

**Présentation au**  
**Comité permanent de la condition féminine**  
**de la Chambre des Communes**

**sur**

**Les répercussions du Régime d'assurance-emploi**  
**actuel sur les femmes au Canada**

**par le**  
**Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)**  
**et la Fédération des femmes du Québec (FFQ)**

**Le 2 avril 2009**



## **Présentation du CIAFT et de la FFQ**

Nous aimerions remercier le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes pour cette opportunité de nous exprimer sur les répercussions du Régime d'assurance-emploi (RAE) actuel sur les femmes du Canada. C'est une question qui préoccupe la FFQ et le CIAFT depuis longtemps.

**La Fédération des femmes du Québec** travaille solidairement, et dans une perspective féministe, à l'accès des femmes à l'égalité, à l'équité, à la dignité et à la justice sociale dans tous les domaines. Ses objectifs généraux consistent à promouvoir et à défendre les intérêts et les droits des femmes, en assumant un rôle critique, de concertation et de pression. Avec ses membres, et en concertation avec d'autres organismes sociaux, la FFQ participe à des actions collectives qui s'inscrivent dans une perspective de changements sociaux. Elle intervient en outre régulièrement dans les médias et auprès du grand public, ainsi qu'auprès des décideurs.

**Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail** est une organisation nationale fondée en 1982 et constituée d'une soixantaine de groupes et de femmes qui œuvrent dans le domaine de l'accès et du maintien des femmes au travail. La philosophie d'intervention du CIAFT repose sur le principe selon lequel l'autonomie économique des femmes est largement tributaire de leur accès au travail, à condition que ce travail soit rémunéré à sa juste valeur. À cette fin, la mission du CIAFT est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures répondant aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail.

## INTRODUCTION

Après un bref historique du traitement différent des femmes comparativement aux hommes dans le régime d'assurance-chômage et son successeur l'assurance-emploi, nous examinerons certaines mesures spécifiques, notamment :

- les critères d'admissibilité fixés en termes du nombre d'heures, ce qui est discriminatoire à l'égard des femmes qui travaillent plus souvent à temps partiel que les hommes et moins d'heures en moyenne même lorsqu'elles travaillent à temps plein;
- la façon de déterminer le revenu hebdomadaire moyen sur lequel les prestations sont basées, méthode qui désavantage les personnes qui ont des emplois intermittents ou sur appel;
- la règle dite DEREMPA qui exige des heures de travail supplémentaires aux personnes qui «deviennent ou redeviennent membres de la population active », groupe composé majoritairement de femmes;
- les prestations de maternité et parentales;
- les prestations de compassion.
- les suppléments de revenu pour les familles à faible revenu

Avant d'entrer dans la matière, nous aimerions souligner **comment il est difficile de trouver des statistiques différenciées selon le sexe sur ce régime**. En fait, il y a eu un grand nombre d'évaluations de l'impact de la réforme de 1996 sur différents groupes y inclus sur les femmes et les personnes travaillant à temps partiel. Toutefois, la plupart des données publiées récemment par Ressources humaines et Développement des compétences Canada ainsi que par Statistique Canada au sujet du RAE ne différencient pas selon les sexes et ne permettent pas des croisements entre diverses variables, ce qui permettrait des évaluations indépendantes de la part des chercheuses et chercheurs.

À titre d'exemple, dans tous les *Rapports de contrôle et d'évaluation*, on publie un tableau comme celui de la page suivante (tiré du Rapport de 2007) afin de démontrer que la plupart des chômeurs ayant cotisé dans les 12 derniers mois sont admissibles au régime. Outre le fait que cette affirmation est contestable et a fait l'objet d'un débat public important, il est significatif que je n'aie jamais vu une version de ce tableau qui distingue les femmes des hommes.

On doit aussi constater que le dernier *Rapport de contrôle et d'évaluation (2007)* n'est pas disponible en format pdf mais doit être téléchargé laborieusement chapitre par chapitre et en forme mht. Cela veut dire que si le gouvernement choisit de ne plus afficher le rapport sur son site, il devient inaccessible. Effectivement, pour les rapports antérieurs à 2007, il faut les commander par voie postale au lieu de pouvoir les télécharger directement.

On note également que Condition féminine Canada a jugé bon de ne plus rendre disponible l'excellent rapport de Monica Townson et Kevin Hayes sur «Les femmes et le programme d'assurance-emploi».

