Ouvrir la boîte noire

S’attaquer à la discrimination fondée sur le genre dans le régime d’assurance-emploi



NAWL ANFD

À PROPOS

Ce rapport a été rédigé par Amanda Therrien, avocate principale à l'Association nationale Femmes et Droit (ANFD). L'autrice remercie chaleureusement Katie Schmidt, étudiante en droit, promotion 2026, et Tia Nicole Cristiano, étudiante en droit, promotion 2027, toutes deux à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Elle tient également à remercier les membres du groupe de travail sur la justice économique de l'ANFD pour leurs observations et leur expertise :

- Khulud Baig, Women's National Housing and Homelessness Network (WNHHN)
- Arlene Hache, Women's National Housing and Homelessness Network (WNHHN)
- Meseret Haileyesus, Centre canadien pour l'autonomisation des femmes (CCFWE)
- Evelyn Huntjens, Réseau d'action des femmes en situation de handicap (DAWN-RAFH) / Indigenous Disability Canada (IDC)
- Liliane Tshiama Kalonji, Centre juridique pour femmes de l'Ontario, Action ontarienne contre la violence faite aux femmes
- Minette Samaroo, Accessible Housing Network (AHN)
- Leila Sarangi, Family Services Toronto (FST) / Campagne 2000
- Stefania Seccia, Women's National Housing and Homelessness Network (WNHHN)

Conception graphique
Forest Malin et Alice Méthot, Association nationale Femmes et Droit (ANFD).

Comment citer ce rapport
Amanda Therrien, *Ouvrir la boîte noire : s'attaquer à la discrimination fondée sur le genre dans le régime d'assurance-emploi* (Association nationale Femmes et Droit, 2026).

L'Association nationale Femmes et Droit reçoit l'appui financier de Femmes et Égalité des genres Canada.

Women and Gender Equality Canada
Femmes et Égalité des genres Canada
Canada

TABLE DES MATIÈRES

Aperçu	**4**
Portée du rapport	**6**
L'assurance-emploi : les notions essentielles	**7**
Partie 1 : Les prestations régulières d'assurance-emploi	**9**
Admissibilité	**10**
Montant	**32**
Durée	**42**
Partie 2 : Les prestations spéciales d'assurance-emploi : maternité et congé parental	**45**
Admissibilité	**46**
Montant	**50**
Durée	**53**
Conclusion	**61**
Recommandations	**63**

APERÇU



Les discussions sur la réforme de l'assurance-emploi ne datent pas d'hier. Des comités parlementaires se sont souvent penchés sur la question[1], tandis que des organisations de défense des droits des travailleur·euses, des associations féministes, des syndicats, des universitaires et des groupes communautaires ont patiemment mis en lumière les nombreuses lacunes du régime[2]. Le gouvernement fédéral a tenu des consultations sur sa modernisation[3] et la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) en évalue le fonctionnement chaque année[4]. Pourtant, malgré toutes ces discussions, les mêmes problèmes persistent, année après année, décennie après décennie.

[1] Voir : Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi », 38e législature, 1re session, rapport n° 3 (février 2005); Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, « Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi », 40e législature, 2e session, rapport n° 6 (juin 2009); Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Modernisation du régime d'assurance-emploi », 43e législature, 2e session (juin 2021).
[2] Groupe de travail interprovincial sur l'assurance-emploi, « Modernisation de l'assurance-emploi (AE) » (22 mai 2026).
[3] Voir : Gouvernement du Canada, « Moderniser le régime d'assurance-emploi du Canada : Consultations - Le rapport Ce que nous avons entendu (Phase 1) » (29 avril 2022); voir également : Gouvernement du Canada, « Moderniser le régime d'assurance-emploi du Canada : Consultations - Le rapport Ce que nous avons entendu (Phase 2) » (29 septembre 2022).
[4] Emploi et Développement social Canada, « Rapports de contrôle et d'évaluation ».

Ce rapport repose sur un constat simple : le régime d'assurance-emploi a un problème de genre. Il limite l'accès des femmes aux prestations de multiples façons qui se recoupent et se renforcent. Des réformes législatives ciblées sont donc nécessaires pour remédier à la discrimination fondée sur le genre qui s'est enracinée au sein de l'un des principaux filets de sécurité sociale du Canada.

Plusieurs considèrent l'assurance-emploi comme un régime trop technique pour être expliqué, trop complexe pour être réformé et trop fragile sur le plan administratif pour être modifié. Or, comme le montre ce rapport, un régime jugé « trop complexe » pour être réformé devient une boîte noire où la discrimination peut prospérer. Ce rapport vise à ouvrir cette boîte noire. Le régime d'assurance-emploi n'a rien d'impénétrable : on peut en comprendre les mécanismes, les expliquer et les modifier. Certaines de ses composantes peuvent être conservées; d'autres doivent être repensées ou éliminées.

Ce qu'il faut maintenant, c'est la volonté politique de reconnaître que les obstacles auxquels se heurtent les femmes ne sont ni de simples difficultés techniques ni des conséquences malheureuses, mais inévitables, de leurs choix professionnels individuels. Ce sont des manifestations sérieuses d'une discrimination fondée sur le genre, systémique et généralisée.

Ce rapport examine les critères d'admissibilité, le montant et la durée des prestations régulières, des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi, afin de cerner les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder à un soutien financier adéquat. Il s'intéresse également aux mesures temporaires mises en place pendant la pandémie de COVID-19, qui montrent que le gouvernement dispose déjà d'un modèle pour rendre le régime plus équitable. Pendant la crise, le gouvernement fédéral a élargi le soutien offert par l'assurance-emploi, facilité l'accès aux prestations et assoupli temporairement les critères d'admissibilité. Les femmes ont d'ailleurs été parmi les personnes qui ont le plus bénéficié de ces mesures[5]. Après la pandémie, le régime a largement retrouvé ses faiblesses antérieures, au détriment des femmes.

Les femmes ont besoin que le gouvernement, les parlementaires, les responsables des politiques d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) et la Commission de l'assurance-emploi du Canada s'engagent concrètement dans la réforme du régime. Ce rapport leur propose une feuille de route. Il met en évidence certains des principaux mécanismes par lesquels les prestations régulières, de maternité et parentales désavantagent les femmes, et recommande des réformes législatives, réglementaires et administratives précises pour y remédier. La crise de la COVID-19 est peut-être derrière nous, mais celle des inégalités de genre dans le régime d'assurance-emploi persiste. Il est temps que le gouvernement fédéral s'y attaque avec tout le sérieux qu'elle mérite.

[5] Direction des politiques de l'assurance-emploi, « Impacts des mesures temporaires de l'assurance-emploi durant la pandémie: mise à jour et nouveaux résultats » (janvier 2024).

PORTÉE DU RAPPORT

Ce rapport propose une analyse juridique féministe de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de ses règlements. Il examine comment des règles qui semblent neutres à première vue limitent l'accès des femmes aux prestations, en particulier lorsque leur travail rémunéré est influencé par un handicap, des responsabilités familiales, le travail à temps partiel, la discrimination raciale, les inégalités salariales ou la violence fondée sur le genre. Pour cerner ces obstacles, l'analyse s'appuie également sur la jurisprudence, des enquêtes sur le marché du travail, des rapports parlementaires, des études d'EDSC portant sur des aspects particuliers du régime, des guides d'interprétation et les rapports annuels de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi.

Ce rapport n'examine pas la discrimination fondée sur le genre dans les prestations pour proches aidant·es ou les prestations de maladie, ni les obstacles auxquels se heurtent les travailleur·euses autonomes pour accéder au régime d'assurance-emploi. Les questions abordées ici ne constituent pas un inventaire exhaustif de tous les obstacles liés au genre dans les régimes de prestations régulières, de maternité et parentales. Elles comptent toutefois parmi les problèmes les plus importants et les plus urgents à résoudre.

Il importe également de rappeler que l'assurance-emploi interagit avec d'autres programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux de soutien du revenu, notamment les programmes d'aide sociale. Ces interactions, y compris les mécanismes de récupération et d'imposition des prestations, ont aussi des conséquences différentes selon le genre. Elles dépassent toutefois la portée du présent rapport et devraient plutôt être prises en compte dans le cadre d'une analyse des lois provinciales et territoriales, ainsi que des autres lois fédérales régissant les prestations, comme la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Même si ce rapport aborde nécessairement certains aspects techniques de l'assurance-emploi, nous avons cherché à en expliquer les mécanismes clairement, sans jargon inutile. Cette approche repose sur la conviction que personne ne devrait avoir besoin de connaissances spécialisées en droit, en économie ou en politiques publiques pour comprendre le régime d'assurance-emploi et s'attaquer à la discrimination fondée sur le genre qui s'y perpétue.

L'ASSURANCE-EMPLOI : *LES NOTIONS ESSENTIELLES*

L'assurance-emploi est l'un des principaux piliers de la sécurité du revenu au Canada. Son objectif est de préserver la sécurité économique des travailleur·euses en leur versant des indemnités temporaires de remplacement du revenu lorsque leur emploi est interrompu, involontairement ou en raison d'un événement de la vie comme une grossesse, l'arrivée d'un·e enfant, une maladie ou la prise en charge d'un proche[6]. La *Loi sur l'assurance-emploi* établit le cadre juridique du régime et, conjointement avec ses règlements d'application, définit les critères d'admissibilité, le montant des prestations et leur durée[7].

Ce rapport s'intéresse aux prestations régulières ainsi qu'aux prestations spéciales de maternité et parentales. De façon générale, les prestations régulières s'adressent aux personnes qui perdent leur emploi; les prestations de maternité, aux personnes qui ne peuvent pas travailler en raison d'une grossesse ou d'un accouchement récent; et les prestations parentales, aux personnes qui s'absentent du travail pour prendre soin d'un nouveau-né ou d'un·e enfant récemment adopté·e.

La Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) supervise le régime, dont l'administration est assurée par EDSC et Service Canada[8]. Cette distinction est importante : la discrimination fondée sur le genre décrite dans ce rapport découle non seulement de la *Loi sur l'assurance-emploi*, mais aussi de la manière dont elle est interprétée et appliquée.

Le régime est façonné par les lois, les règlements, les politiques administratives, les directives des programmes, les hypothèses actuarielles, les décisions rendues en appel et les choix institutionnels quant aux données recueillies et aux problèmes jugés prioritaires.



Une analyse juridique féministe de l'assurance-emploi doit donc tenir compte de l'ensemble de ces éléments. Elle doit chercher à savoir non seulement si les femmes ont théoriquement accès aux prestations, mais aussi si les règles du régime correspondent aux réalités de leur travail.

[6] Renvoi relatif à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Can.), art. 22 et 23, 2005 CSC 56, par. 48.
[7] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23; Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332.
[8] Gouvernement du Canada, « Commission de l'assurance-emploi du Canada ».

Comme le démontrera ce rapport, plusieurs mécanismes fondamentaux de l'assurance-emploi, dont le calcul des heures d'emploi assurable, les motifs valables de cessation d'emploi, la disponibilité pour travailler, le calcul du montant et de la durée des prestations ainsi que l'articulation entre les prestations régulières et les prestations spéciales, entraînent des conséquences négatives prévisibles pour les femmes, auxquelles on peut et on doit remédier.

