

L'ADÉQUATION DES PRESTATIONS ;

Créer un régime d'assurance-chômage adéquat pour les femmes



**Conseil d'intervention pour
l'accès des femmes au travail**

Mémoire adressé au gouvernement fédéral

et aux partis politiques fédéraux

Présenté par le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes (CIAFT)

Juillet 2022

Recherche et rédaction :

Cynthia Beaulieu, Chargée de la mobilisation et de la formation, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail

Ruth Rose, Professeure associée Département de sciences économiques et Institut de recherche et d'études féministes, Université du Québec à Montréal

Révision linguistique et relecture:

Yasmina Drissi Kaitouni, Directrice générale du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail

Ce document est disponible sur le site Internet suivant :

www.ciaft.qc.ca

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication à des fins non commerciales sont autorisées à la condition expresse d'en mentionner la source.

Préambule :

Le CIAFT est une organisation québécoise dont le but est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures permettant de répondre aux besoins spécifiques des femmes au travail.

Nous exhortons le gouvernement du Canada à honorer ses engagements à examiner toute réforme politique à travers la lentille de l'ACS +, soit l'Analyse Comparative selon le Sexe et les autres caractéristiques des groupes désavantagés dans notre société. Force est de constater que la Loi sur l'assurance-emploi ne répond pas adéquatement aux besoins des personnes en situation de chômage, notamment les femmes qui vivent des enjeux spécifiques.

Un nouveau régime universel pour responsabilités familiales, financé par les fonds généraux du gouvernement, pourrait contribuer à rendre les programmes de prestations plus équitables, tout en réduisant les cotisations à l'assurance-emploi.

La première partie de ce mémoire propose donc d'élargir l'accès aux prestations pour responsabilités familiales, en supprimant le paragraphe 12(6) de la Loi sur l'assurance-emploi qui limite à 50 le nombre de semaines de prestations lorsqu'une personne reçoit à la fois des prestations régulières et des prestations spéciales et ce faisant, de créer un nouveau régime universel pour responsabilités familiales.

La deuxième partie propose de corriger la discrimination à l'égard des personnes travaillant à temps partiel et dans des emplois précaires, qui sont représentés par une majorité de femmes. Nous proposons la création d'un critère d'admissibilité hybride avec deux possibilités pour se qualifier aux prestations de chômage.

Enfin, la troisième partie de ce mémoire présente d'autres nouvelles mesures, visant à améliorer l'adéquation des prestations aux personnes qui en ont plus besoin.

I. Élargir l'accès à des prestations pour responsabilités familiales

La combinaison des prestations spéciales et prestations régulières : la limite de 50 semaines crée une discrimination à l'égard des femmes

Soulignons que la décision de la juge Manon Sauvé, rendue le 10 janvier 2022, déclarait « les paragraphes 8 (2), 8 (5), 10 (2), 10 (8) a), 10 (10) et 12 (6) de la Loi sur l'assurance-emploi inconstitutionnels, parce qu'ils sont contraires au paragraphe 15 (1) de la Charte canadienne des droits et libertés. » Le paragraphe 12 (6) fixe une limite de 50 semaines de prestations lorsqu'une personne reçoit à la fois des prestations spéciales et des prestations régulières. Cette règle affecte presque exclusivement les femmes qui prennent la grande majorité des prestations de maternité, parentale et pour soins aux proches.

Recommandation 1 : Que l'on supprime le paragraphe 12(6) de la Loi sur l'assurance emploi, qui limite à 50 le nombre de semaines de prestations lorsqu'une personne reçoit à la fois des prestations régulières et des prestations spéciales.

Que l'on modifie les articles concernant les périodes de référence et de prestations de façon à permettre à une personne de recevoir l'ensemble des prestations régulières auxquelles elle aurait eu droit si elle n'avait pas reçu des prestations spéciales.

Une nouvelle avenue possible : un régime universel pour responsabilités familiales

Actuellement, un grand nombre de femmes ne sont pas admissibles à des prestations de maternité, parentale et d'adoption. En particulier, il s'agit d'étudiantes, de travailleuses autonomes, de femmes avec une limitation fonctionnelle, de femmes qui ont déjà un jeune enfant, de femmes vivant dans les régions éloignées où il y a peu d'emplois stables disponibles ou celles qui ont eu une grossesse difficile.