<b>Tableau 1 - Statistiques relatives à l'admissibilité au régime d'assurance-emploi tirées de l' ECAE, 2006</b>	
<b>Échantillon</b>	<b>Nombre</b>
C (Tous les chômeurs)	1 039 400
CC (Travailleurs salariés dans les 12 derniers mois)	706 800
CE (Chômeurs ayant eu une cessation d'emploi récente conforme aux critères du régime)	546 400
A (Chômeurs admissibles aux prestations d'assurance-emploi)	452 000
T (Ont touché des prestations régulières au cours de la semaine de référence)	311 200
P (Nombre total de prestataires réguliers durant la semaine de référence (chômeurs, inactifs ou employés))	479 100

Quand on cache l'information, il y certainement anguille sous roche.

## **LES FEMMES ET L'ASSURANCE-CHÔMAGE – BREF HISTORIQUE**

Lors de l'adoption de la première loi d'assurance-chômage, **les femmes mariées étaient explicitement exclues** à moins de pouvoir démontrer leur attachement permanent au marché du travail. Cette restriction a été supprimée en 1957.

Jusqu'en 1975, **les chômeurs ou chômeuses ayant des personnes à charge recevaient des prestations plus élevées que les autres**. Sauf exception, on considérait que les hommes mariés avaient des personnes à charge et les femmes mariées non.

Lorsqu'on a instauré des **prestations de maternité** en 1971, on craignait que les femmes ne travaillent que quelques semaines afin de s'y qualifier. On a donc exigé 20 semaines de travail au lieu de 8 comme c'était le cas pour les prestations de chômage. Même aujourd'hui, il faut plus d'heures de travail pour se qualifier pour les prestations de maternité ou parentales que pour des prestations régulières dans la plupart des régions même si le nombre d'heures a été réduit de 700 à 600 en 2001. De plus, une femme devait démontrer qu'elle avait été en emploi dans les 10 semaines entourant la date probable de conception, semaines qu'on appelait « les 10 semaines magiques ». Cette dernière règle a été abolie en 1984.

En 1979 on a introduit la règle dite DEREMPA, c'est-à-dire des **exigences plus sévères pour les personnes nouvellement entrées sur le marché du travail et les personnes qui y retournaient après une absence de plus d'un an**. Or les nouveaux entrants sont principalement des jeunes des deux sexes, mais les rentrants sont surtout des femmes de plus de 25 ans qui reviennent à l'emploi après que leurs enfants commencent l'école. Après une telle absence, elles ont souvent des difficultés à trouver des emplois stables et elles sont alors doublement discriminées lorsqu'elles tombent en chômage. La règle a été légèrement assouplie en 2001 pour les personnes qui ont bénéficié de prestations de maternité ou parentales au cours des 5 dernières

années, mais les femmes qui n'étaient pas admissibles aux prestations de maternité au départ y sont toujours assujetties.

Avant 1984, **les femmes enceintes n'étaient pas admissibles à des prestations de chômage régulières dans les huit semaines précédant la date prévue de leur accouchement** sous prétexte qu'elles étaient admissibles à des prestations de maternité. Cette règle raccourcissait la période de prestations après l'accouchement, puisque la durée maximale des prestations de maternité n'était que de 15 semaines. De plus, à cause de la structure des prestations, après l'accouchement quand une femme était prête à retourner au travail, elle n'était plus admissible aux prestations régulières même si elle n'avait pas épuisé sa banque auparavant. Cette règle a été abolie après l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* : l'article 15 prévoit que « tous ont droit à la même protection et même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination. » Auparavant, les personnes étaient seulement « égales devant la loi ». Selon le gouvernement, on ne discriminait pas contre les femmes parce que les hommes étaient aussi inadmissibles aux prestations régulières huit semaines avant la date prévue de leur accouchement.

En 1980, les femmes travaillant dans l'entreprise appartenant à leur mari (« **femmes collaboratrices** ») ont gagné le droit de se faire reconnaître comme salariées pour fins fiscales dans la mesure où elles effectuent des tâches qui pourraient être faites par un employé non lié au propriétaire. En 1988, après une contestation judiciaire, elles ont obtenu le droit de recevoir l'assurance-chômage... en principe. En pratique, on continue d'appliquer, presque toujours, une clause qui exclut les personnes liées au propriétaire, sous prétexte que, comme un travailleur autonome, ces personnes peuvent décider délibérément de se mettre en chômage ou de continuer à travailler tout en recevant des prestations. Par contre, on accepte leurs cotisations.

Pendant longtemps, les **femmes pêcheuses** se voyaient presque toujours refuser des prestations d'assurance-chômage à moins de s'appeler Jackie, Terry ou Claude.

Finalement, en 1997, **les nouvelles conditions d'admissibilité basées sur les heures de travail plutôt que les semaines discriminent les personnes qui travaillent à temps partiel**, c'est-à-dire surtout les jeunes et les femmes plus âgées, mères de famille. Nous reviendrons à cette dimension dans la prochaine section.