Un mot, enfin, sur le financement du régime. Auparavant, l'assurance-emploi était financée par des contributions du gouvernement fédéral, des employeur·euses et des employé·es. En 1990, le gouvernement fédéral a cessé de verser sa contribution régulière, et le régime a dès lors été financé par les seules cotisations des employeur·euses et des employé·es. Ce modèle de financement a des conséquences importantes sur les possibilités de réforme, puisque toute amélioration de l'accès aux prestations, de leur suffisance ou de leur durée a un impact sur les cotisations. La volonté de maintenir celles-ci à un faible niveau, particulièrement pour les employeur·euses, qui versent 1,4 fois la cotisation des salarié·es, entre directement en conflit avec la nécessité de corriger les inégalités du régime. Les réformes d'envergure sont donc souvent lentes et insuffisantes.

Le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) a reconnu ces difficultés en 2021. C'est pourquoi, dans sa première recommandation sur la modernisation de l'assurance-emploi, il demandait à EDSC d'évaluer les coûts et les avantages d'un retour à un financement tripartite[9].

L'ANFD appuie cette recommandation. 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.

Recommandation 1



Qu'Emploi et Développement social Canada collabore avec le ministère des Finances pour évaluer les coûts et les avantages d'un retour à un modèle de financement tripartite du régime d'assurance-emploi, reposant sur les cotisations des employeur·euses, des employé·es et du gouvernement.

[9] Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Modernisation du régime d'assurance-emploi », 43e législature, 2e session (juin 2021).

Partie 1 :

Les prestations régulières d’assurance-emploi



Pour bâtir un régime d’assurance-emploi plus équitable, il faudra peut-être, paradoxalement, revenir en arrière.

ADMISSIBILITÉ



LES FEMMES SONT MOINS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ADMISSIBLES AUX PRESTATIONS RÉGULIÈRES D'ASSURANCE-EMPLOI

Pour être admissible aux prestations régulières d'assurance-emploi, une personne doit avoir perdu son emploi sans en être responsable, ne pas avoir reçu de rémunération pendant au moins sept jours et avoir accumulé un nombre minimal d'heures d'emploi assurable pendant la période de référence, qui correspond généralement aux 52 semaines précédant la demande[10]. Le nombre exact d'heures exigé varie selon le taux de chômage dans la région économique de l'assurance-emploi où réside la personne[11].

Bien que ces critères d'admissibilité semblent neutres à première vue, ils créent des obstacles insurmontables pour de nombreuses femmes qui cherchent à obtenir des prestations, ce qui explique pourquoi le taux d'admissibilité des hommes est supérieur[12]. Il est urgent de réformer ces critères, non seulement pour permettre à davantage de femmes d'accéder au régime, mais aussi parce que les inégalités de genre à l'étape de l'admissibilité ont ensuite des répercussions sur le montant des prestations qu'elles reçoivent et sur leur durée.

---

[10] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 7(2), 8(1), art. 13 et par. 30(1); Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, par. 14(1).

[11] Gouvernement du Canada, « Particularités du régime de l'assurance-emploi (a.-e.) pour la période en cours ». Par exemple, l'Ontario est divisée en 17 régions économiques dont les taux de chômage diffèrent. À Ottawa, où le taux de chômage est relativement faible, il faut accumuler 665 heures pour être admissible, contre 595 heures à Windsor, où il est plus élevé.

[12] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (31 mars 2025).

Le taux de chômage régional masque les inégalités au sein d'une même région

Comme nous l'avons vu, le nombre d'heures d'emploi assurable exigé pour recevoir des prestations régulières dépend du taux de chômage de la région économique où réside la personne. Cette règle repose sur l'idée que les personnes vivant dans une région où le marché du travail est dynamique ont davantage de possibilités d'accumuler des heures de travail et de trouver un nouvel emploi, tandis que celles qui vivent dans une région où le chômage est plus élevé se heurtent à davantage d'obstacles. Mais ce raisonnement ne tient plus dès qu'on examine le chômage régional dans une perspective intersectionnelle. Les taux régionaux ne rendent pas compte des obstacles différents auxquels se heurtent divers groupes de femmes au sein d'une même région.

Ainsi, même dans une région où le marché de l'emploi semble relativement favorable, les femmes en situation de handicap, immigrantes, racisées ou autochtones, les mères monoparentales et les femmes qui subissent de la violence conjugale peuvent continuer d'éprouver de grandes difficultés à trouver et à conserver un emploi[13]. Par exemple, les femmes immigrantes connaissent encore des taux de chômage élevés, même dans une région où la demande de main-d'œuvre est forte, en raison de la discrimination et du fait que leurs études et leurs qualifications acquises à l'étranger ne sont souvent pas reconnues[14].

Les femmes en situation de handicap se heurtent elles aussi à d'importants obstacles à l'emploi, quelle que soit leur région de résidence[15]. Les femmes autochtones vivant dans les réserves ou dans des communautés rurales, éloignées, nordiques ou accessibles uniquement par avion peuvent avoir du mal à accéder à l'emploi en raison d'un manque de transport, de services de garde et d'autres infrastructures sociales, conséquence du colonialisme et du sous-investissement persistant dans ces collectivités. Quant aux femmes autochtones vivant hors réserve, elles continuent de connaître un taux de chômage plus élevé que celui des femmes non autochtones et des hommes autochtones[16].

[13] Voir le témoignage de la Dre Parisa Mahboubi, Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Témoignages », 43e législature, 2e session (23 février 2021).
[14] Marie Drolet, « Mise au jour des différences au chapitre de l'emploi à temps plein chez les femmes », Statistique Canada (26 septembre 2022). Voir également : Nadia Z. Hasan, Lina El Bakir et Youmna Badawy, « Discorde Sociale et Citoyenneté de Seconde Classe : Une étude sur l'impact du projet de loi 21 sur les femmes musulmanes du Québec en lumière de la pandémie covid-19 », Conseil national des musulmans canadiens (2024).
[15] Vincent Hardy et Daniel Vergara, « Caractéristiques de l'activité sur le marché du travail des personnes ayant une incapacité et sans incapacité, 2024 », Statistique Canada (14 mai 2025).
[16] Statistique Canada, « Caractéristiques de la population active selon le groupe autochtone détaillé vivant hors réserve, moyennes mobiles de trois mois, données mensuelles non désaisonnalisées » (4 septembre 2026), tableau 14-10-0401-01.

Conformément à la recommandation formulée par le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) dans son étude sur la modernisation de l'assurance-emploi[17], l'ANFD recommande donc de remplacer le nombre d'heures exigé, qui varie selon la région, par une norme nationale uniforme plus accessible aux femmes. Cette proposition sera examinée plus en détail dans la section suivante.

Le nombre d'heures requis pour être admissible est trop élevé

EDSC reconnaît que la principale raison pour laquelle les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'être admissibles aux prestations régulières d'assurance-emploi est qu'elles accumulent moins souvent le nombre d'heures requis au cours de la période de référence[18]. Cela s'explique notamment par le fait que les hommes occupent plus souvent des emplois à temps plein ou permanents, tandis que les femmes sont proportionnellement plus nombreuses à occuper des emplois à temps partiel ou temporaires[19].

Les femmes sont également beaucoup plus susceptibles de subir de la violence conjugale, notamment de la violence économique, ce qui perturbe souvent leur capacité à conserver un emploi stable[20]. L'une des formes que prend la violence économique est le sabotage professionnel, qui consiste, pour un partenaire violent, à empêcher délibérément une femme de travailler ou à compromettre sa capacité à conserver son emploi. Les femmes autochtones et les femmes en situation de handicap sont particulièrement touchées par la violence économique et le sabotage professionnel[21]. Enfin, les femmes continuent d'assumer la majeure partie des responsabilités de soins non rémunérées, ce qui limite leur capacité à occuper un emploi rémunéré de façon régulière[22].

[17] Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Modernisation du régime d'assurance-emploi », 43e législature, 2e session (juin 2021).
[18] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (31 mars 2025).
[19] *Ibid.*
[20] C. N. Wathen, J. C. D. MacGregor et B. J. MacQuarrie, en collaboration avec le Congrès du travail du Canada, « Peut-on être en sécurité au travail quand on ne l'est pas à la maison? Premières conclusions d'une enquête pancanadienne sur la violence conjugale et le milieu de travail », Centre for Research & Education on Violence Against Women and Children (2014).
[21] Gouvernement du Canada, « Exploitation économique » (17 août 2026).
[22] Statistique Canada, « Plus de la moitié des femmes s'occupent des enfants ou des adultes dépendants de soins au Canada, 2022 » (8 novembre 2022).

Plutôt que de considérer l'incapacité des femmes à répondre aux critères d'admissibilité comme une conséquence naturelle de leurs « choix » professionnels, les législateur·ices doivent examiner comment ces critères interagissent avec des systèmes d'oppression plus larges. Il leur faut se demander comment ajuster le nombre d'heures exigé pour que les femmes ne soient pas exclues de manière disproportionnée d'un régime auquel elles cotisent.

Cette question préoccupe les responsables des politiques depuis des décennies. Elle a été soulevée à maintes reprises dans les rapports annuels de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi et par plusieurs comités de la Chambre des communes, dont certains ont recommandé d'abaisser le seuil d'admissibilité à une norme nationale uniforme de 360 heures[23]. Malgré ces recommandations, le seuil n'a pas été abaissé avant la pandémie de COVID-19. Pendant cette période, le gouvernement a appliqué un taux de chômage minimal de 13,1 % à toutes les régions et accordé un crédit unique de 300 heures à toutes les nouvelles demandes.

Ces mesures ont ramené à 120 heures, partout au Canada, le nombre d'heures nécessaires pour être admissible à l'assurance-emploi[24]. Sans elles, 14,1 % des demandes de prestations présentées par des femmes entre septembre 2020 et septembre 2021 n'auraient pas été admissibles[25]. Lorsque l'économie a commencé à se redresser, le gouvernement a remplacé ces mesures temporaires par un seuil fixe de 420 heures, quelle que soit la région[26]. Là encore, sans cette mesure, 15,3 % des demandes de prestations présentées par des femmes entre septembre 2021 et septembre 2022 n'auraient pas été admissibles[27]. Ces données représentent des milliers de femmes qui, partout au Canada, se seraient retrouvées sans prestations d'assurance-emploi. Ces mesures temporaires ont pris fin en septembre 2022. Le retour à un seuil d'heures variable selon la région a alors de nouveau exclu de manière disproportionnée les femmes des prestations régulières d'assurance-emploi, faute d'avoir accumulé suffisamment d'heures.

Le gouvernement devrait réduire le nombre d'heures exigé à un seuil atteignable pour l'ensemble des travailleur·euses. Toutefois, comme le montre la section suivante, cela ne réglerait qu'une partie du problème d'admissibilité.

---

[23] Voir : Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi », 38e législature, 1re session, rapport n° 3 (février 2005); Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, « Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi », 40e législature, 2e session, rapport n° 6 (juin 2009); Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Modernisation du régime d'assurance-emploi », 43e législature, 2e session (juin 2021).

[24] Direction des politiques de l'assurance-emploi, Emploi et Développement social Canada, « Impacts des mesures temporaires de l'assurance-emploi durant la pandémie: mise à jour et nouveaux résultats » (janvier 2024).

