

Mar.

1995

Property of
Roger Soderstrom Resource Library
EDMONTON SOCIAL PLANNING
COUNCIL

NONSTANDARD WORK DEFINITIONS, TRENDS AND POLICY

EXECUTIVE SUMMARY

Submitted to National Welfare Grants Division
by



Edmonton Social Planning Council
#41, 9912 - 106 Street
Edmonton, Alberta T5K 1S5

Prepared by

Alice Nakamura
Faculty of Business
University of Alberta

March, 1995

The National Welfare Grants Division of Human Resources Development Canada
to have provided financial support and consultation to this project.
this publication do not necessarily reflect those of Human Resources Development Canada

Nonstandard Work: Definitions, Trends and Policy Relevance

Executive Summary

Synopsis

This report addresses issues surrounding nonstandard work in Canada, an area which accounted for 44% of all job growth in the 1980's in Canada. Our ever-changing economic and social fabric has resulted in many different meanings of the word "work." This report looks at the different ways one of those meanings - "nonstandard" - can be interpreted and the ways these differing interpretations can personally impact Canadian citizens. Through an examination of the forms nonstandard work can take, through interviews, through an assessment of what nonstandard work implies in past and present labour markets, and through trying to understand how nonstandard work ties in with current social security reform initiatives, we hope to arrive at a better understanding of what nonstandard work means to the lifestyle of Canadians and the expectations of personal freedom we have traditionally enjoyed.

I. Introduction

In recent years developed countries have used the term "nonstandard" to refer to jobs that fall outside the traditional axis of full-time, permanent, single employer jobs. These include part-time work, contracts, and multiple job holders. Nonstandard is a value-neutral term, and this study examines its contextual nature, that is, its definition as either positive or negative depending on a number of factors such as personal choice, security, flexibility, pay, and others. This study considers many of the nonstandard job contexts which seem to result in a loss of economic security for workers. Canadian trends are analyzed, as are implications for social and federal policy.

II. Nonstandard Work: Bad, Good, or Simply Different

There are three basic ways in which nonstandard employment is valued. As an undesirable alternative to standard employment, as a desirable alternative, and as simply a different alternative. Choosing one value interpretation over another will obviously alter statistical interpretations, and therefore it is crucial to understand the value attached to the term prior to interpreting data.

Nonstandard employment is considered contingent and insecure, hence, an undesirable alternative to standard employment. The demand side perspective on the growth of this form of employment dictates that it has occurred due to the needs and preferences of employers. Workers increasingly appear to have no choice but to take nonstandard jobs. Case studies show that employers are adopting strategies that call for fewer "standard" (meaning full-time, permanent) employees, and a greater number of nonstandard employees, though there is little research which addresses the relation between such management methods and personnel and non-personnel needs.

There are advantages, of which much has been written, that nonstandard employment brings to employees, such as greater parental freedom, increased ability to balance one's lifestyle, and so on. These may be seen as the supply side perspective. Yet, regardless of the manner in which one views nonstandard work, it is undeniably a different and growing mode of employment. Many of the existing regulations and social security programs are geared towards standard modes of employment, and there is a need to examine such regulations and programs to account for the changing nature of the workforce.

III. Nonstandard Jobs or Nonstandard Workers

When considering nonstandard employment, there is a great need for clarity about the unit of definition. In other words, is a worker with three jobs considered one unit of nonstandard employment or three? Much of the extant research in this field has failed to take this into account, which has led to confusion surrounding the state of nonstandard employment. This differentiation can affect the number of weeks worked, the applicability of UI coverage, fringe benefits, and of course, the level of pay.

IV. Interview Insights

Of obvious relevance are the perceptions of the very people who work or have worked in nonstandard jobs. Interviews were conducted with 174 people who have held at least one nonstandard job since completing their full-time education, and many of these 174 participated in subsequent focus groups.

In both the interviews and the focus groups a common theme was that most participants felt that they were not well off financially, and that their income was not keeping pace with expenses. The lack of benefits, and the difficulty of assimilating work and family life were also common concerns. A number of participants spoke critically about the relations between employers and nonstandard workers. Areas of concern included increasing demands at work, with less pay and training, as well as the lack of security involved in a nonstandard job, the lack of status and seniority in the event of job reclassifications or layoffs, and the overall decrease in employer loyalty to the nonstandard workforce. Participants suggested that establishing contacts and increasing one's marketable skills were of considerable importance to a nonstandard employee, but that the general lack of security in such positions made future planning difficult, and often even resulted in a sense of powerlessness and lowered self-esteem.

