

**Mémoire
présenté au Comité permanent des
finances de la Chambre des communes**

Priorités budgétaires de 2014

**L'égalité économique des femmes :
Améliorations aux services de garde et à l'assurance-emploi
et élimination du fractionnement du revenu des parents**

Le 6 novembre 2013

**Présenté par
Kathleen A. Lahey
Professeure, Faculté de droit
Université Queen's
Kingston (Ontario) K7L 3N6
Tél. : 613-545-0828**

Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes
L'égalité économique des femmes : Améliorations aux services de garde et à
l'assurance-emploi et élimination du fractionnement du revenu des parents

Produit par Kathleen A. Lahey

Le 6 novembre 2013

L'égalité des femmes est essentielle à la viabilité et à la stabilité économiques du Canada à long terme ---

- < Le travail rémunéré des femmes a été le « fondement » de l'augmentation du revenu réel par habitant au Canada depuis 1998¹.
- < Le travail rémunéré des femmes sera essentiel pour répondre aux besoins croissants en matière d'apport de la main-d'œuvre et de productivité de la main-d'œuvre au Canada dans les prochaines années².
- < Alors que l'on tarde à se rétablir de la crise économique mondiale de 2008, l'OCDE a révélé que l'augmentation des niveaux d'égalité entre les sexes est « essentielle à la croissance économique³ ».
- < Les pays où les niveaux d'égalité économique des femmes sont les plus élevés sont moins pauvres et plus stables économiquement, même pendant les crises économiques⁴.
- < L'augmentation de la participation des femmes dans le marché du travail contribue à l'amélioration du fonctionnement des affaires et des institutions et favorise l'innovation, le leadership et la responsabilité⁵.
- < Quand les femmes et les hommes se partagent plus également le travail rémunéré et le travail non rémunéré, c'est toute la population qui en profite, sur le plan de la santé, de la richesse et du bien-être⁶.
- < Les pays où les taux d'égalité économiques sont élevés offrent des revenus plus stables et plus élevés et peuvent mettre en place des programmes de développement économique et social plus efficaces⁷.

Contrairement à d'autres pays fortement développés où les femmes effectuent près de la moitié de toutes les heures de travail rémunérées et doivent aussi assumer d'importantes responsabilités à la maison, les Canadiennes ont accès à moins de ressources adéquates en matière de garde d'enfants que dans tout autre pays de l'OCDE, exception faite de la Grèce⁸; en outre, les niveaux d'inégalité sont pour elles plus élevés en ce qui concerne la paye, la pension, les normes d'emploi ainsi que les prestations d'assurance-emploi.

Malgré le rôle essentiel que jouent les femmes dans l'économie du Canada et les avantages économiques reconnus qu'offrent des services de garde convenables, le Canada affecte plus de fonds à des programmes de garde désuets qui *réduisent* le travail rémunéré des femmes, ainsi qu'à des politiques fiscales ou de prestations qui encouragent les femmes à *ne pas* occuper un travail rémunéré, tels que les avantages fiscaux pour conjoint à charge, la PUGE et le fractionnement du revenu de pension, et il offrira sous peu cette option de fractionnement du revenu aux travailleuses dans la force de l'âge.

On pourra corriger ces problèmes dans le budget de 2014, en prenant les mesures suivantes :

- 1 : Cesser de payer les femmes pour travailler *sans* rémunération – et annuler le fractionnement du revenu des parents.
- 2 : Améliorer les services de garde d'enfants et les autres services connexes à l'échelle du pays.
- 3 Offrir aux femmes l'égalité des droits en matière d'emploi et de chômage.

1 Cesser de payer les femmes pour travailler sans rémunération – et annuler le fractionnement du revenu des parents

Le Canada offre d'importants incitatifs fiscaux et subventions directes qui pénalisent les couples lorsque le revenu d'un conjoint est trop élevé ou qui visent à subventionner le travail non rémunéré des femmes. En 2012, par exemple, si un conjoint à charge gagnait moins de 10 822 \$, l'autre conjoint pouvait obtenir un crédit d'impôt fédéral maximal de 1 623 \$. Mais si le revenu du conjoint à charge augmentait, le crédit d'impôt diminuait proportionnellement. Pour les couples à faible revenu, le crédit d'impôt du conjoint à charge n'a aucune utilité financière. Ces crédits offrent une récompense financière aux conjoints, surtout des femmes, qui n'effectuent pas de travail rémunéré, ou très peu; la PUGE est versée sans égard au travail rémunéré. Il est largement reconnu que l'élimination de ces mesures supprimera les incitatifs fiscaux⁹ et les prestations¹⁰ qui découragent le travail rémunéré des femmes.

