

# ÉLIMINONS LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES DANS L'ASSURANCE-EMPLOI

Mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA).

Rédaction : Ruth Rose, économiste

## Présenté par les groupes de femmes suivants

Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS)

Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDÉACF)

Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)

Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec

Fédération des femmes du Québec (FFQ)

Fédération des maisons d'hébergement pour femmes

Fédération du Québec pour le planning des naissances

L'Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale

L'R des centres de femmes du Québec

Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale

Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel

Relais-femmes

Réseau d'action des femmes handicapées du Canada

Réseau d'action des femmes immigrantes et racisées du Québec AFIO

Réseau des Tables régionales de groupes de femmes du Québec

Réseau des lesbiennes du Québec

RLQ pour la visibilité sociale et politique des femmes de la diversité sexuelle

Avril 2021

## **ÉLIMINONS LA DISCRIMINATION L'ÉGARD DES FEMMES À L'ASSURANCE-EMPLOI**

Le régime d'assurance-emploi (AE) du Canada comporte deux principales mesures qui limitent injustement l'accès des femmes aux prestations de chômage. Ces deux éléments font l'objet des deux prochaines sections de ce mémoire et nous espérons que le gouvernement Trudeau adoptera, en priorité des correctifs pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans l'AE. Dans une troisième section, nous proposons plusieurs autres mesures pour rendre l'AE plus accessible et pour renforcer son rôle d'assurer une continuité du revenu lorsqu'une travailleuse ou un travailleur se trouve en chômage.

### **1) SUPPRIMER LA LIMITE DE 50 SEMAINES POUR LA COMBINAISON DES PRESTATIONS SPÉCIALES ET DES PRESTATIONS RÉGULIÈRES**

Le paragraphe 12(6) de la Loi sur l'assurance-emploi limite à 50 le nombre de semaines de prestations que peut recevoir une personne si elle reçoit à la fois des prestations régulières de chômage et des prestations spéciales. Cette règle affecte presque exclusivement les femmes qui prennent la grande majorité des prestations spéciales, notamment les prestations de maternité, parentales et pour soins aux proches. Elles utilisent également les prestations de maladie un peu plus souvent que les hommes<sup>1</sup>.

Malgré une protection partielle du droit de retourner à son emploi après un congé de maternité/parentale offerte par les lois provinciales et fédéral sur les normes du travail, un nombre significatif de femmes perdent leur emploi avant, pendant ou peu après leur congé. Elles sont disponibles au travail et en cherchant activement. Ayant un nouvel enfant, elles ont particulièrement besoin d'un revenu puisqu'elles doivent aussi payer des frais de garde. Soulignons également qu'ailleurs qu'au Québec, une femme qui a reçu des prestations régulières avant d'accoucher n'aura pas droit à 50 semaines de prestations de maternité/parentales comme les autres mères.

Les paragraphes 8(2) à 8(4) prévoit la possibilité de prolonger la période de référence, notamment lorsqu'une personne « était incapable de travailler par suite d'une maladie,... ou d'une grossesse ». Il serait loisible d'ajouter à la liste du paragraphe 8(2), « pour prendre soin d'un enfant ou d'un adulte gravement malade ». Par contre, il faudrait abroger le paragraphe 8(5) qui ne permet pas une telle prolongation pour « toute semaine pour laquelle la personne a reçu des prestations ». Or, cette limite affecte principalement les femmes qui reçoivent les prestations en cas de grossesse, de maladie ou pour prendre soin d'un nouveau-né ou un enfant nouvellement adopté. Pourtant la période de référence est prolongée dans le cas d'une personne malade qui a reçu des prestations d'un régime provincial d'indemnisation pour des accidents ou maladies du travail par exemple ou une assurance publique ou privée pour des blessures reçues lors d'un accident d'automobile ou un acte criminel.

En Europe, 19 pays comptent les périodes où une personne a reçu des prestations de maternité/parentale, et souvent pour maladie ou soins d'un proche, comme une période travaillée pour les fins d'admissibilité aux prestations de chômage (section 6). Dans neuf autres pays, la période de référence est d'au moins deux ans, ce qui permet de compter le travail effectué avant un congé de maternité/parental pour les fins de se qualifier à l'assurance-

---

<sup>1</sup> Rapport de contrôle et d'évaluation 2017-2018, p. 439-462.

chômage si une femme se retrouve en chômage après son congé. Seulement quatre des 32 pays européens recensés n'ont pas de telles mesures<sup>2</sup>.