V. Nonstandard Work as a Source of Economic Insecurity

It certainly appears that the growth in nonstandard work is contributing to economic insecurity for many families and individuals, but again it is important to note that nonstandard work is value-neutral: its value to an individual rests in the relation between employee and employer, and between the individual's work and life. Introducing policy measures to balance worker freedom with the employer's potential to manipulate nonstandard positions would facilitate more stability and positive career growth for those in such positions.

VI. Nonstandard Employment: Trends, and Associated Changes in Other Labour Market Outcomes

Data taken from 1970 to 1990 show a significant growth in part-time work, as well as an increase in the number of people holding two or more jobs. Current data also show a steady success rate for those seeking part-time work, and that the number of people working part time is growing much faster than the number of people working full-time. Yet the growth in part-time work is not necessarily positive, in that growing proportions of part-time workers report a preference for full-time work. This would indicate a loss in individual freedom across all age and gender categories.

Further examination of the data reveals that more involuntary part-time workers (those forced to work part-time) hold multiple jobs than do voluntary part-time workers. Part-time workers are also more likely than full-time workers to have recently looked for work. Given the instability of the economy during the period in which the data were collected, it seems clear that the increase in involuntary part-time workers is a reflection of these economic uncertainties.

Finally, the data also reveal that during the period 1980-1990 the value of male part-time work declined against the value of male full-time work, at the same time that the proportion of men working part-time as opposed to full-time increased. Under these circumstances - more men working at less valuable jobs - the growth of nonstandard employment dictates a net loss in individual freedom for Canadian citizens.

VII. Implications for the Axworthy Social Security Reform Effort

Both the self-employed and nonstandard workers whose jobs are less than 15 hours per week are excluded from the Unemployment Insurance program. However, despite historical legitimacy for this policy, there is no present reason for excluding these workers from UI coverage, especially in light of evidence showing that employers are manipulating job situations to keep employees under 15 hours per week. It is recommended that these workers, as well as the self-employed, be included in UI coverage. Such a policy change would restrict employers from exploiting nonstandard workers, and would therefore provide all employees with greater stability.

Nonstandard workers have also traditionally had less access to employer funded training and education, with employers more willing to invest in full-time, long-term employees. Downsizing has meant smaller firms, and smaller firms have fewer reserves to spend on employees, particularly part-time. The result is a hampered ability to rise within the company.

Another issue that must be considered in any future reform effort is the irregularity facing nonstandard workers in the area of child care and general child welfare. Not only are there the obvious financial difficulties involved in finding good child care, but also the difficult-to-quantify social costs that attend situations of inadequate child care must be considered. Reform efforts that focus on appropriate use of the Child Tax Benefit and the Working Income Supplement will assist low-income families with children.

VIII. Longer Run Reform Issues

Many straightforward reforms could be implemented immediately to improve the position of the nonstandard worker. UI coverage, more education and training, appropriate child care options, and some relief from the financial burdens of raising children are all recommended, but any reform effort must not end at this stage. Proposed reforms can only be expected to result in modest improvements to the position of nonstandard workers, and will not alter the fact that the fundamental problem is one of inadequate work. The present study on the growth of involuntary employment and its implications highlight the more pressing and global matter, namely, the employment deficit.

Le Travail Non-standard: Définitions, Tendances et Pertinence des Politiques

Résumé Exécutif

Résumé

Ce rapport traite des questions se rapportant au travail non-standard au Canada, un domaine qui est responsable de 44% de l'augmentation des emplois dans les années 80 au Canada. Les diverses définitions du mot "travail" sont le résultat de notre composition sociale et économique toujours changeante. Ce rapport examine les différentes façons par lesquelles une de ces définitions - "non-standard" - peut être interprétée, et de quelles façons ces diverses interprétations peuvent avoir un impact personnel sur les citoyens canadiens. À partir d'un examen des formes sous lesquelles le travail non-standard peut se présenter, à partir d'entrevues, à partir d'une évaluation des implications du travail non-standard sur les marchés du travail passé et présent, et en essayant de comprendre comment le travail non-standard se rattache aux initiatives actuelles de réforme de l'assurance sociale, nous espérons arriver à une meilleure compréhension de la signification du travail non-standard dans le mode de vie des canadiens et sur les attentes de liberté personnelle dont nous avons traditionnellement joui.

I. Introduction

En temps récent, les pays développés ont utilisé le terme "non-standard" pour faire référence à tout emploi qui ne fait pas partie de l'axe traditionnel d'emplois à temps plein, permanents et à employeur unique. Parmi ces emplois on retrouve les emplois à temps partiel, les contrats, ainsi que les gens détenant plus d'un emploi. Le terme "non-standard" est un terme à valeur neutre, et cette étude examine sa nature dépendamment du contexte, c'est-à-dire, sa définition, soit positive ou négative, dépendamment de plusieurs facteurs, tels que choix personnel, sécurité, flexibilité, salaire et autres. Cette étude considère plusieurs contextes d'emplois non-standards, qui semblent résulter en une perte de sécurité économique pour les travailleurs. Les tendances canadiennes sont analysées, ainsi que les implications sur les politiques sociales et fédérales.