En 2012, le coût total des plus importants parmi ces avantages fiscaux et dépenses directes ont atteint 6,2 milliards de dollars¹¹. Lorsque l'on intégrera le fractionnement du revenu des parents à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, en 2014 ou 2015, ce montant atteindra 8,8 milliards de dollars, pour cette année et toutes les années subséquentes :

Crédits d'impôt pour conjoint à charge	1,5 milliard
Crédits d'impôt transférés d'un conjoint à charge	0,9 milliard
Crédits pour garde d'enfants par conjoint à charge	0,3 milliard
Fractionnement du revenu de pension	1,0 milliard
PUGE	2.5 milliards
Coût total actuel pour le gouvernement fédéral :	6,2 milliards de dollars

Fractionnement du revenu des parents en 2014-2015 : 2,6 milliards¹²

Coût total avec le fractionnement du revenu des parents : 8,8 milliards

Les mesures fiscales suivantes ont toutes le même effet : elles donnent les avantages fiscaux les moins importants à ceux qui en ont le plus besoin et les avantages les plus importants aux Canadiens les plus riches. Par exemple, lorsque le fractionnement du revenu des parents entrera en vigueur dans la fiscalité fédérale et provinciale, le 1 % le plus riche réalisera des économies d'impôt moyennes de 4 781 \$ par couple, alors que les parents dont les revenus sont les moins élevés et qui s'efforcent de sortir leurs enfants de la pauvreté obtiendront seulement 39 \$ par couple.

Revenu par couple Dans chaque décile	Avantage fisc. féd. moyen par couple – décile	% de 2,6 milliards bill. obtenu dans chaque décile
1 : jusqu'à 34 065 \$	39 \$	0,04 %
2 : jusqu'à 45 338 \$	169 \$	0,3 %
3 : jusqu'à 57 062 \$	352 \$	1,3 %
4 : jusqu'à 69 067 \$	764 \$	4,1 %
5 : jusqu'à 82 002 \$	1 249 \$	8,2 %
6 : jusqu'à 95 682 \$	1 322 \$	11,0 %

7 : jusqu'à 112,848	1 563 \$	15,8 %
8 : jusqu'à 134,427	1 680 \$	15,3 %
9 : jusqu'à 173,181	1 637 \$	14,6 %
10 : jusqu'à 173,181	3 148 \$	30,5 %
1 % supérieur : plus de 465 220 \$	4 781 \$	6,8 %

2 Améliorer les services de garde d'enfants et les autres programmes connexes à l'échelle du pays

Le deuxième élément essentiel pour accroître la liberté qu'ont les femmes de choisir de participer au marché du travail, et ainsi faire augmenter le bassin de main-d'œuvre et la productivité du Canada, consiste à veiller à ce que les parents seuls et les familles dont les deux parents travaillent à temps plein aient accès à des services de soins abordables et de grande qualité. Jusqu'à maintenant, les recherches ont mis l'accent sur les services de garde d'enfants, mais compte tenu du vieillissement de la population, il est certain que d'autres formes de soins sont tout aussi essentielles pour assurer la stabilité de la croissance du bassin de main-d'œuvre et de la productivité de la main-d'œuvre¹³.

La Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) du Canada offre aux parents un paiement mensuel de 100 \$ à l'égard de chaque enfant de moins de 6 ans, peu importe la situation des parents en matière d'emploi. Ce programme coûte 2,5 milliards de dollars par année. À titre de subvention démographique imposable, le paiement mensuel ne suffit pas à payer plus de quelques heures de services de garde chaque mois. Cette mesure est donc tout à fait inutile pour aider les parents à faible revenu à obtenir un travail stable rémunéré, bien que ce soit eux qui aient le moins de ressources en matière de garde¹⁴. Le paiement mensuel de 100 \$ ne suffit pas non plus à inciter les mères dont le conjoint à un revenu de moyen à élevé à passer d'un travail non rémunéré à un travail stable rémunéré, peu importe leur niveau de scolarité¹⁵. La déduction pour frais de garde d'enfants prévue dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne parvient pas à combler l'écart.