[25] *Ibid.*

[26] *Ibid.*

[27] *Ibid.*



Mesurer la participation au marché du travail en heures plutôt qu’en semaines désavantage les femmes

Il est nécessaire d’abaisser le nombre d’heures requis pour accéder aux prestations régulières d’assurance-emploi. Mais le problème plus fondamental tient au fait que les critères d’admissibilité mesurent la participation au marché du travail en heures plutôt qu’en semaines travaillées.

Dans un régime fondé sur les heures, les personnes qui travaillent à temps partiel doivent demeurer en emploi beaucoup plus longtemps que celles qui travaillent à temps plein pour démontrer une participation équivalente au marché du travail.

Par exemple, dans les régions où le seuil est fixé à 700 heures, une personne qui travaille 15 heures par semaine doit occuper un emploi pendant près de 47 des 52 semaines de la période de référence pour devenir admissible. Cette exigence a une incidence particulièrement marquée selon le genre, puisque les femmes représentent plus de 60 % des personnes qui travaillent à temps partiel[28]. Pour bon nombre d’entre elles, atteindre ce seuil est tout simplement impossible.

[28] Commission de l’assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d’évaluation de l’assurance-emploi 2024-2025 » (31 mars 2025).

Comme pour toutes les règles de l'assurance-emploi examinées dans ce rapport, ces exigences ne touchent pas toutes les femmes de la même manière. Le seuil fondé sur les heures désavantage particulièrement les femmes en situation de handicap, puisque les personnes en situation de handicap sont plus susceptibles de travailler à temps partiel, souvent contre leur gré[29].

De nombreuses femmes en situation de handicap traversent des périodes où elles ne peuvent pas participer de façon continue au marché du travail en raison de l'inaccessibilité des milieux de travail, de la discrimination, de problèmes de santé chroniques ou de l'absence de mesures de soutien liées à leur handicap. Comme les femmes en situation de handicap sont déjà plus susceptibles de vivre dans la pauvreté[30], les conséquences d'une perte d'emploi sans accès aux prestations régulières d'assurance-emploi peuvent être catastrophiques.

Le choix d'un système d'admissibilité fondé sur les heures n'a rien de neutre et il est relativement récent. Avant 1996, l'admissibilité était calculée en fonction du nombre de semaines travaillées. Une semaine était considérée comme assurable si elle comprenait au moins 15 heures d'emploi assurable ou si le salaire hebdomadaire atteignait au moins 20 % du maximum de la rémunération assurable[31]. En 1996, ce critère a été remplacé par un système fondé sur le nombre d'heures, calculé à partir d'une semaine de travail de 35 heures[32]. Ce changement a immédiatement rendu l'accès aux prestations beaucoup plus difficile pour les femmes[33].

Les femmes et les juristes féministes qui défendaient leurs droits se sont opposées à ce changement. Dans l'affaire *Lesiuk c. Canada*, une infirmière travaillant à temps partiel avait accumulé 667 heures pendant la période de référence : il lui manquait donc 33 heures pour atteindre le seuil de 700 heures exigé pour obtenir des prestations d'assurance-emploi. Mme Lesiuk a contesté le refus de sa demande au motif que le critère fondé sur les heures portait atteinte à son droit à l'égalité garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*[34].

[29] Vincent Hardy et Daniel Vergara, « Caractéristiques de l'activité sur le marché du travail des personnes ayant une incapacité et sans incapacité, 2024 », Statistique Canada (14 mai 2025).
[30] Campagne 2000 et Disability Without Poverty, « Disability Poverty Report Card 2025 ».
[31] Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Rétablir la bonne gestion financière et l'accessibilité du régime d'assurance-emploi », 38e législature, 1re session, rapport nº 3 (février 2005). Le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable en 2026 est de 1 325 $; il est établi à partir du maximum de la rémunération annuelle assurable, sur lequel repose essentiellement le plafond des cotisations d'assurance-emploi.
[32] Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, « Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi », 40e législature, 2e session, rapport nº 6 (juin 2009).
[33] *Ibid.*
[34] *Canada (Procureur général) c. Lesiuk (C.A.)*, 2003 CAF 3 (CanLII), [2003] 2 C.F. 697.

Le juge-arbitre de l'assurance-emploi, qui tranchait alors ce type de contestation, lui a donné raison. Selon lui, « les conditions d'admissibilité portent atteinte à la dignité fondamentale des femmes, majoritaires parmi la main-d'œuvre à temps partiel, puisqu'elles doivent travailler plus longtemps que les personnes à temps plein pour démontrer leur participation au marché du travail »[35].

Malheureusement pour des générations de travailleuses, la Cour d'appel fédérale a infirmé cette décision. Elle a considéré le critère d'admissibilité comme un « outil nécessaire sur le plan administratif » destiné à préserver la viabilité du régime, plutôt que comme une atteinte à la dignité des travailleuses[36].

Ces propos sont révélateurs : la nécessité administrative et les considérations de coût ont servi de cheval de Troie à la discrimination fondée sur le genre au sein du régime d'assurance-emploi. On peut dès lors se demander quel est le coût humain de cette « nécessité administrative » dans le cadre d'un programme social censé soutenir les personnes entre deux emplois, à des moments où leur situation financière est particulièrement précaire et où elles sont vulnérables.

En 2009, le Comité permanent de la condition féminine (FEWO) a recommandé que le gouvernement fédéral étudie l'impact d'un retour au critère d'admissibilité fondé sur les semaines, puisqu'un seuil calculé en heures désavantageait injustement les femmes occupant un emploi précaire ou à temps partiel[37].

Cette recommandation n'a jamais été mise en œuvre. Des organismes de défense des droits ont également réclamé un critère hybride permettant de retenir le seuil le moins élevé, calculé en heures ou en semaines travaillées[38], mais ces propositions ont elles aussi été ignorées.

[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*
[37] Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, « Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi », 40e législature, 2e session, rapport nº 6 (juin 2009).
[38] Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Modernisation du régime d'assurance-emploi », 43e législature, 2e session (juin 2021).

L'ANFD recommande d'adopter un critère d'admissibilité hybride. Cette approche permettrait de conserver la possibilité, pour les personnes occupant plusieurs emplois, de cumuler les heures d'emploi assurable, tout en offrant une voie d'accès fondée sur les semaines travaillées aux personnes qui occupent une fonction à temps partiel qui ne parviendraient autrement pas à accumuler suffisamment d'heures.

Comme l'a montré cette section, plusieurs composantes des critères d'admissibilité à l'assurance-emploi se conjuguent pour priver les femmes de l'accès aux prestations régulières. Ces règles découlent de choix politiques qui n'ont pas accordé la priorité aux besoins et aux réalités des travailleuses.

Il est frappant de constater qu'en 2026, le régime d'assurance-emploi pourrait être moins souple et moins inclusif à l'égard des femmes qu'il ne l'était avant les réformes de 1996. Pour bâtir un régime plus équitable, il faudra peut-être, paradoxalement, revenir en arrière.

Recommandation 2



Modifier l'alinéa 7(2)b) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de remplacer le seuil d'heures variable selon la région par une norme nationale uniforme d'admissibilité aux prestations régulières, établie selon le moins élevé des deux seuils suivants au cours de la période de référence : 360 heures d'emploi assurable ou 12 semaines d'emploi assurable. Une semaine serait considérée comme assurable si elle comprend au moins 15 heures de travail ou si la rémunération hebdomadaire atteint au moins 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable.



LES FEMMES SONT PLUS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE EXCLUES DU BÉNÉFICE OU INADMISSIBLES AUX PRESTATIONS RÉGULIÈRES

Une exclusion suspend le versement des prestations en raison d'un comportement reproché à la personne qui en fait la demande, avant ou pendant sa période de prestations. Elle peut notamment être imposée lorsqu'une personne quitte volontairement son emploi sans justification ou refuse, sans motif valable, un emploi convenable[39]. Selon la gravité des faits, l'exclusion peut durer quelques semaines ou s'appliquer pendant toute la période de prestations. Ainsi, un départ volontaire sans justification entraîne une exclusion d'une durée indéfinie, tandis que le refus de postuler ou d'accepter un emploi convenable peut entraîner une exclusion de 7 à 12 semaines[40]. En revanche, une inadmissibilité suspend le versement des prestations parce que la personne ne satisfait pas à une condition qui doit être respectée pendant sa période de prestations. L'une des causes les plus fréquentes d'inadmissibilité est l'indisponibilité pour travailler[41].

Entre 2018 et 2023, EDSC a constaté que la proportion de demandes de prestations régulières d'assurance-emploi faisant l'objet d'une exclusion ou d'une inadmissibilité était plus élevée chez les femmes[42]. EDSC n'a pas expliqué cet écart. Plusieurs facteurs pourraient toutefois entrer en jeu : la façon dont l'exigence de disponibilité pour travailler est interprétée, le fait que les habitudes de travail antérieures à la demande de prestations ne sont pas prises en compte, ainsi que la tendance à considérer plus souvent les départs volontaires des femmes comme injustifiés.

[39] Emploi et Développement social Canada, Direction de la politique de l'assurance-emploi, « Tendances de long-terme dans les exclusions et les inadmissibilités » (mai 2026).
[40] *Ibid.*
[41] *Ibid.*
[42] *Ibid.*

Les raisons poussant les femmes à quitter leur emploi sont moins susceptibles d'être considérées comme justifiées

Les données de Statistique Canada montrent systématiquement que les femmes sont plus susceptibles que les hommes de quitter leur emploi, particulièrement pour des raisons personnelles ou familiales[43]. Cette différence est importante, car pour être admissible aux prestations régulières d'assurance-emploi, il faut avoir perdu son emploi pour un motif valable[44]. Une personne qui quitte volontairement son emploi est exclue du bénéfice des prestations, sauf si son départ est justifié au sens de la *Loi sur l'assurance-emploi*[45]. Parmi les circonstances pouvant constituer une justification, la *Loi* mentionne notamment le harcèlement de nature sexuelle ou autre, la discrimination, la nécessité de prendre soin d'un·e enfant ou d'un proche parent, ainsi que l'obligation de suivre un·e conjoint·e ou un·e enfant à charge qui déménage[46]. Pour démontrer que son départ était justifié, la personne doit prouver qu'elle n'avait aucune autre solution raisonnable que de quitter son emploi[47].

Les données des 30 dernières années montrent que les départs volontaires des hommes sont plus souvent considérés comme justifiés que ceux des femmes[48]. Cette disparité s'explique notamment par le critère de la « seule solution raisonnable », qui impose un fardeau de preuve lourd et peu réaliste aux personnes qui quittent leur emploi en raison de harcèlement, de discrimination ou de responsabilités familiales.

Le Guide de la détermination de l'admissibilité, qui oriente les décisions en matière d'assurance-emploi, indique qu'en cas de harcèlement de nature sexuelle ou autre, y compris de violence conjugale, une personne pourrait raisonnablement envisager d'en discuter avec son employeur·euse, de demander un transfert dans un autre service, de s'adresser à son syndicat ou de recourir aux dispositions de sa convention collective avant de quitter son emploi[49]. Bien qu'elle n'ait pas à attendre l'issue d'un recours avant de partir, elle doit expliquer pourquoi elle n'a pas utilisé les mécanismes mis en place par son employeur·euse, s'il existe une politique structurée permettant de régler immédiatement la situation[50].

