE sont considérés comme étant « non assurés » et ne sont admissibles qu'aux services d'emploi offerts en vertu des mesures de soutien des Services d'aide à l'emploi (SAE) ou d'autres services d'emploi offerts par le Service national de placement.

En vertu des EDMT, le gouvernement fédéral a transféré les fonds de formation et d'AE aux provinces. Il est donc devenu très difficile de déterminer quelles sortes et qualités de formation sont offertes. Les statistiques publiées décrivent les activités de formation comme étant des « interventions ». Cependant, il n'y a pratiquement aucuns renseignements sur ce que sont ces interventions sur les plans de la quantité et de la qualité. Nous n'en savons d'ailleurs pas plus au sujet des femmes qui sont l'objet de ces interventions.

Les EDMT fournissent les cadres dans lesquels la prestation des mesures de formation et de soutien s'effectue. Ces ententes prennent deux formes : les ententes cogérées et les ententes de transfert. La Nouvelle-Écosse a un partenariat stratégique, qui est semblable à une entente cogérée. Les gouvernements provinciaux ou territoriaux qui ont des ententes cogérées assument la responsabilité conjointe de la planification et de l'évaluation des mesures actives d'emploi.

Ressources humaines et Développement social Canada continue d'assurer la prestation des programmes et des services par l'intermédiaire de son réseau de prestations des services. Dans les provinces et les territoires qui ont des ententes de transfert, les gouvernements assument l'entière responsabilité de la conception et de la prestation des mesures actives d'emploi financées par le programme d'AE, l'évaluation demeurant une responsabilité conjointe (à l'exception du Québec, où l'évaluation est la responsabilité de la province, qui discute avec RHDSC).

Les meilleurs renseignements sur la formation portent sur l'apprentissage, dont le financement relève de la Partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les travailleuses et les travailleurs touchent des prestations ordinaires d'AE pour la portion de l'apprentissage qui se déroule en classe. Les modalités varient d'une province à l'autre, mais les apprenties et les apprentis peuvent recevoir un soutien en vertu de la Partie II pour couvrir les dépenses additionnelles, comme les déplacements. Les apprenties et les apprentis sont responsables du paiement des frais de scolarité. Dans certaines provinces, l'apprentissage est gratuit.

En 2001, le gouvernement a renoncé à la période d'attente de deux semaines pour les apprenties et les apprentis qui touchent des prestations d'AE; ces personnes ne doivent avoir qu'une seule période d'attente, même s'il peut y avoir de nombreux segments séparés de formation dans le cadre d'un cours qui s'étire sur plusieurs années. Il y a eu 30 500 demandes d'apprenties et d'apprentis au cours de l'exercice 2003-2004. Pour cet exercice, près de 100 millions de dollars de l'AE ont été dirigés vers les apprenties et les apprentis. Le taux de prestation moyen a été de 346 $ par semaine. Cependant, les femmes comptaient pour seulement 3,9 % des apprenties et des apprentis qui ont touché des prestations d'AE.

Dans le cadre de la SDRHA, établie aussi en vertu de la dévolution de la formation de l'AE, RHDSC négocie des ententes avec des organisations autochtones pour leur donner le pouvoir de concevoir et d'assurer la prestation de programmes et de services d'emploi qui reflètent les besoins des Autochtones au niveau communautaire et y répondent.

Prestations d'emploi

Les prestations d'emploi qui sont offertes en vertu de la Partie II de la Loi sur l'AE sont les suivantes.

- **Les Subventions salariales ciblées** aident les sans-emploi admissibles à obtenir une expérience d'emploi en offrant aux employeurs une aide financière qui porte sur les salaires des participantes et des participants assurés qu'ils embauchent. La prestation encourage les employeurs à embaucher des sans-emploi qu'ils n'auraient pas embauchés normalement en l'absence de la subvention.

- **Les Suppléments de rémunération ciblés** permettent à certaines personnes qui touchent des prestations d'AE ou qui sont des personnes au chômage depuis longtemps d'accepter des emplois faiblement rémunérés. Le fait d'accorder une telle prestation complémentaire signifie que les personnes qui ne peuvent pas redevenir des membres de la population active à faible revenu peuvent le redevenir.

- **Les Prestations pour activité indépendante** offrent une aide financière et des conseils en planification d'entreprise aux personnes admissibles à l'AE pour les aider à démarrer une entreprise. Cette aide financière vise à couvrir les frais de subsistance et autres dépenses durant les étapes de démarrage de l'entreprise.

- **Les Partenariats pour la création d'emplois** offrent des possibilités d'acquérir une expérience de travail qui conduira à l'obtention d'un emploi permanent. Les activités du projet aident à développer la collectivité et l'économie locale.

- **Le développement des compétences** aide les participantes et les participants assurés à obtenir des compétences d'emploi au moyen d'une aide financière directe qui leur permet de choisir, prendre les dispositions pertinentes et payer leur propre formation.

Mesures de soutien

D’autres types de mesures de soutien sont financés en vertu de la Loi.

- **Les Services d’aide à l’emploi** financent des organisations pour leur permettre d’offrir des services d’emploi aux sans-emploi. Ces services peuvent comprendre le counselling, un plan d’action, les techniques de recherche d’emploi, les clubs de recherche d’emploi, les services de placement, de l'information sur le marché du travail, la gestion de cas et le suivi.

- **Les Partenariats du marché du travail** offrent un financement pour aider les employeurs, les associations d’employées et d’employés, les associations d’employeurs ainsi que les collectivités à améliorer leur capacité de s’occuper des exigences en matière de ressources humaines et à mettre en oeuvre les adaptations nécessaires de la population active. Cela comprend l’élaboration de plans et de stratégies ainsi que la mise en oeuvre de mesures d’adaptation.

- **Le volet Recherche et innovation** soutient les activités qui découvrent de meilleurs moyens d’aider les personnes à se préparer à l’emploi et à conserver leur emploi ainsi qu’à participer de manière productive à la population active. De l’argent est offert aux bénéficiaires admissibles pour leur permettre d’exécuter des projets de démonstration et de recherche à cette fin.

CHAPITRE 4 — CHANGEMENTS APPORTÉS À L'AE EN RELATION AVEC LES DÉVELOPPEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Les tendances du marché du travail canadien, particulièrement en relation avec les heures de travail et les taux de chômage régionaux, ont un rapport important avec la couverture du régime d'AE et l'admissibilité aux prestations. Toute discussion des changements à l'AE qui ont été mis en oeuvre dans la foulée de la Réforme de la sécurité sociale doit tenir compte du contexte des développements sur le marché du travail. Nous signalons certaines de ces tendances ici[iv].

Emploi et chômage

Les femmes continuent d'accroître leur présence sur le marché du travail.

- L'emploi a crû beaucoup plus rapidement chez les femmes que chez les hommes au cours des trois dernières décennies. De 1976 à 2005, le nombre des femmes qui avaient un travail rémunéré a plus que doublé, contre une croissance de 40,2 % pour les hommes, ce qui entraîne une augmentation de la part des femmes sur le marché du travail. En 2005, près de la moitié des travailleuses et des travailleurs rémunérés étaient des femmes (46,8 %), comparativement à juste un peu plus d'un tiers (37,1 %) en 1976.

- De 1976 à 2005, l'emploi a crû dans tous les secteurs industriels, sauf en agriculture, où il a diminué, particulièrement chez les hommes. Dans tous les autres secteurs, l'emploi des femmes a crû plus rapidement que celui des hommes.

- Durant les récessions des années 1980 et 1990, les hommes ont fait l'expérience de diminutions plus abruptes et plus prolongées de l'emploi que les femmes. La fabrication et la construction, deux secteurs où une forte majorité des emplois est occupée par les hommes, ont été particulièrement frappées par ces deux récessions.

Le taux d'emploi des femmes a augmenté substantiellement, alors que celui des hommes a diminué pour se retrouver bien en dessous de celui de la fin des années 1970.

Au cours des trois dernières décennies, le taux d'emploi des femmes a augmenté substantiellement, alors que celui des hommes diminuait pour se retrouver bien en dessous de celui de la fin des années 1970. Durant cette période, plusieurs changements sont survenus au sein de la société canadienne. Ils ont favorisé la présence accrue des femmes au sein de la population active rémunérée. Ces changements comprennent la hausse des prestations de congé parental et des niveaux plus élevés de représentation dans plusieurs programmes universitaires qui mènent à un diplôme.

- Malgré la présence en hausse constante des femmes sur le marché du travail, les hommes sont demeurés plus susceptibles que les femmes d'obtenir un travail. Le taux d'emploi moyen parmi les femmes, soit 57,8 % en 2005, était toujours beaucoup plus faible que celui des hommes (67,7 %). Malgré tout, l'écart entre les taux d'emploi des femmes et des hommes était le plus mince jamais enregistré.

- En 2005, la proportion de la population en âge de travailler qui occupait un emploi a grimpé à un sommet jamais égalé, soit à 62,7 %, 5,6 points de pourcentage plus élevés qu'en 1976. En 2005, l'emploi s'est accru pour les femmes et les hommes, les femmes connaissant une plus forte croissance de l'emploi. Le taux d'emploi des femmes, en 2005, s'est maintenu au niveau record qu'il avait atteint en 2004, soit 57,8 %, après avoir crû durant huit années consécutives.

Les femmes affichent un taux de chômage plus bas que celui des hommes.

- Depuis 1990, le taux de chômage des femmes a été constamment plus bas que celui des hommes. En moyenne, en 2005, le taux de chômage des femmes était de 6,5 %, alors que celui des hommes était de 7,0 %. À l'opposé, de la moitié des années 1970 à la fin des années 1980, le taux de chômage des hommes était habituellement plus bas que celui des femmes. La seule exception à cette tendance s'est produite au début des années 1980, alors que la récession frappait davantage les hommes que les femmes.

- L'explication pour le taux de chômage plus bas des femmes se situe, en partie, dans la croissance des industries des services au Canada, dans lesquelles le taux de chômage est inférieur à celui du secteur de la production de biens. En 2005, 87,8 % des femmes au travail travaillaient dans les industries des services, comme les soins de santé, l'aide sociale et le commerce de détail, comparativement à 64,1 % des hommes au travail. De plus, de plus grandes proportions de femmes ont désormais une expérience de travail et une scolarité plus élevée, ce qui entraîne de plus longues périodes de travail rémunéré.

- Alors que la participation des femmes au sein de la population active rémunérée augmentait au cours des trois décennies, celle des hommes diminuait légèrement durant presque toute la même période. En 2005, le taux de participation des femmes était de 61,8 %, 16,1 points de pourcentage au-dessus de celui de 1976. À l'opposé, le taux de participation des hommes, en 2005 (72,8 %), demeurait sous le sommet atteint en 1981 (78,4 %).

Le chômage tend à diminuer avec l'âge.

- En 2005, les adultes de 25 à 54 ans avaient le taux de chômage le plus bas depuis plus de 30 ans, soit 5,8 %. Bien que le taux de chômage pour les jeunes ait diminué d'un point complet de pourcentage entre 2004 et 2005, il a continué, à 12,4 %, d'être le plus élevé de tous les groupes d'âge. Avec des taux de chômage de 5,8 % et 5,1 %, respectivement, les adultes de 25 à 54 ans et les personnes de 55 ans et plus avaient des taux beaucoup plus bas.

- En moyenne, chaque mois en 2005, 350 000 jeunes de 15 à 24 ans cherchaient du travail. À peine plus de la moitié était des adolescentes et des adolescents (de 15 à 19 ans), un groupe dont les taux de chômage sont constamment plus élevés que ceux du groupe des 20 à 24 ans : en 2005, le taux de chômage des adolescentes et des adolescents était de 16,5 %, bien au-dessus du taux de 9,7 % des personnes de 20 à 24 ans.

- Bien que les jeunes aient toujours eu des taux de chômage plus élevés que ceux des adultes, ils comptent maintenant pour une plus petite proportion des sans-emploi qu'il y a

trois décennies. Le vieillissement de la population au cours des dernières décennies a modifié l'image du chômage. En 1976, pour près de la moitié, les sans-emploi avaient de 15 à 24 ans, comparativement à approximativement un tiers en 2005.

Permanence des emplois

Les emplois temporaires continuent de croître à un rythme plus rapide que les emplois permanents.

- La permanence des emplois — à savoir si un emploi a une date de cessation prédéterminée — peut être utilisée, avec d'autres indicateurs, pour mesurer la qualité des emplois. Toutes choses étant égales, un emploi permanent est généralement considéré comme un meilleur emploi, car il tend à être plus stable et à offrir une rémunération plus élevée qu'un emploi temporaire. Par exemple, en 2005, la rémunération horaire moyenne des employées et des employés permanents était de 19,73 $, comparativement à 14,91 $ pour les employées et les employés temporaires.

- En 2005, pour la grande majorité (86,8 %), les employées et les employés canadiens occupaient un emploi permanent — qui n'avait donc pas de date de cessation prédéterminée. Les personnes qui occupnt des emplois temporaires, ce qui comprend les employées et les employés pour une période déterminée, contractuels, occasionnels et saisonniers, se chiffraient à 1,8 million en 2005.

- Les emplois temporaires ont augmenté à un rythme plus rapide que les permanents de 1997 à 2005 (40,0 % contre 17,8 %), mais, en termes de chiffres purs, il y a eu un ajout beaucoup plus important d'emplois permanents (1,8 million) que d'emplois temporaires (513 000). Néanmoins, la part de l'ensemble des employées et des employés qui occupaient des emplois temporaires a augmenté, passant à 13,2 %, en 2005, alors qu'elle était à 11,3 %, en 1997. La plus grande part de l'augmentation des employées et des employés temporaires, ces dernières années, s'est retrouvée du côté des emplois contractuels et saisonniers.

Trois employées et employés temporaires sur dix sont des jeunes.

- L'emploi temporaire continue d'être prédominant chez les jeunes de 15 à 24 ans. En 2005, 29,9 % des jeunes employées et employés avaient un emploi temporaire, comparativement à 9,3 % des employées et des employés adultes de 25 à 54 ans. La plus grande part de la croissance des emplois temporaires durant la période de 1997 à 2005 (67,1 %) est allée du côté des jeunes ainsi que des travailleuses et des travailleurs plus âgés.

- En 2005, dans une proportion de plus de 10 %, les employées et les employés de 55 ans et plus (11,7 %) occupaient un emploi temporaire. Ce taux est demeuré stable depuis 2000, mais est légèrement en hausse par rapport à 1997 (8,6 %). Cependant, en raison de l'augmentation de la population âgée, le nombre de travailleuses et de travailleurs qui ont un emploi temporaire a presque doublé au cours des six dernières années pour atteindre 184 000.

- En 2005, une proportion quelque peu plus élevée des femmes (13,9 %) que des hommes (12,5 %) occupait un emploi temporaire, un modèle constant au cours de la période de 1997 à 2005.

Pour la majorité, les employées et les employés temporaires occupent des emplois pour une période déterminée ou contractuels, et plus de femmes occupent ces types d'emplois.

- Les employées et les employés pour une période déterminée et contractuels, y compris celles et ceux qui travaillent pour une agence de placement temporaire, constituaient la part du lion des emplois temporaires, en 2005, et représentaient 6,4 % de tous les employées et employés (874 000). Les travailleuses et les travailleurs occasionnels (458 000) et les employées et les employés saisonniers (427 000) les suivaient, chacun comptant pour environ 3,0 % de l'ensemble des employées et des employés.

- Alors qu'en général les emplois temporaires augmentaient de 40,0 % de 1997 à 2005, le plus grand changement a eu lieu du côté des emplois pour une période déterminée et contractuels (en hausse de 48,6 %, ou 286 000), la croissance ayant été observée dans tous les groupes d'âge.

- Plus d'hommes que de femmes étaient représentés dans l'emploi saisonnier, en 2005, alors que plus de femmes occupaient des emplois occasionnels et contractuels. Les travailleuses et les travailleurs âgés de 25 à 54 ans étaient plus susceptibles d'avoir des emplois pour une période déterminée ou contractuels, alors que les jeunes se trouvaient dans la plupart des types d'emplois temporaires.

Travail à temps partiel et autres formes d'emplois atypiques

Les taux d'emploi à temps partiel sont plus élevés chez les femmes.

- Le travail à temps partiel est aussi commun chez les femmes de 25 à 54 ans et les travailleuses et les travailleurs de 55 ans et plus. Pour à peine plus d'un cinquième, les travailleuses et les travailleurs de ces deux groupes occupaient un emploi à temps partiel en 2005, alors que peu d'hommes adultes (4,8 %) faisaient de même. Le taux d'emploi à temps partiel a crû chez les travailleuses et les travailleurs plus âgés et les hommes de 25 à 54 ans depuis 1976, alors qu'il a diminué un peu chez les femmes du même âge.

- On pense qu'un certain nombre de facteurs sont sous-jacents à l'augmentation généralisée du travail à temps partiel : le passage à une économie axée sur les services, les horaires prolongés de fonctionnement et de production et l'augmentation des fluctuations dans les activités commerciales. De même, tant les employeurs que les employées et les employés acceptent plus largement les heures flexibles, en tant que mesure d'économie pour les employeurs et de conciliation travail-famille pour les employées et les employés.

  Les taux d'emploi à temps partiel ont augmenté de façon plus marquée chez les jeunes : plus de deux jeunes de 15 à 24 ans sur cinq travaillaient à temps partiel, en 2005, comparativement à seulement un cinquième, en 1976. Comme plusieurs jeunes sont

étudiants, le travail à temps partiel peut être l'option la plus réaliste pour celles et ceux qui veulent gagner de l'argent et obtenir une expérience de travail.

- Les jeunes sont plus susceptibles de travailler à temps partiel dans le commerce de détail, les services d'alimentation ainsi que l'information, la culture et les loisirs. Les femmes de 25 à 54 ans et les travailleuses et les travailleurs plus âgés sont plus susceptibles de travailler à temps partiel dans les soins de santé et l'aide sociale, le commerce de détail ou les services éducatifs.

La croissance a favorisé l'emploi à temps plein depuis 2004.

- Le nombre de personnes qui travaillent à temps partiel — moins de 30 heures par semaine — a augmenté de façon marquée au cours des trois dernières décennies. L'emploi à temps partiel a crû à un rythme rapide de 2001 à 2003 (9,7 %), mais a atteint un plateau en 2004 et 2005. En 2005, près de trois millions de travailleuses et de travailleurs canadiens, ou un cinquième, occupaient un emploi à temps partiel comme activité principale, comparativement à seulement un huitième en 1976.

- En tant que part de l'emploi total, les augmentations de l'emploi à temps partiel ont suivi les augmentations de l'emploi à temps plein au cours des années 1990, laissant le taux d'emploi à temps partiel entre 18,1 % et 19,2 % depuis 1991. Bien que l'emploi à temps partiel ait crû à un rythme constant depuis 1976, il y a eu des diminutions dans l'emploi à temps plein durant les années de récession du début des années 1980 et 1990. Durant la majeure partie de la période de croissance (1994 à 2000), l'emploi à temps plein a crû à un rythme plus rapide que l'emploi à temps partiel, la croissance atteignant une moyenne de 2,4 % par an. En 2004 et 2005, la croissance de l'emploi a eu lieu du côté du travail à temps plein, 13,2 millions de personnes travaillant 30 heures ou plus par semaine.

Différences en matière d'heures de travail, selon le sexe

Les hommes ont habituellement plus d'heures de travail que les femmes.

- En moyenne, les femmes travaillent habituellement moins d'heures par semaine que les hommes dans leur emploi principal (32,6 contre 39,7 heures, en 2005). Bien que tous les groupes d'âge suivent cette tendance, l'écart entre le nombre d'heures travaillées par les hommes et les femmes augmente avec l'âge.

- Par exemple, en 2005, les jeunes hommes de 15 à 24 ans travaillaient cinq heures de plus à leur emploi principal chaque semaine, en moyenne, que les jeunes femmes du même âge (31,9 contre à 25,6 heures). Il y avait un écart de neuf heures dans le nombre d'heures hebdomadaires travaillées habituellement par les hommes et les femmes de 65 ans et plus (34,4 et 25,6, respectivement, en 2005). Parmi les travailleuses et les travailleurs adultes (de 25 à 54 ans), l'écart était d'un peu plus de sept heures.

- Les heures hebdomadaires travaillées habituellement ont diminué pour tous les groupes d'âge, mais la diminution a été la plus prononcée chez les jeunes de 15 à 24 ans. En 1976, les jeunes ont eu une semaine de travail moyenne de 35,0 heures. En 2005, cette moyenne a été réduite à 28,6. Cette diminution peut être associée à la fréquentation des études postsecondaires qui était en hausse au cours des années 1980 et 1990, ce qui a

entraîné le phénomène d'un plus grand nombre de jeunes qui travaillaient à temps partiel, à l'opposé du travail à temps plein immédiatement après l'obtention du diplôme d'études secondaires.

En moyenne, les Canadiennes et les Canadiens travaillent moins d'heures par semaine.

- À long terme, le nombre moyen d'heures réelles que les Canadiennes et les Canadiens travaillent a tendance à diminuer. En 2005, après avoir pris en compte les heures supplémentaires et les heures perdues dans une semaine de travail « habituelle », en moyenne, les Canadiennes et les Canadiens travaillaient 33,5 heures par semaine, une diminution de 0,5 heure par rapport à 1976. Les hommes travaillaient en moyenne 37,1 heures par semaine (une diminution de 0,8 heure par rapport à 1976) alors que les femmes travaillaient 29,4 heures (une diminution de 0,6 heure). Bien que la tendance à long terme ait été à la diminution des heures, au cours des deux dernières années, les heures réelles ont quelque peu augmenté sous l'impulsion de la hausse du nombre des travailleuses et des travailleurs à temps plein.

- Bien que la semaine de travail de 40 heures soit demeurée la plus commune parmi les Canadiennes et les Canadiens au travail, une proportion significativement moins élevée de femmes et d'hommes avaient une semaine de travail de 40 heures, en 2005, comparativement à 1976 (21,9 % contre 30,1 %). En pourcentages plus élevés, les femmes et les hommes travaillaient plus d'heures ou moins.

- Bien que les heures de travail réelles soient, en moyenne, à la baisse, la part des femmes et des hommes qui travaillent de très longues heures a augmenté. La proportion des femmes qui travaillaient 50 heures par semaine ou plus a augmenté pour passer de 3,8 %, en 1976, à 6,2 %, en 2005. Pour les hommes, la part a augmenté, passant de 15,7 % à 17,8 %.

Davantage d'employées et d'employés font des heures supplémentaires.

- Pour plus d'un cinquième, les employées et les employés (23,2 %) travaillaient des heures supplémentaires rémunérées ou non rémunérées dans une semaine donnée, en 2005, ce qui équivaut à 2,9 millions d'employées et d'employés. Il s'agit d'une augmentation par rapport à 1997, alors que 18,6 % de tous les employées et les employés travaillaient des heures supplémentaires. En 2005, ces employées et employés ont travaillé une moyenne de 8,5 heures par semaine en plus de leurs heures normales, quelque peu moins que la moyenne de 9,3 heures, en 1997. Plus d'employées et d'employés ont travaillé des heures supplémentaires non rémunérées (12,1 %) que rémunérées (10,2 %), en 2005.

- Les hommes sont plus susceptibles de travailler des heures supplémentaires que les femmes, et, quand ils le font, ils sont habituellement rémunérés pour ces heures, contrairement aux femmes dont les heures supplémentaires ne sont pas rémunérées habituellement. En général, 26,2 % des hommes ont travaillé des heures supplémentaires, en 2005, parmi lesquels 55,6 % ont été rémunérés pour ces heures. Le taux pour les femmes qui ont travaillé des heures supplémentaires était de 19,9 %; près des deux tiers des femmes de ce groupe n'ont pas été rémunérées pour ces heures. Dans

une proportion plus élevée, les hommes adultes travaillent dans les secteurs des ressources naturelles, des services publics, de la fabrication et de la construction où la rémunération des heures supplémentaires est plus commune. Les personnes qui travaillaient dans le secteur de l'éducation étaient les plus susceptibles de déclarer des heures supplémentaires non rémunérées (34,2 %), suivies par celles qui travaillaient dans le secteur des services professionnels, scientifiques et techniques (25,9 %).

- Parmi les travailleuses et les travailleurs de 15 à 24 ans, 3,8 % ont déclaré des heures supplémentaires non rémunérées, aucune différence n'étant apparente entre les sexes. Les jeunes étaient beaucoup moins susceptibles que les employées et les employés plus âgés de déclarer des heures supplémentaires non rémunérées. Cela peut provenir de ce que les emplois occupés par les jeunes sont plus souvent temporaires et que ceux-ci se sentent moins attachés à leurs emplois et sont moins enclins à travailler des heures non rémunérées. Aussi, plusieurs jeunes travaillent dans des secteurs, comme celui du commerce de détail, qui, habituellement, n'exigent pas beaucoup d'heures supplémentaires.