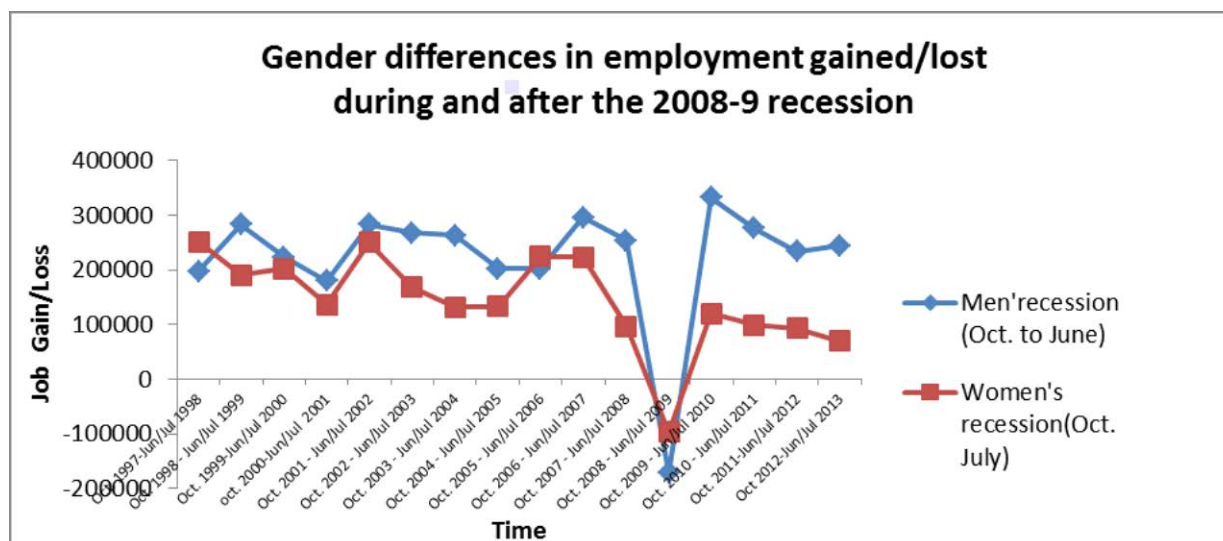
M^{me} Tsounta, du FMI, a montré que le programme de services de garde d'enfants à 7 \$ par jour du Québec a entraîné une augmentation de 7 % de l'emploi maternel en seulement six ans, ce qui constitue une augmentation tout à fait « remarquable ». De même, elle a noté que le nombre de familles biparentales où les deux parents occupent un emploi à temps plein était près de 10 % supérieur au Québec, loin devant les taux les plus élevés dans les autres pays¹⁶. Il est aussi remarquable qu'au Québec la croissance de la population soit demeurée stable, que les taux de pauvreté aient diminué et que les bassins de main-d'œuvre se soient élargis.

Le Canada peut facilement se permettre de procéder à ce changement d'orientation économique à l'échelle du pays. En réaffectant les 8,8 milliards de dollars de mesures fiscales qui découragent l'emploi décrites à la section du présent mémoire, on pourrait obtenir plus que le financement nécessaire pour l'établissement d'un système public national de garde d'enfants de grande qualité. Les effets sur le revenu des familles et les recettes publiques feraient de cette mesure un investissement extraordinaire dans l'économie et le développement social du Canada.

3 Offrir aux femmes l'égalité des droits en matière d'emploi et de chômage

Le troisième obstacle de taille pour l'égalité de la participation économique des femmes est profondément lié à l'égalité entre les sexes pour ce qui est des revenus, des normes d'emploi et des prestations de chômage. Ces inégalités font en sorte que les femmes ne peuvent obtenir facilement la sécurité d'emploi et les revenus de base nécessaires pour optimiser leur participation dans la population active et leur productivité, que la conjoncture soit bonne ou mauvaise.