Constatons également qu'au Canada, les parents dont le revenu provenait des prestations de maternité ou parentales avant de se retrouver en chômage en raison de la pandémie de COVID-19 ont été admissibles à la Prestation canadienne d'urgence, même s'ils n'étaient pas admissibles aux prestations régulières de l'AE. Des modifications apportées à l'AE par la suite ont prolongé cette règle afin de rendre admissible à l'AE les personnes qui ont gagné un revenu d'au moins 5 000\$ en 2019, 2020 ou au cours des 12 mois précédant la date de la demande, en incluant les prestations spéciales de l'AE ou du RQAP<sup>3</sup>.

En temps normal, la durée de la période de prestations et la date à laquelle elle prend fin sont aussi problématique dans le cas des femmes qui ont reçu 50 semaines de prestations spéciales, qu'elles aient été combinées à des prestations régulières ou non. Ainsi, il faudrait modifier l'article 10 (8)a) et 10 (10) afin de permettre aux personnes de recevoir des prestations régulières pendant plus de 50 semaines et jusqu'à au moins 104 semaines après la naissance d'un enfant.

On ne doit pas confondre le rôle du régime d'assurance-emploi d'offrir des prestations liées aux responsabilités familiales avec son rôle de fournir un revenu en cas de chômage.

**RECOMMANDATION 1 : Que l'on supprime le paragraphe 12(6) de la Loi sur l'assurance emploi afin d'abolir la limite de 50 semaines lorsqu'une personne reçoit à la fois des prestations spéciales et des prestations régulières.**

**Que l'on supprime le paragraphe 8(5) et que l'on modifie le paragraphe 8(2) afin de permettre à une personne de se qualifier pour des prestations régulières à partir des heures ou semaines travaillées avant une période de prestations spéciales et indépendamment du fait d'avoir reçu des prestations spéciales ou non.**

**Que l'on modifie les paragraphes 10(8)a) et 10(10) afin de prolonger la période de prestations et permettre à une personne de recevoir l'ensemble des prestations spéciales et régulières auxquelles elle aurait droit en vertu des modifications revendiquées aux paragraphes 12(6), 8(5) et 8(2).**

## **2. LE CRITÈRE D'ADMISSIBILITÉ BASÉ SUR LES HEURES DE TRAVAIL EST DISCRIMINATOIRE À L'ÉGARD DES PERSONNES TRAVAILLANT À TEMPS PARTIEL**

**Pour le même effort de travail, le même niveau de cotisations et la même expérience de chômage, les femmes sont moins souvent admissibles aux prestations et en reçoivent**

<sup>2</sup> International Social Security Association (ISSA), *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018*. SSA Publication No. 13-11801, September 2018, disponible à <https://www.ssa.gov/policy>. Commission Européenne, MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), tableau sur la protection contre le chômage, à jour le 1er juillet 2018, disponible à <https://www.missoc.org>.

<sup>3</sup> <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/prestations/prestation-relance-economique/pcre-qui-demande.html>

**moins.** En 2016, pour chaque dollar cotisé pour les cotisations régulières, les femmes ont reçu 71 cents en prestations régulières et les hommes 1,23 \$<sup>4</sup>.

Comme l'illustre l'exemple de Chantal et Henri, une personne qui travaille moins d'heures par semaine doit travailler proportionnellement plus de semaines que la personne qui fait plus d'heures pour atteindre le même seuil d'admissibilité. Pourtant, les prestations seront toujours basées sur les gains hebdomadaires. Donc, la personne travaillant à temps partiel au même salaire horaire et ayant travaillé davantage de semaines recevra des prestations moindres qu'une personne avec le même nombre d'heures travaillées, mais à temps plein.

<b>La discrimination à l'égard des personnes travaillant à temps partiel</b> <b>Un exemple dans une région avec un taux de chômage de 5,7 %</b> <b>Exigence pour être admissible à des prestations : 700 heures</b>	
<b>CHANTAL</b> , vendeuse dans un petit magasin <u>Heures travaillées :</u> 5 jours/semaine x 4 heures = 20 heures 50 semaines x 20 h. = 1 000 heures Salaire : 15 \$/l'heure Rémunération hebdomadaire moyenne : 300 \$	<b>HENRI</b> opérateur de machine de textile <u>Heures travaillées :</u> 5 jours/semaine x 8 heures = 40 heures 25 semaines x 40 h. = 1 000 heures Salaire : 15 \$/l'heure Rémunération hebdomadaire moyenne : 600 \$
<u>Montant des prestations de chômage :</u> 165\$ x 18 semaines = <b>2 970 \$</b>	<u>Montant des prestations de chômage :</u> 330\$ x 18 semaines = <b>5 940 \$</b>
<u>Prestations en 1993 (57 % de la RHM) :</u> 171 \$ x 34 semaines = <b>5 814 \$</b>	<u>Prestations en 1993 (57 % de la RHM) :</u> 342 \$ x 22 semaines = <b>7 524 \$</b>
<p>En 1993 et avant 1990, le fait que Chantal ait travaillé plus de semaines qu'Henri aurait valu un nombre plus important de semaines de prestations. Néanmoins, malgré le fait que les deux ont gagné 15 000 \$ au total au cours de l'année précédente, Henri a droit à un plus gros montant de prestations de l'AE.</p> <p><b>Autant Henri que Chantal ont perdu beaucoup avec les réformes de 1990, 1993, 1994 et 1996, mais Chantal a perdu 63% de ses prestations et Henri 40%, alors que les prestations de Chantal étaient déjà moins élevées.</b></p>	