**Certains éléments de l'assurance-chômage et de l'assurance-emploi ont, quand même, été favorables aux femmes et plus largement aux familles.** Notons, en particulier :

- l'introduction de 15 semaines de prestations de maternité en 1971;
- l'introduction des prestations d'adoption en 1984;
- l'introduction de 10 semaines de prestations parentales en 1990;
- la prolongation de la durée des prestations parentales de 10 à 35 semaines en 2001;
- l'augmentation au cours des années du nombre de semaines totales dont une personne peut bénéficier des prestations spéciales (maternité, parentales, maladie), maintenant à 65 semaines.

- l'introduction en 2004 des prestations de compassion

## **LA RÉFORME DE 1997 : CALCULER L'ADMISSIBILITÉ EN TERMES D'HEURES**

Le projet de loi C-12 de 1996 a converti le régime d'assurance-chômage en régime d'assurance-emploi et a profondément modifié son contenu. Désormais l'admissibilité se calcule en termes d'heures travaillées au lieu de semaines. Les exigences pour recevoir les prestations ont été augmentées de façon substantielle et la durée maximale des prestations a été réduite. Le gouvernement prétendait que cette réforme serait plus juste parce que désormais toutes les heures allaient être comptées et que les employeurs n'auraient plus d'incitation à limiter les heures à 14 afin d'éviter à payer les cotisations.

À l'époque la FFQ, le CIAFT et l'R des centres de femmes du Québec ont déposé un mémoire dans lequel ils dénoncent cette réforme<sup>1</sup>. Nous considérons toujours que tout système basé sur les heures est discriminatoire à l'égard des personnes travaillant à temps partiel, dont 68 % étaient des femmes en 2007. Chez le groupe d'âge 25 à 44 ans, groupe le plus susceptible d'avoir de jeunes enfants, les femmes comptaient pour 78 % des personnes travaillant à temps partiel.<sup>2</sup> Même les femmes qui travaillent à temps plein font moins d'heures en moyenne que les hommes : en 2007, les hommes faisaient 40,4 heures en moyenne et les femmes 33,6.

Lors de la réforme, les exigences en termes de semaines ont été converties en heures en raison de 35 heures par semaine. L'exemple suivant démontre que même si un nombre moindre d'heures avait été utilisé, par exemple les 15 heures qui constituaient le minimum avant la réforme, la loi serait discriminatoire à l'égard des personnes faisant moins d'heures parce que pour chaque heure travaillée et chaque dollar de cotisations, elles reçoivent moins de bénéfices.

Dans cet exemple, les deux personnes travaillent le même nombre d'heures, mais pour se qualifier la femme qui fait 15 heures par semaine doit travailler 42 semaines, presque trois fois plus longtemps que les 16 semaines exigées pour l'homme qui fait 40 heures par semaine. Quand elle réussit finalement à obtenir le droit aux prestations, celles-ci sont basées sur son salaire hebdomadaire de 225 \$. Les prestations de l'homme sont basées sur son salaire de 600 \$ par semaine, corrigé par un dénominateur qui est de 20 dans une région ayant un taux de chômage entre 7,1 % et 8 %. Donc, pour le même nombre d'heures de travail, et un effort beaucoup plus soutenu, la travailleuse à temps partiel reçoit un bénéfice égal à moins de la moitié celui du travailleur à temps plein et pendant la même durée de 17 semaines. Pour chaque heure cotisée, elle reçoit un bénéfice de 3,34 \$ alors que l'homme reçoit plus du double à 7,12 \$.

---

<sup>1</sup> «Pour une véritable assurance-emploi favorable aux femmes» mars 1996. <http://www.ffq.qc.ca/pub/memoires.html>

<sup>2</sup> Calculé à partir des données de l'Enquête sur la population active.

**Tableau 2 : La règle des heures de travail pour se qualifier pour les prestations de l'assurance-emploi est injuste pour les personnes travaillant moins d'heures par semaine**

**Exemple : région où le taux de chômage est de 7,5 % (Montréal mars 2007)  
Exigence pour se qualifier : 630 heures**

	Femme travaillant 15 h par semaine	Homme travaillant 40 h par semaine
Nombre minimal de semaines exigées	42	16
Nombre total d'heures travaillées	630	640
Salaire horaire	15 \$	15 \$
Salaire hebdomadaire	225 \$	600 \$
Montant total gagné – dernières 26 semaines	225 \$ x 26 = 5 850 \$	600 \$ x 16 = 9 600 \$
Dénominateur	26	20
Rémunération moyenne pour prestations	5 850 \$/26 = 225 \$	9 600 \$/20 = 480 \$
Prestation	55 % x 225 \$ = <b>124 \$</b>	55 % x 480 \$ = <b>264 \$</b>
Durée des prestations	<b>17 semaines</b>	<b>17 semaines</b>
Prestations totales reçues	<b>2 104 \$</b>	<b>4 488 \$</b>
Ratio prestations reçues/heure cotisée	2 104 \$/630 = <b>3,34 \$</b>	4 488 \$/640 = <b>7,12 \$</b>