---

[43] Statistique Canada, « Raison pour avoir quitté l'emploi durant l'année précédente, données annuelles (x 1 000) », tableau 14-10-0126-01 (9 janvier 2026).
[44] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, al. 29c) et par. 30(1).
[45] *Ibid.*, par. 30(1).
[46] *Ibid.*, al. 29c).
[47] *Ibid.*, al. 29c).
[48] Direction de la politique de l'assurance-emploi, « Départs volontaires et utilisation des prestations régulières d'assurance-emploi », Emploi et Développement social Canada (avril 2022).
[49] Emploi et Développement social Canada, Guide de la détermination de l'admissibilité, section 6.5.2, « Harcèlement, de nature sexuelle ou autre » (10 mars 2026).
[50] *Ibid.*



En cas de discrimination systémique, le Guide présente également le recours à un tribunal des droits de la personne comme une solution raisonnable à envisager avant de quitter son emploi[51]. Cette directive ne tient pas compte du fait que ces recours peuvent prendre des années, sans nécessairement rendre le milieu de travail sécuritaire ou accessible entre-temps.

Exiger qu'une personne ait épuisé toutes les autres solutions raisonnables suppose qu'elle dispose du temps, de la sécurité, du pouvoir de négociation et des ressources émotionnelles nécessaires pour mener à terme les démarches auprès de son employeur·euse et les recours en matière de droits de la personne avant de partir. Cette exigence crée une hiérarchie entre les femmes : celle qui dénonce, multiplie les démarches, attend, documente les faits et épuise tous les recours internes est jugée plus « méritante » aux yeux du régime d'assurance-emploi que celle qui quitte simplement son emploi pour protéger sa sécurité et son bien-être.

Le Guide applique la même logique contraignante aux personnes qui doivent prendre soin d'un·e enfant ou d'un·e proche. Parmi les solutions raisonnables à envisager avant de quitter son emploi, il mentionne le recours à l'aide de membres de la famille, d'ami·es ou de voisin·es, l'utilisation de services de garde rémunérés, la modification de l'horaire de travail, le partage des responsabilités avec d'autres membres de la famille ou encore la demande d'un congé auprès de l'employeur·euse[52]. Dans ces circonstances, le départ ne sera considéré comme justifié que si toutes les autres solutions raisonnables ont été épuisées.

[51] *Ibid.*, section 6.5.4, « Discrimination fondée sur des motifs de distinction illicite ».
[52] *Ibid.*, section 6.5.6, « Nécessité de prendre soin d'un enfant ou d'un proche parent ».

Le Guide insiste d'ailleurs sur ce point : « Il ne faut pas confondre toutefois la nécessité avec le simple désir de prendre soin, par exemple, d'un enfant en bas âge, désir qui correspond à un choix personnel volontaire de la personne assurée[53]. »



Cette distinction suppose que la frontière entre obligations de soins et choix personnels est évidente, alors que, dans bien des familles, les décisions relatives aux soins sont façonnées par la pauvreté, les attentes culturelles et l'absence de soutien adéquat.

Le Guide reconnaît que les femmes qui fuient la violence conjugale peuvent devoir quitter leur emploi soudainement pour se mettre en sécurité et qu'elles sont, dans ces circonstances, « généralement fondées » à le faire[54]. Il leur incombe néanmoins de démontrer que partir constituait leur seule solution raisonnable[55]. Ni la *Loi sur l'assurance-emploi* ni le Guide ne précisent quelles preuves les personnes survivantes doivent fournir dans de telles situations. Or, leur admissibilité aux prestations ne devrait pas dépendre du signalement des violences à la police ou à leur employeur·euse.

Les exigences en matière de preuve doivent être souples et tenir compte des traumatismes, puisque de nombreuses personnes qui fuient la violence n'ont pas accès à des rapports de police, à des ordonnances judiciaires ni même à leurs propres documents personnels.

Ces exemples montrent que le régime d'assurance-emploi pénalise les personnes qui ne quittent pas leur emploi de la « bonne » manière. Lorsqu'un départ volontaire est jugé injustifié, les conséquences sont graves : la personne est exclue du bénéfice des prestations pour sa demande et, si elle en présente une nouvelle par la suite, elle ne peut pas utiliser les heures d'emploi assurable accumulées avant ce départ. Cette restriction s'applique même aux heures provenant d'emplois sans lien avec celui qu'elle a quitté[56]. Dans les faits, des années de travail peuvent ainsi être effacées du calcul. Une telle sanction est disproportionnée : un seul départ d'emploi contesté peut faire perdre le bénéfice d'années de participation au marché du travail.

Pendant la pandémie de COVID-19, le gouvernement a quelque peu assoupli cette règle en permettant aux personnes qui demandaient des prestations de comptabiliser toutes leurs heures de travail, pourvu que le motif de leur dernière cessation d'emploi pendant la période de référence soit valable[57].

---

[53] *Ibid.*, section 6.5.6.
[54] *Ibid.*, section 6.5.2.
[55] *Ibid.*, section 6.4.2, « Un test révélateur : le départ, la seule solution raisonnable ».
[56] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 30(5) et 30(6). Voir aussi *Canada (Procureur général) c. Trochimchuk*, 2011 CAF 268, par. 15.
[57] Emploi et Développement social Canada, Direction de la politique de l'assurance-emploi, « Impact des mesures d'utilisation du dernier motif de séparation sur l'accès aux prestations d'assurance-emploi » (septembre 2024).

Ainsi, même si une personne avait auparavant quitté un emploi sans justification, elle pouvait tenir compte des heures accumulées dans cet emploi si sa dernière cessation d'emploi, avant la demande de prestations, était considérée comme justifiée. Sans cet assouplissement, 3,8 % des demandes de prestations présentées par des femmes entre septembre 2021 et septembre 2022 n'auraient pas été admissibles[58]. En août 2026, le gouvernement a annoncé le rétablissement de ces mesures temporaires pour un an, en réponse aux risques économiques associés aux droits de douane américains[59]. Avoir un motif valable de cessation d'emploi constitue donc l'un des premiers obstacles que doivent surmonter les personnes qui présentent une demande d'assurance-emploi

Il faut modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* pour reconnaître que quitter son emploi en raison de violence conjugale, de harcèlement, de discrimination, de responsabilités familiales ou du refus d'un·e employeur·euse de prendre des mesures d'adaptation n'est ni un caprice ni une décision injustifiée. Ces situations peuvent rendre la poursuite de l'emploi dangereuse ou impossible. Lorsqu'elles ont contribué de façon importante à la décision de partir, le départ devrait être présumé justifié, à moins qu'EDSC ne démontre le contraire.

Il faut également atténuer les conséquences d'un départ volontaire sans justification. Une personne ne devrait pas perdre le bénéfice de plusieurs années d'heures d'emploi assurable, y compris celles accumulées dans d'autres emplois, parce qu'une instance décisionnelle estime après coup qu'elle aurait dû déposer une plainte interne supplémentaire, demander une autre mesure d'adaptation ou explorer une autre solution pour assumer ses responsabilités de soins. Le gouvernement a déjà reconnu le caractère injuste de cette règle pendant les périodes d'insécurité économique liées à la pandémie et aux droits de douane. Il devrait maintenant modifier la *Loi* pour rendre permanent cet assouplissement.

Recommandation 3



Modifier l'article 29 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une présomption réfutable de justification lorsqu'une situation de violence conjugale, de harcèlement, de discrimination, de responsabilités de soins ou de refus de mesures d'adaptation a contribué de façon importante à la décision d'une personne de quitter son emploi.

[58] *Ibid.*
[59] Gouvernement du Canada, « Des mesures de soutien aux travailleurs et aux entreprises du Canada touchés par les droits de douane américains » (25 août 2026).

Recommandation 4



Modifier les paragraphes 30(1), 30(5), 30(6) et 30(7) de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour permettre aux personnes ayant quitté volontairement leur emploi sans justification d'utiliser les heures d'emploi assurable accumulées afin d'établir leur admissibilité aux prestations, de déterminer le nombre maximal de semaines de prestations et de calculer leur taux de prestations hebdomadaires, à condition que le motif de leur dernière cessation d'emploi pendant la période de référence soit valable. À tout le moins, modifier l'alinéa 30(5)a) pour supprimer les mots « ou de tout autre emploi qui précèdent la semaine où survient la perte de cet emploi ou le départ volontaire », de façon à ce que les heures accumulées dans d'autres emplois avant une cessation d'emploi non valable demeurent prises en compte pour établir l'admissibilité, la durée et le taux hebdomadaire des prestations.

Recommandation 5



Modifier le Guide de la détermination de l'admissibilité afin d'indiquer expressément que les personnes qui quittent volontairement leur emploi en raison de violence conjugale ne sont pas tenues de fournir un rapport de police ou une ordonnance de protection pour démontrer que leur départ était justifié. Préciser également que l'absence de signalement officiel ou de pièces justificatives ne doit pas, à elle seule, donner lieu à une conclusion défavorable.



Les règles relatives à la disponibilité pénalisent les femmes

Pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi, une personne doit prouver, pour chaque jour ouvrable visé par sa demande, qu'elle était « capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable[60] ». Le Guide souligne que les responsabilités de soins sont généralement considérées comme une restriction volontaire de la disponibilité lorsqu'il aurait vraisemblablement été possible de prendre des dispositions adéquates[61]. Par exemple, une personne qui doit s'occuper d'un membre de sa famille deux jours par semaine pourrait être déclarée inadmissible aux prestations pour une durée indéterminée, puisque le Guide interprète la *Loi* comme exigeant une disponibilité du lundi au vendredi, chaque jour ouvrable[62].

Il en résulte une contradiction troublante. La nécessité de prendre soin d'un·e enfant ou d'un·e autre proche peut justifier un départ volontaire[63]. Pourtant, cette même responsabilité peut ensuite servir de motif pour déclarer la personne inadmissible aux prestations.

[60] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, al. 18(1)a); Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, art. 32.
[61] Emploi et Développement social Canada, Guide de la détermination de l'admissibilité (10 mars 2026), section 10.4.3.2, « Restrictions involontaires ».
[62] *Ibid.*, section 10.7.4.1, « Non disponible pour un jour ouvrable ».
[63] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, sous-al. 29c)(v).

Le Guide illustre précisément cette situation :

> Par exemple, on peut dire qu'une présomption pèse sur une personne qui, afin d'expliquer le départ d'un poste où elle a acquis plusieurs années d'ancienneté, déclare qu'elle n'avait plus de gardienne à domicile, mais qu'elle avait réussi, deux semaines plus tard, à trouver quelqu'un d'autre de sorte qu'elle est de nouveau disponible pour travailler. Même si une prestataire se trouvant dans cette situation ne peut pas être exclue du bénéfice des prestations pour avoir quitté volontairement son emploi, elle resterait inadmissible aux prestations pour n'avoir pas prouvé sa disponibilité à travailler, en attendant qu'elle prenne de nouvelles dispositions pour la garde d'enfants. Les prestations deviendraient payables une fois l'obstacle à la disponibilité éliminé[64].

Cet exemple montre à quel point le régime d'assurance-emploi tient peu compte des responsabilités de soins et pénalise directement les personnes qui les assument en leur refusant des prestations. S'occuper d'un·e enfant ou d'une personne âgée y est considéré comme un « obstacle » et la solution proposée consiste simplement à faire disparaître cet obstacle. Le problème est ainsi attribué à la femme, parce qu'elle aurait « choisi » de prendre soin d'un·e proche ou de travailler à temps partiel, plutôt qu'aux règles du régime d'assurance-emploi et à la manière dont elles sont interprétées.