Cette discrimination se produit quel que soit le nombre d'heures exigés, même quand il est aussi faible que 120 heures par semaine, comme c'est le cas temporairement pendant la période de sortie de la pandémie de COVID. Ainsi, il prendra à Chantal 6 semaines pour atteindre 120 heures, comparativement à 3 semaines pour Henri, mais les prestations de Chantal seraient toujours moitié moins élevées que celles d'Henri.

Pour cette raison, nous proposons des critères d'admissibilité hybrides – voir le tableau résumé annexé. Cette nouvelle règle permettrait à une travailleuse ou un travailleur de se qualifier soit avec un certain nombre d'heures, soit avec un certain nombre de semaines. Une semaine serait comptée si elle comporte au moins 14 heures ou des gains égaux à 20% du Maximum de la

<sup>4</sup> Commission de l'assurance-emploi du Canada, 2019, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2017-2018*, p. 50. Il s'agit de ratios normalisés, ou rajustés, par la Commission de façon à ce que le ratio pour l'ensemble du Canada et l'ensemble de la population soit égal à 1,0. Donc, le ratio pour les deux sexes ensemble est de 1,0.

rémunération assurable (MRA), soit 217 \$ par semaine en 2021. Le critère d'heures serait toujours plus avantageux pour des personnes travaillant de longues heures pendant un nombre limité de semaines, notamment les travailleurs et travailleuses saisonniers. En contrepartie, le critère de semaines permettrait un accès plus équitable aux personnes travaillant à temps partiel ou dans des emplois précaires avec des heures variables. Puisque les prestations seraient toujours établies en fonction des gains hebdomadaires, cette règle ne serait pas indûment généreuse.

Le critère de semaines était utilisé avant 1996, à la différence qu'une semaine devait compter au moins 15 heures par semaine ; ni les employeurs ni les personnes salariées n'étaient tenus de cotiser pour un horaire de moins de 15 heures. Selon la règle que nous proposons, toute heure serait cotisée afin d'assurer que les employeurs ne créent pas des horaires très courts afin d'éviter les cotisations et afin d'assurer que toutes les heures soient comptabilisées pour les personnes travaillant à plus d'un emploi ou à des horaires variables. Comme c'est le cas actuellement, une personne qui a gagné moins de 2 000\$ dans une année se ferait rembourser ses cotisations.

En 2019, les femmes comptaient pour 64 % des personnes travaillant à temps partiel. Chez les 25 à 54 ans, le cœur de la population active, les trois quarts des personnes à temps partiel étaient des femmes.<sup>5</sup> En 2017, le taux d'admissibilité aux prestations régulières de l'assurance-emploi était de 94,5 % pour les personnes ayant travaillé à temps plein dans un emploi permanent, de 86,7 % pour les travailleurs saisonniers temporaires, de 69,3 % pour les personnes ayant travaillé à temps partiel dans un emploi permanent et de 66,8 % pour celles dont l'emploi était temporaire, mais non-saisonnier<sup>6</sup>.

**RECOMMANDATION 2 : Que l'on crée un critère d'admissibilité hybride avec deux possibilités pour se qualifier : les heures travaillées ou les semaines travaillées. Qu'une semaine soit compter si elle comporte ou bien 14 heures de travail ou bien des gains de 20% du Maximum de la rémunération assurable. Que toute heure de travail soit cotisée et comptabilisée pour fins d'admissibilité.**

### **3. CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ AUX PRESTATIONS ET DURÉE DES PRESTATIONS**

Actuellement, en vertu de la Norme variable d'admissibilité, le nombre d'heures de travail requis pour accéder aux prestations diminue de 700 à 420 à mesure que le taux de chômage dans une région augmente. Nous ne remettons pas en cause les besoins des travailleuses et travailleurs dans les régions où le chômage est endémique. Néanmoins, même dans les grandes villes et les autres régions où le taux de chômage global est faible, les personnes travaillant dans les secteurs où l'emploi est précaire et dominé par le temps partiel ont aussi besoin de protection. Nos recommandations pour accroître l'admissibilité et le rendre plus équitable sont résumées dans le tableau en annexe.