Depuis le retrait de la contribution financière de l'État canadien en 1990, le régime actuel n'est financé que par les contributions des employeurs et des employé.es. Pendant ce temps, les femmes continuent de porter la majeure partie des coûts de la maternité et des soins aux personnes, non seulement dans la période périnatale, mais aussi pendant une grande partie de leur carrière.

Comme les responsabilités familiales ne découlent pas d'une perte d'emploi reliée aux prestations de chômage, mais plutôt *d'événements de la vie*, nous en appelons à la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de financement.

En 2019, le gouvernement libéral reconnaissait lui-même cette problématique d'accessibilité en présentant dans sa plateforme électorale le programme : « Plus d'aide pour les familles ». Celle-ci promettait un revenu garanti, pendant la première année de vie de leur enfant, pour les parents qui ne sont pas admissibles aux congés payés de l'assurance-emploi, ou pour ceux et celles qui gagnent

peu ou n'ont pas travaillé un nombre suffisant d'heures pour se qualifier. Le programme est décrit comme profitable pour les femmes, puisqu'elles assument habituellement une plus grande part des responsabilités familiales.

Plusieurs études démontrent que les personnes qui prennent à charge les responsabilités familiales sont la pierre angulaire du système de santé et des services sociaux, en plus de réduire considérablement les coûts reliés à la prise en charge des soins des Canadiennes et des Canadiens. Pour remplacer les heures effectuées par ces personnes proches aidantes, on estime qu'il serait nécessaire d'embaucher au moins 1,2 million de personnes à temps complet, représentant entre 4 et 10 milliards de dollars¹.

En établissant un régime universel de base, financé par les fonds généraux du gouvernement, on pourrait donc, d'une part, rendre les programmes de prestations pour responsabilités familiales plus équitables et, d'autre part, réduire les cotisations à l'assurance-emploi qui sont payées uniquement par les employeurs, les personnes salariées et quelques travailleuses et travailleurs autonomes qui adhèrent au régime.

Recommandation 2 : Que le gouvernement fédéral crée un régime universel de base avec une prestation minimum de 500\$ par semaine pour responsabilités familiales (maternité, parentale et proche aidance), financé par les fonds généraux du gouvernement, tout en maintenant un mécanisme d'assurance pour les salaires plus élevés.

Que ce nouveau régime universel offre le même nombre de semaines de prestation de maternité, parentale et d'adoption qu'actuellement.

Que pour les prestations pour soin d'un proche d'un enfant, d'un adulte ou d'une personne en fin de vie, que le nombre de semaines soit de 50 semaines.

II. Corriger la discrimination à l'égard des personnes travaillant à temps partiel et dans des emplois précaires

Les personnes qui travaillent à temps partiel ou dans des emplois précaires, soit majoritairement des femmes, sont désavantagées par les critères d'admissibilité basés sur les heures de travail. Les femmes continuent d'assumer la plus grande part des charges domestiques, c'est-à-dire à s'occuper des enfants, à assurer la conciliation famille-travail-étude, ainsi qu'à faire de la proche aidance. Parmi les personnes actives âgées de 25 à 65 ans, elles représentent les trois quarts des personnes travaillant à temps partiel².

¹ Estimation fournie dans le cadre d'une étude canadienne réalisée par le Regroupement des aidants naturels du Québec, AFEAS, 2021.

² Statistique Canada, Tableau 14-10-00180-01, Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé. 2018

La discrimination à l'égard des personnes à temps partiel : un enjeu féministe

À effort égal, les personnes travaillant à temps partiel reçoivent un montant moindre de prestations que les personnes travaillant davantage d'heures par semaine pour quatre (4) raisons :

1. Pour obtenir le nombre d'heures nécessaires pour se qualifier, une personne travaillant à temps partiel (par exemple, 20 heures par semaine) doit travailler deux fois plus de semaines qu'une personne travaillant à temps plein pendant 40 heures par semaine)
2. Le montant des prestations reçues est proportionnel à la rémunération moyenne. Donc, à salaire égal, la première personne recevra la moitié du montant que la deuxième.
3. Pour le même nombre de semaines travaillées, la personne à temps partiel reçoit des prestations moins longtemps dans la durée, qu'une personne à temps plein.
4. Le montant et la durée des prestations sont calculés selon un nombre d'heures nécessaires qui se fonde sur les taux de chômage des régions économiques. Les femmes travaillant dans une ville avec un faible taux de chômage, mais dans des secteurs où un grand nombre d'emplois sont à temps partiel et précaires, comme le commerce de détail, la restauration et l'hôtellerie, rencontrent des difficultés à se qualifier à l'assurance chômage.