Le cumul d'emplois est maintenant plus commun chez les femmes que chez les hommes.

- De 1976 à 2005, le nombre de Canadiennes et de Canadiens qui avaient deux emplois ou travaillaient dans deux entreprises, ou plus, a plus que quadruplé (de 207 000 à 848 000), comparativement à la croissance générale de l'emploi qui a été de 65,9 %. En 2005, les titulaires d'emplois multiples représentaient 5,2 % de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs, un taux qui a peu varié depuis le début des années 1990. En comparaison, seulement 2,1 % des personnes au travail cumulaient des emplois, en 1976. Néanmoins, bien que le cumul d'emplois soit une façon de vivre pour un nombre croissant de Canadiennes et de Canadiens, la plupart des travailleuses et des travailleurs continuent de n'occuper qu'un seul emploi.

- Les hommes ont traditionnellement compté pour la majorité des personnes qui cumulaient les emplois. Ils représentaient 75,3 % du total de ces personnes en 1976. Depuis, le nombre des femmes qui ont deux emplois ou plus a augmenté à un rythme beaucoup plus rapide que celui des hommes et, en 1995, autant de femmes que d'hommes cumulaient des emplois. Cette tendance à la hausse chez les femmes s'est poursuivie jusqu'en 2005, alors que 54,7 % des personnes qui cumulaient des emplois étaient des femmes. Cette année-là, 6,1 % des femmes au travail cumulaient des emplois, comparativement à 4,5 % des hommes.

- En 2005, les jeunes étaient plus susceptibles de cumuler des emplois (7,3 % des jeunes au travail) que les adultes de 25 à 54 ans et plus âgés (55 ans et plus). Depuis 1976, la croissance du cumul des emplois a été la plus forte chez les personnes dont l'emploi principal était à temps partiel.

Réaménagements des horaires de travail[v]

Les hommes sont plus susceptibles que les femmes de déclarer un travail à horaire variable.

- La forme la plus commune du réaménagement des horaires de travail, en 2001, était les horaires variables (34,4 % de tous les employées et les employés), suivie par le travail les fins de semaine (28,9 %). Les hommes étaient plus susceptibles d'avoir des horaires variables (36,2 % contre 32,7 %), alors que davantage de femmes avaient tendance à travailler les samedis et les dimanches.

- L'incidence des horaires variables était plus commune chez les travailleuses et les travailleurs des secteurs de l'information et de la culture (42,4 %), des services aux entreprises (41,4 %), du commerce de détail et des services aux consommateurs (39,4 %). Environ six employées et employés sur dix des secteurs du commerce de détail et des services aux consommateurs travaillaient habituellement les fins de semaine.

- L'incidence des différents réaménagements des horaires de travail était aussi reliée à la scolarité des travailleuses et des travailleurs. Par exemple, les personnes qui ont fréquenté l'université ont rapporté la plus grande incidence des horaires variables (44,6 %), mais elles avaient rarement du travail régulier prévu les fins de semaine (16,2 %).

- Les semaines de travail réduites et comprimées n'étaient pas répandues, chacune étant rapportée par moins d'un dixième des travailleuses et des travailleurs. L'âge, le poste et les groupes d'industrie qui avaient la plus forte incidence de semaines de travail réduites étaient les jeunes (20,0 %), les personnes qui travaillaient dans la commercialisation et les ventes (20,9 %) ainsi que le commerce de détail et les services aux consommateurs (13,6 %), respectivement.

Près du quart des employées et des employés déclarent travailler à la maison.

- Près du quart du total des employées et des employés ont déclaré avoir travaillé à la maison sur une base régulière en 2001, principalement sous la forme d'heures supplémentaires non rémunérées. Environ 6 % des employées et des employés travaillaient une partie de leurs heures régulières rémunérées ou toutes à la maison, alors que seulement 2,6 % travaillaient des heures supplémentaires à la maison. À l'opposé, 14,1 % des travailleuses et des travailleurs prenaient du travail de rattrapage non rémunéré à la maison. Ces heures supplémentaires non rémunérées étaient concentrées parmi les travailleuses et les travailleurs très scolarisés, dont plusieurs occupaient des postes de gestion et professionnels.

- Les heures supplémentaires non rémunérées se retrouvaient davantage chez les employées et les employés des secteurs de l'information et de la culture (21,3 %), de l'éducation, des services de santé et des organisations sans but lucratif (21,0 %), suivis de ceux des finances et de l'assurance (19,7 %).

- L'incidence des heures supplémentaires non rémunérées exécutées à la maison en plus des heures régulières était légèrement supérieure chez les hommes que chez les femmes (15,4 % contre 12,8 %).

- Les travailleuses et les travailleurs de 25 ans et plus étaient plus susceptibles que les jeunes de travailler à la maison. Parmi l'ensemble des professions, les travailleuses et les travailleurs qui occupaient des postes de gestion étaient les plus susceptibles de déclarer un travail à la maison. Et parmi l'ensemble des secteurs économiques, les plus susceptibles de connaître ce phénomène étaient ceux des services éducatifs et de santé.

Femmes avec enfants

Taux d'emploi des mères, selon l'âge du plus jeune enfant

- Les taux d'emploi parmi les mères de 15 à 54 ans qui ont de jeunes enfants sont plus bas que ceux des mères du même âge qui ont des enfants d'âge scolaire. Au cours des trois dernières décennies, il y a eu de fortes augmentations dans les taux d'emploi dans ces deux groupes de mères, particulièrement au cours des années 1970 et 1980. Les mères avec des enfants de moins de six ans ont vu leur taux d'emploi plus que doubler depuis 1976, celui-ci passant de 31,5 % à 67,2 %, en 2005.

- Une fois que leurs enfants atteignent l'âge scolaire, les mères sont presque aussi susceptibles de travailler que les femmes qui n'ont aucun enfant à la maison. Le taux d'emploi des mères avec enfants de 6 à 15 ans a augmenté, passant de 47,1 %, en 1976, à 77,6 %, en 2005, s'approchant ainsi du taux d'emploi des femmes sans enfant à la maison (78,7 %).

- Alors que les mères seules avaient les taux d'emploi les plus élevés parmi les mères avec enfants de moins de 16 ans, à la fin des années 1970, en 1983, les mères qui avaient un mari au travail étaient plus susceptibles d'être au travail que les mères seules. Le taux d'emploi des mères seules, en 1976, était de 48,9 %, comparé à 39,3 % pour les mères qui avaient un mari au travail. En 2005, le taux d'emploi des mères seules avait grimpé de 20,4 points de pourcentage pour atteindre 69,3 %, comparativement à 75,3 % pour les mères qui avaient un mari au travail.

L'interaction des changements apportés à l'AE et des développements sur le marché du travail

Depuis que le programme d'assurance-chômage a été établi, on a connu des changements remarquables sur le marché du travail et particulièrement dans la situation des femmes qui ont un travail rémunéré. Peut-être le développement le plus significatif a-t-il été l'augmentation importante de la participation des femmes au sein de la main-d'oeuvre rémunérée. Le pourcentage des femmes de tous les âges qui ont des emplois rémunérés a augmenté, passant de 41,9 %, en 1976, à 57,8 %, en 2004. Cependant, plus des trois quarts de toutes les femmes dans les groupes d'âge intermédiaires occupent désormais des emplois rémunérés. Par exemple, 77,1 % des femmes de 25 à 44 ans avaient un travail, en 2004, contre 76,2 % des femmes de 45 à 54 ans qui avaient un travail rémunéré (Statistique Canada 2006b : 120). Les changements apportés au programme d'AC-AE au fil des années l'ont été en reconnaissance de ces développements et pour s'y adapter.

Toutefois, les règles d'admissibilité à l'AC-AE ont été fondées largement sur les normes d'une population active où les hommes étaient prédominants : un père soutien de famille et

une mère à la maison. Les taux de participation à la population active, pour les femmes des groupes d'âge intermédiaires, sont désormais très près de ceux des hommes. Il est encore plus significatif que les taux de participation des femmes avec enfants à la population active aient continué à augmenter. Mais, les écarts importants entre les sexes ne se trouvent pas dans les taux de participation à la population active. Ils se trouvent dans le temps de travail et dans les interruptions du temps de travail qui sont reliées à la garde d'enfants et aux responsabilités familiales. De plus, avec les changements importants qui sont survenus dans la structure du marché du travail, l'éducation et la formation ont pris une plus grande importance. Il y a certains écarts importants entre les sexes qui émergent et il faudrait en tenir compte dans l'élaboration des règles d'admissibilité à l'AE.

Les travailleuses et les travailleurs sans emploi ne sont pas tous admissibles aux prestations d'AE. Il faut remarquer que les sans-emploi comprennent des personnes qui n'ont jamais travaillé ou qui n'ont pas travaillé au cours de la dernière année ainsi que certaines personnes qui ont quitté leur emploi volontairement et qui ont été licenciées. Il existe différentes règles d'admissibilité à l'AE pour différentes formes de chômage. Ces règles varient selon la raison du chômage. À l'une des extrémités, il y a les travailleuses et les travailleurs sans emploi qui ne sont pas admissibles aux prestations; à l'autre, il y a celles et ceux qui ont été licenciés et qui ont accumulé assez d'heures pour être admissibles. Entre ces pôles, il y a celles et ceux qui peuvent ou ne peuvent pas être admissibles. Par exemple, une employée qui quitte son emploi en raison de circonstances personnelles ou du milieu de travail particulières — un conjoint qui doit déménager dans une autre ville, peut-être, ou le milieu de travail qui met en danger sa santé et sa sécurité — perd en réalité son emploi de façon involontaire. Dans ce cas, la travailleuse devrait être admissible aux prestations, pourvu qu'elle ait accumulé assez d'heures. Une employée qui quitte son emploi sans justification, cependant, n'est pas admissible aux prestations.

Un pourcentage important des sans-emploi n'est pas réputé faire partie de la population active. Bien que ces personnes puissent vouloir travailler, elles peuvent avoir cessé de se chercher un emploi, devenant par le fait même des « travailleuses et des travailleurs découragés » qui ne sont pas comptés dans le taux de chômage officiel. En 2004, 54 % des chômeuses, comparativement à seulement le quart des chômeurs, ne faisaient pas partie de la population active. Cela peut aussi expliquer le très grand écart dans la couverture des hommes et des femmes par le régime de l'AE.

Alors qu'il y avait une disparité relativement étroite entre les sexes dans la couverture offerte par l'ancien régime de l'AC, cet écart s'est creusé depuis 1996, quand les règles relatives à l'admissibilité et aux prestations ont été modifiées considérablement en vertu du nouveau programme d'assurance-emploi. Dans la présente partie de notre rapport, nous démêlons et expliquons l'écart grandissant dans la couverture des femmes et des hommes que nous avons révélé au chapitre 3. Plus particulièrement, nous examinons comment les femmes ont été touchées par les développements sur le marché du travail, comme l'augmentation des modalités d'emploi atypiques, les changements dans le temps de travail, les différences dans la rémunération et le rapport entre le travail rémunéré et les responsabilités familiales. Nous évaluons comment ces différents facteurs ont eu une incidence sur l'accès des femmes au nouveau programme d'AE adopté dans la foulée de la Réforme de la sécurité sociale.

L'augmentation des modalités d'emploi atypiques
Alors qu'en réalité, les femmes sont entrées dans la population active rémunérée en nombres toujours croissants, la nature du travail rémunéré pour plusieurs travailleuses et travailleurs d'aujourd'hui est maintenant très différente de celle qu'ont connue les générations précédentes. Pour plusieurs personnes, il ne s'agit plus de s'attendre à trouver un travail à temps plein auprès d'un seul employeur et de passer sa vie dans cet emploi jusqu'à ce qu'elles soient en mesure de prendre leur retraite avec une bonne pension. Ces types d'emplois ont déjà été considérés comme la « norme ». La plupart des personnes rémunérées occupaient de tels emplois. Depuis la fin des années 1970, cependant, de plus en plus d'emplois ne correspondent plus à ce modèle. Certains emplois sont à court terme, temporaires, d'autres sont contractuels, à temps partiel et occasionnels. Plusieurs travailleuses et travailleurs pratiquent le cumul d'emplois pour joindre les deux bouts. D'autres sont devenus des travailleuses et des travailleurs indépendants à leur propre compte, sans employées ni employés.

Parce qu'elles ne correspondent pas au modèle des emplois normaux, ces différentes modalités de travail sont souvent considérées comme des emplois atypiques. Les modalités d'emploi atypiques ont tendance à être peu rémunérées. Les conditions de travail sont souvent incertaines et il peut y avoir peu de sécurité d'emploi, voire aucune. Les travailleuses et les travailleurs peuvent devoir travailler à la maison ou être sur demande quand un employeur a besoin d'eux. La législation sur les normes de l'emploi peut ne pas s'appliquer. Les travailleuses et les travailleurs qui occupent de tels emplois ne sont généralement pas admissibles aux pensions et autres prestations. Pour des raisons évidentes, les chercheuses et les chercheurs qualifient maintenant ces emplois de « précaires ». Les travailleuses et les travailleurs qui occupent des emplois précaires portent aussi l'étiquette de « travailleuses et travailleurs occasionnels », leurs emplois étant dépendants de la fluctuation de la demande des employeurs dans l'économie de marché. Tout cela ayant été dit, environ 34 % de tout l'emploi au Canada, en 2004, était constitué de ces modalités d'emploi atypiques[vi]. Certaines personnes peuvent avoir une combinaison d'emplois atypiques. Un travailleur indépendant peut travailler à temps partiel, par exemple, ou être employé à temps plein sur une base temporaire. Une travailleuse à temps partiel peut travailler une année entière pour le même employeur, et ce, à long terme. Une personne qui cumule les emplois peut en avoir certains à temps partiel, certains à temps plein et certains, temporaires. Les données citées précédemment éliminent le double compte des travailleuses et des travailleurs atypiques dans toute la mesure du possible.

Le pourcentage des travailleuses et des travailleurs canadiens qui ont des modalités d'emploi atypiques a augmenté de façon très marquée au début des années 1990. Entre 1989 et 1994, le pourcentage de la population active de 15 ans et plus qui participait au moins à l'un ou l'autre du travail à temps partiel, du travail temporaire, de l'emploi indépendant à son compte ou du cumul des emplois a augmenté, passant de 28 % à 34 % (Vosko *et al*. 2003). Ces dernières années, cependant, le pourcentage des personnes de 15 à 64 ans qui avaient un travail atypique est demeuré plutôt constant, se tenant autour de 34 % à 35 %[vii].

Toutefois, la stabilisation des modalités d'emploi atypiques au cours de la deuxième moitié des années 1990 peut masquer l'insécurité croissante pour certains groupes de travailleuses et

de travailleurs dans certains types d'emplois atypiques. Cranford *et al*. (2003) ont observé que les formes relativement plus précaires de travail atypique — les emplois temporaires et l'emploi indépendant à son propre compte — ont acquis de la prévalence durant cette période. En fait, ils prétendent aussi qu'il y a une polarisation du revenu et professionnelle parmi les employées et les employés permanents à temps plein, suggérant par là que cette forme d'emploi devient aussi plus précaire dans le contexte d'une restructuration plus large du marché du travail (Luxton et Corman 2001; Saunders 2003).

Les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'occuper des emplois atypiques et, durant les années 1990, le pourcentage des femmes qui occupaient ces emplois était en augmentation. En 1999, 41 % des femmes, contre 29 % des hommes, se retrouvaient dans la catégorie de l'emploi atypique. Dix années plus tôt, en 1989, 35 % des femmes de 15 à 64 ans qui étaient au travail, contre 22 % des hommes du même groupe d'âge qui étaient au travail, avaient des modalités d'emploi atypiques (Statistique Canada 2000 : 103). En 2004, cependant, le pourcentage des femmes au travail dont les modalités d'emploi étaient atypiques avait diminué légèrement à 39,8 % (tableau 15), alors que le pourcentage des hommes au travail qui avaient des emplois atypiques se situait à 28,7 %[viii].

Tableau 15 — Femmes qui ont des modalités de travail atypiques, Canada, 1997 et 2004

Travailleuses de 15 à 64 ans	1997	2004
Emploi total (000)	6 152	7 378
Emploi atypique	%	%
Temps partiel	29,1	26,6
Travailleuses indépendantes à temps plein, à leur propre compte	5,0	4,6
Temporaires à temps plein	5,1	6,3
Cumul d'emplois (à temps plein)	2,1	2,3
Emploi atypique total	41,3	39,8

Source : calculs des auteurs à partir de l'Enquête sur la population active, totalisations spéciales, de Statistique Canada.

Il est important de noter que le pourcentage des travailleuses et des travailleurs salariés dans les emplois atypiques tend à varier en fonction des conditions économiques, comme nous l'avons indiqué précédemment. Dans un contexte économique vigoureux, l'emploi atypique peut être un peu plus bas. Cependant, le fait que 40 % des femmes au travail n'ont pas d'emplois permanents à temps plein doit être une cause de préoccupation. Dans le contexte d'un régime d'AE axé sur les heures de travail et la rémunération dans la période qui précède immédiatement le moment de se retrouver sans emploi, il existe des incidences sérieuses sur l'admissibilité des travailleuses aux prestations et sur le montant et la durée des prestations qu'elles peuvent toucher. Par exemple, en vertu du régime actuel, une travailleuse qui est sur demande et qui perd son emploi peut avoir travaillé assez d'heures dans les 52 semaines précédentes pour être admissible aux prestations, mais peut trouver que la façon dont les prestations sont calculées la laisse presque démunie durant la période de chômage. Une participante à un de nos groupes de discussion nous a dit qu'elle avait été licenciée de son emploi d'infirmière en raison de l'épidémie de SRAS. Même si elle avait assez d'heures pour être admissible aux prestations d'AE, ses prestations hebdomadaires

n'étaient que de 3 $. Elle avait un emploi sur demande, mais ses prestations étaient fondées sur 55 % de sa rémunération hebdomadaire assurée moyenne durant ses 20 plus récentes semaines d'emploi.

La Réforme de la sécurité sociale a reconnu le problème de la couverture des modalités d'emploi atypiques et le document de travail de 1994 consacrait un chapitre à cette question. En 1993, selon ce document, le travail atypique comptait nettement pour plus de 30 % de tout l'emploi. Bien que tous les travailleuses et les travailleurs atypiques n'étaient pas exclus de la couverture de l'AC, selon le document, des études récentes indiquaient que l'exclusion de la couverture au sein de ce groupe avait augmenté pour passer de 19 % de tous les travailleuses et les travailleurs indépendants et salariés, en 1986, à nettement au-dessus de 21 %, en 1990. Le document disait qu'il serait important « [traduction] de répondre aux besoins d'assurance des travailleuses et des travailleurs de ce segment croissant de la population active ». Il proposait de concevoir des projets-pilotes par lesquels les différentes façons d'aborder la réforme pourraient faire l'objet d'essais pratiques pour en vérifier l'efficacité (DRHC 1994 : 73).

En théorie, au moins, le passage à un régime axé sur les heures aurait dû bénéficier aux travailleuses et aux travailleurs occasionnels et particulièrement à celles et ceux qui travaillaient à temps partiel. En effet, même les personnes qui avaient accumulé moins de 15 heures de travail par semaine pouvaient désormais être admissibles, pourvu qu'elles satisfassent à l'exigence des heures totales de travail dans les 12 mois précédents leur demande. Il n'existait plus d'incitatifs pour que les employeurs embauchent des employées et des employés qui travaillaient moins de 15 heures par semaine et, en fait, le pourcentage des travailleuses et des travailleurs qui avaient des emplois à court terme à temps partiel a commencé à diminuer après le changement des règles survenu en 1997 (Pold 2001 : 37). Parmi les autres travailleuses et travailleurs occasionnels, celles et ceux qui cumulaient les emplois pouvaient aussi en bénéficier, puisque toutes leurs heures et leur rémunération de tous leurs emplois devaient compter en vertu du nouveau programme.

Cependant, le nombre d'heures nécessaires pour être admissible aux prestations en vertu du nouveau programme était en fait trois fois plus élevé qu'en vertu de l'ancien programme. Selon le taux de chômage dans leur région, les travailleuses et les travailleurs qui avaient un travail régulier devaient avoir un minimum de 420 à 700 heures de travail dans la période précédente de 12 mois pour être admissibles aux prestations. Dans presque tout le pays, cela signifiait un minimum de 560 heures plutôt que de 240 heures (CTC 1998).

Écarts entre les sexes en matière de temps réel consacré à un travail rémunéré

La couverture des sans-emploi varie largement selon les régions de l'AE ainsi que selon l'âge, le sexe, la profession et le secteur économique des travailleuses et des travailleurs. Même dans les régions de l'AE qui ont des taux de chômage identiques, il y a de grandes différences dans les taux de couverture. Il y avait déjà un grand écart dans la couverture qu'offrait l'AC-AE aux jeunes chômeuses et chômeurs avant les changements apportés à l'AE, en 1996, même s'il y avait peu ou pas d'écart de couverture entre les hommes et les femmes de plus de 45 ans. Cependant, l'écart s'est creusé après qu'on ait doublé et triplé le nombre d'heures nécessaires pour être admissible aux prestations. Pour les personnes qui

deviennent ou redeviennent membres de la population active, le nombre d'heures nécessaires pour être admissibles aux prestations a quadruplé dans la foulée des modifications apportées à l'AE, en 1996.

L'augmentation des heures de travail rémunéré nécessaires est l'explication la plus évidente de l'écart large et grandissant entre les hommes et les femmes dans la couverture offerte par le régime de l'AC-AE en matière de prestations d'emploi. Les femmes travaillent en moyenne moins d'heures hebdomadaires que les hommes, même quand les deux travaillent à temps plein. Cependant, les femmes sont aussi beaucoup plus susceptibles que les hommes d'occuper des emplois à temps partiel. Les différences dans la couverture entre les femmes et les hommes peuvent aussi être attribuées à leurs modèles différents d'emploi, de même qu'à la croissance des modalités de l'emploi temporaire et occasionnel dont nous avons parlé ci-dessus. Il faut ajouter à cette combinaison la croissance des modalités de travail auprès d'employeurs multiples et de l'emploi indépendant, ce dernier étant toujours exclu du programme d'AE. Une autre raison majeure qui expliquerait l'écart dans la couverture est sans aucun doute l'incidence de la garde d'enfants et des responsabilités familiales des femmes sur leur capacité de participer au travail rémunéré.

La plus faible couverture offerte aux femmes par le régime de l'AE et l'écart grandissant dans la couverture des femmes et des hommes soulèvent la question suivante : les mesures relatives au temps de travail minimum qui servent à établir la participation à la population active sont-elles même adéquates, étant donné les modalités de temps de travail des femmes et leur responsabilité disproportionnée en matière de garde d'enfants et de responsabilités familiales.

Heures et heures supplémentaires hebdomadaires moyennes

Au cours des 30 dernières années, les femmes au travail, au total, ont constamment travaillé une moyenne de 30 heures rémunérées par semaine, bien qu'au cours de la dernière décennie, leurs heures hebdomadaires aient glissé légèrement sous la barre des 30 heures. Depuis 1976, les heures hebdomadaires moyennes des hommes au travail ont constamment été de 37 à 38. Les heures moyennes varient considérablement selon l'âge. Par exemple, les hommes de 25 à 44 ans travaillent en moyenne près de 40 heures par semaine. Pour les femmes de ce groupe d'âge, la moyenne est très légèrement inférieure, soit un peu plus de 30 heures par semaine (tableau 16).

Tableau 16 — Moyenne des heures hebdomadaires travaillées, selon l'âge

	1976	1986	1996	2004
Tous les âges				
Hommes	38,3	38,2	38,7	37,6
Femmes	30,2	30,2	30,3	29,7
25-44 ans				
Hommes	39,8	40,1	40,7	39,7
Femmes	30,4	31,1	31,5	30,2

Source : Statistique Canada (2006c).

Le passage à un régime axé sur les heures, mis en oeuvre en vertu de la *Loi sur l'assurance emploi* de 1996, était fondé sur le concept d'une semaine de 35 heures. Comme nous

l'avons indiqué précédemment, alors que les prestataires, en vertu de l'ancien programme, devaient avoir travaillé plusieurs semaines à un minimum de 15 heures par semaine, on allait, en vertu du nouveau programme, fonder l'exigence des heures sur le même nombre de semaines, mais en postulant 35 heures de travail par semaine. L'exigence minimale de 20 semaines de 15 heures — l'équivalent de 300 heures — de l'ancien régime est alors devenue, sous le nouveau régime, une exigence minimale de 700 heures (20 semaines de 35 heures par semaine).