<sup>5</sup> Statistique Canada, Tableau 14-10-0327-01, Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, données annuelles.

<sup>6</sup> *Rapport de contrôle et d'évaluation 2017-2018*, p. 81. La Commission définit le taux d'admissibilité comme étant le nombre de personnes qui avaient accumulé suffisamment d'heures pour se qualifier pour des prestations de chômage en pourcentage de celles qui avaient cotisé à l'assurance-emploi et qui avaient un motif valable pour avoir quitté leur emploi. C'est donc l'insuffisance du nombre d'heures qui rend la personne non admissible.

**RECOMMANDATION 3 :** Que, dans toutes les régions, le critère minimum pour les prestations soit ou bien 420 heures ou bien 12 semaines de travail et que toute personne admissible ait droit à au moins 35 semaines de prestations régulières. Pour chaque point de pourcentage de chômage au-delà de 6 %, qu'il y ait deux semaines de prestations de plus. Qu'il y ait une semaine supplémentaire de prestations pour chaque 70 heures ou deux semaines de travail additionnelles au-delà de 1 259 heures ou 35 semaines dans la période de référence. Que le nombre maximum de semaines de prestations régulières soit fixé à 51.

Que l'on abolisse les catégories et que le critère d'admissibilité pour les prestations spéciales soit aussi de 420 heures ou de 12 semaines

#### **4) AUTRES PROPOSITIONS**

**RECOMMANDATION 4 :** Que l'on augmente le nombre de semaines de prestations de maladie à trente-cinq.

**RECOMMANDATION 5 :** Que l'on supprime les exclusions totales en cas de départ volontaire ou de congédiement pour inconduite. Que la pénalité maximum dans ces deux cas, ainsi que dans les cas d'un refus d'emploi jugé convenable ou de ne pas avoir profité d'une occasion d'emploi convenable, soit limitée à six semaines. Que les pénalités ne soient jamais reportées à une période de prestations subséquente.

**RECOMMANDATION 6 :** 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.

**RECOMMANDATION 7 :** Que l'on rétablisse le taux de remplacement de la rémunération hebdomadaire moyenne assurable à au moins 60 %, taux en vigueur jusqu'en 1990.

**RECOMMANDATION 8 :** En cas de conflit collectif, que l'on considère que le conflit a pris fin dès la signature de la convention collective, au lieu de la règle actuelle qui exige que 85 % des effectifs normaux aient été rappelés au travail.

Que l'admissibilité aux prestations spéciales soit maintenue pendant un conflit collectif.

Que la période de référence et la période de prestations des personnes qui ne sont pas rappelées au travail soient prolongées pour une période égale à la durée du conflit afin de les rendre admissibles aux prestations d'assurance-emploi une fois la grève ou le lockout terminé.



## **Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)**

Fondé en 1982, le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) est un organisme de défense collective des droits ayant une portée nationale au Québec. Il est constitué de groupes et de personnes qui œuvrent dans le domaine de l'accès et du maintien des femmes au travail. Ses membres proviennent principalement des milieux communautaires d'intégration au marché du travail, de comités de condition féminine, d'organisations syndicales et féministes régionales et nationales. On y retrouve également des représentantes de milieux institutionnels et du développement économique ainsi que de la défense des droits de la personne.

La philosophie d'intervention du CIAFT repose sur le principe que l'autonomie financière des femmes est largement tributaire de leur accès au travail, à condition que ce travail soit rémunéré à sa juste valeur et que leurs droits soient pleinement respectés. Dans cette perspective, la mission du CIAFT est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures favorisant la réponse aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail, en développant une analyse critique des politiques sociales et économiques et en proposant des alternatives.

## **Autre groupes de femmes du Québec qui appuient le mémoire**

Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS)

Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDÉACF)

Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec

Fédération des femmes du Québec (FFQ)

Fédération des maisons d'hébergement pour femmes

Fédération du Québec pour le planning des naissances

L'Alliance des maisons d'hébergement de 2e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale

L'R des centres de femmes du Québec

Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale

Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel

Relais-femmes

Réseau d'action des femmes handicapées du Canada

Réseau d'action des femmes immigrantes et racisées du Québec AFIQ

Réseau des Tables régionales de groupes de femmes du Québec

Réseau des lesbiennes du Québec

RLQ pour la visibilité sociale et politique des femmes de la diversité sexuelle