Au cours de la récession de 2008-2009, le taux de perte d'emplois chez les travailleuses a été de 25 % plus élevé que chez les hommes et, ne pouvant compter sur l'égalité des prestations d'assurance-emploi, elles ont dû accepter des emplois médiocres pour survivre à la récession. Selon la terminologie du marché du travail, les emplois de survie acceptés par les travailleuses ont été comptabilisés à titre de « nouveaux emplois », ce qui donne l'impression que les femmes n'ont pas vraiment perdu autant d'emplois que les hommes, et donc, qu'elles n'avaient pas besoin d'autant d'aide. Cet ensemble d'inégalités entrecroisées a nui à la situation générale des femmes sur le marché du travail, et ce, pour plusieurs années. Quatre ans après la fin officielle de la récession dans le marché du travail pour les hommes et pour les femmes, l'emploi chez les femmes n'a pas connu la même reprise que chez les hommes :



Emplois créés/perdus – écart entre les sexes pendant et après la récession de 2008-2009

Emplois créés/perdus

Récession – hommes (oct.-juin)

Récession – femmes (oct.-juil.)

Période

Trois formes d'inégalité ont tenu les femmes dans cette position de « non-rétablissement » :

a) l'inégalité à l'égard de l'admissibilité à l'AE, b) la discrimination en matière de revenu et c) le recours à des emplois médiocres pendant la récession.

a) **Inégalité à l'égard des règles d'admissibilité à l'AE** : Comme ces chiffres l'indiquent, plus la récession est grande, plus l'écart est important entre les pourcentages des hommes et des femmes admissibles aux prestations ordinaires d'AE :

Mois	Oct. 2008	Déc. 2008	Fév. 2009	Avr. 2009	Juin 2009 ¹⁷
Hommes	38,2 %	52,8 %	58,8 %	57,7 %	48,2 %
Femmes	35,6 %	44,6 %	44,8 %	45,5 %	39,3 %
Écart	2,6 %	8,2 %	14,0 %	12,2 %	8,9 %

b) **Les prestations moyennes d'AE des femmes sont insuffisantes pour vivre** : En 2008, le revenu moyen des hommes était pratiquement identique à la limite supérieure de cotisation à l'AE. Ainsi, les hommes ont reçu, en moyenne, le montant maximal de prestations prolongées, à savoir 21 750 \$ sur 50 semaines. Il s'agit d'un revenu viable, qui se situe bien au-dessus du seuil de faible revenu urbain pour une personne seule et à peine sous le seuil pour une famille de quatre en milieu rural. Les hommes qui ont pris part à des initiatives de travail partagé de l'AE ont encore mieux fait; ils ont eu la moitié de leur salaire habituel, plus la moitié de leurs prestations d'AE.

Compte tenu du fait qu'elles occupent un grand nombre d'emplois à temps partiel et que leur revenu moyen était de 30 100 \$ en 2008, les prestations d'AE maximales des femmes sur 50 semaines au cours de la récession étaient de seulement 15 920 \$, bien en deçà du seuil de faible revenu urbain de 18 373 \$, et pour des ménages plus nombreux¹⁸. Les initiatives de travail partagé de l'AE auraient pu aider au maintien du revenu des femmes au-dessus des seuils de faible revenu dans de nombreux secteurs, mais seulement 30 % de ces initiatives concernaient des femmes. Les femmes qui occupaient un poste à temps partiel au début de la récession ont reçu peu de prestations d'AE.

c) **Les femmes qui ont perdu leur travail en 2008-2009 ont donc été forcées d'accepter des emplois médiocres** : Beaucoup de femmes qui ne répondaient pas entièrement aux critères d'admissibilité de l'AE ou qui n'étaient pas admissibles aux prestations d'AE maximales se sont rabattues sur des emplois médiocres pour arriver à joindre les deux bouts. Les options s'offrant aux femmes étaient grandement déterminées par l'âge et la situation familiale :

< Parmi tous les groupes d'hommes ou de femmes définis en fonction de la situation familiale, ce sont les *femmes mariées* qui ont perdu le plus grand nombre d'emplois permanents à temps plein et à temps partiel au cours de la récession : si elles constituaient

le groupe de femmes le plus susceptible d'obtenir des prestations d'AE, nombre d'entre elles ont été forcées de se trouver un emploi temporaire, un emploi autonome dans la plupart des cas.

- < Les *jeunes femmes célibataires* ont aussi perdu plus d'emplois permanents à temps plein que les hommes célibataires; elles ont aussi dû se trouver un emploi temporaire à temps plein.
- < Les *mères élevant seules de jeunes enfants* ont perdu des emplois dans toutes les catégories et ont dû se trouver un travail temporaire, alors que les pères seuls ont obtenu plus d'emplois qu'ils en ont perdu pendant la récession.
- < Les *hommes et les femmes de 55 ans et plus* ont choisi massivement le travail autonome¹⁹.