En 2004, pour moins du tiers, les hommes au travail travaillaient moins de 35 heures par semaine. Pour la plupart, ces hommes travaillent beaucoup plus que 35 heures. Près de six millions d'hommes travaillent plus de 35 heures par semaine. Cependant, en 2004, à peine plus de la moitié de toutes les femmes au travail travaillaient moins de 35 heures par semaine (tableau 17).

Tableau 17 — Femmes et hommes qui travaillent plus et moins de 35 heures par semaine, Canada, 2004

	Nombre et pourcentage des employées et des employés			
	Employées et employés (000)		Pourcentage	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Moins de 35 heures	2 623	3 931	31	53
Plus de 35 heures	5 857	3 540	69	47
Total des employées et des employés	8 480	7 470	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

Beaucoup plus d'hommes que de femmes travaillent plus de 35 heures par semaine, plusieurs travaillant autant que 40 et 50 heures. Près des trois quarts des hommes travaillent plus de 35 heures. La moitié des hommes qui travaillent plus de 35 heures accumulent en réalité plus de 41 heures par semaine. Toutefois, seulement 49 % des femmes travaillent 35 heures ou plus. Parmi ces femmes, moins du tiers travaille 41 heures ou plus par semaine. Parmi tous les hommes au travail, environ un cinquième travaille plus de 50 heures par semaine, soit près de trois fois le pourcentage des femmes qui font de même (tableau 18).

Tableau 18 — Travailler de nombreuses heures hebdomadaires

Pourcentage des employées et des employés qui travaillent plus de 35 heures par semaine				
	1976	**1986**	**1996**	**2004**
Hommes				
35-39 heures	10	11	9	11
40 heures	34	32	30	26
41-49 heures	12	12	12	14
50 heures ou plus	17	19	22	19
Pourcentage du total des hommes qui travaillent plus de 35 heures par semaine	73	74	74	70
Femmes				
35-39 heures	21	20	18	17
40 heures	23	21	20	16
41-49 heures	5	6	7	8
50 heures ou plus	4	6	8	7
Pourcentage du total des femmes qui travaillent plus de 35 heures par semaine	53	53	52	49

Source : Statistique Canada (2006c).

Heures supplémentaires récompensées en vertu du régime d'AE basé sur les heures

En vertu des règles du programme d'AE, il n'y a pas de limite au nombre d'heures hebdomadaires travaillées qui peuvent être prises en compte pour déterminer l'admissibilité aux prestations. Donc, les employées et les employés qui peuvent travailler des heures supplémentaires régulièrement ont besoin de moins de semaines de travail pour être admissibles aux prestations d'AE. Le paiement des heures supplémentaires augmente aussi la rémunération hebdomadaire moyenne des personnes, ce qui leur permet d'obtenir des prestations hebdomadaires d'AE plus élevées quand elles deviennent prestataires. Cependant, les femmes sont beaucoup moins susceptibles de pouvoir travailler des heures supplémentaires, principalement en raison de leurs responsabilités familiales. Par exemple, en 2004, seulement 18 % des femmes au travail, contre 25 % des hommes au travail, ont travaillé des heures supplémentaires (tableau 19). Les différences dans les heures supplémentaires travaillées comptent aussi pour la plus faible couverture offerte aux femmes par le régime de l'AE en matière de prestations de chômage et pour l'écart grandissant de la couverture entre les femmes et les hommes.

Tableau 19 — Heures supplémentaires travaillées par les employées et les employés de 15 ans et plus, 2004

	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
	000		%	
Employées et employés qui travaillent des heures supplémentaires	1 598	1 068	25	18
qui travaillent des heures supplémentaires non rémunérées	699	664	11	11
qui travaillent des heures supplémentaires rémunérées	849	367	13	6
qui travaillent des heures supplémentaires rémunérées et non rémunérées	50	38	1	1
Total des employées et des employés au travail	6 446	5 969	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

Quand les femmes travaillent des heures supplémentaires, la moyenne de ces heures est inférieure à celle des hommes. Par exemple, en 2004, les hommes ont travaillé en moyenne 13 heures supplémentaires par semaine. Pour les femmes, la moyenne était de 10 heures (tableau 20).

Tableau 20 — Heures supplémentaires hebdomadaires moyennes, 2004

	Hommes	Femmes
Heures supplémentaires moyennes de tous les employées et les employés	2,3	1,3
Heures supplémentaires moyennes des travailleuses et des travailleurs qui travaillent des heures supplémentaires	9,3	7,4
Qui travaillent des heures supplémentaires non rémunérées	9,4	7,7
Qui travaillent des heures supplémentaires rémunérées seulement	8,9	6,5
Qui travaillent des heures supplémentaires non rémunérées et rémunérées seulement	13,5	10

Source : Statistique Canada (2006c).

Il est aussi important d'observer que plusieurs de celles et de ceux qui travaillent des heures supplémentaires ne sont pas rémunérés pour ces heures. Le fait de travailler des heures supplémentaires non rémunérées, bien sûr, diminue le montant des prestations d'AE quand la personne se retrouve sans emploi. Alors que cette personne peut avoir assez d'heures pour être admissible aux prestations, le montant de la prestation reflétera le fait que certaines de ces heures n'auront pas été rémunérées. Les femmes qui travaillent des heures supplémentaires sont moins susceptibles que les hommes d'être rémunérées pour ces heures. Dans une proportion de seulement un tiers, les femmes qui travaillent des heures supplémentaires sont rémunérées pour ces heures, alors que cette proportion est de plus de la moitié pour les hommes (tableau 21).

Tableau 21 — Pourcentage des travailleuses et des travailleurs rémunérés et non rémunérés pour leurs heures supplémentaires

	Hommes %	Femmes %
Heures supplémentaires non rémunérées	44	62
Heures supplémentaires rémunérées	53	34

Source : calculs des auteurs à partir de données de Statistique Canada (2006c).

Effet des modalités de travail atypiques sur les heures travaillées

Le fait que, pour un pourcentage important, les femmes au travail aient différentes modalités d'emploi atypiques est aussi un facteur qui cause les différences dans les heures de travail entre les femmes et les hommes. Les emplois atypiques peuvent avoir des heures de travail irrégulières et certains d'entre eux, comme le cumul des emplois, peuvent réduire l'admissibilité aux prestations d'AE.

Travail à temps partiel

Les femmes qui travaillent à temps partiel — donc qui travaillent moins de 30 heures par semaine — constituent de loin le plus grand groupe de celles qui ont des modalités d'emploi atypiques. Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes d'avoir des emplois à temps partiel. En 2004, plus de deux millions de femmes au travail, contre 921 000 hommes, travaillaient à temps partiel (Statistique Canada 2006b : 119 et 124).

La part générale des femmes dans l'emploi à temps partiel n'a pas changé depuis 1995. En 1995 et 2004, les femmes représentaient 68,8 % de tous les employées et les employés à temps partiel. Cependant, alors que le travail à temps partiel parmi les femmes de 25 ans et plus diminue légèrement, depuis 1995, le travail à temps partiel parmi les femmes de 15 à 24 ans continue d'augmenter et il a atteint 52,2 % en 2004 (tableau 22).

Tableau 22 — Pourcentage des femmes et des hommes qui travaillent à temps partiel, selon l'âge

Année	Personnes âgées de							
	15 à 24		25 à 44		45 à 54		55 à 64	
	Femmes %	Hommes %	Femmes %	Hommes %	Femmes %	Hommes %	Femmes %	Hommes %
1976	24,8	17,9	21,8	1,5	24,0	1,4	24,7	3,7
1995	51,2	39,3	22,7	4,7	22,3	4,3	32,7	9,6
2004	52,2	37,4	20,5	4,7	20,6	4,2	29,6	10,6

Source : Statistique Canada (2006b : tableau 5.9).

Il faut remarquer qu'en raison du fait que de nombreux jeunes hommes sont employés à temps partiel, l'écart entre les femmes et les hommes du groupe des 15 à 24 ans n'est pas aussi grand que celui qui existe entre les femmes et les hommes des autres groupes d'âge (Statistique Canada 2006b : 109). Comme on pourrait s'y attendre, les raisons pour

lesquelles les femmes travaillent à temps partiel varient considérablement selon l'âge. La plupart des jeunes femmes travaillent à temps partiel, car elles sont étudiantes. Parmi les femmes de 25 à 44 ans, le fait de s'occuper des enfants est une raison clé pour travailler à temps partiel. Cependant, presque autant de femmes de ce groupe d'âge qui travaillent à temps partiel le font parce qu'elles n'ont pas pu trouver un emploi à temps plein. Pour la majorité, les femmes de 45 ans et plus qui travaillent à temps partiel indiquent qu'il s'agit de leur préférence (tableau 23).

Tableau 23 — Raisons du travail à temps partiel, selon l'âge, Canada, 2004

	Femmes âgées de				Hommes âgés de			
	15 -24	**25-44**	**45 +**	**Total**	**15-24**	**25-44**	**45 +**	**Total**
	%	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**	**%**
Maladie personnelle	0,6	2,7	6,0	3,1	0,8	5,7	7,8	3,8
S'occuper des enfants	1,7	33,7	4,9	14,3	F	3,2	0,8	0,9
Autres responsabilités personnnelles-familiales	0,8	4,4	5,7	3,7	0,4	2,0	1,7	1,1
Les études	70,9	6,7	0,7	24,7	75,0	17,4	0,8	41,9
Préférence personnelle	5,7	18,6	56,8	27,1	4,5	18,4	59,7	23,2
Autre raison volontaire	0,4	1,3	1,1	0,9	F	2,6	1,6	1,1
Autre *	19,9	32,6	24,9	26,1	19,0	50,7	27,6	28,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total des personnes employées à temps partiel (000)	631,1	733,4	663,6	2 028,2	467,6	189,7	264,0	921,3
% des personnes employées à temps partiel **	52,2	20,5	24,7	27,2	37,4	4,7	8,2	10,9

Notes :
* Comprend les conditions économiques et l'incapacité de trouver un travail à temps plein.
** Exprimé en pourcentage du total des personnes au travail.
F = Pas assez fiable pour être publié.

Source : Statistique Canada (2006b : tableau 5.10).

Le cumul des emplois réduit l'admissibilité à l'AE

Des données récentes montre qu'un petit pourcentage, mais croissant, de femmes au travail au Canada a plus d'un emploi. Alors que 6 % des femmes au travail cumulaient des emplois, en 2004, il s'agissait d'une augmentation par rapport aux 4 % qui faisaient de même en 1987. De plus, les femmes étaient légèrement plus susceptibles que les hommes de cumuler les emplois, en 2004 : 6 % contre 4 %. Les femmes comptaient pour 55 % de toutes les personnes qui cumulaient des emplois, en 2004, comparativement à 42 %, en 1987, et à 50 %, en 1995. En général, les femmes comptaient pour 46,8 % du total de l'emploi, en 2004 (Statistique Canada 2006b : 111 et 119).

Sur le plan des prestations d'AE, le cumul des emplois a son importance. Si une personne perd son emploi principal, mais continue d'être rémunérée pour ses autres emplois, la prestation d'AE qui a trait à l'emploi principal est refusée si la rémunération des autres emplois est plus élevée qu'il n'est permis en vertu des règles du programme qui déterminent si les prestataires peuvent travailler alors que leur demande est active. Une personne ne peut pas travailler à temps plein et toucher des prestations d'AE. Toutefois, elle peut travailler à temps partiel alors qu'elle touche des prestations ordinaires et elle peut gagner jusqu'à 50 $ par semaine ou jusqu'à 25 % de ses prestations hebdomadaires, le plus élevé des deux. Toute rémunération supérieure à ce montant est déduite dollar pour dollar des prestations d'AE de la personne. Cependant, dans le cadre d'un projet-pilote qui a commencé en décembre 2005 et qui se terminera en décembre 2008, si la ou le prestataire vit dans l'une des 23 régions économiques de l'AE, le montant de rémunération pour le travail à temps partiel et alors qu'elle ou il touche des prestations d'AE est de 75 $ ou de 40 % des prestations hebdomadaires, le plus élevé des deux.

En 2004, quelque 442 000 femmes, comparativement à 364 000 hommes, occupaient plus d'un emploi. Le cumul d'emplois par les femmes a doublé en moins de deux décennies, soit de 1987 à 2004. Le cumul d'emplois par les hommes a augmenté de 24 % durant la même période (tableau 24).

Tableau 24 — Croissance du cumul d'emplois

	1987	1996	2004
	000		
Hommes	294	336	364
Femmes	211	352	442
Pourcentage d'augmentation de l'indice du cumul d'emplois (1987 = 100)			
Hommes	100	114	124
Femmes	100	167	209

Source : Statistique Canada (2006c).

Le cumul d'emplois a crû rapidement dans les professions dominées par les femmes, comme la vente et les services et la santé, alors qu'il diminuait dans les domaines dominés par les hommes, comme la gestion, le secteur primaire et les transports. En 2004, presque toutes les personnes qui avaient plus d'un emploi se retrouvaient dans quatre professions : l'administration et les finances, la santé, la vente et les services, l'éducation et le gouvernement. La portion des femmes dans ces secteurs est le double de celle des hommes (Statistique Canada 2006c).

Les écarts entre les sexes en matière de cumul d'emplois varient considérablement selon l'âge. Par exemple, alors que 5,0 % des femmes au travail de 45 ans et plus cumulent des emplois, seulement 3,4 % des hommes au travail du même groupe d'âge le font (tableau 25).

Tableau 25 — Personnes qui cumulent les emplois, selon le groupe d'âge, Canada, 1995 et 2004

Année	Personnes âgées de								Femmes en pourcentage des personnes qui cumulent les emplois
	15-24		24-44		45 et plus		Total		
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	
1995	7,6	5,2	5,4	4,7	4,2	3,7	5,4	4,4	50,4
2004	8,4	5,4	5,8	4,6	5,0	3,4	5,9	4,3	54,8

Source : Statistique Canada (2006b : 127).

Emplois temporaires

Dans le contexte du programme d'AE, le travail temporaire est une autre catégorie de travail atypique qui présente des difficultés. Plusieurs de ces emplois ont des heures de travail irrégulières, ce qui fait que les travailleuses et les travailleurs ont de la difficulté à être admissibles aux prestations. Aussi, pour les personnes qui ont accumulé assez d'heures pour être admissibles, le montant de la prestation peut être dérisoire.

La catégorie du travail temporaire comprend trois grands types de travail : le travail saisonnier, pour une période déterminée ou contractuel et occasionnel. Les autres types de travail temporaire constituent un quatrième groupe. Mais, il y a des différences marquées dans les quatre grandes catégories d'emplois temporaires. Par exemple, le travail occasionnel et contractuel est encore plus précaire que le travail saisonnier, particulièrement en rapport avec les règles d'admissibilité à l'AE. Les horaires irréguliers, comme ceux qu'on trouve dans le travail occasionnel, ainsi que les emplois qui constituent une combinaison d'emploi indépendant et de travail temporaire, ou pour lesquels les heures travaillées ne présentent aucune rémunération en vertu des règles pour établir la rémunération hebdomadaire moyenne, peuvent tous réduire le montant réel des prestations bien en dessous du salaire hebdomadaire nominal. Pour les femmes et les hommes, le travail pour une période déterminée ou contractuel est la forme la plus commune de l'emploi temporaire. Dans une proportion beaucoup moins élevée que les hommes, les femmes qui ont des emplois temporaires ont un travail saisonnier (tableau 26).

Tableau 26 — Types d'emplois temporaires, 2004

	Employées et employés (000)		Pourcentage	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Emploi saisonnier	254	141	31	16
Emploi pour une période déterminée ou contractuel	375	457	45	51
Emploi occasionnel	178	281	22	31
Autres emplois temporaires	19	19	2	2
Total de l'emploi temporaire	826	897	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

Les femmes sont légèrement plus susceptibles que les hommes d'avoir des emplois temporaires — définis comme le fait d'avoir un emploi dont la date de cessation est

prédéterminée. En 2004, environ 14 % des femmes au travail, contre 12 % des hommes au travail, avaient des emplois temporaires (tableau 27).

Tableau 27 — Emplois permanents et temporaires occupés par les femmes et les hommes, 2004

	Hommes 000	Femmes 000	Hommes %	Femmes %
Permanents	6 041	5 734	88	86
Temporaires	826	897	12	14
Total des employées et des employés	6 867	6 631	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

Toutefois, les emplois temporaires contractuels ont augmenté plus rapidement pour les femmes que pour les hommes. Depuis 1997, le pourcentage des femmes qui ont un travail temporaire a augmenté de 43 %, comparativement à une augmentation de seulement 27 % pour les hommes. La plupart de la croissance de l'emploi temporaire s'est située du côté des emplois occasionnels avec des heures irrégulières, et la plupart de ces emplois ont été occupés par les femmes. En 1997, il y avait plus d'emplois temporaires occupés par les hommes que par les femmes. En 2004, davantage d'emplois temporaires étaient occupés par les femmes que par les hommes (tableau 28).

Tableau 28 — Croissance des différents types d'emplois temporaires, Canada, 1997 et 2004

	Hommes			Femmes		
	1997	2004	Pourcentage de croissance 1997 à 2004	1997	2004	Pourcentage de croissance 1997 à 2004
	000	000		000	000	
Emplois saisonniers	218	254	17	107	141	32
Emplois pour une période déterminée ou contractuels	279	375	35	306	457	49
Emplois occasionnels	136	178	31	196	281	44
Total des emplois temporaires	651	826	27	627	897	43

Source : Statistique Canada (2006).

Emploi indépendant : augmentation du nombre des travailleuses et des travailleurs non assurés

L'emploi indépendant n'est pas couvert par le programme d'AE, cependant une femme au travail sur dix au Canada est maintenant une travailleuse indépendante. Autrement dit, dans une proportion de 10 %, les femmes au travail sont automatiquement exclues du programme. En 2004, près de 840 000 femmes, ou 11,2 % de toutes les femmes au travail, étaient des travailleuses indépendantes, soit une augmentation par rapport à 8,6 % en 1976, bien que légèrement à la baisse par rapport à 11,7 % en 1995. Le nombre des hommes qui avaient un

emploi indépendant, en 2004, était d'environ le double du nombre des femmes dans ce type de travail (Statistique Canada 2006b : 110 et 126). Les travailleuses indépendantes sont moins susceptibles que les travailleurs indépendants de diriger une entreprise constituée en société. Cependant, la plupart des travailleuses et des travailleurs indépendants n'ont aucune aide rémunérée (tableau 29).

Tableau 29 — Travail indépendant en 2004

	Hommes 000	Femmes 000	Hommes %	Femmes %
Constitué en société avec une aide rémunérée	419	140	26	17
Constitué en société sans aide rémunérée	280	105	17	12
Non constitué en société avec une aide rémunérée	196	80	12	9
Non constitué en société sans aide rémunérée	708	495	44	59
Travailleuses et travailleurs familiaux	10	19	1	2
Total des travailleuses et des travailleurs indépendants	1 613	839	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

Toutefois, l'emploi indépendant chez les femmes a crû deux fois plus rapidement que chez les hommes au cours des trois dernières décennies. Entre 1976 et 2004, le nombre de femmes au travail qui étaient des travailleuses indépendantes a augmenté de 6 %, alors que le nombre de travailleurs indépendants n'a augmenté que de 3 % (tableau 30).

Tableau 30 — Croissance du travail indépendant, 1976 à 2004 (changement du pourcentage annuel moyen)

	Hommes %	Femmes %
Constitué en société avec une aide rémunérée	5	21
Constitué en société sans aide rémunérée	23	45
Non constitué en société avec une aide rémunérée	0	6
Non constitué en société sans aide rémunérée	3	8
Travailleuses et travailleurs familiaux	- 2	- 3
Total des travailleuses et des travailleurs indépendants	3	6

Source : Statistique Canada (2006c).

Ancienneté d'emploi des femmes et des hommes qui occupent des emplois à temps plein et à temps partiel

L'ancienneté d'emploi des femmes qui ont des emplois à temps plein a augmenté constamment depuis 1976. Cependant, le nombre moyen de mois travaillés par les femmes qui avaient un emploi à temps plein, en 2004, était de 99 mois — bien en dessous de la moyenne de 111 mois des hommes et, même, en dessous de la moyenne de 101 mois des hommes, en 1976. Par ailleurs, les femmes qui travaillent à temps partiel, en moyenne, ont travaillé dans de tels emplois plus longtemps que les hommes (tableau 31).

Tableau 31 — Ancienneté d'emploi des femmes et des hommes qui occupent des emplois à temps plein et à temps partiel, mois travaillés moyens

	1976	1986	1996	2004
Emplois à temps plein				
Hommes	101	106	112	111
Femmes	63	74	93	99
Emplois à temps partiel				
Hommes	49	49	54	61
Femmes	50	52	62	68

Source : Statistique Canada (2006c).

Le nombre moyen de mois d'ancienneté d'emploi a augmenté pour les femmes et les hommes, mais il augmente beaucoup plus rapidement pour les femmes. Dans chaque décennie depuis 1976, l'écart de l'ancienneté s'est agrandi, devenant plus long pour les femmes. En 1976, l'ancienneté moyenne d'emploi à temps partiel pour les hommes et les femmes était environ la même, soit 49 à 50 semaines. En 2004, les hommes qui travaillaient à temps partiel avaient une moyenne de 61 mois, comparativement à 68 mois pour les femmes qui travaillaient à temps partiel. Dans une proportion d'un cinquième, les femmes et les hommes, ou environ 400 000 employées et employés, ont un emploi à temps partiel pour une période de 10 à 20 ans, soit 120 à 240 mois (tableau 32).

Tableau 32 — Durée de l'ancienneté d'emploi, selon le groupe d'âge, tous les types d'emplois

	15 ans +		25 à 44 ans		15 à 24 ans	
	Hommes %	Femmes %	Hommes %	Femmes %	Hommes %	Femmes %
1-3 mois	7	7	5	5	21	20
4-6 mois	6	6	6	6	16	15
7-12 mois	8	8	8	9	17	18
13-60 mois	30	34	36	38	41	44
61-120 mois	17	17	22	21	5	3
121-240 mois	18	18	19	18	0	0
241 mois ou plus	15	10	4	3	0	0
Total des personnes au travail	100	100	100	100	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

Durée des épisodes de chômage

Une grande part de la réduction de la couverture des femmes et des hommes par le régime de l'AE est due aux sans-emploi qui ont épuisé leurs semaines ou leurs mois de prestations avant de trouver un autre emploi. Plusieurs sans-emploi connaissent de longs épisodes de chômage, mais ceux des femmes sont légèrement plus courts que ceux des hommes. Pour l'ensemble de la population active, la différence n'a jamais été de beaucoup plus d'un ou deux jours.

L'épisode de chômage moyen le plus court s'est manifesté en 1976; le plus long, au début des années 1990. En 1996, par exemple, la durée moyenne du chômage était de 25 semaines pour les hommes et de 23 pour les femmes. En moyenne, les épisodes de chômage sont plus longs chez les travailleuses et les travailleurs plus âgés. Dans le groupe d'âge d'activité maximale, soit les 25 à 44 ans, l'épisode moyen était aussi élevé que 28 semaines pour les hommes et 25 pour les femmes (tableau 33).

Tableau 33 — Moyenne des semaines en chômage

	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2004
Tous les âges							
Hommes	14	16	22	20	25	16	16
Femmes	14	14	19	19	23	14	15
Groupe d'âge : 25-54 ans							
Hommes	16	18	24	21	28	19	19
Femmes	15	15	21	20	25	16	17

Source : Statistique Canada (2006c).

Toutefois, ces moyennes cachent les très longs épisodes de chômage que connaissent

nombre de sans-emploi. En 2004, 19 % des chômeurs et 15 % des chômeuses n'ont pas eu d'emploi durant six mois ou plus (tableau 34).

