DOCUMENT D'INFORMATION

Ouvrir la boîte noire : s'attaquer à la discrimination fondée sur le genre dans le régime d'assurance-emploi

À PROPOS DE CETTE RECHERCHE

Le rapport *Ouvrir la boîte noire : s'attaquer à la discrimination fondée sur le genre dans le régime d'assurance-emploi* part d'un constat simple : le régime d'assurance-emploi a un problème de genre. Il limite l'accès des femmes aux prestations régulières, de maternité et parentales de multiples façons qui se recoupent et se renforcent. La discrimination fondée sur le genre qui imprègne le régime d'assurance-emploi est documentée depuis des décennies par des comités parlementaires, des organisations féministes et syndicales, et même par Emploi et Développement social Canada (EDSC). Malgré des preuves accablantes et des appels à réforme répétés, les gouvernements fédéraux successifs n'ont entrepris aucune réforme digne de ce nom.

S'appuyant sur la *Loi sur l'assurance-emploi* et ses règlements, des enquêtes sur le marché du travail, la jurisprudence, des rapports parlementaires et des études gouvernementales, ce rapport démontre que les écarts entre les genres au sein du régime ne sont pas le résultat inévitable des choix individuels des femmes. Ils découlent plutôt des décisions politiques qui ont façonné un régime incapable de tenir compte des réalités professionnelles et du travail non rémunéré des femmes.

Le rapport formule 28 recommandations concrètes d'ordre législatif, réglementaire et administratif visant à éliminer la discrimination fondée sur le genre qui fragilise l'un des filets de sécurité sociale les plus importants du Canada.

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET OBSERVATIONS

1- Les femmes sont moins susceptibles d'être admissibles aux prestations d'assurance-emploi

L'admissibilité aux prestations régulières, de maternité et parentales repose sur l'accumulation d'un nombre déterminé d'heures d'emploi assurable au cours de la période de référence. Les personnes qui travaillent à temps partiel ont particulièrement de la difficulté à accumuler suffisamment d'heures, puisqu'elles doivent demeurer en emploi pendant une plus grande partie de la période de référence. Les femmes sont touchées de manière disproportionnée par cette exigence, puisqu'elles représentent plus de 60 % des personnes qui travaillent à temps partiel. Les femmes en situation de handicap, les femmes autochtones, les femmes racisées, les femmes qui subissent de la violence conjugale et les personnes dont les grossesses sont rapprochées se heurtent à des obstacles supplémentaires pour accumuler suffisamment d'heures d'emploi assurable.

Même lorsque les femmes remplissent les critères d'admissibilité, elles sont plus susceptibles d'être exclues du bénéfice des prestations régulières ou déclarées inadmissibles à celles-ci, car les règles relatives au départ volontaire et à la disponibilité pour travailler pénalisent les personnes dont la situation d'emploi est influencée par des responsabilités de soins, un handicap, du harcèlement, de la discrimination ou de la violence conjugale.

	Femmes	Hommes
Taux d'admissibilité	78,4 %	86,6 %

2- Les femmes reçoivent des prestations moins élevées pendant moins de semaines

Le régime d'assurance-emploi se fonde sur les heures travaillées pour déterminer à la fois la durée et le montant des prestations. Ainsi, depuis la création du programme, les femmes reçoivent systématiquement des prestations moins élevées et de plus courte durée. Le régime pénalise donc à trois reprises les femmes qui accumulent moins d'heures d'emploi assurable : lors de la détermination de leur admissibilité, du calcul du montant de leurs prestations hebdomadaires et de l'établissement de la durée de leurs prestations.

	Femmes	Hommes
Montant hebdomadaire moyen des prestations régulières d'assurance-emploi	546 $	607 $

Nombre maximal moyen de semaines de prestations	28,4	30,4

3- La précarité économique des femmes s'aggrave pendant qu'elles touchent des prestations d'assurance-emploi

Les prestations régulières et les prestations parentales standard ne remplacent qu'environ 55 % de la rémunération assurable que touchaient les prestataires avant leur demande. Les prestations parentales prolongées en remplacent encore moins, soit à peine 33 %. Comme il n'existe aucun montant hebdomadaire minimal de prestations, rien n'empêche les prestataires à faible revenu de basculer dans la pauvreté pendant la période de prestations.