II. Le Travail Non-standard: Mauvais, Bon, ou Simplement Différent

L'emploi non-standard peut être évalué de trois manières de base. Comme une alternative non-désirable à l'emploi standard, comme une alternative désirable, ou tout simplement comme une alternative différente. Le choix d'une de ces évaluations plutôt qu'une autre changera évidemment les interprétations statistiques, et donc il est d'une grande importance de bien comprendre la valeur rattachée au terme avant d'entreprendre l'interprétation des données.

L'emploi non-standard est considéré comme étant contingent et insécure, et donc une alternative non-désirable à l'emploi standard. La perspective de la demande sur la croissance de ce genre d'emploi dicte que cette croissance a eu lieu suite à un besoin et à une préférence des employeurs. De plus en plus, les travailleurs ne semblent pas avoir d'autre choix que de prendre des emplois non-standards. Des études de cas ont démontré que les employeurs adoptent des stratégies qui requièrent moins d'employés "standard" (c'est-à-dire à temps plein, permanents), et un plus grand nombre d'employés non-standards, bien qu'il existe très peu de recherche qui s'adresse à la relation entre ces méthodes d'administration et les besoins, personnel et autres.

Beaucoup a été écrit sur les avantages que l'emploi non-standard confère aux employés, tels qu'une plus grande liberté pour les obligations parentales, une plus grande capacité d'adaptation au mode de vie, et ainsi de suite. Ceux-ci peuvent être considérés comme la perspective de l'offre. Peu importe la manière que le travail non-standard est vu, il est tout de même indéniablement un mode d'emploi différent et croissant. Beaucoup des règlements et des programmes d'assurance sociale sont orientés vers les modes d'emploi standard, et donc il existe un besoin d'examiner ces règlements et programmes afin de tenir compte de la nature changeante de la main d'oeuvre.

III. Emplois Non-standards ou Travailleurs Non-standards

Lorsque l'on considère l'emploi non-standard, il est d'un grand besoin de bien définir l'unité d'emploi non-standard. Autrement dit, si un travailleur occupe trois emplois, est-ce que ceci compte pour une unité d'emploi non-standard ou trois? Une grande partie de la recherche qui existe sur le sujet n'a pas adressé ceci, ce qui a mené à beaucoup de confusion autour du statut de l'emploi non-standard. Cette différenciation peut avoir un effet sur le nombre de semaines travaillées, l'applicabilité de l'assurance chômage, les bénéfices marginaux et, bien entendu, le niveau de salaire.

IV. Aperçus d'entrevues

La perception des gens mêmes qui travaillent ou qui ont travaillé à des emplois non-standards est évidemment très pertinente. Les entrevues ont été menées auprès de 174 personnes qui ont eu au moins un emploi non-standard depuis la fin de leurs études à temps plein, et plusieurs de ces 174 personnes ont participé à des groupes de mise au point subséquents.

Un thème commun, retrouvé dans les entrevues ainsi que dans les groupes de mise au point, est que la majorité des participants ne se sentaient pas bien établis financièrement, et sentaient que leurs revenus n'arrivaient pas à satisfaire leurs dépenses. L'absence de bénéfices et les difficultés d'assimilation du travail et de la vie familiale étaient aussi des sources de consternation. Un certain nombre de participants ont aussi critiqué les relations entre les employeurs et les employés non-standards. Parmi les endroits problèmes on retrouvait les demandes croissantes au travail avec moins de rémunération et d'entraînement, ainsi que le manque de sécurité associé au travail non-standard, le manque de statut et de séniorité en vue d'éventuelles reclassifications et mises à pied, et une baisse générale dans la loyauté des employeurs vis-à-vis la main d'oeuvre non-standard. Les participants ont suggéré que l'établissement de contacts et l'augmentation des habilités marchandables étaient d'une importance considérable aux employés non-standards, mais que le manque de sécurité dans de telles positions rendait la planification future très difficile, et résultait même, souvent, en un sentiment d'impuissance et une estime de soi plus basse.

V. Le Travail Non-standard Comme Source d'Insécurité Économique

Vraisemblablement, la croissance du travail non-standard contribue à l'insécurité économique de plusieurs familles et individus, mais il importe de se rappeler, que le travail non-standard porte une valeur neutre: sa valeur pour un individu dépend des relations qui existent entre l'employé et l'employeur, ainsi qu'entre le mode de vie et le travail de l'individu. L'introduction de mesures visant à mieux balancer la liberté du travailleur et le potentiel de manipulation des emplois non-standards par l'employeur faciliterait une plus grande stabilité et une croissance positive de la carrière des gens dans de telles positions.