Tableau 34 — Durée des épisodes de chômage

Pourcentage du total des sans-emploi selon le nombre de semaines de chômage				
	1976	**1986**	**1996**	**2004**
Hommes				
1-4 semaines	31	26	27	36
5-13 semaines	31	27	25	28
14-25 semaines	19	19	16	14
26 semaines ou plus	15	26	30	19
Durée inconnue	3	2	2	4
Total des sans-emploi	100	100	100	100
Femmes				
1-4 semaines	32	30	28	39
5-13 semaines	30	27	25	27
14-25 semaines	18	17	16	14
26 semaines ou plus	14	23	28	15
Durée inconnue	5	3	3	5
Total des sans-emploi	100	100	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

Responsabilités familiales et admissibilité à l'AC-AE

Une raison majeure de la disparité entre les sexes dans la couverture entre les femmes et hommes est le fait que le travail non rémunéré et les responsabilités familiales des femmes ont une incidence importante sur le nombre d'heures qu'elles peuvent accorder au travail rémunéré. Plusieurs femmes travaillent à temps partiel, car elles s'occupent aussi des enfants à la maison. Même quand les femmes sont employées à temps plein, elles ont tendance à travailler moins d'heures que les hommes, en raison de leurs responsabilités familiales. De plus, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de perdre des heures de travail, car elles doivent s'occuper des questions familiales, comme la maladie d'un enfant.

Heures de travail et responsabilités familiales

Comme nous l'avons indiqué précédemment, environ 38 % des femmes au travail de 25 à 44 ans disent que la garde des enfants et les responsabilités familiales sont les raisons pour lesquelles elles travaillent à temps partiel. Seulement 5 % des hommes du même groupe d'âge travaillent à temps partiel pour les mêmes raisons (tableau 23). Les travailleuses du principal groupe en âge de procréer (25 à 44 ans) sont trois fois plus susceptibles que les hommes de perdre des journées de travail, bien que presque toutes soient reliées aux congés de maternité-parentaux (tableau 35).

Tableau 35 — Jours de travail perdus par les travailleuses et les travailleurs de 25 à 44 ans

	1987	1996	2004
Hommes	6,1	5,3	7,5
Femmes	11,9	14,9	23,3

Source : Statistique Canada (2006c).

Les femmes sont plus susceptibles que les hommes de s'absenter du travail en raison de maladie ou d'invalidité (tableau 36). On suggère souvent que les femmes qui pourraient trouver qu'il est difficile de demander de s'absenter en raison de la maladie d'un enfant peuvent « appeler pour se déclarer malades » pour pouvoir rester à la maison pour s'occuper d'un enfant sans subir de réaction négative ou se retrouver stigmatisées par leur employeur. Cependant, il n'y a aucun moyen de connaître l'ampleur de ce phénomène.

Tableau 36 — Moyenne annuelle des jours de travail perdus par les travailleuses et les travailleurs de tous les âges, selon les raisons

	1987	1996	2004
Hommes			
Maladie ou invalidité	6,3	5	6,4
Autres raisons personnelles	0,8	0,9	1,6
Total de toutes les raisons	7,1	5,9	8
Femmes			
Maladie ou invalidité	6,5	6,4	8,7
Congé de maternité	4,3	6,6	7,9
Autres raisons personnelles	-	-	1,8
Total de toutes les raisons	10,7	13	18,4

Source : Statistique Canada (2006c).

Les femmes sont aussi beaucoup plus susceptibles que les hommes de s'absenter du travail pour des raisons personnelles ou familiales. Près de 320 000 femmes, soit 5 % des femmes qui font partie de la population active, s'absentent des semaines entières ou partielles pour des raisons reliées à la famille (tableau 37). Quand les travailleuses et les travailleurs perdent des heures de travail — que ce soit une semaine entière ou partielle — cela a des conséquences importantes sur leur admissibilité à l'AE et sur le calcul de leur rémunération hebdomadaire moyenne pour déterminer le montant de leurs prestations hebdomadaires d'AE.

Tableau 37 — Temps d'absentéisme pour des raisons personnelles et familiales

	Travailleuses et travailleurs	
	Hommes 000	**Femmes 000**
Absence une semaine entière	20	200
Absence une semaine partielle	20	118
Total des absences	41	318
Total des employées et des employés	6 867	6 631
Employées et employés qui s'absentent en pourcentage de tous les employées et les employés	1 %	5 %

Source : Statistique Canada (2006c).

5 — CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME D'AE ACTUEL QUI SOULÈVENT DES PRÉOCCUPATIONS

Certaines caractéristiques du programme d'AE donnent raison de s'en préoccuper et ont besoin d'être corrigées. Dans ce chapitre, nous examinons certaines caractéristiques importantes du programme. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 3, cinq caractéristiques cruciales de la norme d'admissibilité ont une incidence particulière sur les femmes :

- la période de pré-attente, constituée des 52 semaines qui précèdent immédiatement la période d'admissibilité;
- la période d'admissibilité de 52 semaines qui précède une demande;
- la norme variable d'admissibilité qui précise le nombre d'heures qu'il faut avoir travaillées dans la période d'admissibilité de 52 semaines;
- les règles qui s'appliquent aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active;
- et les pénalités pour les personnes qui quittent leur emploi volontairement sans une « justification » reconnue dans la loi de l'AE.

Effet de la définition de la participation à la population active sur les femmes

La définition de la « participation à la population active » a un effet disproportionné sur les femmes, ayant des répercussions sur leur admissibilité aux prestations d'AE. En fait, une ligne nette de démarcation entre les sans-emploi sur le plan de l'admissibilité à l'AE est celle qui sépare les personnes qui ont travaillé ou n'ont pas travaillé dans la période qui précède immédiatement une demande. Les sans-emploi qui n'ont pas travaillé au cours de la dernière année ne sont pas admissibles aux prestations.

À quelques exceptions près, au cours des 30 dernières années, parmi toutes les chômeuses, près d'un tiers n'avait pas travaillé au cours des 12 mois précédents ou n'avaient jamais travaillé. En 2004, 35 % des femmes n'avaient pas travaillé et n'auraient pas satisfait au critère de la participation à la population active. Autrement dit, même si elles participaient très activement à la main-d'oeuvre rémunérée, ayant peut-être été employées durant plusieurs années de leur vie adulte, elles n'avaient pas un travail rémunéré dans les 52 semaines qui avaient précédé leur demande.

Subsidiairement, n'ayant jamais travaillé auparavant, elles peuvent être devenues membres de la main-d'oeuvre rémunérée pour trouver un emploi, mais n'ayant pu y parvenir, elles peuvent alors ne pas avoir été admissibles à présenter une demande d'assurance-emploi. Le pourcentage des chômeuses qui n'avaient pas travaillé ou n'avaient jamais travaillé n'est pas aussi élevé qu'en 1996, alors qu'il était de 40 %. L'écart entre les hommes et les femmes qui n'avaient pas travaillé au cours de la dernière année ou qui n'avaient jamais travaillé s'était rétréci, mais cela était dû à la portion croissante des hommes qui n'avaient pas travaillé (tableau 38).

Pour déterminer l'incidence sur l'admissibilité à l'AE, il est important de distinguer les personnes qui n'ont jamais travaillé et celles qui n'ont pas travaillé au cours de la dernière année. La raison pour laquelle les personnes n'ont pas fait partie de la population active doit aussi être prise en compte.

Tableau 38 — Sans-emploi qui n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois ou qui n'ont jamais travaillé

	1976 %	1986 %	1996 %	2004 %
Ont travaillé				
Hommes	87	79	69	71
Femmes	74	71	60	65
N'ont pas travaillé				
Hommes	13	21	31	29
Femmes	26	29	40	35

Source : Statistique Canada (2006c).

Catégories des sans-emploi

Il y a quatre grandes catégories de raisons pour lesquelles les travailleuses et les travailleurs sont sans emploi et chacune est très reliée aux règles actuelles de l'AE. Chaque catégorie est un bon indicateur pour déterminer qui, parmi les sans-emploi, sera admissible ou ne sera pas admissible aux prestations d'AE. Les quatre catégories se classent en termes de probabilité de l'admissibilité aux prestations d'emploi de l'AE, de zéro pour « jamais travaillé » ou « pas travaillé au cours des 12 derniers mois », à une probabilité élevée pour « perdu son emploi » et à une faible probabilité pour « quitté son emploi ». Les disparités entre les sexes dans le pourcentage des chômeuses et des chômeurs de chaque catégorie varient de relativement petite à très grande. Pour des groupes d'âge particuliers, la disparité entre les sexes est même plus prononcée (tableau 40).

Tableau 39 — Catégories de sans-emploi basées sur l'année précédente

	1976 %	1986 %	1996 %	2004 %
Hommes				
Toutes les catégories	100	100	100	100
Quitté son emploi	28	18	15	21
Perdu son emploi	59	61	54	50
Pas travaillé au cours de la dernière année	10	17	26	21
Jamais travaillé	3	3	6	7
Femmes				
Toutes les catégories	100	100	100	100
Quitté son emploi	36	27	17	25
Perdu son emploi	38	44	43	40
Pas travaillé au cours de la dernière année	18	24	32	26
Jamais travaillé	8	5	8	10

Source : Statistique Canada (2006c).

En 2004, 50 % des hommes, contre 40 % des femmes, qui faisaient partie des sans-emploi avaient perdu leur emploi. Les personnes qui faisaient partie de la catégorie de celles qui avaient perdu leur emploi avaient une forte probabilité d'être admissibles aux prestations d'AE. Cependant, les femmes prédominaient dans les trois catégories des sans-emploi qui risquaient de n'avoir aucune probabilité d'admissibilité ou d'avoir une forte probabilité de ne pas être admissibles : les personnes qui quittent leur emploi, celles qui n'ont pas travaillé dans la dernière année, celles qui n'ont jamais travaillé (tableau 39).

La disparité entre les sexes apparaît aussi quand on examine les raisons pour lesquelles les gens sont sans emploi selon le groupe d'âge. Par exemple, parmi les personnes de 25 à 44 ans, une plus forte portion de femmes que d'hommes fait partie des trois catégories des sans-emploi qui risquent de n'avoir aucune ou qu'une faible probabilité d'admissibilité. Parmi les femmes et les hommes de ce groupe d'âge, 59 % des femmes et 42 % des hommes font partie des groupes qui n'ont aucune probabilité ou qu'une faible probabilité d'admissibilité (tableau 40).

Tableau 40 — Raisons du chômage, 2004

	Hommes		Femmes		Les deux sexes	
	000	%	000	%	000	%
15 ans et plus						
Toutes les raisons	685	100	549	100	1 234	100
Quitté son emploi	146	21,3	135	24,5	280	22,7
Perdu son emploi	344	50,2	220	40,1	564	45,7
Pas travaillé au cours de la dernière année	147	21,4	141	25,6	288	23,3
Jamais travaillé	49	7,1	54	9,8	102	8,2
24 à 44 ans						
Toutes les raisons	284	100	242	100	527	100
Quitté son emploi	50	18	56	23	106	20
Perdu son emploi	164	58	99	41	263	50
Pas travaillé au cours de la dernière année	62	22	73	30	135	26
Jamais travaillé	8	3	14	6	23	4

Source : Statistique Canada (2006c).

Personnes qui quittent leur emploi ou départs volontaires

Le fait de quitter un emploi volontairement a des conséquences sérieuses sur l'admissibilité à l'AE. Pour une forte proportion, les personnes qui quittent leur emploi ne sont pas admissibles aux prestations. Depuis 1993, le pourcentage des sans-emploi qui ont volontairement quitté leur dernier emploi et qui n'ont pas été admissibles aux prestations d'AE est élevé. Le rapport de 1999 de l'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi de Statistique Canada indiquait que 84 % des personnes qui avaient quitté volontairement leur emploi avaient payé les cotisations à l'AE dans leurs derniers emplois. Une enquête sur la couverture effectuée plus tard indiquait que 15 % des personnes qui avaient quitté leur emploi, en 2004, n'avaient pas été admissibles aux prestations, car elles avaient quitté pour reprendre leurs études ou pour des raisons non reconnues par le programme.

Malgré les changements apportés aux règles au cours des années 1990, qui ont conduit à un refus total de verser des prestations d'AE aux personnes qui quittaient volontairement un emploi, le nombre de départs volontaires est demeuré pratiquement constant depuis plus de 30 ans. Reprendre des études est l'une des raisons les plus importantes pour quitter un emploi volontairement. En 2004, les personnes qui avaient quitté leur emploi représentaient 23 % des sans-emploi.

Les personnes qui quittent leur emploi avec justification sont admissibles aux prestations d'AE. Les justifications sont définies dans la loi sur l'AE et comprennent les raisons de santé et de sécurité, le déménagement d'une conjointe ou d'un conjoint pour travailler ailleurs, le harcèlement sexuel et autres. Le fait de quitter un emploi pour des raisons non définies dans la

Loi ou la jurisprudence a des conséquences sérieuses, immédiates et futures, pour l'admissibilité à l'AE. Une personne qui quitte un emploi en raison de ses responsabilités familiales n'est pas couverte, sauf si elle est admissible aux prestations de maternité ou parentales. Les personnes qui quittent leur emploi pour reprendre leurs études doivent être aiguillées vers le programme de formation de l'AE et y être admissibles.

Les chômeuses sont plus susceptibles que les chômeurs d'avoir quitté leur emploi. Il y a des différences importantes entre les femmes et les hommes quand il s'agit des raisons de quitter un emploi. La principale raison pour laquelle plus de femmes quittent leur emploi que les hommes est la garde des enfants et les responsabilités familiales. Plus de 80 % des sans-emploi qui quittent leur emploi pour des raisons familiales sont des femmes. Les hommes sont quelque peu plus susceptibles que les femmes de quitter leur emploi parce qu'ils retournent aux études. Le retour aux études est la raison la plus importante de quitter son emploi, tant pour les femmes que pour les hommes (tableau 41).

Tableau 41 — Personnes qui ont quitté leur emploi, selon la raison du départ, en 2004 (total : sans-emploi et hors de la population active)

	Hommes 000	Femmes 000	Les deux 000	Les femmes en pourcentage des deux
Quitté son emploi	575	626	1 202	52
Maladie ou invalidité personnelle	62	60	122	49
Raisons personnelles ou familiales	21	95	116	82
Retour aux études	260	239	499	48
Insatisfaction	85	91	176	52
Retraite	85	69	154	45
Autres raisons	62	73	135	54

Source : Statistique Canada (2006c).

Absence de la population active, mais en recherche d'emploi

Les raisons pour lesquelles les travailleuses et les travailleurs ne font pas partie de la population active, mais veulent travailler, sont aussi reliées aux règles d'admissibilité à l'AE. Plusieurs personnes qui ne font pas partie de la main-d'oeuvre rémunérée aimeraient avoir un travail rémunéré, mais, pour différentes raisons, ne peuvent travailler. Dans certains cas, c'est en raison de maladie; dans d'autres, les travailleuses et les travailleurs sont aux études ou attendent d'être rappelés au travail. Les responsabilités familiales comptent pour la plus grande part de la disparité entre les sexes. Par exemple, 36 % des femmes de 25 à 44 ans qui ne faisaient pas partie de la population active, en 2004, mais voulaient travailler, étaient à la maison en raison de leurs responsabilités familiales. Seulement 8 % des hommes de ce groupe d'âge qui ne faisaient pas partie de la population active mais voulaient travailler ont donné cette raison (tableau 42).

Tableau 42 — Raisons de ne pas être dans la population active mais de vouloir travailler, 2004

	25 à 44 ans				15 ans +			
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
	000	000	%	%	000	000	%	%
Maladie	13	12	24	16	32	26	17	13
Responsabilités personnelles-familiales	5	26	8	36	10	43	6	22
Études	7	6	13	9	53	46	29	23
En attente d'un rappel – d'une réponse	9	4	17	6	21	12	12	6
Découragement	5	5	9	7	17	14	9	7
Autres raisons	16	19	29	27	51	54	28	28
Total des personnes qui ne sont pas dans la population active, mais qui veulent travailler	55	72	100	100	185	195	100	100

Source : Statistique Canada (2006c).

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 sa période d'admissibilité courante, elles est réputée ne pas être une personne qui devient ou redevient membre de la population active. Elle est alors assujettie à la NVA, qui détermine le nombre d'heures qu'il lui faut pour être admissible aux prestations ordinaires, prescrites selon un barème qui varie selon le taux de chômage régional. Les moins grands nombres d'heures nécessaires pour être admissible se trouvent dans les régions de l'AE où le taux de chômage est supérieur à 13 %. Les plus grands nombres d'heures nécessaires pour être admissible se trouvent dans les régions où le taux de chômage est inférieur à 6 %. Le nombre d'heures nécessaires pour être admissible varient de 420 à 700, selon le taux de chômage mensuel dans 58 régions, comme l'indique le tableau 43.

Tableau 43 — Heures de travail exigées selon le taux de chômage dans la région de l'AE

Taux de chômage dans la région	Nombre d'heures nécessaires dans un emploi assurable dans les dernières 52 semaines
0 à 6	700
6,1 à 7	665
7,1 à 8	630
8,1 à 9	595
9,1 à 10	560
10,1 à 11	525
11,1 à 12	490
12,1 à 13	455
13,1 et plus	420

La NVA a un historique assez récent. Avant 1979, les jours ou les semaines de travail nécessaires étaient uniformes dans l'ensemble du pays. La loi de 1971 sur l'AC exigeait un minimum de huit semaines d'emploi assurable durant les 52 semaines qui précédaient immédiatement la demande (période d'admissibilité) de prestations ordinaires de chômage, et un minimum de 20 semaines pour les prestations spéciales. La NVA a été instaurée en 1977 à titre de compromis en réaction à une opposition bruyante à l'augmentation du minimum de 8 à 14 semaines exigées pour être admissible. Le compromis a été la NVA de 10 à 14 semaines, la variation opérant en fonction du taux de chômage dans la région de l'AC des prestataires.

En 1979, en plus de la NVA, le gouvernement a établi de nouvelles exigences d'admissibilité. Les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active devaient avoir 20 semaines d'emploi assurable durant la période d'admissibilité. Et les prestataires qui présentaient une nouvelle demande (les personnes qui avaient présenté une demande dans les 52 dernières semaines) dans les régions où le taux de chômage était inférieur à 11 % devaient avoir jusqu'à six semaines d'emploi assurable de plus que la NVA.

La NVA était censée être une mesure temporaire et une législation devait être déposée chaque année pour suspendre la disposition des 14 semaines uniformes de la loi sur l'AC. En 1990, la législation qui permettait la NVA n'a pas été adoptée par le Sénat et la norme d'admissibilité est revenue aux 14 semaines uniformes pour l'ensemble du pays. Quand le projet de loi C-21 est entré en vigueur, en novembre 1990, les prestataires qui présentaient une nouvelle demande n'avaient plus à travailler jusqu'à six semaines additionnelles. Cependant, la NVA a augmenté, passant de 10 à 14 semaines à 10 à 20 semaines selon le taux de chômage régional. En 1994, le projet de loi C-17 a fait passer la NVA, qui était de 10 à 20 semaines, à 12 à 20 semaines selon le taux de chômage régional et a changé le barème qui modifiait la durée de la période de prestations maximale.

La loi sur l'AE de 1996 a remplacé la NVA basée sur les semaines par un régime axé sur les heures. Les changements aux limites des régions de l'AE ont augmenté le temps nécessaire

pour être admissible. Les seuils des taux de chômage ont aussi augmenté les heures nécessaires pour être admissible au point que les comparaisons avant et après sont très difficiles à mesurer. Quand la NVA a été mise en oeuvre pour la première fois, en 1977, le taux de chômage régional était basé sur 16 régions économiques de l'AC. Le nombre de régions de l'AC a encore augmenté pour passer à 48 en 1978, puis à 62 en 1990. Les limites ont encore changé avec l'AE et il y a actuellement 58 régions.

Le recours à la NVA pour prescrire le temps nécessaire pour être admissible 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 pour être admissibles.

Le recours au taux de chômage pour déterminer la couverture et les prestations

À titre d'explication de la disparité entre les sexes dans la couverture et dans les montants des prestations de l'AE, la question qui a reçu le moins d'attention est celle de la définition du chômage et de 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 des prestataires. Le taux de chômage est devenu le pivot du régime d'AE.

Par exemple, comme nous l'avons mentionné antérieurement, le montant de la prestation hebdomadaire d'AE, y compris les prestations ordinaires et spéciales, est basé sur un pourcentage de la rémunération moyenne des 20 plus récentes semaines d'emploi des travailleuses et des travailleurs. Mais, le taux de chômage régional sert même à déterminer le dénominateur utilisé pour établir la rémunération moyenne pour tous les types de prestations. Il en découle que les travailleuses et les travailleurs qui demandent des prestations de maternité ou parentales ont droit à des montants moindres si elles ou ils vivent dans des régions où le chômage est plus bas et à des montants plus élevés si elles ou ils vivent dans des régions où le chômage est plus élevé. Et cela, malgré le fait que ces personnes doivent toujours avoir accumulé 600 heures pour être admissibles à ces prestations, où qu'elles vivent et sans égard au taux de chômage dans leurs régions respectives.

Après la mesure de la participation au marché du travail, basée sur le nombre d'heures travaillées avant de présenter une demande, le critère le plus important utilisé par le programme d'AE pour déterminer l'admissibilité aux prestations et le montant que recevront les prestataires, est le taux de chômage. 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.

La définition du chômage utilisée dans les 58 régions de l'AE et les limites de ces régions sont cruciales à ces calculs, les deux ayant aussi des conséquences sérieuses quant à savoir

qui est admissible et qui ne l'est pas. Les règles apportent des définitions très précises de ce qu'est le chômage et sur la classification des travailleuses et des travailleurs auxquels elles s'appliquent. Sur ce dernier point, seuls les employées et les employés sont couverts quand il existe un rapport employeur-employées-employés défini : les travailleuses et les travailleurs indépendants ne sont pas admissibles aux prestations en vertu du programme. La distinction entre les employées et les employés qui ont travaillé et qui n'ont pas travaillé, discutée au chapitre 3, est probablement la définition la plus importante.

Répercussions différentes sur les sexes du taux de chômage officiel

Le taux de chômage officiel qui sert à prescrire l'admissibilité à l'AE et à calculer le montant de la prestation n'est pas sans discrimination sexuelle. En se fondant sur le taux de chômage national officiel, il semblerait que le chômage est plus faible chez les femmes que chez les hommes. Cela a été la tendance au cours des 20 dernières années. Par exemple, en 2004, le taux de chômage des femmes était de 6,8 %, comparé à 7,5 % chez les hommes (tableau 44).

Tableau 44 — Taux de chômage officiels

	1976 %	1981 %	1986 %	1991 %	1996 %	2001 %	2004 %
Femmes et hommes	7,1	7,6	9,7	10,3	9,7	7,2	7,2
Hommes	6,4	7,2	9,6	10,8	10	7,5	7,5
Femmes	8,2	8,3	9,9	9,7	9,4	6,9	6,8

Source : Statistique Canada (2006c).

Toutefois, l'écart entre les femmes et les hommes se renverse quand on compare les taux de chômage non officiels. Selon Statistique Canada, le taux de chômage non officiel des femmes est plus élevé que celui des hommes. En fait, au cours des sept dernières années, il a été de plus de 10 %. En 2004, une fois prises en compte les travailleuses découragées, involontairement à temps partiel et en attente d'être rappelées, le taux de chômage des femmes était de 10,7 %, soit près de quatre points au-dessus de la mesure officielle de 6,8 %. En 1997, quand les nouvelles règles d'admissibilité à l'AE ont été mises en oeuvre, le taux de chômage non officiel était de 14,2 %, plus de cinq points au-dessus du taux officiel de 9 % (tableau 45).

Tableau 45 — Taux de chômage officiels et non officiels

	1997			2004		
	Les deux	Hommes	Femmes	Les deux	Hommes	Femmes
Taux officiels	9,2	9,3	9,0	7,2	7,5	6,8
Taux non officiels						
Plus chercheuses et chercheurs d'emploi découragés	9,8	9,9	9,7	7,3	7,6	7,0
Plus le groupe en attente (rappel, réponses, démarrages futurs à long terme)	9,9	10,1	9,6	7,8	8,1	7,5
Plus les travailleuses et les travailleurs involontairement à temps partiel						
(en équivalents temps plein)	12,4	11,1	13,8	9,5	8,7	10,2
Plus chercheuses et chercheurs d'emploi découragés, le groupe en attente, la portion des travailleuses et des travailleurs involontairement à temps partiel = taux non officiel	13,3	12,5	14,2	10,2	9,7	10,7

Source : Statistique Canada (2006c).

Il faut remarquer que le taux de chômage non officiel qui apparaît au tableau 45 comprend les personnes qui cherchent du travail (chercheuses et chercheurs d'emploi). De plus, une portion des travailleuses et des travailleurs involontairement à temps partiel, qui attendent un rappel et qui s'attendent à commencer à travailler à long terme est ajoutée au taux officiel.

Personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les personnes qui n'ont jamais travaillé ou qui n'ont pas travaillé au cours de la dernière année sont traitées différemment en vertu des règles de l'AE. On les considère comme des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active et on les assujettit à une norme d'admissibilité plus exigeante. 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 absentées du travail durant plus d'une année, doivent accumuler 910 heures de travail dans la période de 52 semaines avant de présenter une demande pour 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.

Il faut remarquer que la norme d'admissibilité pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active n'a pas été instaurée avec la mise en oeuvre de la loi de l'AE de 1996. Alors que la loi originale de l'AC de 1971 n'avait pas une norme d'admissibilité plus exigeante pour les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active, cette règle a été adoptée au milieu des années 1970 pour réduire les coûts de l'AC. Durant les années 1990, quand des règles d'admissibilité plus strictes ont été adoptées, plus de quatre millions de femmes risquaient d'en subir les conséquences.

L'exigence relative aux personnes qui devenaient et redevenaient membres de la population en vertu de l'ancien programme d'AC était la même que celle qui servait pour les prestations spéciales. Cependant, la loi de l'AE de 1996 a resserré l'exigence relative aux personnes qui devenaient et redevenaient membres de la population active en demandant d'accumuler 910 heures, alors que la norme d'admissibilité pour les prestations spéciales était établie à 700 heures, puis réduite plus tard à 600.

Le régime d'AC qui existait avant l'adoption de la loi de 1996 sur l'AE précisait que le temps de travail nécessaire pour être admissible devait s'être écoulé dans les 12 derniers mois d'emploi. En 2004, pour plus de la moitié (53 %), les femmes du groupe des 25 à 44 ans n'avaient pas travaillé au cours de la dernière année. Parmi les autres, 14 % n'avaient jamais travaillé. Les deux tiers des chômeuses de ce groupe d'âge sont considérées comme des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, mais, en vertu des règles actuelles de l'AE, elles devraient avoir accumulé 910 heures de travail dans les dernières 52 semaines pour être admissibles aux prestations.

Une étude effectuée pour DRHC (Phipps et MacPhail 2000) n'a pas été en mesure d'évaluer l'incidence du passage de l'AC à l'AE sur l'accès aux prestations d'assurance-emploi des personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active. Toutefois, les auteurs ont conclu que l'augmentation du minimum de semaines nécessaires pour que ces travailleuses et travailleurs soient admissibles aux prestations a considérablement 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.

L'étude a conclu que les personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active comptent pour environ un quart de toutes les cessations d'emploi, une proportion appréciable et, donc, un groupe important à comprendre. Les jeunes travailleuses et travailleurs de moins de 25 ans sont les plus susceptibles de se retrouver dans cette catégorie. Les mères dont l'enfant le plus jeune est âgé de 6 à 10 ans, dont certaines peuvent redevenir membres de la population active après s'en être absentées pour s'occuper des enfants d'âge préscolaire, ont des probabilités relativement élevées d'être des personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active s'il y a cessation de leur emploi.

Les personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active sont très peu susceptibles de toucher des prestations d'AE, comme c'était le cas du temps de l'AC; les taux des personnes qui touchent des prestations chez celles qui connaissent une cessation d'emploi sont à peu près la moitié de ceux des personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active. Seulement 15 % des jeunes personnes de ce groupe rapportent toucher des prestations : leurs semaines d'admissibilité comptent environ trois semaines de moins et leurs taux de prestations hebdomadaires sont seulement d'environ 80 % de ceux des bénéficiaires qui sont des personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active.

Chômeuses chefs de famille et supplément familial

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 3, pour les parents sans emploi qui ont un revenu familial net de 25 921 $ ou moins, il existe un « supplément familial » en vertu duquel le taux des prestations est augmenté de 55 % à un maximum de 80 %. Pour l'exercice 2003-2004, 187 millions de dollars de plus ont été versés en prestations aux familles à faible revenu, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à l'exercice 2002-2003, le supplément hebdomadaire moyen étant de 42 $. Les femmes sont les principales bénéficiaires du supplément familial. Au cours de l'exercice 2003-2004, elles représentaient les deux tiers des bénéficiaires de prestations ordinaires d'AE et 88 % de tous les bénéficiaires de prestations spéciales qui touchaient un supplément familial. Près de 15 % des femmes prestataires d'AE, comparativement à 4 % de tous les hommes prestataires, ont droit au supplément familial.

En 2004, 541 000 chômeuses étaient des chefs de famille (tableau 46) et plusieurs d'entre elles avaient de jeunes enfants (tableau 47).

Tableau 46 — Nombre de chômeuses chefs de famille

	1976 000	**1981 000**	**1986 000**	**1991 000**	**1996 000**	**2001 000**	**2004 000**
Avec un mari au travail	150	185	242	263	241	290	303
Avec un mari non employé	28	35	67	91	86	114	124
Sans mari présent	19	31	61	66	87	104	114
Total							

Source : Statistique Canada (2006c).

Tableau 47 — Nombre de chômeuses chefs de famille avec enfants de moins de 16 ans

	1976 000	**1981 000**	**1986 000**	**1991 000**	**1996 000**	**2001 000**	**2004 000**
Enfant le plus jeune de moins de 16 ans							
Avec un mari au travail	96	114	144	150	127	100	102
Avec un mari non employé	14	17	33	43	40	23	23
Sans mari présent	13	23	46	47	64	45	41
Enfant le plus jeune de moins de 6 ans							
Avec un mari au travail	51	61	76	77	61	76	78
Avec un mari non employé	8	10	18	23	19	26	28
Sans mari présent	6	11	20	22	25	33	36

Source : Statistique Canada (2006c).

On pourrait prétendre que le volet 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 basé sur la rémunération courante des prestataires et seuls les prestataires qui ont touché les prestations pour enfants l'année précédente y sont admissibles. De plus, seuls les sans-emploi qui satisfont aux exigences strictes d'admissibilité aux prestations ordinaires d'AE sont admissibles au supplément familial. Ironiquement, alors que 82 % des chômeuses qui quittent leur emploi le font pour des raisons familiales (tableau 41), on leur refuse des prestations en vertu des règles actuelles.

Toutefois, le supplément familial soulève des questions plus fondamentales et philosophiques. Il n'est pas approprié d'adopter une prestation basée sur le revenu familial dans un programme qui vise 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 les autres programmes fondés sur le critère du revenu familial, le postulat est que tous les membres de la famille ont un accès égal au revenu familial. Un nombre croissant de documents conteste de tels postulats. Alors que la plupart des prestations de ce volet du programme sont versées aux femmes, leur droit aux prestations repose sur le revenu familial. De ce fait, l'autonomie économique et l'égalité sociale des femmes s'en trouvent minées.

Plusieurs chômeuses 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 estimons que les montants de prestations perdus en raison de l'impossibilité d'être admissible aux prestations ordinaires sont supérieurs à deux milliards de dollars ou, à peu près, à six fois le versement annuel total de prestations de 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 elles et ils avaient pu être admissibles à l'AE en vertu des règles relatives à l'admissibilité. Les répartitions du revenu que montre le tableau 48 indiquent l'ampleur de cette perte.

Le nombre de prestataires avec enfants qui touchent des prestations d'AE a aussi diminué depuis que les règles ont changé. En 2003, il y avait plus de 400 000 prestataires avec enfants de moins qu'en 1991 qui touchaient des prestations d'AE. La diminution du nombre des femmes prestataires d'AE avec enfants a été légèrement plus accentuée que celle des hommes. Cependant, les femmes à faible revenu ont subi une perte beaucoup plus importante que les hommes prestataires avec enfants. Dans une proportion de 82 %, la diminution du nombre des femmes prestataires s'est produite chez les femmes qui se trouvaient dans les deux quintiles de revenu les plus bas (moins de 12 000 $), comparativement à une diminution de 41 % chez les hommes avec enfants qui avaient demandé des prestations d'AE.

En 1986, plus de 60 % des femmes avec enfants qui touchaient des prestations d'AE étaient dans les deux quintiles les plus bas. En 2004, seulement 47 % des femmes avec enfants qui étaient prestataires d'AE étaient dans les quintiles de revenu les moins élevés. Cela représente environ 170 000 femmes en moins dans la catégorie de revenu la plus basse.

Tableau 48 — Pourcentage des prestataires d'AC-AE avec enfants, selon le quintile de revenu du marché

	Hommes				
	1986	**1991**	**1996**	**2001**	**2003**
	%	**%**	**%**	**%**	**%**
Quintiles de revenu du marché	Hommes				
Moins de 2 400 $	10	11	8	5	6
2 401 $ à 11 900 $	21	19	15	16	16
11 901 $ à 26 200 $	29	29	32	33	32
26 201 $ à 46 000 $	26	27	30	30	29
Plus de 46 000 $	13	14	15	16	16
Total	100	100	100	100	100
Quintiles de revenu du marché	Femmes				
Moins de 2 400 $	25	20	11	12	13
2 401 $ à 11 900 $	36	34	31	34	34
11 901 $ à 26 200 $	28	32	37	36	34
26 201 $ à 46 000 $	9	12	18	15	15
Plus de 46 000 $	2	2	3	4	4
Total	100	100	100	100	100

Note :
Seuils des quintiles de revenu du marché en dollars de 2003.

Source : Statistique Canada (2006), totalisations spéciales non publiées.

Il semblerait que plusieurs facteurs aient entraîné une nouvelle répartition des prestataires d'AE avec enfants des groupes de revenu les plus bas aux groupes intermédiaires et supérieurs au cours des 17 dernières années (tableau 48) : les changements apportés aux règles de l'AE, notamment les restrictions sévères appliquées aux départs volontaires, en 1993; les changements apportés aux limites des régions d'AE et les seuils qui ont haussé la NVA et diminué le nombre maximum de semaines de prestations, en 1994; et les coupes dans le montant des prestations hebdomadaires au moyen des changements dans les taux des prestations et dans le dénominateur, en 1996. Les changements dans la répartition reflètent aussi les changements qui sont survenus sur le marché du travail et dans la population active. Cependant, certaines caractéristiques du programme d'AE ont été utiles aux femmes avec enfants, principalement les prestations de maternité et parentales. L'adoption des prestations pour congé parental, en 1990, et leur passage à 35 semaines, en 1996, ont fait en sorte que plus de femmes prestataires sortent des groupes de revenu les plus bas.

Faire face au chômage

Comment les sans-emploi font face au chômage si on leur refuse les prestations d'AE? Dans son Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi de 1998,

Statistique Canada a recueilli des renseignements sur les sources principales de fonds et sur le revenu des ménages des sans-emploi qui n'étaient pas admissibles à l'AE. Des données ont aussi été recueillies sur le caractère suffisant du revenu relativement aux dépenses régulières des ménages, ce qui donne une indication de la mesure de la difficulté pour les sans-emploi qui n'ont pas touché de prestations d'AE. On a demandé aux répondantes et aux répondants d'indiquer si leur revenu était suffisant pour payer toutes, la plupart, certaines ou très peu des dépenses régulières des ménages.

Tableau 49 — Sources principales de revenu des sans-emploi qui ne sont pas admissibles à l'AE, Canada, 1998

Source principale de revenu ou d'argent au cours du mois de référence	Sans-emploi qui ne sont pas admissibles à l'AE		Caractère suffisant du revenu pour payer les dépenses régulières du ménage	
			Seulement certaines	Toutes ou la plupart
	000	%	%	%
Toutes les personnes	734	100,0	40,4	50,6
Personnes qui vivent à la maison et dépendent de parents	246	33,6	s.o.	s.o.
Aide sociale	171	23,3	47,2	52,8
Salaires ou traitements de la conjointe ou du conjoint, ou de la ou du partenaire de fait	139	18,9	26,4	73,6
Épargnes et investissements	51	6,9	50,0	50,0
Prêts et aide financière d'amies, d'amis, de parentes et de parents	35	4,8	45,6	54,4
Autres sources gouvernementales (p. ex. AE d'une ou un membre du ménage)	22	2,9*	…	…
Pensions ou RPC-RRQ personnels ou de la conjointe ou du conjoint	19	2,6*	…	…
Salaires et traitements personnels	15	2,0*	…	…
Autres sources ou aucune source	36	4,9	…	…

Notes :
s.o. = sans objet.
* La variabilité d'échantillonnage est élevée pour ces estimations.

Source : Statistique Canada (1999b).

Dans la proportion d'un tiers, les sans-emploi qui ne sont pas admissibles à l'AE vivaient avec des parents et dépendaient d'eux pour combler leurs besoins financiers quotidiens. D'autres, 23 %, vivaient au sein de ménages dans lesquels la source principale de revenu était l'aide sociale. Pour près de 19 % des personnes qui ne sont pas admissibles à l'AE, la source principale de revenu durant leur chômage dépendait des salaires d'une conjointe ou d'un conjoint ou d'une ou d'un partenaire de fait.

Quand on leur a demandé si le revenu du ménage permettait d'en payer les dépenses durant le mois de la semaine de référence, les répondantes et les répondants ont indiqué que le

revenu du ménage était suffisant dans les trois quarts des cas quand la source principale était les salaires et traitements d'un membre de la famille. Le revenu était suffisant dans seulement la moitié des cas quand la source principale de revenu était l'aide sociale ou les épargnes et les investissements (tableau 49).

Perte d'accès aux prestations d'AE subie par les personnes qui ont le plus faible revenu

Comparé à 1986, quand le taux de chômage était très près de celui de 2003, ou à 1991, la première année après la première grande réforme survenue en 1990 (projet de loi C-21), la perte de couverture par le régime de l'AC-AE a été massive. De plus, il est démontré que la perte d'accès aux prestations a été subie par les personnes qui avaient les revenus les plus bas, tant chez les femmes que chez les hommes. Mesurée selon les quintiles de revenu, c'est-à-dire, en divisant l'ensemble des prestataires d'AE en cinq groupes de revenu, du plus bas au plus élevé, la réduction la plus importante du nombre des prestataires s'est produite dans les deux quintiles de revenu les plus bas, tant chez les femmes que chez les hommes (tableau 50).

Le pourcentage des femmes dans le quintile le plus bas a diminué, passant de 25 %, en 1986, à 13 %, en 2003. Le pourcentage des femmes prestataires dans le quintile de revenu intermédiaire a augmenté, passant de 28 % à 34 % durant la même période (tableau 48). La diminution de 20 %, en 1991, à 11 %, en 1996, reflète la remontée en dents de scie de la restriction appliquée aux départs volontaires, en 1993, puis en 1994. Elle reflète aussi l'incidence des changements apportés en 1994, qui ont produit une réduction pouvant atteindre 10 semaines de la durée de la période de prestations pour des dizaines de milliers de prestataires.

Le nombre accru de prestataires, en 1991, reflète la récession qui se pointe. Il est important de remarquer que les chiffres plus positifs pour les femmes reflètent l'introduction des prestations parentales, en 1990, et l'élargissement de ces prestations, en 2000, à un total combiné pouvant atteindre 50 semaines de prestations de maternité et parentales. Nos calculs du rapport P/C (qui montre le rapport des prestataires aux chômeuses-chômeurs) indiquent que les femmes, de façon disproportionnée, ont perdu plus que les hommes en ce qui concerne les prestations ordinaires d'AE.

Le tableau 50 indique que les règles de l'AE qui excluent la plupart des femmes qui occupent un travail précaire laissent les femmes qui ont des emplois permanents à revenu plus élevé être admissibles à la part du lion dans les cas des prestations ordinaires et spéciales. Cependant, les gains des 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.

Tableau 50 — Nombre de prestataires d'AC-AE avec et sans enfants, selon le sexe et le quintile de revenu, Canada

	1986 000	1991 000	1996 000	2001 000	2003 000	Diminution du nombre total des prestataires 1991 à 2003
Hommes avec enfants, selon le quintile de revenu du marché						
Moins de 2 400 $	54	70	36	21	24	45
2 401 $ à 11 900 $	113	120	69	62	63	57
11 901 $ à 26 200 $	160	189	152	129	126	62
26 201 $ à 46 000 $	142	177	143	117	116	60
Plus de 46 000 $	73	90	72	62	64	26
Total	542	645	472	392	394	251
Hommes sans enfants, selon le quintile de revenu du marché						
Moins de 2 400 $	145	185	75	50	55	131
2 401 $ à 11 900 $	319	326	200	179	177	149
11 901 $ à 26 200 $	313	368	320	291	293	75
26 201 $ à 46 000 $	185	240	211	194	200	40
Plus de 46 000 $	76	98	86	87	89	9
Total	1 038	1 216	893	801	813	404
Femmes avec enfants, selon le quintile de revenu du marché						
Moins de 2 400 $	179	163	75	70	90	73
2 401 $ à 11 900 $	256	284	209	203	227	57
11 901 $ à 26 200 $	201	262	249	213	230	32
26 201 $ à 46 000 $	68	102	118	89	99	3
Plus de 46 000 $	12	19	23	21	25	*+ 6*
Total	716	829	674	595	671	159
Femmes sans enfants, selon le quintile de revenu du marché						
Moins de 2 400 $	119	121	60	40	45	76
2 401 $ à 11 900 $	251	261	194	167	172	89
11 901 $ à 26 200 $	181	234	224	196	206	28
26 201 $ à 46 000 $	57	86	95	84	91	*+ 4*
Plus de 46 000 $	11	14	16	17	20	*+ 6*
Total	619	715	590	504	534	182

Notes :
Les prestataires comprennent les bénéficiaires de tous les programmes d'AC-AE — prestations ordinaires et spéciales.
Seuils des quintiles de revenu du marché en dollars constants de 2003. Calculés pour l'ensemble de la population canadienne.

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Il faut remarquer que le programme d'AE a des dispositions particulières pour les cotisantes et les cotisants à très faible revenu qui ne sont pas susceptibles d'être admissibles aux prestations grâce auxquelles les personnes dont la rémunération est de moins de 2 000 $ ont droit à un remboursement de leurs cotisations à l'AE quand elles produisent leur déclaration de revenus. Selon l'Agence du revenu du Canada, en 2002, le gouvernement a remboursé plus de 15 millions de dollars de cotisations à l'AE à 656 870 personnes. Aucune répartition selon le sexe n'est disponible. Cependant, le montant important des remboursements souligne la perte de prestations en raison de la norme d'admissibilité très exigeante.

Transparence du programme : rapports des groupes de discussion

Un programme d'assurance sociale réussi doit être clair et transparent pour que les bénéficiaires éventuels soient au courant de son existence et sachent qu'on peut compter sur lui si c'est nécessaire. Malheureusement, il semble que le programme d'AE manque de transparence et soit de plus en plus inaccessible. Depuis que les changements ont été apportés dans la foulée de la Réforme de la sécurité sociale, le programme est devenu extrêmement complexe et difficile à comprendre pour les prestataires. Cela doit être un sujet de préoccupation majeure pour les décisionnaires.

Pour compléter les analyses de données, nous avons organisé quatre groupes de discussion dans le cadre desquels nous avons demandé à des femmes de milieux différents de parler de la connaissance qu'elles avaient du programme et de leur expérience de l'AE. Les résultats que nous résumons ici ont été intégrés dans les parties analytiques de la présente étude et les leçons apprises lors de ces discussions ont influé sur nos arguments relatifs à différentes caractéristiques du programme, comme nous l'avons déjà signalé.

Bien qu'en assez grand nombre, les participantes aient demandé des prestations de maternité ou parentales dans le passé, d'autres, en plus petits nombres, ont fait l'expérience d'une demande de prestations ordinaires d'AE. Le manque de connaissance du programme était commun à tous les groupes et plusieurs femmes ne semblaient pas au courant que les règles du programme avaient changé avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance emploi* de 1996. Dans le groupe de discussion des immigrantes, toutes les participantes croyaient qu'elles devaient travailler 900 heures dans la période des 52 semaines précédentes pour être admissibles aux prestations d'AE, y compris les prestations spéciales. La plupart des participantes ne connaissaient pas le nombre d'heures de travail nécessaires pour être admissibles aux prestations et plusieurs ne savaient pas quelle serait la durée de leurs prestations si elles étaient admissibles. Toutefois, certaines participantes ont observé que les gens ne sont pas renseignés au sujet du programme d'AE tant qu'ils n'en ont pas besoin. Les participantes ont eu de la difficulté à comprendre pourquoi les règles d'admissibilité varient selon les taux de chômage régionaux. En général, il y avait une incompréhension et un manque d'information généralisés au sujet des règles du programme d'AE.

Plusieurs participantes n'avaient pas saisi que des programmes de formation sont disponibles en vertu de l'AE ou ne savaient pas comment elles pouvaient y être admissibles si elles n'en connaissaient pas l'existence. Cependant, une autre participante avait été aiguillée vers un programme de formation à l'âge de 63 ans quand ses prestations de maladie

s'étaient épuisées. Par ailleurs, les participantes du Québec ont indiqué que les femmes dans la cinquantaine s'étaient fait dire qu'elles ne pouvaient pas participer aux programmes de formation.

Les travailleuses immigrantes doivent cotiser au programme, mais il leur arrive souvent de ne pas être admissibles aux prestations. Les immigrantes qui ont participé à l'un des groupes de discussion n'étaient généralement pas au courant de leur droit de faire appel des décisions. Aucune ne connaissait les prestations de soignante ou de soignant et la plupart n'étaient pas informées des prestations de maladie. Les travailleuses saisonnières éprouvent aussi des difficultés. Certaines participantes ont laissé entendre que les montants offerts aux personnes qui recevaient de l'aide sociale étaient plus élevés que ceux qui étaient offerts aux personnes qui touchaient des prestations d'AE. D'autres croyaient que la disposition sur la récupération des prestations ordinaires par le régime fiscal devrait être éliminée. En général, les participantes ont dit qu'il y avait toujours une crainte que les femmes doivent se reporter sur l'aide sociale si elles n'étaient pas admissibles à l'AE.

> *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.*

Plusieurs participantes ont connu des difficultés dans leurs communications avec les bureaux d'AE et trouvaient que les exigences administratives constituaient des obstacles à l'accessibilité au programme. Les formulaires et les procédures pour demander et avoir droit aux prestations sont « beaucoup trop compliqués ». Les participantes ont dit que les travailleuses et les travailleurs gouvernementaux doivent simplifier l'ensemble du processus.

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

D'autres ont dit que la procédure d'appel pour les personnes à qui on refuse des prestations est « ridicule ».

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

Certaines femmes ont précisé que les travailleuses et les travailleurs qui commettent une erreur dans leur demande sont pénalisés, alors qu'aucune pénalité de cette sorte n'est imposée aux employeurs. Une participante a dit qu'elle n'avait pu toucher qu'une portion des prestations qui lui étaient dues, car on n'avait pas inscrit le nombre d'heures exact. Elle n'était pas au courant de son droit d'en appeler de la décision. Un certain nombre de participantes ont souligné que l'utilisation massive des demandes en ligne et des ordinateurs pour communiquer les règles du programme pose des difficultés aux personnes qui ne sont pas versées en informatique. D'autres se sont plaintes des attitudes sexistes de la part de certains fonctionnaires de l'AE. Par exemple, les femmes peuvent se voir refuser des programmes de recyclage, alors que les hommes se voient accorder des places dans des programmes à long terme pour acquérir des compétences en informatique.

Plusieurs participantes ont exprimé leurs préoccupations au sujet de l'excédent croissant du fonds d'AE et ont dit qu'il devrait servir à améliorer les prestations. Par exemple, il a été suggéré que les prestations de soignante ou de soignant à un taux de remplacement de 100 % représenteraient des économies pour le système de santé. D'autres ont indiqué que l'excédent devrait servir à la formation et au recyclage.

Bien qu'il n'y ait eu que peu de commentaires sur les règles relatives aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active, certaines participantes ont précisé qu'elles aimeraient qu'il y ait une amélioration dans l'attitude à l'égard des jeunes travailleuses et travailleurs qui, d'après elles,

> *continuent de devoir faire leurs preuves en milieu de travail.*

Certaines participantes ont suggéré qu'on refuse encore l'AE aux travailleuses et aux travailleurs qui quittent leur emploi pour de bonnes raisons, comme le harcèlement sexuel ou racial. Par exemple, une femme d'origine somalienne a été licenciée parce qu'elle portait son vêtement traditionnel au travail. Une participante de langue espagnole a été considérée comme ayant quitté son emploi sans justification et a été incapable d'expliquer que son employeur avait refusé de procéder à des adaptations en fonction de son incapacité physique. Elle n'était pas au courant de son droit d'en appeler de la décision de lui refuser des prestations. Certaines participantes pensaient que si on leur refusait des prestations pour avoir quitté leur emploi sans justification, les prestations seraient suspendues seulement pour une période de six semaines. Elles n'avaient pas compris qu'elles ne toucheraient aucune prestation.