En ce qui concerne les secteurs de l'industrie, les femmes ont manifestement subi d'importantes pertes d'emplois dans les secteurs de l'éducation, des services et des services publics.

À ce jour, les hommes ont rapidement retrouvé un grand nombre d'emplois permanents à temps plein, y compris dans les secteurs où les femmes ont perdu le plus d'emplois permanents. En fait, pendant la reprise, les hommes ont été en mesure de décrocher des emplois permanents réguliers, alors que les femmes occupaient des emplois de rechange.

Chose inquiétante, depuis janvier 2010 environ, les femmes occupent une part de moins en moins importante des emplois permanents à temps plein. Depuis que les hommes retrouvent des emplois permanents, la part des femmes dans ce type d'emplois ne cesse de décroître. Au même moment, la part des femmes a aussi diminué en ce qui concerne les emplois temporaires, qu'elles occupaient pour arriver à joindre les deux bouts pendant la récession.

À compter de novembre 2013, les femmes auront moins de perspectives de travail rémunéré garanti et moins de possibilités d'admissibilité à l'AE qu'au cours de la récession de 2008-2009, à moins que les mesures suivantes soient prises dans le budget de 2014 :

- 1 Cesser de payer les femmes pour travailler sans rémunération – et annuler le fractionnement du revenu des parents.**
- 2 Améliorer les services de garde d'enfants et les autres services connexes à l'échelle du pays.**
- 3 Offrir à toutes les femmes l'égalité des droits en matière d'emploi et de chômage.**

Références

1. Alexandra Bibbee, *Réforme fiscale au Canada pour plus d'efficacité et d'équité* (Paris : OCDE, 2008) (Document de travail 631 du Département des affaires économiques), p. 22, renvoie à l'OCDE, OCDE, *Étude économique du Canada* (Paris : OCDE, 2008).
2. Directeur parlementaire du budget [DPB], (Ottawa : DPB, 2010), p. 7–10, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/FSR_2010.pdf.
3. Voir OCDE, *Inégalités hommes-femmes : Il est temps d'agir* (Éditions OCDE, 2012), p. 18, 24, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179660-fr>; étude détaillée de 354 pages dans laquelle on démontre pourquoi et comment « l'intégration de l'égalité hommes-femmes dans les politiques publiques » est essentielle à la croissance économique et à la cohésion sociale. Le premier chapitre traite des liens entre les divers degrés d'égalité entre les sexes et la croissance potentielle du PIB pour chaque pays de l'OCDE, en plus de formuler des recommandations sur l'optimisation des politiques publiques. Pour un examen détaillé des effets positifs et négatifs sur les sexes des mesures d'intervention en cas de crise au niveau de l'UE et de ses États membres, voir Paola Villa et Mark Smith, *Gender Equality, Employment Policies and the Crisis in EU Member States* (Rome : Fondazione G. Brodolini, 2010), qui conclut que l'analyse économique fondée sur les sexes « est encore plus essentielle en période de récession, parce que les risques liés aux analyses qui ne tiennent pas compte des sexes sont accrus » (203). Pour obtenir une analyse des effets sur les sexes au Canada, voir Kathleen A. Lahey et Paloma de Villota, « Sex Equality, Politics, and Economic “Crisis” Responses: Spain and Canada », *Feminist Economics* (2013) 19:3, p. 82-107.
4. OCDE, *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent* (OCDE : Paris, 2011); on y révèle que le sexe est un « facteur déterminant de l'inégalité » (53). Voir aussi Mark Smith et Francesca Bettio, « Analysis Note: the Economic Case for Gender Equality », Commission européenne, Network of Experts on Employment and Gender Equality (Fondazione Giacomo Brodolini, 2008) [‘EGGE, ‘Economic Case’], p. 9, 10, 17-19; Banque mondiale, « Focus on Women and Development: Improving Women’s Health and Girls’ Education is key to Reducing Poverty »; Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *La Situation des enfants dans le monde 2007 : Femmes et enfants – Le double dividende de l'égalité des sexes* (NY : UNICEF, 2006).
5. McKinsey and Co., *Women Matter: Gender Diversity, a Corporate Performance Driver* (France : 2007), p. 13-14; Catalyst, *The Bottom Line: Connecting Corporate Performance and Gender Diversity* (2004), <http://www.catalyst.org/knowledge/bottom-line-connecting-corporate-performance-and-gender-diversity>.
6. Indice canadien du mieux-être (2012), p. 42-44, 51-60; voir aussi EGGE, « Economic Case », p. 17-19.
7. OCDE, *Inégalités hommes-femmes*, p. 26. Pour obtenir des prévisions sur les répercussions de l'égalité économique des femmes sur les revenus au Canada, voir Rosella Melanson, « Comblent l'écart salarial entre les hommes et les femmes : les avantages pour le trésor public », *Revue femmes et droit* (2010) 22:1, p. 13-26.
8. OCDE, « Public Expenditure on Childcare and Early Education Services (% of GDP), 2007 », *Base de données sur les dépenses sociales, 1980-2007*, indicateur PF10 (dépenses de garde d'enfants). Le rapport indique que, au Canada, les dépenses de garde d'enfants sont moins importantes que dans tous les autres pays de l'OCDE, outre la Grèce. Le Canada fait constamment l'objet des critiques de l'OCDE pour ne pas offrir de ressources suffisantes pour la garde des enfants, tant sur le plan de l'égalité des sexes que sur celui de du développement humain et économique rationnel. Voir, OCDE, « Assurer le bien-être des familles : Canada », à <http://www.oecd.org/els/familiesandchildren/47700952.pdf> [données de 2008].