Voici un exemple qui illustre l'accès inégal aux prestations (montant et durée) d'une travailleuse à temps partiel, et ce, même si le gouvernement décide d'appliquer un critère d'admissibilité unique de 420 heures dans toutes les régions.

Critère d'admissibilité : 420 heures

Jeanne travaille à temps partiel :

20 heures X 21 semaines: 420h

15\$/h X 20 h= 300\$/ semaine

Luc travaille à temps plein:

40 heures X 10.5 semaines: 420h

15\$/h X 40 h= 600\$/ semaine

Jeanne et Luc recevront le même nombre de semaines de prestations, mais Jeanne recevra 165\$ par semaine, **deux fois moins** que Luc à 330\$, même si elle a travaillé **le même nombre d'heures, mais deux fois plus de semaines.**

Pour assurer que, dans une situation de chômage identique, un même effort de travail donne droit au même niveau d'admissibilité aux prestations pendant la même période, nous proposons un critère d'admissibilité hybride.

Recommandation 3 : Que l'on crée un critère d'admissibilité hybride avec deux possibilités pour se qualifier : les heures travaillées ou les semaines travaillées.

Une semaine sera comptée si la personne a travaillé au moins 14 heures ou a gagné au moins 20% de la rémunération hebdomadaire maximum (RHM) assurable. Toute heure de travail sera cotisée et comptabilisée pour fins d'admissibilité, ce qui permettrait aux personnes occupant plus d'un emploi de se qualifier plus facilement.³

Recommandation 4 : Que dans toutes les régions, le critère minimum pour les prestations soit ou bien de 420 heures ou bien de 12 semaines de travail d'un minimum de 14 heures (ou avec des gains de 20% du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable).

Recommandation 5 : Que toute personne admissible ait droit à au moins 35 semaines de prestations régulières.

Que, pour chaque point de pourcentage de chômage au-delà de 6 %, il y ait deux semaines de prestations de plus, jusqu'à un maximum de 51 semaines.

Que les personnes ayant travaillé plus de 1 259 heures ou plus de 35 semaines aient droit à une semaine de prestations de plus pour chaque 70 heures ou deux semaines de travail additionnelles dans la période de référence.

³ Avant 1996, une semaine était comptée si elle comportait au moins 15 heures ou des gains d'au moins 20% de la RHM. Toutefois, les semaines de moins de 15 heures n'étaient pas cotisables, ce qui incitait les employeurs à créer des cédules de 14 heures ou moins pour sauver de l'argent. Quatorze heures représentent deux jours de 7 heures ou de 3 à 5 demi-journées. Cette revendication représente, alors, un retour partiel à des critères d'avant 1996 en s'assurant que toutes les heures travaillées soient comptabilisées. Puisque les prestations seraient toujours établies en fonction des gains hebdomadaires, cette règle ne serait pas indûment généreuse.

III. Autres mesures visant à améliorer l'adéquation des prestations pour l'ensemble des prestataires

Un taux de remplacement en fonction de l'augmentation du coût de la vie

Malgré une augmentation du coût de la vie depuis les années 90, le taux de remplacement de la rémunération hebdomadaire assurable est resté à 55%⁴. La pandémie de Covid-19, la crise du logement et la forte inflation sur les prix n'ont fait qu'amplifier une réalité déjà connue : le taux de remplacement ne permet pas aux prestataires de couvrir leurs besoins de subsistance.

En 2021, les femmes au Canada gagnent 89 cents pour chaque dollar gagné par les hommes⁵. Au Québec, on estime à 9,3% les écarts salariaux entre les femmes et les hommes⁶. Principalement en raison des écarts de revenu, les femmes sont plus nombreuses à consacrer 30% et plus de leur revenu au logement⁷, à visiter les banques alimentaires⁸, et à devoir faire des choix difficiles afin de répondre aux besoins de leur famille. Dans une situation de chômage, elles ne reçoivent que 55% de leur rémunération hebdomadaire moyenne assurable. S'il est vrai que ce pourcentage est trop faible pour l'ensemble des prestataires en situation de chômage, il n'en reste pas moins que les femmes sont plus affectées en raison de leurs conditions socio-économiques plus précaires que les hommes.

Recommandation 6 : Que l'on rétablisse le taux de remplacement de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable à au moins 60%, taux en vigueur jusqu'en 1990.
--

⁴ Avant 1990, le taux de remplacement était de 60%. Cette décision coïncide avec celle du désengagement financier de l'État en matière de financement du régime.