Parmi les points clés soulevés par les groupes de discussion, les préoccupations qui suivent étaient communes.

- Le nombre d'heures nécessaires pour être admissible aux prestations est trop élevé. Plusieurs participantes appuieraient une exigence uniforme de 360 heures pour tous les types de prestations d'AE. D'autres ont suggéré que l'admissibilité devrait se fonder sur l'expérience professionnelle complète des prestataires et pas seulement sur le nombre d'heures travaillées au cours de la plus récente période de 52 semaines.

- Le plus grand problème que connaissent les femmes concerne celles qui travaillent à temps partiel ou occasionnellement.

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

  Il lui faut aussi s'occuper davantage des emplois temporaires,

  > *car cela touche nos prestations et notre admissibilité.*

- La période de prestations est trop courte.

- La prestation hebdomadaire maximale (actuellement de 413 $) n'a pas augmenté depuis 1993.

- Le taux de remplacement (actuellement de 55 %) est trop bas. Certaines participantes ont souligné que les indemnités d'accident du travail sont établies à 85 % de la rémunération habituelle. Les prestations d'assurance-emploi devraient être augmentées pour être fixées à au moins 75 % de la rémunération hebdomadaire moyenne. D'autres ont suggéré un taux d'au moins 60 %.

- La période de prestations de soignante ou de soignant de six semaines n'est pas assez longue.

- La période d'attente de deux semaines pose problème et

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

- La limite de prestations de maladie de 15 semaines ne donne pas assez de temps pour récupérer d'une maladie grave. Certaines ont suggéré que la limite devrait être augmentée à une année. On a aussi suggéré que l'admissibilité aux prestations de maladie devrait être basée sur le nombre d'années travaillées, en accordant une semaine de prestations pour chacune.

- Les prestations d'assurance-emploi à la retraite devraient être rétablies.

- Une grande amélioration des communications au sujet des règles du programme est nécessaire. Les fonctionnaires ne peuvent souvent être joints par téléphone et plusieurs prestataires éventuels ne sont pas versés en informatique. Les participantes ont suggéré que des séances d'information devraient se tenir régulièrement pour tenir les gens à jour.

- Les participantes ont demandé un régime d'adjudication plus impartial pour les cas où des prestataires aient quitté volontairement un emploi.

Un certain nombre de préoccupations particulières aux immigrantes et aux immigrants ont été soulevées par le groupe de discussion des immigrantes. Les femmes qui n'ont pas le statut de résidentes permanentes au Canada croyaient que les prestations d'AE n'étaient disponibles qu'aux citoyennes et aux citoyens canadiens. Une demandeuse de statut de réfugié pensait que, puisque les prestataires réfugiés n'étaient pas admissibles aux prestations, on devrait leur rembourser celles-ci à leur départ du Canada. Une autre participante au groupe de discussion avait travaillé régulièrement, mais avait toujours été payée comptant (ce n'était pas son choix). Elle n'avait pas pu obtenir de prestations, même durant les périodes durant lesquelles elle ne travaillait pas. Pour la majorité, les femmes de ce groupe ne savaient pas où demander des prestations et ce dont elles avaient besoin pour en demander. Une femme a trouvé qu'il était si difficile de communiquer avec une ou un

fonctionnaire de RHDSC qu'elle a abandonné. Certaines ont demandé plus de renseignements au sujet du programme dans leur langue maternelle. En particulier, elles ont dit que le régime devrait être plus accessible; des compétences linguistiques, particulièrement pour les personnes qui arrivent au pays, représentent un besoin criant.

6 — CONCLUSIONS ET OPTIONS DE CHANGEMENT

La Réforme de la sécurité sociale faisait partie du *Programme : emploi et croissance* du gouvernement libéral nouvellement élu, à l'automne de 1994. Cette Réforme de la sécurité sociale était l'un des quatre éléments majeurs de ce programme. Le gouvernement a publié un document de travail, *La sécurité sociale dans le Canada de demain,* qui proposait des options pour restructurer les programmes fédéraux dans les domaines du travail, de l'apprentissage et de la sécurité. Ces programmes comprenaient l'assurance-chômage, les services de développement de l'emploi, la garde d'enfants et le soutien fédéral à l'éducation postsecondaire et à l'aide sociale.

Le document de travail sur l'assurance-chômage ciblait le passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi. Comme le document le disait : « Dans cette perspective, le Régime d'assurance-chômage doit donc être amélioré pour mieux aider tous les Canadiens à s'assurer un emploi rémunéré ». L'objectif était d'offrir un « régime plus restreint et mieux ciblé » (DRHC 1994 : 1). Le gouvernement proposait aussi un éventail de « services de développement de l'emploi », notamment de la formation, du counselling personnel sur les objectifs professionnels et les stratégies de recherche d'emploi, les projets d'expérience de travail et autres.

En effet, l'intérêt devait passer de l'offre de soutien au revenu temporaire pour les personnes qui subissaient une interruption de rémunération en raison d'un licenciement ou d'une perte d'emploi à des programmes qui devaient aider les sans-emploi à trouver du travail. Ce passage était symbolisé par le changement du nom du programme d'assurance-chômage à celui de programme d'assurance-emploi, ce qui impliquait de quelque façon que le fait de cotiser au programme assurerait de l'emploi aux travailleuses et aux travailleurs. Cependant, le résultat final a été une diminution radicale du pourcentage des sans-emploi qui avaient droit de toucher des prestations au moment de la perte de leur emploi.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, le document de travail du gouvernement suggérait ceci : « Le Régime d'assurance-chômage augmente le taux d'activité en attirant des travailleurs au sein de la population active, effet qui est plus marqué chez les groupes ayant moins d'expérience sur le marché du travail. En effet, l'assurance-chômage accroît l'attrait du travail ou de l'emploi de courte durée et à bas salaire parce qu'il augmente le nombre de semaines rémunérées. » (DRHC 1994 : 13). Peut-être cela n'a-t-il pas été une coïncidence que les travailleuses portent le plus lourd fardeau des coupes dans les prestations.

Le premier budget présenté par le nouveau gouvernement, en 1994, comprenait des coupes sévères dans les prestations d'AC. Les changements adoptés en 1994, en vertu du projet de loi C17, ont établi le cadre des règles d'admissibilité qui serviraient plus tard au nouveau programme d'AE dans la conversion des semaines d'admissibilité en heures de travail pour être admissible. Les règles d'admissibilité, qui reposent sur une combinaison d'années et d'heures, excluent différentes catégories de sans-emploi de l'admissibilité à la couverture du régime de l'AE.

La loi de 1996 sur l'AE a fait beaucoup plus que de rendre l'admissibilité beaucoup moins accessible en augmentant le temps travaillé nécessaire pour être admissible aux prestations et en réduisant la durée de la période de prestations. La Loi a modifié complètement la méthode utilisée pour déterminer le paiement des prestations aux prestataires admissibles. Les prestations ont été coupées au moyen de plusieurs changements apportés au programme. Le taux des prestations a été réduit à 55 % de la rémunération assurable. L'indexation des prestations hebdomadaires maximales à la croissance de la rémunération moyenne a été abolie. La prestation maximale a été réduite et fixée à 413 $ par semaine, et n'a pas changé depuis.

La méthode de calcul de la rémunération hebdomadaire moyenne des prestataires a été modifiée radicalement en prescrivant un dénominateur fondé sur le taux de chômage dans les régions de l'AE. De plus, la nouvelle loi sur l'AE prévoyait des réductions des taux de prestations et une disposition progressive de récupération des prestations des demandes faites les années précédentes pour les prestataires réitérants. En 2001, certaines de ces pénalités ont été abrogées.

La loi sur l'AE a modifié le financement du programme d'assurance-chômage. Les cotisations devaient être versées à partir du premier dollar et de la première heure de travail. Les travailleuses et les travailleurs devaient cotiser au programme, même si plusieurs pouvaient ne pas être admissibles aux prestations. La disposition qui interdisait les excédents dans l'ancienne loi sur l'AC a été abrogée. L'excédent cumulatif est actuellement de près de 50 milliards de dollars. Ces excédents ont été cruciaux pour l'élimination du déficit fédéral et la production d'excédents fiscaux pour le gouvernement. Le lien entre l'AE, en tant que fonds en fiducie distinct, et les comptes du gouvernement signifie que les cotisations d'AE financent désormais des programmes fédéraux qui étaient traditionnellement financés à partir des revenus généraux du gouvernement. La loi sur l'AE a aussi transféré presque toutes les contributions fédérales pour l'acquisition de compétences au programme d'AE. Avant les années 1990, la plus grande part de l'argent fédéral destiné à la formation provenait du Trésor.

Tous ces changements ont eu une incidence profonde sur les femmes. Presque tous ont eu des effets négatifs pour les femmes, relativement aux hommes, et quand on les compare au régime qui prévalait avant 1994. Cependant, ils sont particulièrement négatifs quand on les compare aux règles que pourrait se donner le programme en réaction aux changements profonds qui surviennent sur le marché du travail et dans la société depuis deux décennies.

Mesurer la participation à la population active

L'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi de Statistique Canada et notre analyse de la disparité entre les sexes en ce qui concerne le temps de travail, les responsabilités familiales et la rémunération suggèrent que le changement le plus important aux règles de l'AE qui pourrait être fait pour éliminer la disparité entre les sexes dans la couverture entre les femmes et hommes consisterait à redéfinir la façon de mesurer la participation à la population active.

En vertu des règles actuelles, les prestataires doivent démontrer qu'ils participent vraiment à la population active pour être admissibles aux prestations. La participation à la population active est un aspect crucial du système d'assurance sociale en vertu duquel l'admissibilité aux prestations est associée au temps travaillé et aux cotisations versées à partir de la rémunération du travail. La question n'est pas l'unité de mesure fondée sur les semaines ou les heures, mais la durée de la période d'admissibilité, qui est désormais de 12 mois. L'autre enjeu est celui du nombre d'heures ou de semaines nécessaires pour être admissible.

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 se fonde sur un certain nombre de postulats et de normes au sujet du marché du travail et de la population active qui n'ont plus cours depuis des décennies. Les règles actuelles de l'AE se fondent sur le modèle industriel des emplois permanents à temps plein dominés par une main-d'oeuvre masculine; un père soutien de famille et une mère à la maison. Curieusement, les réformes effectuées en 1996 ont relié le volet du régime d'AE que sont les prestations d'emploi aux normes de travail et à la vie familiale qui existaient au milieu du XXe siècle plutôt qu'au régime qui existait de 1971 à 1996.

Les règles ont apparemment été greffées sur le modèle industriel du temps travaillé et des contrats implicites d'emploi à long terme. Toutefois, les statistiques de l'emploi et du marché du travail indiquent que l'emploi atypique et l'emploi précaire représentent une grande part des emplois, qui est en croissance, les femmes comptant pour une part disproportionnée de ces emplois. Le fait d'augmenter de 15 heures par semaine à une moyenne de 35 heures le temps nécessaire pour être admissible, avec le postulat sous-jacent que la plupart des emplois étaient fondés sur un contrat implicite d'emploi permanent, est difficile à comprendre. Les femmes au travail travaillent 30 heures en moyenne par semaine depuis plus de trois décennies et les règles d'admissibilité plus strictes n'ont pas changé ce fait. L'établissement de la moyenne des heures hebdomadaires à cinq heures au-dessus des heures hebdomadaires moyennes des femmes (mais bien en dessous des heures hebdomadaires moyennes des hommes) signifie que beaucoup moins de femmes sont admissibles aux prestations.

Outre l'expansion importante des prestations parentales, les réformes des prestations ordinaires n'ont pas été adaptées pour mettre fin à la lutte quotidienne des travailleuses et des travailleurs pour concilier les exigences du travail rémunéré avec celles de la vie familiale et les besoins des enfants.

Apprentissage permanent et nouvelles règles de l'AE

Le modèle qui a inspiré les réformes a aussi oublié l'importance de l'éducation des adultes dans la vie des travailleuses et des travailleurs. Il n'y a eu aucune reconnaissance du fait que la formation permanente des adultes était désormais pratiquement une exigence universelle pour participer pleinement à la main-d'oeuvre rémunérée. La loi de 1996 sur l'AE prétendait mettre l'accent sur un meilleur accès à la formation et au recyclage, mais, en réalité, la focalisation aura été le transfert des coûts de la formation des revenus généraux du

gouvernement au programme d'AE et la diminution brutale de l'argent fédéral consacré à la formation.

Le fait de passer à côté de l'importance de l'apprentissage continu dans la restructuration du programme est également difficile à comprendre quand on sait l'importance qu'on accorde à cette question dans les autres programmes gouvernementaux. Par exemple, les titulaires de régimes enregistrés d'épargne-retraite peuvent en retirer des sommes pour financer l'éducation postsecondaire permanente sans conséquences fiscales, pourvu que les dispositions précisées sur le remboursement soient respectées. De plus, les projets de recherche reliés à la population vieillissante, menés par le Projet de recherche sur les politiques, associé à RHDSC, font la promotion de l'adaptation dans la vie et mettent particulièrement l'accent sur l'apprentissage continu.

L'éducation — tant secondaire que postsecondaire — occupe maintenant la plupart des premières années de la vie adulte des travailleuses et des travailleurs. Plusieurs employées et employés sont désormais en même temps des travailleuses et des travailleurs et des étudiantes et des étudiants. Les étudiantes et les étudiants au niveau postsecondaire sont actifs au sein de la main-d'oeuvre rémunérée pour soutenir leur investissement dans leur propre formation. Dans le travail de conception des règles d'admissibilité et sur la façon de mesurer la participation à la population active pour les prestations ordinaires, peu de réflexion s'est concentrée sur le fait que la moitié de la population adulte de 15 à 25 ans participe à des programmes d'éducation et de formation qui s'étendent sur plusieurs années.

Concilier le travail rémunéré et les responsabilités familiales

La deuxième réalité pour une majorité de travailleuses et de travailleurs du groupe d'âge d'activité maximale est que les deux parents dans la plupart des familles où il y a deux parents, et la majorité des parents seuls chefs de famille, font partie de la population active rémunérée. Le rôle parental, comme l'éducation, est une activité qui s'étire sur plusieurs années et qui a une incidence majeure sur le temps de travail. Les responsabilités parentales, particulièrement à l'égard des jeunes enfants, vont bien au-delà de l'unique année accordée pour s'occuper des jeunes enfants en vertu des règles de l'AE qui mesurent la participation à la population active. Les responsabilités familiales influent sur les heures que les parents, particulièrement les mères, peuvent travailler contre rémunération et elles peuvent déterminer les interruptions de travail et les absences autorisées. Or, tout cela a des répercussions sur l'admissibilité aux prestations d'AE quand les personnes se retrouvent sans emploi. La période d'admissibilité à l'AE et les règles reliées aux départs volontaires sont inadéquates et ne correspondent pas aux réalités de la famille ou du travail en ce XXIe siècle.

Les exigences de l'éducation permanente en vue de l'apprentissage continu, combinées avec le besoin de concilier la garde des enfants et les responsabilités familiales quand il y a participation à la population active, appellent une nouvelle façon d'aborder la mesure de la participation à la population active et le traitement des départs volontaires. Dans une population active où l'éducation des adultes et la responsabilité des enfants se mesurent sur plusieurs années, il est peu logique de mesurer la participation à la population active en

termes de semaines, d'heures ou, même, de mois imposés dans une étroite fenêtre d'admissibilité de 12 mois.

La révolution dans le temps de travail et l'organisation du travail touche l'ensemble des travailleuses et des travailleurs. En très grand nombre, les femmes, particulièrement 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. De nombreuses femmes qui ont plusieurs années de participation à la population active risquent aussi de ne pas être admissibles aux prestations spéciales, comme les prestations de maternité, parentales et de soignante ou de soignant, en vertu de l'exigence actuelle des 600 heures de travail dans la période d'admissibilité de 12 mois.

Instabilité des heures de travail

Le caractère inadéquat des procédures actuelles de mesure du temps nécessaire pour être admissible à l'AE, mesure fondée sur les heures, ressort avec évidence pléthore des statistiques sur la moyenne des heures travaillées. Cependant, une nouvelle étude, *Instabilité des heures de travail au Canada*, de Heisz et LaRochelle-Côté (2006), indique qu'il y a une instabilité considérable des heures de travail pour des millions de personnes qui peuvent travailler plus que la moyenne des heures durant une année, suivie d'années, pouvant atteindre le nombre de quatre, où la moyenne des heures de travail sont sous la moyenne. Cette très grande instabilité des heures travaillées est caractérisée dans cette étude par les termes « surchargé » et « sous-employé ».

Recourant aux données longitudinales des EDTR, l'étude a examiné les variations des heures de travail sur une période de six ans, de 1996 à 2001. Elle a conclu qu'il y a une variation importante des heures de travail annuelles chez les individus. L'instabilité des heures de travail, selon cette étude, est reliée à la piètre qualité des emplois, au travail atypique, aux faibles niveaux de revenu, au stress et à la mauvaise santé. Les auteurs disent que cela indique que les heures de travail variables ne sont pas le fruit d'un choix; il est plus probable que ces travailleuses et travailleurs ne soient pas en mesure d'obtenir un emploi plus stable. Il est significatif, bien sûr, que les femmes soient plus susceptibles que les hommes d'avoir des modalités d'emploi atypiques et des emplois de piètre qualité.

L'étude a aussi conclu que la part des travailleuses et des travailleurs dont les semaines de travail sont d'une durée normale — définies habituellement comme étant des semaines de 35 à 40 heures — a diminué au cours des deux derniers cycles économiques (Heisz et LaRochelle-Côté 2006 : 5 et 6). De telles conclusions remettent en question le caractère adéquat du recours aux heures travaillées au cours de la plus récente période de 52 semaines pour déterminer l'admissibilité aux prestations d'AE. Il faut aussi remarquer qu'alors que le cycle économique peut influer sur le nombre d'heures travaillées, il détermine aussi le taux de chômage. Autrement dit, quand le chômage est élevé en raison des conditions économiques difficiles, les travailleuses et les travailleurs sont moins susceptibles d'accumuler les heures nécessaires pour être admissibles aux prestations.

Quitter un emploi volontairement

Les mêmes réalités exigent aussi une nouvelle manière d'aborder le traitement des départs volontaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, 15 % des sans-emploi sont exclus des prestations d'AE, ayant quitté la population active pour reprendre les études ou pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales. Les règles actuelles, qui pénalisent sévèrement les travailleuses et les travailleurs qui quittent volontairement un emploi, même pour s'occuper de la famille et des enfants ou pour étudier, n'ont aucun sens, particulièrement en ce siècle où ces deux activités sont si importantes pour notre progrès social et notre prospérité économique.

Les règles qui s'appliquent aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active sont issues d'une réflexion tordue selon laquelle le chômage est en partie la faute des travailleuses et des travailleurs. Ces règles ont été adoptées au milieu des années 1970 parmi plusieurs mesures qui faisaient porter une partie du blâme de la perte de leur emploi aux sans-emploi. Plus particulièrement, les règles visaient à éteindre la critique selon laquelle il fallait qu'il existe des mesures plus strictes pour les personnes qui quittaient volontairement leur emploi. Jusqu'en 1990, époque où on refusait six semaines de prestations à l'ensemble des travailleuses et des travailleurs qui quittaient volontairement leur emploi, les travailleuses et les travailleurs pouvaient le faire en subissant seulement un bref retard dans leurs prestations. En 1993, une législation a été adoptée pour refuser les prestations aux personnes qui quittaient volontairement leur emploi, à l'exception des 13 raisons que les prestataires pouvaient alléguer comme justification. Les raisons permises comprennent la nécessité d'accompagner une conjointe ou un conjoint qui déménage en raison de son travail, le harcèlement sexuel, la santé et la sécurité en milieu de travail et autres. Malgré ces restrictions très strictes imposées aux travailleuses et aux travailleurs qui quittent volontairement leur travail et la norme d'admissibilité beaucoup plus exigeante en vertu de la NVA, la norme d'admissibilité plus exigeante pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active n'a pas été abrogée.

La loi de 1996 sur l'AE est allée encore plus loin en accusant les travailleuses et les travailleurs pour le chômage. La loi sur l'AE non seulement refusait les prestations d'AE aux travailleuses et aux travailleurs qui quittaient leur emploi, mais elle leur imposait un plus grand nombre d'heures pour qu'ils soient admissibles lors de demandes futures et faisait plus que tripler les exigences pour les personnes qui devenaient ou redevenaient membres de la population active. La raison initiale qui justifiait les règles plus strictes, qui était de rendre plus difficile la décision de quitter volontairement son emploi, s'est apparemment étendue vers une politique générale selon laquelle tout chômage — même les licenciements — étaient en quelque sorte le choix des sans-emploi qui avaient, en fait, le contrôle sur leur propre licenciement.

Recommandations

Comme nous l'avons vu, les changements mis en oeuvre en vertu de la *Loi sur l'assurance emploi* de 1996 ont eu une incidence négative sur les femmes, leur refusant la couverture du programme, même si elles doivent y cotiser à partir du premier dollar gagné. En réalité, au moyen de leurs cotisations, les travailleuses qui ne peuvent pas être elles-mêmes admissibles aux prestations d'AE subventionnent les prestations des autres travailleuses et travailleurs.

De plus, le programme manque de transparence. Les calculs des prestations sont complexes et obscurs. Les travailleuses et les travailleurs ne sont généralement pas au courant des procédures administratives et de leur droit d'en appeler des décisions. Il y a de bonnes raisons, dans l'administration d'un programme aussi vaste que celui de l'AE, pour que le personnel et les procédures nécessaires à un contrôle financier et administratif adéquat soient séparés du droit des prestataires de connaître leurs responsabilités et leurs droits. Mais, dans un programme discrétionnaire comme celui de l'AE, où les travailleuses et les travailleurs paient des cotisations pour une couverture d'assurance sur la rémunération, les travailleuses et les travailleurs ont besoin de défenseurs indépendants pour remplir leurs demandes, les conseiller sur leurs droits et les aider relativement aux appels. Un certain nombre de participantes à nos groupes de discussion ont porté cette question à notre attention. Toutefois, le besoin de tels services serait beaucoup moins aigu si on adoptait nos recommandations relatives à une norme d'admissibilité uniforme et à une façon moins complexe et plus transparente de calculer le montant de la prestation hebdomadaire.

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 de l'assurance-emploi intitulé *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi* (Chambre des communes 2005). Les membres du Comité étaient unanimement convaincus que la gestion gouvernementale des fonds de l'assurance emploi, depuis la fin des années 1990, « présente de graves lacunes ». Selon le rapport : « Les cotisants — tant les employés que les employeurs — ont dû assumer des coûts excessifs en comparaison des avantages que le régime devait apporter » (Chambre des communes 2005 : Conclusion).

Le Comité a aussi dit :

> Notre rapport se veut un point de départ pour rétablir la bonne gestion financière de l'AE, améliorer l'accès aux prestations et offrir le niveau de soutien qui devrait être offert, aux dires d'un grand nombre, aux travailleurs sans emploi visés par le régime. Il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce que tous les cotisants à l'AE soient bien servis à l'intérieur du programme. Nous espérons que les recommandations contenues dans le rapport aideront le gouvernement à s'acquitter de cette responsabilité (Chambre des communes 2005 : Conclusion).

Le 30 mai 2006, le Comité permanent a voté pour adopter de nouveau son rapport de

février 2005 sans aucun changement et le rapport a encore une fois été déposé devant le Parlement. Le Comité a fait 28 recommandations de changements au programme d'AE. Même si ces recommandations ne visaient pas particulièrement à corriger les iniquités entre les sexes qui sont inhérentes au programme, à notre avis, elles seraient généralement utiles pour éliminer l'incidence négative du concept du programme sur les travailleuses, incidence que nous avons documentée dans le présent rapport.

Nous avons fait fond sur certaines recommandations du Comité pour formuler nos propres recommandations. Celles-ci visent à corriger l'écart entre les sexes que suscite le programme et à ramener celui-ci à son rôle premier, celui d'un programme de remplacement du revenu pour les femmes et les hommes qui se retrouvent sans emploi ou vivent une interruption temporaire de leur rémunération pour d'autres raisons, comme les congés de maladie, de maternité, parentaux et de soignante ou de soignant. Les programmes de formation offerts en vertu de la loi sur l'AE doivent aussi reconnaître le besoin de formation permanente et d'apprentissage continu et doivent être accessibles aux femmes et aux hommes sans iniquité.

L'orientation de nos recommandations

Pour atteindre les objectifs énoncés ci-dessus, nous proposons les recommandations qui suivent.

- 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 occupent 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.