Les femmes en situation de handicap rencontrent un obstacle semblable lorsqu'elles doivent démontrer leur disponibilité pour travailler. Le Guide précise pourtant que les personnes handicapées n'ont à être disponibles que dans la mesure de leurs capacités[65]. La *Loi sur l'assurance-emploi* leur impose néanmoins de prouver qu'elles sont capables de travailler et disponibles chaque jour ouvrable visé par leur demande[66]. Or, certaines femmes en situation de handicap ont besoin d'un emploi à horaire flexible, adapté, à distance ou à temps partiel, ou encore de mesures d'adaptation. Ces besoins peuvent être difficiles à faire reconnaître et, si la disponibilité est interprétée de façon rigide, les priver de prestations régulières auxquelles elles auraient autrement droit.

Il en va de même pour les femmes qui subissent de la violence conjugale et doivent temporairement limiter leurs recherches d'emploi ou leurs heures de disponibilité afin de déménager, de se réfugier dans une maison d'hébergement ou de protéger leurs enfants. Dans les deux cas, le problème n'est pas un manque de volonté de travailler ni un lien moins étroit avec le marché du travail. C'est plutôt que le régime d'assurance-emploi ne tient pas suffisamment compte des réalités vécues par ces femmes et des contraintes auxquelles elles font face.

---

[64] Emploi et Développement social Canada, Guide de la détermination de l'admissibilité (10 mars 2026), section 10.2.3, « Présomption de non-disponibilité ».
[65] *Ibid.*, section 10.10.3, « Application ».
[66] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, al. 18(1)a).

Recommandation 6

Modifier l'alinéa 18(1)a) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une présomption réfutable selon laquelle les personnes qui assument des responsabilités de soins, les personnes en situation de handicap et les personnes qui subissent de la violence conjugale sont capables de travailler et disponibles pour occuper un emploi convenable compatible avec leurs obligations familiales, leurs besoins liés au handicap et leurs besoins de sécurité.

Recommandation 7

Réviser le Guide de la détermination de l'admissibilité afin que les responsabilités de soins, les besoins liés au handicap et les limites à la disponibilité découlant de la violence conjugale ne soient pas considérés comme des restrictions volontaires.

Ne pas tenir compte des habitudes de travail antérieures à la demande pénalise les femmes

La façon dont le Guide traite les personnes qui travaillaient à temps partiel avant de demander des prestations pourrait également expliquer en partie pourquoi les femmes sont plus souvent exclues du bénéfice des prestations ou déclarées inadmissibles.

La *Loi sur l'assurance-emploi* exige que les personnes qui demandent des prestations soient disponibles pour occuper un emploi convenable, sans préciser qu'il doit s'agir d'un emploi à temps plein[67]. Le Règlement précise aussi qu'un emploi n'est pas convenable lorsque ses heures de travail sont incompatibles avec les obligations familiales de la personne[68]. Pourtant, le Guide considère expressément comme non pertinent l'horaire de travail antérieur pendant la période de référence.

[67] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, al. 18(1)a).
[68] Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, al. 9.002(1)b).

Il indique que, nonobstant les antécédents de travail au cours de la période d'admissibilité, la personne doit chercher et accepter toutes les heures de travail convenable offertes sur le marché, y compris « les heures à temps plein, les heures à temps partiel, les soirs, les nuits et les quarts, ainsi que le travail qui pourrait comporter des heures incommodes ou de longues heures, ou encore des heures supplémentaires[69] ».



Cette interprétation a des conséquences particulièrement graves pour les personnes qui travaillent à temps partiel. Elle soulève aussi un enjeu d'égalité entre les genres, puisque les femmes représentent la majorité de cette main-d'œuvre[70]. Ainsi, une femme peut être disponible pour travailler à temps partiel chaque jour, du lundi au vendredi, et néanmoins être déclarée inadmissible pour défaut de disponibilité[71]. Comme la *Loi* ne prévoit pas d'inadmissibilité pour une partie de la journée seulement, elle pourrait même être privée de prestations pour toute la semaine[72].

L'interprétation retenue dans le Guide semble plus restrictive que le libellé de la *Loi* et du Règlement. Elle est également difficile à concilier avec la jurisprudence récente, qui reconnaît que la *Loi* ne crée aucune présomption en faveur du travail à temps plein et que l'historique de travail à temps partiel d'une personne est pertinent pour évaluer sa disponibilité à occuper un emploi convenable[73].

Les règles de disponibilité et le refus de tenir compte des habitudes de travail antérieures montrent comment le régime d'assurance-emploi privilégie un modèle idéalisé : une personne travaillant à temps plein, disponible pour n'importe quel emploi, sans responsabilités de soins, sans handicap et n'ayant jamais subi de violence conjugale. Il faut donc modifier la *Loi* et le Guide pour préciser qu'on ne peut déterminer si un emploi est convenable ou si une personne est disponible pour travailler sans examiner ses besoins et sa situation particulière.

---

[69] Emploi et Développement social Canada, Guide de la détermination de l'admissibilité (10 mars 2026), section 10.7.2, « Heures de travail : Un critère fixe ».
[70] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).
[71] Emploi et Développement social Canada, Guide de la détermination de l'admissibilité (10 mars 2026), section 10.7.4.2, « Disponible chaque jour ouvrable, mais pas à temps complet ».
[72] *Ibid.*
[73] Voir *Page c. Canada (Procureur général)*, 2023 CAF 169, et CM c. Commission de l'assurance-emploi du Canada, 2025 TSS 1389, par. 70.

Recommandation 8

Modifier le paragraphe 9.002(1) du Règlement sur l'assurance-emploi afin que la détermination du caractère convenable d'un emploi repose sur une évaluation contextualisée des habitudes de travail établies de la personne, de sa capacité de travail et de sa situation individuelle.

Recommandation 9

Réviser le chapitre 10 du Guide de la détermination de l'admissibilité afin de préciser : 1) qu'il n'existe aucune présomption en faveur du travail à temps plein; 2) que les habitudes de travail antérieures à la demande doivent être examinées avant toute décision sur la disponibilité pour travailler; et 3) que l'évaluation de cette disponibilité doit respecter le paragraphe 9.002(1) du Règlement ainsi que l'approche contextuelle de l'emploi convenable reconnue par la jurisprudence.

Le plafond de 50 semaines pour le cumul des prestations limite l'accès des femmes aux prestations régulières d'assurance-emploi

La *Loi sur l'assurance-emploi* permet de combiner différents types de prestations, à condition de satisfaire aux critères d'admissibilité propres à chacun. Toutefois, lorsqu'une personne combine des prestations régulières et des prestations spéciales, la *Loi* limite généralement leur versement à 50 semaines au cours d'une période de prestations de 52 semaines[74]. Une fois cette période terminée, la personne doit de nouveau remplir les conditions d'admissibilité pour recevoir d'autres prestations. Ce plafond désavantage particulièrement les femmes, qui sont beaucoup plus susceptibles de demander plusieurs types de prestations[75].

[74] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 10(2) et 10(8) et par. 12(6).
[75] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).

Cette limite est particulièrement problématique lorsqu'une perte d'emploi survient au moment de la naissance ou de l'adoption d'un·e enfant. Une femme qui revient au travail après une année de congé de maternité ou de congé parental peut se voir refuser des prestations régulières si elle perd son emploi peu avant son retour ou peu après, faute d'avoir accumulé suffisamment de nouvelles heures d'emploi assurable.

L'inverse est également possible : une femme qui perd son emploi peu avant son congé parental risque de voir ses prestations parentales écourtées, voire supprimées, si elle a déjà épuisé la limite de 50 semaines de prestations régulières.

Même au Québec, où les prestations parentales relèvent d'un régime distinct, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), les femmes subissent les effets de cette limite. En effet, pour calculer le nombre maximal de semaines de prestations, le Règlement sur l'assurance-emploi assimile les semaines de prestations du RQAP à des semaines de prestations d'assurance-emploi[76].

Comme plusieurs problèmes examinés dans ce rapport, celui-ci est connu depuis des décennies. Une évaluation des prestations de maternité et parentales menée par le gouvernement fédéral confirme les effets disproportionnés de la limite de 50 semaines sur les femmes. EDSC a constaté que les personnes ayant perdu leur emploi avant la naissance ou l'adoption d'un·e enfant étaient moins susceptibles de recevoir la totalité des prestations parentales auxquelles elles avaient droit en raison de cette limite[77]. En moyenne, 3 300 femmes par année sont touchées, contre moins de 500 hommes[78].

EDSC a également observé que les femmes combinant les prestations régulières, les prestations de maternité et les prestations parentales avaient souvent un revenu faible ou modeste. Celles qui perdaient leur emploi pendant leur congé de maternité ou parental n'auraient eu droit, en moyenne, qu'à 1,1 semaine de prestations régulières avant d'atteindre le plafond de 50 semaines[79].

En 2009, le Comité permanent de la condition féminine (FEWO) a recommandé de modifier le régime pour que les prestations des femmes mises à pied après un congé parental soient calculées en fonction des heures travaillées avant leur congé[80].

---

[76] Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, art. 76.19.
[77] Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et de service, « Évaluation des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi », Emploi et Développement social Canada (18 novembre 2022).
[78] *Ibid.*
[79] *Ibid.*
[80] Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi, 40e législature, 2e session, rapport nº 6 (juin 2009).

En 2021, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) a entendu des préoccupations semblables et recommandé de prolonger la durée du cumul des prestations régulières et spéciales afin de ne pas pénaliser les femmes[81]. La direction d'EDSC a elle-même reconnu ce problème et s'est engagée, en 2022, à examiner des façons d'assouplir les règles applicables aux personnes devant combiner les prestations de maternité et parentales avec les prestations régulières[82].

Malgré le consensus manifeste entre différents acteurs gouvernementaux quant à la gravité de ce problème et à ses répercussions disproportionnées sur les femmes, aucune mesure n'a été prise pour y remédier. Lorsque six femmes privées de prestations d'assurance-emploi ont contesté les dispositions en cause devant les tribunaux, le gouvernement a soutenu qu'elles n'étaient pas discriminatoires et que, même si elles l'étaient, cette discrimination était justifiée par la complexité du régime d'assurance-emploi et la nécessité d'équilibrer les cotisations et les prestations[83]. Il n'a toutefois présenté aucune preuve démontrant qu'une modification de ces règles compromettrait la viabilité financière du régime[84]. Une fois de plus, la « nécessité administrative » a été invoquée pour justifier la discrimination fondée sur le genre dans le régime d'assurance-emploi, sans preuve à l'appui.

Heureusement, en septembre 2026, la Cour d'appel fédérale a rejeté l'argumentation du gouvernement. Elle a conclu que plusieurs dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* contrevenaient au droit des femmes à l'égalité garanti par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ces dispositions perpétuent les désavantages économiques de longue date liés à la grossesse et à la maternité en réduisant la protection contre la perte d'emploi offerte aux femmes qui assument les responsabilités familiales découlant de la naissance d'un·e enfant[85].