VI. L'emploi Non-standard: Tendances, et Changements Associés dans les Issues des Autres Marchés du Travail

Les données tirées des années 1970 à 1990 démontrent une croissance significative dans le travail à temps partiel, ainsi qu'une augmentation du nombre de personnes détenant deux emplois ou plus. Les données actuelles démontrent que le taux de succès est constant pour ceux recherchant des emplois à temps partiel, et que le nombre de personnes travaillant à temps partiel augmente plus rapidement que le nombre de personnes travaillant à temps plein. Toutefois, cette augmentation du nombre de personnes ayant des emplois à temps partiel n'est pas nécessairement positive puisqu'une proportion croissante de ces travailleurs affirme avoir une préférence pour du travail à temps plein. Ceci semble indiquer une perte de liberté individuelle sur toutes les catégories d'âge et de genre.

Un examen plus poussé des données révèle que plus de travailleurs à temps partiel involontaires (ceux pour qui le travail à temps partiel est imposé) détiennent des emplois multiples que ceux qui travaillent à temps partiel de façon volontaire. Il est aussi plus probable que les travailleurs à temps partiel aient récemment cherché un emploi comparativement aux travailleurs à temps plein. En vue de l'instabilité économique existant durant la période pendant laquelle ces données ont été recueillies, il apparaît clairement que l'augmentation du nombre de travailleurs à temps partiel reflète cette incertitude économique.

Enfin, les données ont aussi démontré que durant les années 1980-1990, il y a eu un déclin dans la valeur associée au travail à temps partiel chez les hommes, et ceci, au même moment qu'une augmentation de la proportion d'hommes ayant des emplois à temps partiel comparativement à ceux détenant des emplois à temps plein. Dans ces circonstances, la croissance de l'emploi non-standard dicte une perte nette de liberté individuelle pour les citoyens canadiens.

VII. Implications pour les Efforts de Réforme Axworthy sur l'Assurance Sociale

Les gens qui travaillent à leur compte, ainsi que ceux ayant des emplois non-standards de moins de 15 heures semaine sont exclus du régime d'Assurance Chômage. Il existe des preuves à l'appui du fait que les employeurs manipulent les situations afin de maintenir les employés sous le seuil des 15 heures semaine. Toutefois, en dépit de la légitimité historique de cette politique, présentement, il n'y a aucune raison d'exclure les travailleurs qui travaillent moins de 15 heures semaine du régime d'Assurance Chômage. Il serait donc recommandable d'inclure ces travailleurs, ainsi que ceux qui travaillent à leur compte, dans le régime d'Assurance Chômage. Un tel changement à la politique actuelle poserait des restrictions sur l'exploitation des employés non-standards par les employeurs, et aurait donc comme résultat une plus grande stabilité pour tous les employés.

Traditionnellement, les travailleurs non-standards ont eu moins d'accès à l'entraînement et à l'éducation subventionnés par les employeurs, ces-derniers préférant investir dans les employés à long-terme, à temps plein. En raison des compressions budgétaires, les firmes ont diminué de taille, et les firmes plus petites ont moins de réserves à investir chez les employés, spécialement ceux à temps partiel. Ceci gêne donc l'avancement à même la compagnie.

Un autre point à considérer pour toute réforme future est l'irrégularité en fait de soins et bien-être des enfants à laquelle les travailleurs non-standards font face. Non seulement y a-t-il les difficultés financières évidentes associées à la recherche d'une bonne garde d'enfant, mais également, il faut considérer les coûts sociaux difficiles à quantifier qui résultent des soins inadéquats aux enfants. Les efforts de réforme qui s'attarderont sur l'usage approprié des Prestations Fiscales pour Enfants et du Supplément de Revenu Garantie prêteront assistance aux familles à faibles revenus ayant des enfants.

VIII. Questions de Réforme à Long-Terme

Plusieurs réformes simples qui amélioreraient la position du travailleur non-standard pourraient entrer en vigueur immédiatement. L'éligibilité à l'assurance chômage, plus d'entraînement et d'éducation, des options de garde d'enfants appropriées, et de l'aide financière visant à diminuer la charge résultant de l'élevage des enfants sont tous proposés, mais tout effort de réforme ne peut se limiter à ceci. Les réformes proposées n'amélioreront que modestement la position des travailleurs non-standards, et n'auront aucun effet sur le problème fondamental de lacune du travail. La présente étude portant sur la croissance du travail involontaire et ses implications fait ressortir le problème global et pressant qu'est le manque de travail.