Quel que soit l'exemple choisi – différents taux de chômage et différents nombres d'heures pour se qualifier – différents nombres d'heures effectivement travaillées – le résultat sera toujours le même : LA PERSONNE QUI TRAVAILLE MOINS D'HEURES PAR SEMAINE REÇOIT PROPORTIONNELLEMENT MOINS DE BÉNÉFICES. ELLE SUBVENTIONNE LES PERSONNES QUI TRAVAILLENT LE MÊME NOMBRE D'HEURES, MAIS SUR UNE PÉRIODE PLUS COURTE.

En d'autres mots, les femmes subventionnent les hommes. Ce transfert n'est pas du même ordre que celui, inhérent au régime d'assurance-emploi, où les personnes habitant des régions à chômage faible subventionnent les personnes vivant dans les régions-ressources où le chômage est élevé et récurrent ou celui où les personnes occupant des emplois dans des secteurs de l'économie qui fonctionnent à longueur d'année subventionnent celles qui travaillent dans les industries saisonnières. Le but d'un système d'assurance-chômage est d'«assurer un remplacement temporaire du revenu des travailleurs assurés lorsqu'ils sont en chômage et pour aider ces derniers à trouver un emploi stable.» Il vise également «la prévention de la pauvreté, la redistribution du revenu, la stabilisation de l'économie et la facilitation de l'adaptation au marché du travail».<sup>3</sup> Les transferts entre régions ou secteurs économiques en fonction de leur incidence

<sup>3</sup> Gouvernement du Canada, De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : Un document d'information». Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994, p. 15.

de chômage ont pour objectif de faire supporter par l'ensemble des travailleurs et employeurs le coût d'un système industriel qui répartit le fardeau du chômage inégalement. Le transfert des femmes vers des hommes en fonction du nombre d'heures par semaine de travail a pour effet d'accroître la pauvreté et les inégalités du revenu et cela sur une base discriminatoire selon le sexe.

Notons que dans l'ancien système basé sur les semaines de travail, le nombre de semaines exigé était le même indépendamment du nombre d'heures travaillées avec, toutefois, un minimum de 15 heures par semaine ou un salaire égal à 20 % du maximum des gains assurables. Le nombre de semaines de bénéfiques était aussi fonction du nombre de semaines travaillées. En conséquence, la prestation était proportionnelle au salaire gagné et donc aux cotisations versées pendant la période de travail nécessaire pour se qualifier. Il y avait donc une proportionnalité juste entre l'effort de travail fourni, les cotisations payées et les bénéfiques éventuellement reçus.

**RECOMMANDATION : Retourner à un système de semaines pour déterminer l'admissibilité en comptant toutes les semaines de 7 heures ou plus.**

Le gouvernement a prétendu que le système d'heures serait plus juste à l'égard des personnes qui travaillent moins de 15 heures par semaine et particulièrement celles qui occupent plus d'un emploi dont l'un ou l'autre comporte peu d'heures. La FFQ et le CIAFT sont d'avis que la prise en compte de toutes les semaines comportant au moins 7 heures de travail pourrait répondre réellement à cet objectif sans l'élément discriminatoire.

À titre d'exemple, prenons une région où l'exigence serait de 18 semaines, comme c'est le cas actuellement pour une personne qui travaille 35 heures par semaine et qui habite une région où le taux de chômage se situe entre 7,1 et 8 %. Le tableau 3 ci-dessous illustre le calcul des prestations pour une femme qui travaille 7 heures par semaine et un homme qui travaille 40 heures par semaine. En vertu des règles actuelles, la femme ne pourrait jamais se qualifier puisqu'à 7 heures par semaine, il faut 90 semaines – plus d'une année – pour atteindre les 630 heures exigées dans cette région.<sup>4</sup> En fait, comme elle n'atteindra même pas les 490 heures exigées en vertu de la règle DEREMPA, l'exigence pour avoir droit à des prestations serait de 910 heures. De plus, elle ne serait pas admissible au remboursement des prestations prévues pour les personnes qui gagnent moins de 2 000 \$ par année.