Comme l'a résumé la juge Gleason : « En somme, le prix à payer pour recevoir des prestations de maternité et des prestations parentales prévues par la législation est d'être privé du droit à des prestations de perte d'emploi, un prix que les femmes paient de façon disproportionnée[86]. »

[81] Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Modernisation du régime d'assurance-emploi », 43e législature, 2e session (juin 2021).
[82] Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et de service, « Évaluation des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi », Emploi et Développement social Canada (18 novembre 2022).
[83] *Chalifour-Racine c. Canada (Procureur général)*, 2026 CAF 145, par. 76 et 81.
[84] *Ibid.*, par. 158 à 161.
[85] *Ibid.*, par. 147.
[86] *Ibid.*, par. 133.

La Cour d'appel fédérale a déclaré invalides les dispositions contestées de la *Loi sur l'assurance-emploi*, tout en suspendant les effets de cette déclaration pendant un an pour permettre au Parlement de les modifier[87]. Le gouvernement a donc désormais non seulement l'obligation morale, mais aussi l'obligation juridique de modifier la *Loi* afin de la rendre conforme à la Charte sur ce point.

Deux réformes complémentaires sont nécessaires. Premièrement, la *Loi* doit être modifiée afin de permettre le cumul des prestations régulières et spéciales au-delà de 50 semaines. Deuxièmement, elle doit reconnaître les heures d'emploi assurable accumulées avant un congé de maternité ou parental pour permettre aux personnes mises à pied pendant ce congé ou peu après d'être admissibles aux prestations régulières. Sans ces deux changements, des femmes continueront d'être laissées pour compte : certaines ne pourront plus recevoir de prestations régulières parce qu'elles auront déjà touché des prestations de maternité et parentales; d'autres ne pourront pas redevenir admissibles parce que leur congé parental sera considéré, dans le calcul de la période de référence, comme une interruption de leur participation au marché du travail.

Recommandation 10



Modifier les articles 12 et 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'éliminer le plafond de 50 semaines applicable au cumul des prestations régulières et des prestations spéciales d'assurance-emploi.

Recommandation 11



Modifier les articles 10 et 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de permettre, au besoin, la prolongation de la période de prestations pour que les personnes admissibles puissent recevoir la totalité de leurs prestations régulières, de maternité et parentales, que la perte d'emploi survienne avant, pendant ou après un congé de maternité ou parental.

[87] *Ibid.*, par. 175.

MONTANT

LE RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI MAINTIENT LES FEMMES DANS LA PAUVRETÉ

Les personnes qui demandent des prestations d'assurance-emploi ont généralement un revenu moyen inférieur à celui des personnes qui ne reçoivent pas de prestations, que ce soit avant ou après leur demande[88]. Autrement dit, le régime dessert une population qui est déjà plus vulnérable sur le plan économique. Pourtant, la formule de calcul des prestations ne tient pas compte adéquatement de cette précarité. Les hommes, dont les revenus sont généralement plus élevés, sont bien plus susceptibles de percevoir le montant hebdomadaire maximal des prestations[89] et de recevoir la majeure partie des sommes versées au titre des prestations régulières de l'assurance-emploi[90].

EDSC explique cet écart par la plus forte concentration de femmes dans des emplois à temps partiel et par leurs revenus hebdomadaires assurables moyens moins élevés[91]. Le Ministère a aussi constaté que, même après avoir tenu compte d'autres facteurs, les femmes étaient plus susceptibles que les hommes de subir une baisse de revenu après une demande d'assurance-emploi[92].

Ces constats révèlent que le régime d'assurance-emploi n'offre pas aux femmes un remplacement de revenu équivalent à celui des hommes pendant les périodes de chômage. Les femmes entrent dans le système avec des revenus moins élevés et reçoivent ensuite des prestations hebdomadaires moins élevées.

Et ce n'est pas simplement parce qu'elles « choisissent » de gagner moins que les hommes. Comme ce rapport l'a déjà montré, la rémunération et la participation des femmes au marché du travail sont influencées par les responsabilités familiales qu'elles assument, la violence qu'elles subissent, le handicap, la discrimination et les inégalités salariales persistantes entre les genres.

[88] Emploi et Développement social Canada, Direction de la politique de l'assurance-emploi, « Comparison of pre-claim and post-claim income levels – EI Regular and Special Benefits » (février 2021).
[89] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).
[90] *Ibid.*
[91] *Ibid.*
[92] *Ibid.*

Il est certes essentiel d'éliminer les obstacles systémiques qui nuisent à la participation des femmes au marché du travail. Mais, entre-temps, celles qui perdent leur emploi méritent un régime d'assurance-emploi qui n'accentue pas les inégalités de revenu et ne les précipite pas dans la pauvreté.

Pour y parvenir, il faut revoir la formule de calcul des prestations, instaurer un montant minimal de prestations hebdomadaires et bonifier le supplément familial. Ces trois pistes de réforme sont examinées ci-dessous.



Le mode de calcul des prestations régulières d'assurance-emploi désavantage les femmes

Les hommes ont droit, en moyenne, à des prestations hebdomadaires d'assurance-emploi plus élevées que les femmes, soit 608 $ contre 549 $[93]. Cet écart est particulièrement marqué chez les personnes ayant accumulé moins d'heures d'emploi assurable au cours de la période de référence, mais il subsiste même chez les demandeur·euses qui ont accumulé plus de 1 800 heures[94].

[93] *Ibid.*
[94] *Ibid.* « Le taux moyen de prestations régulières hebdomadaires des femmes ayant accumulé 420 à 559 heures d'emploi assurable durant leur période de référence représentait 80,4 % de celui des hommes en 2024-25, tandis que pour celles ayant accumulé 1 820 heures et plus, ce ratio atteignait 95,1 %. »

Le taux moyen de prestations versées aux femmes reflète à la fois leur concentration dans les emplois à temps partiel et leurs revenus plus faibles sur le marché du travail. Comme le montant des prestations correspond à un pourcentage fixe du salaire hebdomadaire assurable gagné avant la perte d'emploi, les inégalités salariales entre les femmes et les hommes se répercutent directement sur les prestations d'assurance-emploi.

Il faut rappeler que l'assurance-emploi ne remplace pas la totalité du revenu perdu. Le montant des prestations hebdomadaires est calculé à partir des semaines les mieux rémunérées de la période de référence, appelées « meilleures semaines ». Entre 14 et 22 de ces semaines sont retenues, selon le taux de chômage régional. On additionne la rémunération touchée pendant celles-ci, on divise le total par le nombre de semaines retenues, appelé « diviseur », puis on multiplie le résultat par 55 %. On obtient ainsi le taux des prestations hebdomadaires, sous réserve du maximum de 729 $ par semaine[95].

Dans les régions où le chômage est élevé, le calcul repose sur un plus petit nombre de semaines; l'inverse s'applique dans les régions où il est plus faible[96]. Or, le nombre de semaines retenues est important : plus il est élevé, plus on risque d'inclure des semaines moins bien rémunérées, ce qui réduit la moyenne et, par conséquent, le montant des prestations. Ce problème touche particulièrement les personnes qui occupent des emplois à temps partiel, temporaires, précaires, saisonniers ou faiblement rémunérés, dont les heures de travail et les revenus peuvent varier considérablement d'une semaine à l'autre.

Comme les critères d'admissibilité, le montant des prestations hebdomadaires dépend donc du taux de chômage régional. C'est une autre façon dont cet indicateur masque les inégalités économiques vécues par les femmes plutôt que d'y répondre. Pendant la pandémie, le calcul a été uniformisé en retenant les 14 meilleures semaines, peu importe la région[97].

Beaucoup de personnes ont ainsi eu droit à un montant hebdomadaire plus élevé que celui qu'elles auraient reçu si le taux de chômage régional avait été pris en compte[98]. Là encore, la proportion de femmes ayant bénéficié de cette mesure était plus élevée que celle des hommes[99].

---

[95] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 14 et 17. Voir aussi : Service Canada, « Prestations régulières d'assurance-emploi : montant des prestations ».
[96] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 14(2).
[97] Direction de la politique de l'assurance-emploi, « Impacts des mesures temporaires de l'assurance-emploi durant la pandémie : mise à jour et nouveaux résultats », Emploi et Développement social Canada (janvier 2024).
[98] *Ibid.*
[99] *Ibid.*

Pour rendre le calcul des prestations plus équitable, il faudrait d'abord rétablir cette règle uniforme des 14 meilleures semaines. La formule serait ainsi plus simple, plus prévisible et moins pénalisante pour les personnes dont les revenus fluctuent.

Une deuxième réforme consisterait à augmenter la proportion du revenu antérieur qui est remplacée pendant la période de prestations. Les personnes qui se trouvaient déjà dans une situation financière précaire avant de demander l'assurance-emploi voient leur situation s'aggraver lorsqu'elles reçoivent, au mieux, 55 % de leur rémunération assurable antérieure.

Ce pourcentage, appelé « taux de remplacement du revenu », n'a pas augmenté depuis plus de trente ans. Au moins deux comités de la Chambre des communes, qui se sont penchés sur cet enjeu à dix ans d'intervalle, ont recommandé de le relever pour que les prestations régulières demeurent suffisantes pour vivre, mais ces recommandations sont restées sans suite[100].

L'ANFD préconise de porter le taux de remplacement à 75 % afin que les personnes rémunérées au salaire minimum ne tombent pas sous le seuil de pauvreté défini par la mesure fondée sur le panier de consommation[101]. Le régime d'assurance-emploi pourrait ainsi mieux remplir sa mission : éviter qu'une interruption temporaire du revenu plonge une personne dans la pauvreté.

Cependant, les réformes doivent aller au-delà d'une simple augmentation du taux de remplacement, car le fait d'augmenter ce pourcentage de manière uniforme ne corrige pas l'écart salarial entre les genres qui mine le système[102]. Il faudrait plutôt adopter un taux de remplacement progressif, qui protège une plus grande proportion du revenu des personnes dont la rémunération assurable est faible. En effet, une perte de revenu n'a pas les mêmes conséquences à tous les niveaux de revenu. Une personne faiblement rémunérée ne peut pas absorber une baisse de 45 % de ses revenus aussi facilement qu'une personne mieux payée.

---

[100] Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, « Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi », 40e législature, 2e session, rapport n° 6 (juin 2009).
Voir aussi : Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, « Modernisation du régime d'assurance-emploi », 43e législature, 2e session (juin 2021).

[101] *Ibid.*

[102] Par exemple, Statistique Canada a constaté que les femmes nées au Canada travaillant dans la même profession et le même secteur que les hommes nés au Canada gagnaient en moyenne 9,2 % de moins. Si Marc et Louise occupent le même emploi et travaillent le même nombre d'heures, mais que Marc gagne 800 $ par semaine et Louise 726,40 $, le taux actuel de remplacement de 55 % leur donnerait respectivement 440 $ et 399,52 $ par semaine en prestations d'assurance-emploi. Un taux uniforme de 75 % ferait passer leurs prestations à 600 $ et 544,80 $, sans réduire pour autant l'écart salarial de 9,2 % entre elleux.

Le loyer, l'alimentation, le transport, les médicaments, la garde des enfants et les autres dépenses essentielles ne diminuent pas simplement parce que le salaire antérieur d'une personne était peu élevé. Un taux uniforme peut donc transformer un revenu déjà insuffisant en prestations encore plus insuffisantes.