-
9. Voir Evridiki Tsounta, *Why are Women Working so much more in Canada? An International Perspective* (Paris : Fonds monétaire international, 2006) (FMI – document de travail WP/06/92) [« Tsounta, *Canada* »], p. 19, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0692.pdf>.
10. Voir Tammy Schirle, *Effects of Universal Child Benefits on Labour Supply*, Réseau canadien de chercheurs dans le domaine du marché du travail et des compétences, document de travail 125 [« Schirle, *UCCB and Labour Supply* »], <http://www.clsrn.econ.ubc.ca/workingpapers/CLSRN%20Working%20Paper%20No.%20125%20-%20Schirle.pdf>.
11. Ces chiffres sont tirés de Canada, ministère des Finances, *Dépenses fiscales et évaluations 2012* (Ottawa : Travaux publics Canada, 2013), tableau 1 [Canada, *Dépenses fiscales*], p. 19. <http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2012/taxexp-depfisc12-fra.pdf>. M^{me} Tsounta a révélé que l'effet combiné de la suppression des mesures fiscales de découragement à l'égard du travail rémunéré pour les femmes et de l'augmentation des avantages offerts pour appuyer ce genre de travail représentait 1,2 point de pourcentage des 3,2 points de pourcentage d'augmentation réelle des taux de participation des femmes dans la population active de 1995 à 2001. L'étude indique aussi des références vers des études canadiennes aux conclusions semblables.
12. Le coût estimatif et la répartition par décile des avantages pour les couples moyens ont été produits à l'aide des données estimatives de 2012 de la Base de données et modèle de simulation de politique sociale, version 20, de Statistique Canada. Les hypothèses et les calculs qui sous-tendent les résultats de la simulation ont été produits par l'auteur et Val Kulkov, qui assument l'entière responsabilité quant à l'utilisation et l'interprétation des données.
13. Decima Research, *Profil national des personnes soignantes au Canada* (Ottawa : Santé Canada, 2002).
14. Kenneth Battle, Sherri Torjman, et Michael Mendelson, *More than a Name Change: The Universal Child Care Benefit* (Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2006), <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/589ENG.pdf>.
15. Schirle, *UCCB and Labour Supply*.
16. Tsounta, *Canada*, 33.
17. Statistique Canada, tableaux CANSIM 276-0001 (statistiques sur l'assurance-emploi) et 282-0001 (enquête sur la population active, 2008, 2009).
18. Statistique Canada, Division de la statistique du revenu, *Les seuils de faible revenu de 2008 et les mesures de faible revenu de 2007* (Ottawa, 2009) (Série de documents de recherche – Revenu), tableau 2, p. 19; Cara Williams, « Bien-être économique », dans *Femmes au Canada : rapport statistique fondé sur le sexe* (Ottawa : Statistique Canada, Division de la statistique sociale et autochtone, 2010), p. 6.
19. Dossier de l'auteur; travail en cours.