Avec la règle proposée, l'homme devrait faire deux semaines de plus que dans l'exemple illustré au tableau 2 mais la même durée que la femme. Même si l'on garde le système de dénominateur (20 dans le système actuel pour une région ayant ce taux de chômage) – règle discutée dans la prochaine section et avec laquelle nous ne sommes pas d'accord — les deux personnes subiraient la même pénalité. Ainsi, la femme aurait droit à 17 semaines de prestations 52 \$ par semaine, et l'homme 17 semaines à 297 \$ par semaine. Le total des prestations reçues serait proportionnel au nombre d'heures travaillées, ainsi qu'au nombre de semaines travaillées. L'homme recevrait davantage parce qu'il a travaillé plus d'heures et a donc gagné un salaire hebdomadaire plus

---

<sup>4</sup> En fait, pour atteindre les 630 heures exigées actuellement, il faudrait travailler au moins 13 heures par semaine pendant 52 semaines. Dans une région où l'exigence est de 700 heures, il faudrait travailler 14 heures par semaine. Pour répondre à l'exigence de 910 heures de la règle DEREMPA, il faut travailler 17,5 heures par semaine pendant 52 semaines, donc davantage que la règle de 15 heures en vigueur avant 1997.

élevé, mais il n’y aurait pas un transfert discriminatoire des personnes travaillant à temps partiel vers celles travaillant à temps plein, ni des femmes envers les hommes. Chaque personne recevrait, selon cet exemple, 7,01 \$ en prestations par heure cotisée indépendamment du nombre d’heures travaillées par semaine.

**Tableau 3 : Calcul des prestations pour deux personnes ayant travaillé 18 semaines dans une région où le taux de chômage est de 7,5 % si le critère d’admissibilité était de 18 semaines avec un minimum de 7 heures par semaine**

	Femme travaillant 7 h par semaine	Homme travaillant 40 h par semaine
Nombre de semaines travaillées	18	18
Nombre d’heures travaillées	18 x 7 = 126	18 x 40 = 720
Salaire horaire	15 \$	15 \$
Salaire hebdomadaire	105 \$	600 \$
Montant total gagné – dernières 26 semaines	105 x 18 = 1 890 \$	600 \$ x 18 = 10 800 \$
Dénominateur	20	20
Rémunération moyenne pour prestations	1890 \$/20 = 94,50 \$	10 800 \$/20 = 540 \$
Prestation	55% x 94,50 \$ = <b>52 \$</b>	55 % x 540 \$ = <b>297 \$</b>
Durée des prestations	<b>17 semaines</b>	<b>17 semaines</b>
Prestations totales reçues	<b>884 \$</b>	<b>5 049 \$</b>
Ratio prestations reçues/heure cotisée	884 \$/126 = <b>7,01 \$</b>	5 049 \$/720 = <b>7,01 \$</b>

Notons qu’une règle d’admissibilité basée sur des semaines comptant un minimum de 7 heures par semaine serait aussi beaucoup plus équitable à l’égard des personnes qui occupent plus d’un emploi avec un faible nombre d’heures, ce qui était un autre des objectifs déclarés de la réforme.

### **LE SYSTÈME DE DÉNOMINATEUR DÉSAVANTAGE LES PERSONNES QUI ONT DES EMPLOIS INTERMITTENTS OU SUR APPEL**

Un autre élément de la réforme de 1996 était d’établir le système de dénominateur. Désormais, la rémunération hebdomadaire moyenne est basée sur le total des salaires gagnés au cours des 26 dernières semaines divisées par le minimum du nombre de semaines effectivement travaillées ou un dénominateur qui est fonction du taux régional du chômage et généralement égal à deux semaines de plus que le nombre de semaines nécessaires pour se qualifier en travaillant 35 heures par semaine. Par exemple, dans notre exemple plus haut, dans une région où le taux de chômage se situe entre 7,1 et 8 %, il faut 630 heures ou 18 semaines à 35 heures par semaine pour se qualifier. Le dénominateur est de 20 semaines et la prestation est calculée comme nous l’avons illustré dans la colonne de droite du tableau 2 ci-haut.

Cette règle peut pénaliser les travailleurs saisonniers qui travaillent de très longues heures pendant un nombre limité de semaines, mais ceux-ci sont souvent en mesure de prolonger leur période de travail de façon à atteindre le nombre de semaines indiqué par le dénominateur, d'autant plus que le dénominateur peut être aussi faible que 14 dans les régions où le taux de chômage dépasse 13 %.

Par contre, sont doublement pénalisées les femmes qui travaillent dans de grandes villes où le chômage est relativement faible, mais où les emplois dans certains secteurs sont intermittents, sur appel ou saisonniers – nous pensons à la restauration, l'hébergement et le commerce de détail en particulier. D'une part, ces femmes ne bénéficient pas d'un dénominateur faible parce que le taux de chômage général dans leur localité est faible même si ce n'est pas le cas dans le genre d'emploi qu'elles occupent. D'autre part, dans la période de 26 semaines qui sert pour calculer leur rémunération hebdomadaire moyenne, elles risquent d'avoir plusieurs semaines sans revenu ou à faible revenu même si elles ont une présence constante sur le marché du travail depuis des années.