Le régime d'assurance-emploi reconnaît déjà ce principe, dans une certaine mesure, au moyen du supplément familial. Ce complément permet aux personnes à faible revenu ayant la charge d'enfants de voir leur taux de prestations passer de 55 % à un maximum de 80 % de leur rémunération hebdomadaire assurable, dans la limite du plafond hebdomadaire. Il est toutefois réservé aux personnes ayant des enfants à charge et recevant l'Allocation canadienne pour enfants. Un taux de remplacement progressif applicable à l'ensemble du régime permettrait donc aussi aux femmes à faible revenu sans enfant de conserver une plus grande part de leurs revenus lorsqu'elles touchent de l'assurance-emploi. Selon cette formule, tout le monde bénéficierait d'un taux de remplacement de base de 75 %, qui augmenterait progressivement jusqu'à 100 % à mesure que diminuerait la rémunération assurable.

Recommandation 12



Modifier les paragraphes 14(2) et 14(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de remplacer la règle variable des meilleures semaines par un calcul uniforme fondé sur les 14 meilleures semaines. Le montant hebdomadaire des prestations devrait être calculé à partir des 14 semaines où la personne a touché la rémunération assurable la plus élevée pendant sa période de référence, quel que soit le taux de chômage régional.

Recommandation 13



Modifier l'article 14 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une formule progressive de calcul des prestations prévoyant un taux de remplacement de base de 75 %, qui augmente progressivement pour les personnes dont la rémunération assurable est moins élevée, sous réserve de montants minimal et maximal de prestations hebdomadaires.

L’absence de montant minimal de prestations hebdomadaires aggrave la pauvreté des femmes à faible revenu

Le régime d’assurance-emploi prévoit un plafond de prestations hebdomadaires, mais aucun montant minimal. Rien ne garantit donc que les personnes admissibles recevront des prestations suffisantes pour répondre à leurs besoins essentiels.

Au risque de nous répéter, les mesures temporaires instaurées pendant la pandémie de COVID-19 donnent une fois de plus un aperçu de ce que pourrait être un régime d’assurance-emploi qui tient compte des inégalités de genre. Parmi ses premières mesures, le gouvernement fédéral a fixé un montant minimal de prestations de 500 $ par semaine pour les demandes établies entre septembre 2020 et septembre 2021[103]. Durant cette période, une proportion nettement plus élevée de femmes que d’hommes a reçu des prestations hebdomadaires de 500 $[104]. Grâce à ce minimum, les femmes concernées ont reçu en moyenne 208 $ de plus par semaine en prestations régulières. Cela laisse entendre que, sans cette mesure, certaines n’auraient reçu que 292 $ par semaine, à supposer qu’elles aient été admissibles[105].

Depuis la fin des mesures temporaires, en septembre 2022, rien n’empêche les personnes à faible revenu, particulièrement les femmes, de s’enfoncer davantage dans la pauvreté pendant qu’elles touchent l’assurance-emploi. Il faudrait donc rétablir un montant minimal de prestations et le rendre permanent pour éviter que les personnes qui dépendent de ce régime se retrouvent dans une situation de précarité économique. Dans certains cas, une personne pourrait temporairement recevoir des prestations hebdomadaires supérieures à son salaire antérieur. La réponse appropriée serait alors d’augmenter les salaires, et non de réduire les prestations.

Le gouvernement fédéral peut et doit travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour faire progresser les salaires vers un niveau suffisant pour vivre. D’ici là, le régime d’assurance-emploi doit constituer un rempart empêchant les personnes à faible revenu de sombrer dans une précarité encore plus grande.

[103] Emploi et Développement social Canada, Direction de la politique de l’assurance-emploi, « Impacts des mesures temporaires de l’assurance-emploi durant la pandémie : mise à jour et nouveaux résultats » (janvier 2024).
[104] *Ibid.*
[105] *Ibid.*

Recommandation 14

Modifier l'article 14 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir, pour les prestations régulières, un montant minimal d'au moins 500 $ par semaine, indexé annuellement[106].

Le supplément familial est insuffisant

Lorsque les femmes vivent dans la pauvreté, leurs enfants en subissent aussi les conséquences. En 2023, près de 1,4 million d'enfants vivaient dans la pauvreté au Canada[107].

Conscient que les prestations d'assurance-emploi sont largement insuffisantes pour répondre aux besoins des personnes à faible revenu et de leurs enfants, le gouvernement fédéral a instauré le supplément familial pour les prestataires ayant des enfants à charge de moins de 18 ans et dont le revenu familial net annuel est de 25 921 $ ou moins[108]. Offert pour tous les types de prestations d'assurance-emploi, il peut faire passer le taux de remplacement du revenu de 55 % à un maximum de 80 % de la rémunération hebdomadaire assurable, selon le revenu familial net ainsi que le nombre et l'âge des enfants. Toutefois, une seule personne par famille peut recevoir le supplément familial à la fois. La *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit également un plafond : la majoration des prestations hebdomadaires ne peut dépasser 25 % de la rémunération hebdomadaire assurable de la personne qui les reçoit[109].

Le fait que le supplément familial ne puisse être versé qu'à une seule personne du ménage à la fois pose un problème particulièrement grave en contexte de violence conjugale, notamment d'exploitation économique. Selon le Guide de la détermination de l'admissibilité, les conjoint·es doivent décider qui recevra le supplément, et ce, avant le versement des prestations[110].

---

[106] Le montant minimal de 500 $ correspond à la valeur, après indexation, de la prestation hebdomadaire minimale instaurée en septembre 2020. L'indexation serait calculée selon le même mécanisme annuel que celui qui s'applique au maximum de la rémunération annuelle assurable en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Ce montant minimal devrait continuer à être indexé chaque année selon ce mécanisme.

[107] Leila Sarangi, « Rapport 2025 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada – Investir dans l'avenir : des lendemains sans pauvreté », Campagne 2000, 25 février 2026.

[108] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).

[109] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 16(4); Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, par. 34(6).

[110] Emploi et Développement social Canada, Guide de la détermination de l'admissibilité, chapitre 1, section 1.9.4, « Majoration du taux des prestations » (10 mars 2026); voir aussi Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, par. 34(4).

Un partenaire violent pourrait donc refuser de s'entendre sur ce choix pour empêcher ou retarder l'accès de sa conjointe aux prestations d'assurance-emploi.

Le calcul de l'admissibilité à partir du revenu familial net plutôt que du revenu individuel soulève un problème semblable : il suppose que les ressources financières sont partagées au sein du ménage, alors qu'en réalité, un partenaire peut en contrôler une partie ou la totalité. Pour ces raisons, l'admissibilité au supplément familial devrait reposer sur le revenu individuel de la personne qui présente une demande, et toute personne admissible devrait pouvoir le recevoir.

En principe, le supplément familial devrait empêcher les familles de s'enfoncer davantage dans la pauvreté pendant qu'elles reçoivent des prestations d'assurance-emploi. Les femmes en sont les principales bénéficiaires[111]. Mais parler de « bénéfice » paraît presque excessif : le supplément familial moyen n'est actuellement que de 46 $ par semaine, un montant qui n'a pas changé depuis plus de dix ans[112]. De plus, le nombre de demandes admissibles au supplément familial diminue depuis vingt ans[113].

Malheureusement, ce recul ne s'explique pas par une diminution de la pauvreté, mais par le fait que ni les montants versés ni le seuil de revenu donnant droit au supplément n'ont été indexés à l'inflation depuis 2000[114]. À cette époque, un revenu familial net de 25 921 $ se situait légèrement sous le seuil de pauvreté. En 2026, ce seuil est devenu si bas que seules les personnes vivant déjà dans une très grande pauvreté peuvent, en pratique, accéder au supplément. S'il avait suivi l'inflation, le seuil de revenu dépasserait aujourd'hui 40 000 $[115].

Les conséquences sont graves : même des personnes dont le revenu se situe sous la mesure de faible revenu (un indicateur de pauvreté fondé sur un seuil équivalant à la moitié de la médiane du revenu des ménages), ne sont pas admissibles au supplément familial[116].

En 2021, seulement 30,7 % des prestataires ayant des enfants et un revenu total inférieur à la mesure de faible revenu avaient droit au supplément. Si le seuil de revenu du supplément familial avait été indexé à l'inflation, cette proportion aurait atteint 61,8 %[117].

---

[111] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).
[112] *Ibid.*; voir aussi Annexe 2 : Tableaux des données sur les prestations d'assurance-emploi, « Annexe 2.23.3 – Supplément familial : Supplément familial hebdomadaire moyen1 (en dollars) ».
[113] *Ibid.*
[114] Emploi et Développement social Canada, Direction de l'évaluation, « Employment Insurance Family Supplement » (février 2024).
[115] *Ibid.*
[116] *Ibid.*
[117] *Ibid.*

Il est difficile de concevoir qu'une mesure destinée à réduire la pauvreté des familles à faible revenu bénéficiant de l'assurance-emploi ait pu être laissée à l'abandon pendant 26 ans, alors qu'une simple indexation à l'inflation aurait permis de corriger la situation. Peut-être plus que tout autre problème du régime d'assurance-emploi, cette négligence illustre le désintérêt profond de gouvernements successifs pour la pauvreté vécue par les femmes et les enfants.

Si le gouvernement donne suite aux recommandations formulées dans ce rapport et adopte un taux général de remplacement du revenu progressif, le supplément familial pourrait devenir une prestation additionnelle destinée à reconnaître les coûts plus élevés que doivent assumer les personnes à faible revenu ayant des enfants à charge. Il s'ajouterait alors aux prestations calculées selon la formule progressive de remplacement du revenu. Il constituerait ainsi un véritable soutien supplémentaire aux familles à faible revenu, plutôt qu'un mécanisme servant à compenser l'insuffisance du taux de remplacement de base.

Recommandation 15



Modifier les paragraphes 34(4) et 34(5) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de faire du supplément familial un droit individuel. L'admissibilité au supplément et son montant devraient être déterminés selon le revenu individuel de la personne qui présente une demande, plutôt que selon le revenu familial. Toute personne admissible devrait pouvoir recevoir le supplément familial, même si son ou sa partenaire reçoit également des prestations d'assurance-emploi ou le supplément familial.

Recommandation 16



Si le gouvernement adopte une formule générale de calcul progressif des prestations, modifier l'article 16 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'article 34 du Règlement sur l'assurance-emploi afin que le supplément familial constitue une prestation additionnelle pour les personnes à faible revenu ayant des enfants à charge. Ce supplément devrait s'ajouter aux prestations hebdomadaires calculées selon la formule progressive de remplacement du revenu.

Recommandation 17



Que le gouvernement adopte ou non une formule générale de calcul progressif des prestations, modifier le tableau figurant au paragraphe 34(5) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de porter le seuil de revenu et les montants hebdomadaires du supplément familial aux niveaux qu'ils auraient atteints s'ils avaient été indexés chaque année depuis leur instauration, puis prévoir leur indexation annuelle.

Recommandation 18



Abroger le paragraphe 16(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et le paragraphe 34(6) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de supprimer la règle qui limite la majoration du supplément familial à 25 % de la rémunération hebdomadaire assurable de la personne qui reçoit les prestations.