1. Les règles d'admissibilité

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 : ordinaires, pour travail partagé, de maternité, parentales, de maladie, de soignante ou de soignant et de formation.

Cela signifierait le remplacement de la NVA actuelle, qui prévoit de 420 à 700 heures, selon le taux de chômage local, ainsi que l'exigence appliquée aux personnes qui deviennent ou

redeviennent membres de la population active, selon laquelle celles-ci doivent accumuler 910 heures de travail pour avoir droit aux prestations ordinaires d'emploi et 600 heures pour les prestations spéciales, par une exigence uniforme de 360 heures de travail au cours de la période d'admissibilité pour tous les types de prestations. Cela signifierait aussi que les bénéficiaires des prestations spéciales et ordinaires qui n'ont pas accumulé 360 heures au cours de la période d'admissibilité actuelle de 12 mois auraient l'option d'être admissibles si elles ou ils avaient trois années d'emploi assurable équivalant à une moyenne de 360 heures par an au cours des cinq dernières années. En effet, nos propositions signifieraient aussi l'élimination des règles actuelles sur la période de pré-attente pour les prestations ordinaires qui font que les travailleuses et les travailleurs qui n'ont pas de semaines d'emploi assuré ou de prestations d'AE durant la période de pré-attente de 52 semaines sont traités comme des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active et ont donc besoin d'accumuler 910 heures de travail pour être admissibles aux prestations.

Nos propositions ne sont pas sans précédent. Une méthodologie comparable est utilisée pour les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada : les bénéficiaires doivent avoir cotiser au moins durant quatre des six dernières années — quelques exceptions étant prévues — pour être admissibles aux prestations. Nous croyons qu'un système d'admissibilité plus souple permettrait de répondre aux différents modèles de travail rémunéré et non rémunéré des femmes et ferait beaucoup pour éliminer la disparité entre les sexes dans la couverture.

Les arguments pour réformer les règles d'admissibilité

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi de Statistique Canada, publiée tous les ans, depuis 1999, indique que, depuis 1997, 60 % des sans-emploi n'ont pas touché de prestations d'AE. Selon l'Enquête, il y a cinq raisons au manque de couverture. La plupart n'ont que très peu changé d'une année à l'autre au cours des sept années pour lesquelles les données ont été publiées (tableau 3). Les raisons les plus importantes, par ordre décroissant d'importance, en 2004 étaient :

- 26 % des sans-emploi n'avaient pas travaillé dans les 12 mois précédents.
- 15 % se sont vu refuser des prestations pour avoir quitté leur emploi pour retourner étudier, pour s'occuper des enfants ou pour d'autres raisons non permises en vertu des règles actuelles de l'AE.
- 11 % n'avaient pas accumulé assez d'heures, soit en vertu de la formule de la NVA, soit en vertu de l'exigence relative aux personnes qui deviennent et redeviennent membres de la population active.
- 6 % n'avaient pas un emploi assurable, car ces personnes étaient des travailleuses et des travailleurs indépendants.
- 2 % étaient admissibles, mais n'avaient pas présenté de demande de prestations.

Dans chacun de ces cas où les sans-emploi n'étaient pas couverts par l'AE, notre analyse montre des écarts importants entre les sexes. Les désavantages que connaissent les femmes sont disproportionnés par rapport à la part qu'elles occupent au sein de la population active. Malheureusement, l'enquête sur la couverture ne fournit pas de répartition selon les sexes. Toutefois, les raisons de l'absence de couverture énoncées ci-dessus aident à expliquer l'écart profond, et qui se creuse, dans la couverture, comme le démontrent les statistiques détaillées produites par le Congrès du travail du Canada sur la couverture ses sans-emploi par le régime de l'AC-AE, selon le sexe et l'âge et en remontant jusqu'en 1989.

2. Pas d'emploi dans les 12 derniers mois

Dans une proportion plus élevée, les chômeuses, comparées aux chômeurs, n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois ou n'ont jamais travaillé. Pour la majorité, les sans-emploi qui n'ont pas travaillé au cours de la dernière année faisaient partie de la population active antérieurement. Bien que les études soient une raison importante pour que les femmes et les hommes ne fassent pas partie de la population active rémunérée, les femmes se retrouvent aussi dans cette situation pour des motifs familiaux et de garde d'enfants. Cependant, alors que l'écart entre les femmes et les hommes a diminué au cours des 30 dernières années, il y avait toujours, en 2004, huit points de différence entre les chômeuses et les chômeurs qui n'avaient pas travaillé au cours des 12 derniers mois. Cette année-là, 26 % des femmes et 21 % des hommes qui étaient sans emploi n'avaient pas travaillé au cours de la dernière année (tableau 39). Si la disparité entre les sexes a diminué légèrement, c'est parce que le pourcentage des hommes qui n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois a augmenté et non pas parce que le pourcentage des femmes dans la même situation a diminué.

Le pourcentage des sans-emploi qui n'ont jamais travaillé a diminué ces dernières années à mesure que plus de femmes faisaient leur entrée dans la population active avant d'avoir des enfants. En 2004, 10 % des chômeuses et 7 % des chômeurs n'avaient jamais travaillé (tableau 39).

Le fait de ne pas avoir travaillé dans les 12 derniers mois est un indicateur important de la portion des sans-emploi qui sont considérés comme des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active et qui ont besoin de 910 heures de travail pour être admissibles aux prestations. Le pourcentage des sans-emploi qui ne sont pas admissibles parce qu'elles ou ils n'ont pas travaillé au cours des 12 derniers mois a toujours été élevé. En 1997, pour plus du tiers (34 %), les sans-emploi n'étaient pas admissibles aux prestations pour cette raison. La plupart sont des personnes qui redeviennent plutôt que des personnes qui deviennent membres de la population active.

La courte période d'admissibilité de 12 mois combinée avec l'exigence selon laquelle les prestataires doivent avoir travaillé au cours des 12 mois qui précèdent la période d'admissibilité explique une grande part de la disparité croissante entre les sexes dans la couverture offerte par le régime d'AE.

Depuis 1996, les femmes ont dû faire face à une norme d'admissibilité plus stricte pour les

prestations ordinaires d'emploi que pour les prestations spéciales (grossesse, parentales, de maladie et de soignante). Les prestations spéciales ont l'avantage d'une norme uniforme d'admissibilité de 600 heures pour tous les types de prestations, comparativement aux exigences plus élevées, pouvant atteindre 700 heures en vertu des règles de la NVA et 910 heures en vertu des règles qui s'appliquent aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active; ces deux exigences expliquent en partie l'écart de la couverture entre les femmes et les hommes, même avant l'introduction de l'AE, en 1996. Le remplacement de l'étroite période d'admissibilité de 12 mois ainsi que de la NVA et des règles relatives aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active par la norme d'admissibilité à deux voies que nous proposons corrigera l'iniquité des règles actuelles qui régissent la période d'admissibilité, particulièrement pour les femmes.

3. La durée de la période de prestations

La période d'attente de deux semaines, introduite au milieu des années 1970 en tant que mesure de réduction des coûts, n'a aucune utilité dans un programme d'assurance de la rémunération, que ce soit pour les prestations spéciales ou ordinaires. De plus, la période d'attente de deux semaines réduit le taux de remplacement réel de la prestation totale d'AE. Cela rend la situation particulièrement difficile pour les personnes à faible revenu, dont la plupart sont des femmes. Par exemple, une femme qui reçoit des prestations de maternité et dont la rémunération habituelle est de 750 $ par semaine pourrait être admissible à 15 semaines de prestations au montant de 413 $ par semaine. Mais, les deux semaines pour lesquelles les prestations ne sont pas accordées font que le total des prestations de 5 369 $ est équivalent à moins de 48 % de la rémunération moyenne habituelle durant la période de 15 semaines.

En 2001, la période d'attente de deux semaines a été éliminée pour les demandes successives de prestations ordinaires présentées par les apprenties et les apprentis qui devaient répéter les périodes sans travail au cours des nombreuses années de leur apprentissage. Nous proposons que l'élimination de la période d'attente soit étendue à l'ensemble des programmes de remplacement de la rémunération de l'AE.

Nous proposons aussi que le maximum de semaines de prestations ordinaires d'emploi se divise en deux paliers. Le premier palier serait relié aux semaines de travail des prestataires au cours de la plus récente période de travail de 12 mois. Les prestataires auraient droit à une semaine de prestations pour chaque tranche de 30 heures travaillées au cours des 12 mois les plus récents. La moyenne de 30 heures — la moyenne des heures hebdomadaires travaillées par les femmes au cours des 30 dernières années — remplacerait la moyenne de 35 heures du régime actuel. Le deuxième palier consisterait en une prolongation des prestations qui serait offerte aux prestataires dans les secteurs où les taux de chômage régionaux sont plus élevés. Par exemple, la période de prestations prolongée du deuxième palier pour les secteurs où le chômage est élevé pourrait commencer là où le taux de chômage était de 4 %, comme il l'était avant 1990 ou, même, à 6 % en vertu du barème actuel. La prestation prolongée pourrait être d'une semaine pour chaque moitié de point de pourcentage du taux de chômage régional qui est supérieure à 6 %.

Dans le cas des travailleuses et des travailleurs qui demandent des prestations de maternité ou parentales ou d'autres types de prestations spéciales, puis qui sont ensuite incapables de trouver un emploi, une demande ultérieure de prestations ordinaires d'AE ne devrait par comporter de restrictions en raison de leur demande précédente de prestations spéciales. De plus, les demandes de prestations spéciales ne devraient pas comporter de restrictions en raison de demandes précédentes de prestations ordinaires. Autrement dit, les prestataires ne devraient pas avoir travaillé durant une deuxième période d'admissibilité pour être admissibles aux prestations spéciales. Comme près de 90 % des bénéficiaires de prestations de maternité et parentales sont des femmes, celles-ci sont désavantagées de façon disproportionnée par cette limite prévue en vertu des règles actuelles.

La période de prestations maximale de 15 semaines dans le cas des prestations de maladie et celle de six semaines dans le cas des prestations de soignante ou de soignant sont beaucoup trop courtes. Nous proposons une augmentation du maximum des semaines pour ces deux prestations — initialement à 26 semaines — avec la possibilité de l'augmenter davantage si l'expérience le justifie.

Dans le cas des prestations de soignante ou de soignant, offertes aux personnes dont la rémunération est interrompue parce qu'elles s'occupent d'un parent en phase terminale, la plupart des prestataires éventuels sont des femmes. Toutefois, pour être admissibles, celles-ci doivent avoir accumulé les mêmes 600 heures exigées pour les autres formes de prestations spéciales d'AE. Le taux de participation aux prestations de soignante ou de soignant a été beaucoup moins élevé que ce qui était prévu quand ce programme a été mis sur pied. On a suggéré que les critères restrictifs de ce programme pouvaient être la source de ce faible taux de participation. La mise en oeuvre de nos recommandations sur les règles d'admissibilité de l'AE pourrait aider à améliorer le taux de participation à ce programme.

4. Le montant de la prestation hebdomadaire

Comme les femmes ont une rémunération moyenne généralement beaucoup plus faible que celle des hommes, elles sont particulièrement désavantagées par le faible taux de remplacement de la prestation d'AE, particulièrement quand on tient aussi compte de la période d'attente de deux semaines sans prestations. Nous recommandons que le montant de la prestation hebdomadaire soit de 66 % de la rémunération hebdomadaire moyenne pour les 14 meilleures semaines de rémunération des prestataires durant la plus récente période de 12 mois.

Nous notons que le gouvernement mène un projet pilote des 14 meilleures semaines, qui a été mis en oeuvre le 30 octobre 2005. En vertu de ce projet pilote, le taux des prestations d'AE pour les travailleuses et les travailleurs qui vivent dans 23 régions économiques de l'AE est déterminé en s'appuyant sur les 14 semaines de rémunération assurable la plus élevée au cours des 52 dernières semaines. Les régions choisies pour le projet pilote sont celles où les taux de chômage sont catastrophiquement élevés — 10 % ou plus. Nous proposons que cette méthode de calcul des prestations pour les régions de chômage élevé devienne une caractéristique permanente du programme d'AE pour toutes les régions, et non pas seulement pour celles où le chômage est élevé.

En vertu de nos propositions, le taux des prestations augmenterait et passerait de 55 % à 66 % de la rémunération hebdomadaire moyenne et la méthode actuelle de détermination de la rémunération hebdomadaire moyenne par un dénominateur prescrit selon le taux de chômage régional serait abolie. Ces mesures rendraient le calcul de la prestation hebdomadaire transparent et cohérent. En raison de leur prédominance dans les modalités d'emploi atypiques, de l'instabilité de leurs heures de travail et de leur incapacité à travailler des heures supplémentaires, les femmes sont particulièrement désavantagées par le système du dénominateur qui relie le montant de la prestation au taux de chômage régional et établit la rémunération moyenne en s'appuyant sur les semaines durant lesquelles les prestataires peuvent même n'avoir eu aucune rémunération parce qu'elles et ils travaillent sur demande.

En effet, nos propositions ramèneraient les dispositions sur le calcul des prestations plus près de la méthodologie qui était utilisée avant la *Loi sur l'assurance emploi* de 1996. En vertu de l'ancien régime d'AC, la prestation hebdomadaire maximale était reliée étroitement à la cotisation hebdomadaire d'AC maximale et il existait un lien approximatif des semaines d'admissibilité avec la méthode d'établissement de la moyenne de la rémunération hebdomadaire. De plus, la moyenne de la rémunération hebdomadaire était établie à partir de la rémunération des dernières semaines avant le licenciement ou le congé de maternité, de maladie ou parental. Contrairement au régime actuel, seules les semaines réellement travaillées étaient incluses dans la moyenne. Un retour à ce régime éviterait la situation suivante qui a été décrite par une participante à l'un de nos groupes de discussion : même si elle avait accumulé assez de semaines pour être admissible aux prestations, sa prestation n'était que de 3 $ par semaine, car elle avait travaillé sur demande immédiatement avant son licenciement. Notre proposition serait qu'il y ait une prestation particulière pour les nombreuses femmes qui ont des emplois atypiques et qui n'ont pas d'heures régulières de travail rémunéré avant de se retrouver sans emploi.

Nous proposons aussi l'élimination du supplément familial. Nos propositions d'augmenter les taux des prestations d'AE et celles qui concernent l'admissibilité devraient entraîner une amélioration significative des prestations des travailleuses et des travailleurs qui ont les revenus les plus faibles.

5. Travailleuses et travailleurs indépendants

Tous les travailleuses et travailleurs indépendants devraient avoir droit aux prestations spéciales d'AE. Les travailleuses et les travailleurs indépendants qui ont des entreprises indépendantes verseraient les parts de l'employeur et de l'employée ou employé des cotisations à l'AE. Il faut insister sur le fait que le programme d'assurance parentale du Québec couvre les travailleuses et les travailleurs indépendants et que la couverture des travailleuses et des travailleurs indépendants a aussi été recommandée par un comité parlementaire. Dans le cas des travailleuses et des travailleurs indépendants qui n'ont pas de société constituée et qui sont des entrepreneurs dépendants (personnes qui travaillent principalement ou entièrement pour un employeur et dont la rémunération est donc « dépendante » de cet employeur), nous proposons de leur accorder le droit à des prestations ordinaires d'emploi.

Cela se fait déjà pour les chauffeurs de taxi et des professions semblables où il y a une

interruption de la rémunération des travailleuses et des travailleurs en raison d'une décision prise par ce qui s'avère être en fait un employeur.

Alors qu'une condition essentielle rattachée aux prestations ordinaires signifie que la perte de l'emploi doit être involontaire, il existe un précédent bien établi pour étendre les prestations ordinaires aux travailleuses et aux travailleurs indépendants qui ont des entreprises indépendantes. Depuis 1950, les prestations d'AC sont offertes aux pêcheurs indépendants. Il faut remarquer que les femmes, comparées aux hommes, constituent une part beaucoup plus importante de la croissance de l'emploi autonome depuis les trois dernières décennies (tableau 30). Nous suggérons aussi que le gouvernement étudie la possibilité d'inclure l'ensemble des travailleuses et des travailleurs indépendants dans le programme d'AE.

6. Éducation des adultes et acquisition de compétences

En vertu de la Partie II de la loi actuelle sur l'AE, la formation — outre les apprentissages — n'est pas un droit. Par définition, le financement de l'AE pour la formation exclut trop de personnes parmi celles qui en ont le plus grand besoin : les sans-emploi qui manquent de compétences, mais qui sont admissibles au financement de l'AE; et les personnes qui font partie de la population active, qui occupent des postes peu rémunérés qui n'exigent pas de connaissances et qui doivent acquérir des compétences supérieures pour obtenir un revenu d'emploi qui correspond à leurs besoins. Étant donné que les femmes sont, de façon disproportionnée, plus susceptibles d'être exclues des prestations d'AE, le financement de la formation devrait être élargi pour la rendre plus inclusive.

L'admissibilité aux prestations de formation de l'AE et aux autres prestations d'emploi prévues à la Partie II dépend de l'admissibilité aux prestations ordinaires d'emploi ou du fait d'avoir touché des prestations de chômage de l'AE au cours des trois dernières années ou des prestations de maternité ou parentales au cours des cinq dernières années. À l'échelle nationale, les chômeuses touchent des prestations d'emploi de l'AE seulement dans la proportion d'un tiers. La couverture est même moins étendue dans les régions des grandes villes de l'AE, où vivent 80 % des chômeuses du Canada. Cela signifie que la portion des sans-emploi qui sont admissibles à la formation est en baisse. La portion s'amenuisant chaque année, même la disposition sur la « réadmissibilité » pour les prestations d'emploi prévues à la Partie II est peu utile. En vertu de cette disposition, les employées et les employés qui étaient des bénéficiaires de prestations ordinaires au cours des trois dernières années sont admissibless à la Partie II.

Rien dans les modèles du marché du travail des femmes au cours des trois dernières décennies ni dans les tendances plus récentes du marché du travail en ce qui concerne le temps de travail et le réaménagement des horaires de travail ne suggère qu'il pourrait y avoir une amélioration de l'admissibilité avec les règles actuelles de l'AE.

La plupart des raisons pour lesquelles tant de personnes sans emploi ne sont pas admissibles, comme le démontre Statistique Canada dans son enquête annuelle sur la couverture, sont reliées directement et indirectement aux règles qui n'ont pas été changées quand le minimum des heures de travail nécessaires a été triplé, puis quadruplé, avec l'AE, en 1996.

Le fait de ne pas avoir travaillé au cours des 12 derniers mois compte pour la moitié des femmes qui ne sont pas admissibles à l'AE. La période de pré-attente et d'admissibilité de 12 mois — le plateau du minimum des heures nécessaires — va tout à fait à l'opposé des modèles de travail des femmes. Probablement le meilleur exemple de la portée de cette définition de 12 mois de participation à la population active et de son incidence disproportionnée sur les femmes est l'augmentation des heures nécessaires pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. La justification originale pour introduire une exigence relative aux personnes qui redeviennent membres de la population active était de rendre les départs volontaires plus difficiles au milieu des années 1970, alors qu'il y avait peu de pénalités et quand la norme d'admissibilité était de 10 à 14 semaines.

Les programmes de formation sont gérés par les provinces, même si la plupart du financement fédéral pour la formation a été transféré à partir des revenus généraux du gouvernement fédéral vers le programme d'AE, quand la loi de 1996 est entrée en vigueur. Nous recommandons que le financement de la formation soit traité comme un droit à l'assurance. Il serait modelé sur le programme vieux de plusieurs décennies qui donne droit aux apprenties et aux apprentis de demander des prestations ordinaires d'AE pour remplacer la perte de rémunération durant les cours nécessaires à la formation. Les prestations ordinaires pourraient être offertes pour la plupart des formes de formation en milieu de travail.

Cela devrait s'accompagner d'une exigence d'élaboration d'un plan des ressources humaines et de formation en milieu de travail, de formation et de normes professionnelles dans l'ensemble du Canada, de reconnaissances des apprentissages antérieurs et de l'expérience des travailleuses et des travailleurs, d'un rôle principal accordé à l'éducation des adultes pour assurer la réussite, de normes élevées et de responsabilité ainsi que de la participation des syndicats à l'approbation des plans de formation et à l'établissement de normes conjointement avec les employeurs, le secteur de l'éducation et le gouvernement.

Nous proposons aussi une réduction des cotisations à l'AE pour les employeurs qui offrent un congé d'étude payé ou une formation en milieu de travail équivalente à celle qu'offre l'assurance-formation de l'AE (semblable à la réduction des cotisations pour les employeurs et leurs employées et employés qui ont des régimes d'assurance privés qui complètent la couverture de maternité, parentale et de maladie). Aussi, les changements devraient s'accompagner de la même couverture des droits à l'emploi des travailleuses et des travailleurs prévus dans les normes du travail fédérales et provinciales que celles qui sont offertes pour les prestations de maternité et parentales. Ils devraient être conçus de manière à ce que la formation, dans le cas d'une perte d'emploi, soit l'équivalent d'une recherche d'emploi, les heures de travail précédant la formation comptant pour du temps d'admissibilité aux prestations pendant et après le congé.

Le traitement des apprenties et des apprentis dans le régime d'AC offre un excellent modèle sur deux plans pour deux de nos recommandations. Premièrement, les apprenties et les apprentis ont eu droit de toucher des prestations ordinaires d'AE alors qu'elles et ils se trouvaient hors du milieu de travail pour prendre des cours dans le cadre de leur formation

étalée sur plusieurs années du temps nécessaire pour obtenir une accréditation professionnelle. L'éducation des adultes et la formation étant désormais un préalable majeur à la participation à la population active, ce modèle pourrait servir dans plusieurs domaines de formation où l'apprentissage du travail et en classe est nécessaire. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le changement récent à la règle qui suspend la période d'attente de deux semaines pour les apprenties et les apprentis est un autre exemple qui devrait être étendu à toutes les prestations d'AE.

Ce n'est qu'en très petite quantité que les prestations accordées pour l'apprentissage vont vers les femmes. Pourtant, l'accès de celles-ci à une formation adéquate est essentiel pour l'amélioration de leur potentiel de rémunération et de leur capacité à trouver des emplois décents. En fait, nous avons trouvé peu de renseignements au sujet de la formation et nous croyons que cette question mérite une recherche plus approfondie. Les règles d'admissibilité sont discriminatoires sur deux plans envers l'investissement des travailleuses et des travailleurs dans l'éducation des adultes : les bénéficiaires de prestations ordinaires ont besoin d'accumuler des heures d'emploi assurable ou doivent avoir touché des prestations d'AE dans la période de pré-attente, autrement il faudrait les considérer comme des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active qui doivent accumuler 910 heures pour être admissibles. En outre, dans le cas des départs volontaires pour retourner aux études, les règles de l'AE ne permettent pas de demander des prestations (sauf dans le cas d'un cours approuvé par l'AE).

7. Dispositions reliées aux départs volontaires et aux licenciements

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le fait de quitter un emploi volontairement sans justification, comme le définit la loi sur l'AE, est une raison importante pour laquelle de nombreuses femmes se voient refuser des prestations d'AE quand elles sont sans emploi. Les commentaires des participantes à nos groupes de discussion nous ont persuadés que la définition et les catégories des justifications acceptées pour les départs volontaires devraient être élargies pour offrir plus de souplesse dans l'interprétation de ce qui constitue une justification. De plus, le fardeau de la preuve devrait passer des prestataires à la Commission.

Résumé des 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 emploi 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.

ANNEXE : TABLEAUX

Tableau A1 — Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE, Canada

	1990 %	1991 %	1996 %	2001 %	2004 %
Hommes					
15-24	57	51	25	20	16
25-34	89	83	53	52	47
35-44	85	82	50	54	51
45-54	84	84	51	56	54
55 +	87	82	57	59	55
Total	78	73	45	44	40
Femmes					
15-24	45	41	17	11	10
25-34	79	71	43	37	31
35-44	72	70	44	40	41
45-54	82	75	50	44	51
55 +	101	80	56	45	48
Total	69	64	39	33	32
Total des femmes et des hommes					
15-24	52	47	22	16	13
25-34	85	78	49	46	39
35-44	79	76	47	47	46
45-54	83	80	51	50	52
55 +	90	81	57	54	52
Total	74	69	42	39	36

Source : calculs par les auteurs à partir des totalisations spéciales de Statistique Canada et CTC (2003).