**RECOMMANDATION : Retourner à un système où les prestations sont basées sur la rémunération hebdomadaire moyenne gagnée pendant les semaines effectivement travaillées au cours de la dernière année avec un minimum de 14 semaines dans toutes les régions.**

## **LA RÈGLE DITE DEREMPA PÉNALISE SURTOUT LES JEUNES ET LES FEMMES ADULTES**

Selon cette règle, les personnes qui ne justifient pas d'un minimum de 490 heures (14 semaines à 35 heures par semaine) dans l'année précédente la période de référence doivent avoir accompli 910 heures de travail (26 semaines à 35 heures par semaine) au cours de la période de référence au lieu des 420 à 700 heures exigées selon le taux de chômage régional.

Cette règle a été adoptée en 1979. Elle répondait à un préjudice maintes fois exprimées dans les recherches économiques des années 1970 à savoir que les femmes avec enfants travaillaient souvent seulement assez de semaines pour se qualifier pour l'assurance-chômage et abusaient du système.

En 1996, cette règle a été rendue encore plus restrictive. Auparavant, une personne assujettie devait avoir travaillé 14 semaines, à un minimum de 15 heures par semaine ( 210 heures au total) dans l'année précédant la période de référence afin d'échapper à la règle DEREMPA. Même si elle était visée par cette règle, il ne fallait que 20 semaines (300 heures au minimum) pour se qualifier pour l'assurance-chômage. Depuis la réforme, il faut 910 heures.

En 2001, suite à un certain nombre de contestations judiciaires, la règle a été modifiée de façon à exempter les personnes qui avaient reçu des prestations de maternité ou parentales au cours des 5 années précédant la demande de prestations régulières. Cet amendement visait à assouplir la

règle surtout pour les femmes qui retournent au marché du travail plus d'un an après la naissance d'un enfant ou qui y retournent à temps partiel pendant un certain temps.

Certes, c'était une amélioration pour certaines femmes, mais la règle demeure toujours excessivement sévère à l'égard des femmes qui ont une absence prolongée du marché du travail en raison de la présence d'enfants ou qui travaillent pendant plusieurs années à temps partiel de façon à ne jamais rencontrer le minimum de 490 heures dans une année. On dirait qu'on retourne à la période d'avant 1957 où les femmes mariées – maintenant les femmes ayant des enfants — devaient démontrer leur attachement permanent au marché du travail afin de se qualifier pour des prestations d'assurance-chômage.

La règle DEREMPA est également discriminatoire à l'égard des jeunes, les nouveaux entrants au marché du travail, et à toute personne qui travaille dans un secteur de l'économie où les emplois sont intermittents, à temps partiel ou instables.

**RECOMMANDATION : Abolir la règle DEREMPA.**

## **LES PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET PARENTALES**

Comme nous l'avons expliqué dans l'historique, l'inclusion de prestations de maternité et parentales dans le régime d'assurance-emploi au cours des années est une des dimensions les plus intéressantes pour les femmes. Sans entrer dans la discussion sur les compétences fédérales et provinciales, nous concourons avec l'opinion de la Cour Suprême dans le cadre du renvoi relatif à la *Loi sur l'assurance-emploi*<sup>5</sup>

La décision d'offrir aux femmes la possibilité de bénéficier d'un revenu de remplacement lorsqu'elles s'absentent en raison de leur grossesse relève d'une décision de politique sociale qui n'est pas incompatible avec la notion de risque en matière d'assurance. De plus, ce serait nier la fonction sociale d'un régime public d'assurance-chômage que de le limiter constitutionnellement aux cas où les cotisants recherchent activement un emploi ou sont disponibles à cette fin. Le caractère social de l'assurance-chômage dicte que le Parlement puisse adapter le régime aux nouvelles réalités du travail. L'interruption d'emploi due à la maternité ne peut plus être considérée comme une responsabilité individuelle. Le lien des femmes avec le marché de l'emploi est établi et leur intégration sous le vocable de chômeuses est une extension aussi naturelle que celle touchant d'autres catégories d'assurés qui perdent leur revenu d'emploi.