Bien que le supplément familial vise à augmenter le montant des prestations d'assurance-emploi versées aux personnes à faible revenu ayant des enfants, le nombre de personnes admissibles diminue d'année en année, puisque ni le seuil de revenu ni le montant du supplément n'ont été indexés depuis 26 ans.

- Pour être admissibles au supplément familial, les prestataires doivent avoir un revenu familial net inférieur à 25 921 $.
- Le montant hebdomadaire moyen du supplément familial est d'environ 46 $.
- En 2021, seulement 30,7 % des prestataires ayant des enfants et dont le revenu familial était inférieur à la mesure de faible revenu étaient admissibles au supplément familial. Si le seuil de revenu avait été indexé, cette proportion aurait atteint 61,8 %.

4- Les femmes sont pénalisées lorsqu'elles cumulent prestations régulières et prestations spéciales

La *Loi sur l'assurance-emploi* limite généralement à 50 semaines la durée totale des prestations régulières et des prestations spéciales pouvant être combinées. Ainsi, les femmes qui perdent leur emploi pendant ou peu après un congé de maternité ou un congé parental peuvent se retrouver sans prestations régulières, soit parce qu'elles ont épuisé leur droit aux prestations, soit parce qu'elles n'ont pas pu accumuler suffisamment de nouvelles heures d'emploi assurable.

En septembre 2026, la Cour d'appel fédérale a statué que la limite imposée au cumul des prestations régulières et des prestations spéciales d'assurance-emploi porte atteinte au droit des femmes à l'égalité garanti par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a suspendu sa déclaration d'invalidité pendant un an afin de permettre au Parlement d'y donner suite. Le gouvernement doit donc agir rapidement pour

rendre la *Loi sur l'assurance-emploi* conforme à la Charte. Environ 3 300 femmes subissent chaque année les effets négatifs de ce plafond.

5- Les prestations de maternité et parentales fragilisent la situation financière des femmes

Le régime d'assurance-emploi exige que les prestataires accumulent 600 heures d'emploi assurable pour être admissibles aux prestations de maternité et parentales, ce qui exclut de nombreuses personnes travaillant à temps partiel ainsi que les femmes dont les grossesses sont rapprochées. Comme pour les prestations régulières, il n'existe aucun montant minimal de prestations hebdomadaires. De plus, les hommes reçoivent des prestations parentales hebdomadaires plus élevées que les femmes et sont beaucoup plus susceptibles de toucher le montant hebdomadaire maximal.

Les prestations complémentaires offertes par l'employeur ne résolvent pas le problème pour de nombreuses familles. En 2024, seule la moitié environ des parents résidant à l'extérieur du Québec ont reçu de telles prestations. Les autres ont dû compter uniquement sur les prestations prévues par la loi, qui s'avèrent insuffisantes.

En revanche, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) fixe un seuil de revenu de seulement 2 000 $ pour avoir droit aux prestations et offre une plus grande souplesse quant au choix de la période de référence, ce qui permet à un plus grand nombre de femmes d'y être admissibles.

	Femmes	Hommes
Montant hebdomadaire moyen des prestations parentales	583 $ (standard), 356 $ (prolongées)	643 $ (standard), 394 $ (prolongées)
Pourcentage des demandes de prestations parentales ayant donné droit au taux de prestations hebdomadaires maximal	55,5 %	77,9 %

6- Les prestations parentales contribuent à maintenir les inégalités dans le partage des responsabilités de soins

Le régime de prestations parentales fait en sorte qu'il est financièrement plus rationnel pour le parent dont le revenu est le moins élevé, généralement la mère, de s'absenter plus longtemps du marché du travail rémunéré. Il ne s'agit pas simplement d'un choix familial privé; c'est le résultat de choix politiques, produit par une formule de calcul qui ne remplace que 55 % de la rémunération (33 % dans le cas de l'option prolongée), impose un plafond de

prestations hebdomadaires relativement bas et ne prévoit qu'un nombre limité de semaines réservées aux parents qui n'ont pas donné naissance.

La prestation parentale partagée du gouvernement fédéral a permis d'accroître la proportion d'hommes parmi les bénéficiaires, mais leur recours au programme demeure dérisoire. Même lorsque les parents se partagent les prestations, les femmes s'absentent en moyenne pendant 31,5 semaines, contre seulement 8,3 semaines pour les hommes.