Tableau A2 — Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE, provinces

	1990 %	1991 %	1996 %	2001 %	2004 %
T.-N.L	140	141	73	76	79
Î.-P.-É.	104	103	78	79	77
N.-É.	91	88	57	55	58
N.-B.	113	119	87	75	76
QC	81	78	50	47	44
ON	59	54	30	27	26
MB	63	59	37	40	33
SK	59	60	37	34	37
AB	60	59	36	29	28
C.-B.	68	66	39	32	31
Canada	74	69	42	39	36

Source : calculs par les auteurs à partir des totalisations spéciales de Statistique Canada et CTC (2003).

Tableau A3 — Pourcentage des sans-emploi qui touchent des prestations d'AC-AE, villes

	1990 %	1991 %	1996 %	2001 %
St. John's	103	90	45	44
Halifax	61	64	37	31
Québec	86	67	45	38
Trois-Rivières	84	81	48	44
Sherbrooke	81	57	42	38
Montréal	65	65	38	36
Hull	70	70	39	0
Chicoutimi-Jonquière	100	84	50	50
Ottawa	50	47	27	22
Oshawa	50	49	24	27
Toronto	53	48	27	22
Hamilton	54	49	28	23
St. Catharines	61	54	36	36
London	56	57	24	25
Niagara	56	65	34	38
Windsor	59	55	32	32
Kitchener	53	52	27	25
Sudbury	57	53	32	31
Thunder Bay	57	51	33	29
Winnipeg	53	47	27	30
Regina	45	49	26	21
Saskatoon	47	45	28	27
Calgary	57	53	32	26
Edmonton	50	49	31	26
Vancouver	60	62	34	27
Victoria	54	54	29	26

Source : CTC (2003).

Tableau A4 — Nombre de prestataires d'AC-AE avec enfants de moins de 18 ans, selon le type de demande

	Demande de prestations de maternité-parentales 000	Demande de prestations de maladie 000	Demande de prestations ordinaires 000	Demande de prestations de pêcheur 000	Autres demandes 000
Hommes					
1986	0	14	288	13	12
1991	5	12	496	13	57
1996	7	15	389	9	33
2001	17	22	299	8	27
Femmes	-	-	-	-	-
1986	129	26	307	3	6
1991	199	28	483	3	32
1996	212	34	356	2	29
2001	231	49	266	3	20
TOTAL	-	-	-	-	-
1986	129	26	307	3	6
1991	204	40	979	16	89
1996	219	49	744	11	62
2001	247	70	566	11	46

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A5 — Nombre de prestataires d'AC-AE avec enfants, selon la situation de famille

	1986 000	1991 000	1996 000	2001 000	2003 000
Deux parents					
Hommes	497	599	457	374	374
Femmes	594	676	565	476	532
Total	1 091	1 275	1 022	850	906
Parents uniques					
Hommes	45	46	15	19	20
Femmes	123	153	108	119	139
Total	167	199	123	137	159

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A6 — Revenu du marché moyen des prestataires d'AC-AE avec enfants

	1986 $	1991 $	1996 $	2001 $	2003 $
Hommes	25 800	24 300	25 100	27 900	27 700
Femmes	13 500	13 800	15 400	16 600	15 900
Total	18 800	18 400	19 400	21 100	20 300

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A7 — Prestations moyennes des prestataires d'AC-AE avec enfants

	1986 $	1991 $	1996 $	2001 $	2003 $
Hommes	6 400	7 000	6 300	5 600	5 600
Femmes	4 600	5 100	4 700	5 100	5 800
Total	5 400	5 900	5 400	5 300	5 700

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A8 — Prestations totales moyennes d'AC-AE selon le sexe des prestataires et l'âge de leur plus jeune enfant

Âge de l'enfant	1986 $	1991 $	1996 $	2001 $	2003 $
Hommes prestataires d'AC-AE					
< 12 mois	6 100	6 500	5 600	5 000	5 000
1 à 6 ans	6 400	6 900	6 100	5 500	5 500
7 à 17 ans	6 600	7 200	6 600	5 800	5 800
Femmes prestataires d'AC-AE					
< 12 mois	5 000	6 400	6 100	7 700	7 600
1 à 6 ans	4 500	4 800	4 400	4 200	6 000
7 à 17 ans	4 300	4 600	4 100	3 900	4 200

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A9 — Montant moyen de la prestation fiscale pour enfant ou du crédit fiscal pour enfants touchés par les prestataires d'AC - AE*

Âge des prestataires	1986 $	1991 $	1996 $	2001 $	2003 $
15-24	940	1 000	1 400	2 000	2 200
25-34	1 200	1 200	1 500	2 000	2 100
35-44	1 300	1 100	1 600	2 200	2 300
45-54	1 000	840	1 100	1 600	1 800
55 +	990	800	1 100	1 700	1 700
Total	1 200	1 100	1 500	2 000	2 200

Note :
* La moyenne est calculée seulement pour les personnes qui touchent la prestation fiscale pour enfant positif ou le crédit fiscal pour enfant positif.

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A10 — Nombre de prestataires d'AC-AE selon l'âge des prestataires qui touchent la prestation fiscale pour enfant ou le crédit fiscal pour enfant

Âge des prestataires	1986 000	1991 000	1996 000	2001 000	2002 000
15-24	67	58	38	38	43
25-34	249	278	280	228	260
35-44	137	180	233	214	224
45-54	30	36	56	57	63
55 +	4	4	4	4	4
Total	486	556	609	541	594

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A11 — Nombre de femmes prestataires d'AC-AE supérieur et inférieur au seuil de la Mesure de faible revenu de Statistique Canada, selon l'âge du plus jeune enfant de moins de 12 mois et des enfants de 1 à 17 ans

000 de prestataires					
	1986	1991	1996	2001	2003
Moins de 12 mois					
Faible revenu	26	30	20	22	23
Revenu supérieur	153	177	153	143	138
1 à 17 ans	-	-	-	-	-
Faible revenu	95	105	74	72	86
Revenu supérieur	442	517	427	359	423

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A12 — Nombre de prestataires d'AC-AE avec et sans enfants

	1986 000		1991 000		1996 000		2001 000		2003 000	
	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec	Sans
Hommes	542	1 038	645	1 216	472	893	392	801	394	813
Femmes	716	619	829	715	674	590	595	504	671	534
Total	1 258	1 657	1 474	1 932	1 145	1 483	988	1 305	1 065	1 346

Source : Statistique Canada, totalisations spéciales.

Tableau A13 — Grille des taux de chômage régionaux mensuels qui déterminent le nombre d'heures nécessaires pour être admissible et le nombre maximal de semaines de prestations que les prestataires ont le droit de toucher

	Taux de chômage dans la région économique											
Heures de travail	**6 % et moins**	**6 % à 7 %**	**7 % à 8 %**	**8 % à 9 %**	**9 % à 10 %**	**10 % à 11 %**	**11% à 12 %**	**12% à 13 %**	**13 % à 14 %**	**14 % à 15 %**	**15 % à 16 %**	**Plus de 16 %**
420-454									26	28	30	32
455-489								24	26	28	30	32
490-524							23	25	27	29	31	33
525-559						21	23	25	27	29	31	33
560-594					20	22	24	26	28	30	32	34
595-629				18	20	22	24	26	28	30	32	34
630-664			17	19	21	23	25	27	29	31	33	35
665-699		15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35
700-734	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36
735-769	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36
770-804	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37
805-839	15	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37
840-874	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38
875-909	16	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38
910-944	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39
945-979	17	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39
980-1 014	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
1 015-1 049	18	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40
1 050-1 084	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
1 085-1 119	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
1 120-1 154	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
1 155-1 189	20	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42
1 190-1 224	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
1 225-1 259	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43
1 260-1 294	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
1 295-1 329	22	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44
1 330-1 364	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1 365-1 399	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45
1 400-1 434	24	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	45
1 435-1 469	25	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	45
1 470-1 504	26	28	30	32	34	36	38	40	42	44	45	45
1 505-1 539	27	29	31	33	35	37	39	41	43	45	45	45
1 540-1 574	28	30	32	34	36	38	40	42	44	45	45	45
1 575-1 609	29	31	33	35	37	39	41	43	45	45	45	45
1 610-1 644	30	32	34	36	38	40	42	44	45	45	45	45
1 645-1 679	31	33	35	37	39	41	43	45	45	45	45	45
1 680-1 714	32	34	36	38	40	42	44	45	45	45	45	45
1 715-1 749	33	35	37	39	41	43	45	45	45	45	45	45
1 750-1 784	34	36	38	40	42	44	45	45	45	45	45	45
1 785-1 819	35	37	39	41	43	45	45	45	45	45	45	45
1 820-	36	38	40	42	44	45	45	45	45	45	45	45

Source : RHDSC <www.hrsdc.gc.ca>.

Tableau A14 — Raisons pour lesquelles on ne peut toucher de prestations d'AE durant la grossesse ou après la naissance ou l'adoption d'un enfant, Canada, 2000-2003

	Année							
	2000		2001		2002		2003	
		%		%		%		%
Mère avec un enfant de 12 mois ou moins*	314 300		340 700		320 100		331 900	
Emploi assurable – n'a pas travaillé assez d'heures	17 400	5,5	19 900	5,8	16 700	5,2	8 200	2,5
Emploi assurable – n'a pas présenté de demande pour différentes raisons	14 900	4,7	13 300	3,9	10 300	3,2	13 500	4,1
N'a pas travaillé depuis deux ans	31 900	10,1	30 800	9,0	35 900	11,2	43 200	13,0
N'a jamais travaillé	33 100	10,5	32 600	9,6	10 800	3,4	10 100	3,0
A travaillé les deux dernières années - travailleuse-travailleur indépendants	18 100	5,8	24 000	7,0	19 400	6,1	14 900	4,5
A travaillé les deux dernières années - emploi non assurable	14 300	4,5	13 700	4,0	18 300	5,7	14 900	4,5
Autre	12 300	3,9	12 100	3,6	9 400	2,9	12 100	3,6
Total – personnes qui n'ont pas touché de prestations	142 000	45,1	146 400	43,0	120 800	37,7	116 900	35,2

Note :
* Ces totaux indiquent le nombre de mères qui avaient un enfant de 12 mois ou moins au moment où l'enquête a été menée. Ils ne correspondent pas forcément au nombre des naissances qui ont lieu durant l'année en question.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la couverture de la population par le régime d'assurance-emploi, totalisations spéciales.

Tableau A15 — Heures hebdomadaires et annuelles moyennes travaillées par les femmes en âge de procréer qui ont des emplois atypiques, Canada, 1999-2003

Heures moyennes	1999		2000		2001		2002		2003	
	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44
Dans tous les emplois atypiques										
Annuelles	978	1 266	1 000	1 281	997	1 265	950	1 255	949	1 231
Hebdomadaires	18,8	24,3	19,2	24,6	19,2	24,3	18,4	24,1	18,3	23,7
Dans des emplois à temps partiel										
Annuelles	741	881	753	892	759	887	732	877	737	870
Hebdomadaires	14,2	16,9	14,5	17,2	14,6	17,0	14,1	16,9	14,2	16,7
Dans des emplois temporaires à temps plein										
Annuelles	1 870	1 810	1 858	1 803	1 827	1 776	1 824	1 780	1 810	1 735
Hebdomadaires	36,0	34,8	35,7	34,7	35,1	34,2	35,1	34,2	34,8	33,4
Dans des emplois à temps plein cumulatifs										
Annuelles	1 798	1 834	1 824	1 827	1 785	1 840	1 755	1 785	1 752	1 753
Hebdomadaires	35,6	35,3	35,1	35,1	34,3	35,4	33,7	34,3	33,7	33,7
Travailleuses et travailleurs indépendants à leur compte										
Annuelles	1 908	2 112	1 835	2 058	1 914	2 015	1 839	2 009	1 824	1 963
Hebdomadaires	36,7	40,6	35,3	39,6	36,8	38,8	35,4	38,6	33,1	37,8
Travaillées par des travailleuses et des travailleurs à temps plein										
Hommes, Annuelles	2 070	2 158	2 075	2 163	2 018	2 122	2 007	2 116	1 992	2 075
Hebdomadaires	39,8	41,5	39,9	41,6	38,8	40,8	38,6	40,7	38,3	39,9
Femmes, Annuelles	1 872	1 841	1 872	1 856	1 836	1 815	1 841	1 794	1 804	1 758
Hebdomadaires	36,0	35,4	36,0	35,7	35,3	34,9	35,4	34,5	34,7	33,8

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active, totalisations spéciales, calculs des auteurs.

Tableau A16 — Semaines de travail exigées en fonction des heures hebdomadaires moyennes dans les différents types d'emplois atypiques pour répondre à l'exigence des 600 heures, selon le groupe d'âge et le sexe, Canada, 1999-2003

	1999		2000		2001		2002		2003	
	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44	Âge 15-24	Âge 25-44
Emploi à temps plein										
Hommes	15	14	15	14	15	15	15	15	16	15
Femmes	17	17	17	17	17	17	17	17	17	18
Femmes avec emplois atypiques										
À temps partiel	42	35	41	35	41	35	42	35	42	36
Temporaires à temps plein	17	17	17	17	17	17	17	17	17	18
Emplois à temps plein cumulatifs	17	17	17	17	17	17	18	17	18	16
Travailleuses et travailleurs indépendants à leur compte	16	15	17	15	16	15	17	15	18	16
Total- emplois atypiques	32	25	31	24	31	25	33	25	33	26

Source : calculs des auteurs basés sur l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, totalisations spéciales.

BIBLIOGRAPHIE

CANADA. Chambre des Communes. *Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi*, Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapée, Ottawa, 2005.

CANADA. Cour Suprême du Canada. *Procureur général du Canada Appelant c. Procureur général du Québec Intimé*, 2005, dossier : 30187. <http://www.lexum.umontreal.ca>. Consulté le 24 février 2006.

CAEC (La Commission de l'assurance-emploi du Canada). *Assurance-emploi Rapport de contrôle et d'évaluation 1999*, Ottawa, Ministre de Développement des ressources humaines Canada, Politique stratégique, 1999.

———. *Assurance-emploi Rapport de contrôle et d'évaluation 2001, p*résenté au ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada, le 28 mars 2002, Ottawa, ministre de Développement des ressources humaines Canada, 2001.

———. *Assurance-emploi Rapport de contrôle et d'évaluation 2003*, présenté au ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada, le 31 mars 2004, Ottawa, ministre de Développement des ressources humaines Canada, Politique stratégique, 2004.

———. *Assurance-emploi Rapport de contrôle et d'évaluation 2004*, Ottawa, ministre de Développement des ressources humaines Canada, Politique stratégique, 2005.

———. *Assurance-emploi Rapport de contrôle et d'évaluation 2005,* présenté au ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada, Ottawa, le 31 mars 2006.

CANADA. DRHC (Développement des ressources humaines Canada). *La sécurité sociale dans le Canada de demain. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : un document d'information*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994.

———. 2001a. *Projet de modification de la Loi sur l'assurance-emploi*, Communiqué, le 2 février 2001.

———. 2001b. *Transition de l'assurance chômage à l'assurance-emploi - Évaluation du programme canadien de prestations de maternité et parentales antérieur à 2001*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, 2001.

———. 2003a. *EI Reform and New Entrants/Re-Entrants to the Labour Market (An Evaluation Monitoring Study Prepared for the 2003 EI Monitoring an Assessment*

Report to Parliament), Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Évaluation des programmes, Direction générale des affaires ministérielles et de la planification, décembre 2003. (Document obtenu en vertu d'une demande d'accès à l'information.)

———. 2003b. *Did the Pattern of the Number of Hours Worked Change After EI Reform?* Développement des ressources humaines Canada, Évaluation des programmes, Direction générale des affaires ministérielles et de la planification, Ottawa, première version, 6 novembre 2003. (Document obtenu en vertu d'une demande d'accès à l'information.)

———. 2003c. *Evaluation of EI Parental Benefits*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, 1er décembre 2003. (Document obtenu en vertu d'une demande d'accès à l'information.)

———. 2003d. *The Qualification for Maternity Benefits and EI Reform*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Évaluation de l'assurance-emploi, Évaluation des programmes, première ébauche pour le Rapport de contrôle et d'évaluation de 2003, novembre 2003. (Document obtenu en vertu d'une demande d'accès à l'information.)

———. 2004. *Evaluation of EI Parental Benefits*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Évaluation des programmes, Direction générale des affaires ministérielles et de la planification, 27 mai 2004.

Canada. DSC (Développement social Canada). *Historique de l'assurance-chômage, 1940-1994*, Ottawa, 1996. <http://www.sdc.gc.ca/ asp/gateway.asp?hr=/en/ei/history/unemployment_insurance>. Consulté le 14 juillet 2004.

CANADA. Statistique Canada. 1999a. « L'assurance-emploi comme mesure de soutien aux familles ayant un nouveau-né », *Le Quotidien*, Ottawa, Statistique Canada, le 25 octobre 1999.

———. 1999b. *Rapport des principaux résultats de l'Enquête sur la couverture de la population par le Régime d'assurance-emploi, 1998*, Ottawa, Statistique Canada, 1999, no 73F0008XIF au catalogue.

———. 2000. *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe*, Ottawa, Statistique Canada, 2000, no 89-503-XPF au catalogue.

———. 2001. *Enquête sur le milieu de travail et les employés*, Ottawa, Statistique Canada, 2001, no 71-585-XIF au catalogue.

———. 2004a. *Femmes au Canada : une mise à jour du chapitre sur le travail : 2003*. Ottawa, Statistique Canada, 2004, no 89F0133XIF au catalogue.

———. 2004b. « Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi : 2003 », *Le Quotidien*, Ottawa, Statistique Canada, le mardi 22 juin 2004.

———. 2004c. *Regard sur le marché du travail canadien*, Ottawa, Statistique Canada, 2004, n° 71-222XIF au catalogue.

———. 2005. *Regard sur le marché du travail canadien*, Ottawa, Statistique Canada, 2005, n° 71-222XIF au catalogue.

———. 2006a. *Population active et taux d'activité selon le sexe et l'âge.* < http://www40.statcan.ca/l02/cst01/labor05_f.htm >. Consulté le 3 mars 2006.

———. 2006b. *Femmes au Canada Cinquième édition : rapport statistique fondé sur le sexe*, Ottawa, Statistique Canada, 2006, n° 89-503-XIF au catalogue.

———. 2006c. *Revue chronologique de la population active 2004*. Ottawa, Statistique Canada, 2006, n° 71F0004XCB au catalogue.

CANADA. Vérificateur général du Canada. « Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports », *Rapport du vérificateur général du Canada*, Chapitre 7, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2003. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/ html/20031107ce.html#response>. Consulté le 7 juillet 2004.

CONNELLY, Patricia. *Last Hired, First Fired: Women and the Canadian Work Force*. Toronto, The Women's Press, 1978.

CRANFORD, Cynthia J., Leah F. Vosko et Nancy Zukewich. « Precarious Employment in the Canadian Labour Market: A Statistical Portrait. » *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society*, Toronto, York University Forum on Precarious Employment, 2003, 3 (Automne). <http://www.justlabour.yorku.ca>. Consulté le 8 mars 2005.

CTC (Congrès du travail du Canada). *The UI Fact Book*, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 1996.

———. *Les femmes et l'assurance-chômage*, 1998. <http://www.clc-ctc.ca/policy/ui/ womU198.html>. Consulté le 8 mars 2006.

———. *Jetés au froid : les travailleuses et travailleurs canadiens privés de l'assurance-chômage*, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 1999.

———. *Analyse sur la couverture des femmes par l'a.-c.*, Congrès du travail du Canada, 2000. <http://action.web.ca/home/clcpolicy/ attach/wom-ui-00e.pdf>. Consulté le 8 mars 2006.

———. *Bulletin sur l'assurance-chômage* 4(1), 2002. <http://action.web.ca/ home/clcpolcy/en_publications>. Consulté le 8 mars 2006.

———. *Failing Unemployment Insurance Protection for Canada's Unemployed:An Analysis of B/U Ratios (UI Beneficiaries to Unemployed) by Age and Gender from 1990 to 2001*, Ottawa, Congrès du travail du Canada, 2003.

HEISZ, Andrew et Sébastien LaRochelle-Côté. *Instabilité des heures de travail au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, Direction des études analytiques, documents de recherche, 2006, n° 11F0019MIF au catalogue — n° 278.

KERR, Kevin B. *Projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le règlement sur l'assurance-emploi (pêche*), résumé législatif LS-378E, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Bureau de la recherche parlementaire, 2001.

KESSELMAN, Jonathan R. « Un système global de sécurité du revenu pour les travailleurs canadiens », *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, François Vaillancourt, coordonnateur, Toronto, Université de Toronto, 1985. (Volume 1 des études commandées dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.)

LIN, Zhengxi. « Évolution de l'assurance-emploi au Canada », *L'emploi et le revenu en perspective*, Ottawa, Statistique Canada, 1998, 10(2) (été), n° 75-001-XPF au catalogue.

LUXTON, M. et J. Corman. *Getting by in Hard Times: Gendered Labour at Home and on the Job*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.

PHIPPS, Shelley A. « Maternity and Parental Benefits in Canada: Are There Behavioural Implications? », *Analyse de Politiques*, 2000, XXVI(4) (décembre).

PHIPPS, Shelley A. et Fiona MacPhail. *Les répercussions de l'assurance-emploi sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active*, préparé pour Évaluation stratégique et suivi du rendement, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 2000.

POLD, Henry. « Tendances de l'emploi à temps partiel », *L'emploi et le revenu en perspective*, Ottawa, Statistique Canada, 2001, 13(2) (été), n° 75-001-XPF au catalogue.

ROLLER, Stephan. *Rapport des principaux résultats de l'Enquête sur la couverture de la population par le Régime d'assurance-emploi, 1998*, Ottawa, Statistique Canada, Division de la statistique du revenu, 1999, n° 73F0008-XIF au catalogue.

SAUNDERS, Ron. *Defining Vulnerability in the Labour Market*, document de recherche Research W/21, Work Network, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 2003.

SHILLINGTON, Richard. *Access to Maternity Benefits*, Manotick, tristat Resources, 2002.

TEN CATE, Adrienne. *Demographic and Labour Market Profile of Mothers with a Child Under 13 Months*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, Politique du marché du travail, version provisoire, décembre 2003. (Document obtenu en vertu d'une demande d'accès à l'information.)

TOWNSON, Monica. *Les femmes occupant des emplois atypiques : le défi de la politique gouvernementale*, Ottawa, Condition féminine Canada, Fonds de recherche en matière de politiques, 2003.

———. *The Development of Maternity and Parental Benefits in Canada*, préparé pour Jewitt Morrison & Associates, Barristers & Solicitors, Ottawa, 2005, non publié.

VOSKO, Leah F., Nancy Zukewich et Cynthia Cranford. « Le travail précaire : une nouvelle typologie de l'emploi », *L'emploi et le revenu en perspective*, Ottawa, Statistique Canada, 2003, 4(10) (octobre), n° 75-001-XIF au catalogue.

NOTES

[i] Cette partie est basée sur *The AC Factbook* du CTC (1996).

[ii] Cette partie est basée sur *La sécurité sociale dans le Canada de demain. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : un document d'information*, de DRHC (1994).

[iii] Cette partie est basée sur CAEC (2005).

[iv] Cette partie est basée sur Statistique Canada (2005).

[v] Les données sur le réaménagement des horaires de travail sont tirées de Statistique Canada (2001).

[vi] Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, totalisations spéciales.

[vii] Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, totalisations spéciales.

[viii] Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, totalisations spéciales.

Projets financés par le Fonds de recherche en matière de politiques, Condition féminine Canada
Appel de propositions — Réforme de la sécurité sociale : dix ans après *

Les femmes et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux: concrétiser le programme social
Shelagh Day et Gwen Brodsky

Bien-être social, travail et garde des enfants : le traitement des mères monoparentales par les nouveaux régimes d'employabilité
Stella Lord, Ann Manicom et Janet Rhymes
Women's Economic Equality Society

Le régime de politique sociale du Canada et les femmes : une évaluation de la dernière décennie
Janine Brodie et Isabella Bakker

Intégrer les voix des femmes à faible revenu dans les discussions des politiques sur le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) : les femmes autochtones à Vancouver, les immigrantes et les réfugiées à Calgary et les femmes handicapées à Winnipeg
Institut canadien de recherches sur les femmes (CRIAW)
Vilma Dawson, Carol Martin, Lise Martin, Marika Morris, Cecily Nicholson, Michelle Owen, Kamal Sehgal, Sara Torres, Colleen Watters et Josée Charlebois

Les femmes et le programme d'assurance-emploi : l'incidence des règles actuelles sur l'admissibilité et le remplacement du revenu de chacun des sexes
Monica Townson et Kevin Hayes
Monica Townson Associates Inc.

* Certains de ces rapports ne sont pas terminés et tous les titres ne sont pas définitifs.