---

<sup>5</sup> Dossier 30187, en date du 20 octobre 2005, entre Procureur général du Canada Appelant et Procureur général du Québec intimé. Afin de pouvoir lancer son propre régime d'assurance parentale, le Québec a demandé à la Cour d'appel du Québec de se prononcer sur la compétence fédérale en la matière. La Cour d'appel du Québec a jugé que les prestations de maternité et parentales (articles 22 et 23 de la Loi de l'assurance-emploi) étaient du ressort provincial. La Cour suprême a inversé cette décision en indiquant qu'un amendement à la Constitution a donné une compétence exclusive au fédéral en matière d'assurance-emploi et qu'il est légitime dans ce contexte d'élargir le régime aux prestations de maternité et parentales. Ce jugement n'a pas empêché la province de négocier un rabais du taux de cotisation à l'assurance-emploi pour les employeurs du Québec, conformément à l'article 62, afin de permettre au Québec d'instaurer une cotisation et de mettre en place son propre régime d'assurance parentale.

Depuis 2006, le Québec a instauré un régime d'assurance parentale qui est à presque tous les égards supérieur à celui fourni par l'assurance-emploi aux nouveaux parents dans le restant du Canada. La FFQ et le CIAFT appuient les revendications du mouvement des femmes dans les autres provinces pour une amélioration significative des prestations de maternité et parentales et l'instauration de prestations de paternité. **En particulier, pour ramener le régime fédéral au moins au niveau de celui du Québec il faudrait adopter les mesures suivantes :**

- **abolir la période de carence;**
- **accroître le taux de remplacement du revenu de 55 % à 70 % ou 75 %;**
- **couvrir les travailleuses et travailleurs autonomes;**
- **instaurer des prestations de paternité de 5 semaines;**
- **réduire les exigences d'admissibilité à quelque chose qui se comparent à des gains de 2 000 \$ dans l'année de référence (235 heures au salaire minimum actuellement en vigueur au Québec, par exemple);**
- **augmenter le maximum des gains admissibles à 62 000 \$;**
- **offrir plus d'une option permettant de choisir entre une période de prestations plus longue avec un taux de remplacement plus faible et une période plus courte avec un taux de remplacement plus élevé;**
- **dans le calcul des prestations ne pas pénaliser les femmes qui ont occupé plus d'un emploi et qui dans la période immédiatement précédant la demande ont été en chômage ou en retrait préventif par rapport à un seul de ces emplois;**
- **assouplir les règles d'admissibilité en cas de grossesses successives rapprochées.**

Nous soulignons que le Régime québécois d'assurance parentale, combiné à la politique des services de garde à 7 \$ par jour et des prestations familiales généreuses, a eu un effet marqué sur le taux de naissance et le taux de participation des femmes sur le marché du travail au Québec.

## **LES PRESTATIONS DE COMPASSION**

En 2004, le gouvernement du Canada a instauré des prestations de compassion d'un maximum de 6 semaines pour les personnes qui s'absentent du travail pour « prendre ou se charger des soins d'un membre de la famille gravement malade qui risque fortement de mourir dans les 26 prochaines semaines. »

En 2006-2007, seulement 5 676 personnes, dont 4 262 femmes, se sont prévaluées de cette mesure et les dépenses totales ont été d'un peu plus de 9 millions de dollars.<sup>6</sup> La FFQ et le CIAFT applaudissent cette initiative. Toutefois, nous trouvons que, relativement au besoin criant des

---

<sup>6</sup> Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Rapport de contrôle et d'évaluation, Assurance-emploi 2007, annexe 2.

femmes qui doivent s'absenter de leur emploi pour prendre soin d'un conjoint, d'un parent ou d'un enfant malade, la mesure actuelle est très insatisfaisante.

La *Loi sur les normes du travail* du Québec prévoit un congé de 12 semaines pour prendre soin d'un proche gravement malade sans la restriction que cette personne doit être au risque de mourir dans les 26 prochaines semaines. Dans le cas où il s'agit de l'enfant de la travailleuse ou travailleur, le congé peut durer jusqu'à 104 semaines.

Nous sommes également d'avis que, comme dans le cas des prestations parentales, la période de carence de deux semaines n'a pas sa raison d'être puisqu'on ne cherche pas à encourager les gens à retourner au travail immédiatement.

**RECOMMANDATION : Offrir 12 semaines de prestations de compassion sans période de carence, avec un taux de remplacement de revenu de 70 % afin de permettre aux travailleuses et travailleurs de s'absenter du travail temporairement afin de prendre soin d'un proche gravement malade, même si cette personne n'est pas à risque immédiat de mourir.**

## **LE SUPPLÉMENT FAMILIAL**

Au cours des années, le régime d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi a trouvé différentes façons d'accorder des prestations plus élevées aux chômeurs et chômeuses ayant des enfants à charge, particulièrement les ménages à faible revenu. Actuellement, on prévoit un supplément pour les familles dont le revenu est inférieur à 25 921 \$. Ce supplément permet d'élever le taux de remplacement du revenu jusqu'à 80 %.