Le Québec montre comment des choix politiques différents modifient la répartition des responsabilités de soins. Son régime d'assurance parentale réserve aux parents qui n'ont pas donné naissance des prestations individuelles et non transférables, tout en offrant des semaines supplémentaires partageables lorsque les deux parents prennent un congé parental d'une durée appréciable. Par conséquent, au Québec, les parents qui n'ont pas donné naissance sont deux fois plus susceptibles de prendre un congé parental que dans le reste du pays.

Le manque de souplesse des prestations parentales fédérales peut également fragiliser le lien qu'entretiennent les femmes avec le marché du travail. Les revenus touchés pendant la période de prestations d'assurance-emploi réduisent généralement le montant des prestations de 50 cents pour chaque dollar gagné. De plus, le fait de prendre des semaines de prestations non consécutives afin de travailler sans pénalité exige un processus de demande fastidieux. Au lieu de faciliter un retour progressif au travail, le programme rigide de prestations parentales éloigne davantage les femmes du marché du travail et renforce une répartition inégale des responsabilités de soins qui limite leurs perspectives économiques pour les années à venir.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le rapport formule 28 recommandations pour réformer le régime d'assurance-emploi, notamment :

- Élargir l'admissibilité : créer un critère d'admissibilité hybride aux prestations régulières, qui permettrait d'être admissible en fonction soit du nombre de semaines, soit du nombre d'heures travaillées; remplacer le critère fondé sur les heures pour les prestations de maternité et parentales par un seuil de revenu.
- Éliminer les obstacles discriminatoires : réformer les règles relatives au départ volontaire, à la disponibilité pour travailler et à l'emploi convenable afin de tenir compte des responsabilités de soins, des besoins liés au handicap, de la discrimination et des expériences de violence.

- Prévenir la pauvreté : établir des taux de remplacement du revenu progressifs afin que les personnes à faible revenu reçoivent un pourcentage plus élevé de leur revenu antérieur, créer une prestation hebdomadaire minimale indexée d'au moins 500 $, renforcer le supplément familial et garantir une durée minimale de 26 semaines pour les prestations régulières.
- Remédier aux violations de la *Charte* : éliminer le plafond de 50 semaines applicable au cumul des prestations régulières et spéciales, et protéger l'accès aux prestations régulières d'assurance-emploi lorsque la perte d'emploi coïncide avec un congé de maternité ou parental.
- Favoriser un partage équitable des soins : instaurer des prestations parentales individuelles et non transférables pour les parents qui n'ont pas donné naissance, renforcer les incitatifs au partage des prestations parentales et offrir plus de souplesse pour concilier emploi et prestations parentales.
- Repenser le financement de l'assurance-emploi : évaluer la possibilité de rétablir les contributions du gouvernement fédéral plutôt que de s'en remettre exclusivement aux cotisations versées par les travailleur·euses et les employeur·euses.

UN RÉGIME PLUS ÉQUITABLE EST POSSIBLE

Un régime d'assurance-emploi plus équitable n'est pas une aspiration politique inatteignable. Pendant la pandémie de COVID-19, le gouvernement fédéral a temporairement élargi l'admissibilité, amélioré le calcul des prestations et instauré des prestations minimales. Les femmes ont compté parmi les principales bénéficiaires de ces mesures. De même, le Régime québécois d'assurance parentale démontre qu'il est possible d'offrir des prestations parentales plus accessibles, plus généreuses et plus inclusives sur le plan du genre.

Bon nombre des réformes proposées dans ce rapport ne feraient que rétablir des protections qui existaient auparavant ou rendre permanentes des mesures déjà mises en œuvre avec succès.

Depuis trop longtemps, les impératifs administratifs ont justifié l'exclusion des femmes de l'assurance-emploi. Or, un régime qui cherche uniquement à limiter les cotisations ne peut pas véritablement favoriser l'égalité de genre, puisqu'il est toujours moins coûteux de discriminer les femmes que de les soutenir.

La discrimination fondée sur le genre au sein de l'assurance-emploi n'a rien d'inévitable. Elle est le fruit de choix politiques, et elle peut être éliminée avec des réformes. Il est

temps d’ouvrir la boîte noire, de faire face à la discrimination qu’elle renferme et de rebâtir le régime d’assurance-emploi afin d’offrir une véritable sécurité du revenu à l’ensemble des travailleur·euses.

Lisez le rapport complet ici.