⁵ Statistique Canada, Tableau 14-10-0340-02, Ratio du salaire moyen et ratio du salaire médian entre les hommes et les femmes, données annuelles, 2021.

⁶ Selon Statistique Canada, Enquête sur la population active, adapté par l'Institut de la statistique du Québec, 2022.

⁷ Selon une étude réalisée par le Front d'action populaire en réaménagement urbain en mars 2019, les ménages dont le principal soutien financier est une femme sont proportionnellement plus nombreux à être locataires (46%) que ceux dont le principal soutien financier est un homme (33,5%). Les femmes sont également plus nombreuses à ne pas "joindre les deux bouts". En effet, les femmes monoparentales, autochtones, aînées et les jeunes sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté.

⁸ Selon les données recueillies en 2018 par Banques Alimentaires du Canada, les femmes représentent plus de 49% des personnes qui ont recours aux banques alimentaires chaque mois.

Autres recommandations essentielles afin de rendre le régime plus équitable

Recommandation 7 : Que l'on augmente le nombre de semaines de maladie à 50 semaines.

Recommandation 8 : Que la pénalité maximale prévue en cas de départ volontaire, de congédiement pour inconduite ou en cas d'un refus d'emploi jugé convenable, soit limité à six semaines et qu'elles ne soient jamais reportées à une période de prestations subséquente.

Recommandation 9 : Que l'on calcule la rémunération hebdomadaire moyenne utilisée pour fixer les prestations spéciales ou régulières, en fonction des douze meilleures semaines, quel que soit le taux de chômage régional.

Le tableau en Annexe A illustre les revendications 6 à 8 en ce qui concerne les critères d'admissibilité et la durée des prestations.

La modernisation du régime : une occasion à saisir

La modernisation du régime est l'occasion de réfléchir collectivement aux moyens dont dispose le gouvernement afin de le rendre plus équitable. Le CIAFT propose d'utiliser la lentille de l'ACS + qui permet de rendre visible les enjeux systémiques vécus par les femmes et de les corriger. Ce court mémoire démontre les effets genrés de certaines dispositions de LAE et propose au gouvernement des moyens afin d'y remédier.

Semaines (hres) de travail	Taux de chômage régional											
	< 6 %	6,1-7,0 %	7,1-8,0 %	8,1-9,0 %	9,1-10,0 %	10,1- 11,0 %	11,1- 12,0 %	12,1- 13,0 %	13,1- 14,0 %	14,1- 15,0 %	15,1- 16,0 %	16,1 % +
12 (420 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
13 (455 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
14 (490 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
15 (525 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
16 (560 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
17 (595 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
18 (630 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
19 (665 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
20 (700 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
21 (735 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
22 (770 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
23 (805 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
24 (840 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
25 (875 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
26 (910 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
27 (945 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
28 (980 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
29 (1015 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
30 (1050 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
31 (1085 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
32 (1120 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
33 (1155 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
34 (1190 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
35 (1225 h)	35	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51
36 (1260 h)	36	38	40	42	44	46	48	50	51	51	51	51
37 (1295 h)	36	38	40	42	44	46	48	50	51	51	51	51
38 (1330 h)	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51	51
39 (1365 h)	37	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51	51
40 (1400 h)	38	40	42	44	46	48	50	51	51	51	51	51
41 (1435 h)	38	40	42	44	46	48	50	51	51	51	51	51
42 (1470 h)	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51	51	51
43 (1505 h)	39	41	43	45	47	49	51	51	51	51	51	51
44 (1540 h)	40	42	44	46	48	50	51	51	51	51	51	51
45 (1575 h)	40	42	44	46	48	50	51	51	51	51	51	51
46 (1610 h)	41	43	45	47	49	51	51	51	51	51	51	51
47 (1645 h)	41	43	45	47	49	51	51	51	51	51	51	51
48 (1680 h)	42	44	46	48	50	51	51	51	51	51	51	51
49 (1715 h)	42	44	46	48	50	51	51	51	51	51	51	51
50 (1750 h)	43	45	47	49	51	51	51	51	51	51	51	51
51 (1785 h)	43	45	47	49	51	51	51	51	51	51	51	51
52 (1820 h)	44	46	48	50	51	51	51	51	51	51	51	51
Maximum actuel	36	38	40	42	44	45	45	45	45	45	45	45

Annexe A