Nous sommes sympathiques à l'objectif de cette mesure. Toutefois, nous notons que le seuil n'a pas été indexé depuis 1997 et que de moins en moins de familles y sont admissibles. De plus, on calcule le revenu familial de l'année fiscale antérieure à la période de prestations de chômage. Donc, on ne rejoint pas nécessairement les familles dont le revenu a beaucoup baissé en raison de la perte de l'emploi. Par exemple, une mère monoparentale qui gagnait 500 \$ par semaine en 2008 aurait eu un revenu familial de 26 000 \$. Si elle tombe en chômage en 2009, sa prestation sera de 275 \$ (55 % x 500 \$) et son revenu familial risque de tourner autour de 14 000 \$ en 2009 si elle reste en chômage le plus gros de l'année et en tenant compte des deux semaines de carence. De plus, la prestation fiscale pour enfants qu'elle recevra à partir de juillet 2009 sera aussi basée sur le revenu de 2008 et ne sera pas au maximum.

Nous croyons qu'il faudrait rétablir une mesure qui offre un supplément familial pour tous les bénéficiaires ayant un enfant à charge et recevant une prestation inférieure à 500 \$ par semaine, par exemple, quitte à tenir compte des gains du conjoint, le cas échéant.

## EN GUISE DE CONCLUSION

Depuis la réforme de 1996, le gouvernement a publié un grand nombre d'études de l'impact des nouvelles mesures sur différents groupes. Nous n'avons pas eu le temps de faire une revue systématique de ces études, mais nous constatons que la plupart indiquent que l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi des femmes et aux personnes travaillant à temps partiel a été réduite de façon substantielle par rapport à celle des hommes.

Par exemple, le *Rapport de contrôle et d'évaluation de 2006* résume un certain nombre de ces études dont une sur le « Potential EI Eligibility of Paid Workers in December 2004 » par Constantine Kapsalis et Pierre Tourigny. Cette étude tente de mesurer, à partir des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, quelle proportion de salariés aurait accumulé assez d'heures d'emploi pour être admissibles à l'assurance-emploi s'ils avaient perdu ou quitté leur emploi pour un motif valable.

L'étude indique qu'en 2004, 85,1 des femmes comparativement à 92,2 hommes auraient été admissibles. Encore plus parlant, seulement 54,3 % des personnes ayant travaillé à temps partiel au cours des 12 derniers mois auraient été admissibles comparativement à 95,7 % des personnes ayant travaillé à temps plein.

L'*Évaluation sommative de la partie I de l'AE : Résumé des connaissances acquises jusqu'ici dans l'évaluation*, juin 2006 (p. 4) indique également que les immigrants, particulièrement ceux et celles qui sont au Canada depuis moins de 10 ans sont admissibles à un taux de seulement 73,7 % comparativement à 84,7 % pour l'ensemble de la population.

En 1996, la FFQ et le CIAFT ont exprimé la crainte que le gouvernement cherche surtout à « réduire son déficit en puisant dans la caisse de l'assurance-chômage, caisse dans laquelle il ne verse plus un sou depuis 1990. »<sup>7</sup> Ils signalaient que déjà en 1995-1996, le surplus a atteint 5 milliards de dollars. Or l'on sait qu'en 2008, la caisse frisait les 60 milliards de dollars et que le gouvernement a alors décidé de récupérer le plus gros de cette caisse en laissant une réserve de seulement 2 milliards au nouvel Office de financement de l'assurance-emploi du Canada.

Cette réserve a été accumulée aux dépens des chômeuses et chômeurs dont plus de la moitié ne sont plus admissibles aux prestations et dont le montant et la durée des prestations ont diminué considérablement suite aux coupes répétées dans le programme. Si on fait abstraction des prestations de maternité et parentales<sup>8</sup>, les femmes ont dû supporter une part disproportionnée du fardeau des nouvelles restrictions.

Dans cette période de crise économique, où le taux de chômage a déjà commencé à augmenter et où des millions de travailleuses et travailleurs vont perdre leur emploi, la FFQ et le CIAFT réclament une amélioration significative du régime d'assurance-emploi afin d'assurer que les personnes en chômage pourraient compter sur cette source de revenus quand elles en auront besoin dans une situation dont elles ne sont nullement responsables.

---

<sup>7</sup> Voir mémoire cité dans la note 1.

<sup>8</sup> Les femmes sont les principales bénéficiaires de ce genre de prestations, mais ce sont également elles qui subissent une baisse du revenu afin de s'occuper d'enfants qui représentent l'avenir de l'ensemble de la société.