DURÉE

LES FEMMES REÇOIVENT MOINS DE SEMAINES DE PRESTATIONS

Le nombre de semaines de prestations régulières d'assurance-emploi auxquelles ont droit les prestataires varie entre 14 et 45 semaines et dépend de deux facteurs : le taux de chômage régional et le nombre d'heures d'emploi assurable accumulées au cours de la période de référence[118]. Ces données compilées dans un tableau servent à déterminer le nombre de semaines de prestations accordées[119]. Comme les femmes accumulent généralement moins d'heures d'emploi assurable, il n'est guère étonnant qu'elles reçoivent des prestations pendant moins longtemps que les hommes : 28,4 semaines en moyenne, contre 30,4 semaines[120]. Historiquement, les femmes sont également plus nombreuses que les hommes, en proportion, à épuiser leurs prestations[121].

Le régime d'assurance-emploi pénalise donc les femmes trois fois pour avoir accumulé moins d'heures d'emploi assurable : d'abord au moment de déterminer leur admissibilité, ensuite dans le calcul du montant hebdomadaire de leurs prestations et, enfin, dans la durée des prestations auxquelles elles ont droit. Le taux de chômage régional contribue lui aussi à réduire cette durée, puisque les personnes vivant dans les régions où le chômage est plus faible ont généralement droit à moins de semaines de prestations.

Or, comme on l'a vu, l'hypothèse selon laquelle les personnes vivant dans une région où le chômage est faible trouveront rapidement un emploi ne se vérifie pas pour toutes les femmes, notamment les femmes racisées et les femmes en situation de handicap. Elles peuvent donc épuiser leurs prestations, même dans les régions où le taux de chômage est peu élevé.

Cette conception du régime est d'autant plus pénalisante que les personnes qui ont travaillé moins d'heures rémunérées avant de perdre leur emploi ont souvent davantage besoin d'un soutien au revenu. Une personne ayant occupé un emploi à temps partiel ou temporaire, ou travaillé dans un secteur où les horaires varient, peut avoir moins d'économies et devoir chercher plus longtemps un nouvel emploi.

---

[118] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 12(2).
[119] *Ibid.*, annexe I.
[120] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).
[121] *Ibid.*



En effet, bon nombre de personnes admissibles à une plus courte période de prestations se heurtent aussi à des obstacles structurels à la réintégration du marché du travail : responsabilités familiales, discrimination, handicap, manque de services de garde abordables ou concentration dans des secteurs mal rémunérés ou précaires.

Ce problème est connu depuis longtemps. En 2009, FEWO a constaté qu'avec le système fondé sur les heures travaillées, la durée des prestations régulières était plus courte pour les femmes qu'avec l'ancien système fondé sur les semaines de travail, ce qui augmentait le risque qu'elles épuisent leurs prestations[122]. Un exemple présenté au Comité illustrait bien cette différence : une employée d'épicerie travaillant régulièrement 25 heures par semaine pendant 52 semaines aurait pu recevoir jusqu'à 40 semaines de prestations selon l'ancien système, contre seulement 26 semaines selon le système fondé sur les heures[123].

Les règles d'admissibilité et celles qui déterminent la durée des prestations sont donc liées, mais elles posent des problèmes distincts. Réduire le nombre d'heures nécessaires pour être admissible et adopter un modèle hybride permettrait à davantage de femmes d'obtenir des prestations régulières. Cela ne garantirait toutefois pas qu'elles puissent recevoir ce soutien pendant une période suffisamment longue.

[122] Chambre des communes, Comité permanent de la condition féminine, Vers l'amélioration de l'accès des femmes aux prestations d'assurance-emploi, 40e législature, 2e session, rapport n° 6 (juin 2009).
[123] *Ibid.*

La réforme doit donc porter non seulement sur les conditions d'accès au régime, mais aussi sur la durée du soutien offert une fois l'admissibilité reconnue. Les mesures temporaires mises en place pendant la pandémie de COVID-19 montrent qu'il est possible de prévoir une durée minimale de prestations.

Pendant la pandémie, le gouvernement a instauré deux mesures temporaires touchant la durée des prestations. La première garantissait au moins 26 semaines de prestations régulières pour les demandes établies entre septembre 2020 et septembre 2021[124]. La seconde fixait cette durée minimale à 14 semaines pour les demandes établies entre septembre 2021 et septembre 2022[125]. Les femmes étaient proportionnellement plus nombreuses que les hommes à utiliser ces semaines supplémentaires de prestations[126].

Une durée minimale de prestations de 26 semaines contribuerait donc à garantir que toutes les femmes admissibles aux prestations régulières de l'assurance-emploi bénéficient d'un soutien de base pendant une période suffisante. Compte tenu de l'incertitude économique liée à l'intelligence artificielle, aux droits de douane internationaux et aux changements climatiques, une durée minimale généreuse est nécessaire pour que le régime d'assurance-emploi puisse répondre aux crises qui se succèdent et aider les personnes à réintégrer durablement le marché du travail. Une telle mesure ne remplacerait pas une réforme des règles d'admissibilité, mais elle réduirait la troisième pénalité imposée aux femmes qui ont accumulé moins d'heures d'emploi assurable.

Recommandation 19



Modifier le paragraphe 12(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'annexe I afin d'établir une durée minimale d'au moins 26 semaines de prestations pour toutes les personnes admissibles aux prestations régulières d'assurance-emploi.

[124] Emploi et Développement social Canada, Direction de la politique de l'assurance-emploi, « Impacts des mesures temporaires de l'assurance-emploi durant la pandémie : mise à jour et nouveaux résultats » (janvier 2024).
[125] *Ibid.*
[126] *Ibid.*

Partie 2 :

Les prestations spéciales d’assurance-emploi : maternité et congé parental



Les femmes, les personnes qui sont enceintes et celles qui assument les soins aux enfants méritent un régime de prestations de maternité et parentales solide et accessible.

Se contenter d’un régime qui vaut « mieux que rien » est loin d’être suffisant.

ADMISSIBILITÉ



Le critère d'admissibilité fondé sur les heures pénalise les femmes

Les prestations de maternité et les prestations parentales d'assurance-emploi visent à soutenir le revenu des personnes qui s'absentent de leur travail rémunéré en raison d'une grossesse, d'un accouchement ou pour prendre soin d'un nouveau-né ou d'un·e enfant récemment adopté·e[127]. S'il est un volet du régime d'assurance-emploi dont on devrait s'attendre à ce qu'il tienne compte de la réalité du travail des femmes, c'est bien celui-là. Comme les femmes présentent une plus grande proportion des demandes de prestations parentales que les hommes[128], on pourrait croire que les critères d'admissibilité à ces prestations sont plus souples et plus inclusifs sur le plan du genre. Malheureusement, cette proportion plus élevée s'explique simplement par le fait que les femmes sont plus nombreuses à en faire la demande, ce qui semble indiquer qu'elles continuent d'assumer la majeure partie des soins prodigués aux enfants pendant leurs premières années de vie.

L'admissibilité aux prestations de maternité et aux prestations parentales repose sur le même système fondé sur les heures travaillées qui exclut des femmes des prestations régulières. Pour y avoir droit, une personne doit généralement démontrer que sa rémunération hebdomadaire a diminué de plus de 40 % et avoir accumulé 600 heures d'emploi assurable au cours de la période de référence de 52 semaines.

---

[127] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 22 et 23; Gouvernement du Canada, « Prestations de maternité et prestations parentales de l'assurance-emploi : Ce qu'offrent ces prestations » (2 juin 2026).
[128] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).

La principale différence entre les prestations régulières et les prestations de maternité et parentales est que, pour ces dernières, le taux de chômage régional n'entre pas en ligne de compte au moment de déterminer l'admissibilité : le seuil est fixé à 600 heures partout au pays. Il en résulte une situation paradoxale : dans les régions où le chômage est élevé, il faut accumuler davantage d'heures d'emploi assurable pour avoir droit aux prestations de maternité ou parentales que pour recevoir des prestations régulières[129]. Ce seuil de 600 heures prive de nombreuses familles de ces prestations. L'abaisser profiterait tout particulièrement aux femmes vivant dans le Nord de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, ainsi que dans la plupart des territoires[130].

Pendant la pandémie, le seuil d'admissibilité aux prestations régulières et aux prestations spéciales a été abaissé à 420 heures. Sans cette mesure, 23 420 demandes de prestations de maternité ou parentales établies au cours de cette période auraient été jugées inadmissibles[131]. Après la pandémie, le seuil est revenu à 600 heures, rétablissant ainsi un système qui prive régulièrement des milliers de nouveaux parents d'un revenu de remplacement au moment de l'arrivée de leur enfant.

Les conditions d'admissibilité désavantagent particulièrement les femmes dont les grossesses sont rapprochées. Les personnes qui reçoivent des prestations régulières ou spéciales d'assurance-emploi n'accumulent pas d'heures d'emploi assurable pendant cette période. Pour être admissibles de nouveau, elles doivent donc soit retourner au travail et accumuler 600 heures, soit pouvoir utiliser des heures travaillées avant leur première demande de prestations de maternité ou parentales.

Or, la période de référence ne couvre généralement qu'un an, et la *Loi sur l'assurance-emploi* ne permet pas de la prolonger au motif qu'une personne recevait des prestations de maternité ou parentales[132]. De plus, comme la période de référence ne peut remonter au-delà du début de la période de prestations précédente[133], les femmes ne peuvent pas réutiliser les heures ayant servi à établir leur admissibilité lors de leur première demande. Il ne leur reste alors qu'à retourner travailler et à tenter d'accumuler à temps les 600 nouvelles heures exigées[134].

---

[129] Emploi et Développement social Canada, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et de service, « Évaluation des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi » (18 novembre 2022).
[130] *Ibid.*
[131] Emploi et Développement social Canada, Direction de la politique de l'assurance-emploi, « Impacts des mesures temporaires de l'assurance-emploi durant la pandémie : mise à jour et nouveaux résultats » (janvier 2024).
[132] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 8(2) et 8(5).
[133] *Ibid.*, al. 8(1)b).
[134] Plusieurs femmes ont intenté des recours en soutenant que la *Loi sur l'assurance-emploi* exerce une discrimination à l'égard des femmes dont les grossesses sont rapprochées. Au moment de la publication de ce rapport, aucun de ces recours n'avait abouti. Voir *J. D. c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2019 TSS 1056, et *KR c. Commission de l'assurance-emploi du Canada*, 2025 TSS 1240.

Le Québec offre un exemple de critère d'admissibilité plus réaliste et plus accessible. Les personnes qui y résident relèvent du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), un régime distinct de l'assurance-emploi pour les prestations liées à la maternité et à la parentalité.

Pour avoir droit aux prestations du RQAP, il suffit généralement d'avoir gagné au moins 2 000 $ de rémunération assurable pendant la période de référence, habituellement d'un an, peu importe le nombre d'heures travaillées[135]. Ce choix a une incidence considérable : la proportion de femmes ayant accès au RQAP est nettement plus élevée que celle des femmes qui ont accès aux prestations d'assurance-emploi[136], particulièrement chez les femmes à faible revenu ou travaillant à temps partiel[137].

EDSC attribue expressément cet écart au critère québécois, fondé sur un seuil de revenu moins élevé[138]. En cas de grossesses rapprochées, le RQAP permet également de prolonger la période de référence et même, dans certaines circonstances, de demander l'autorisation de réutiliser celle de la grossesse précédente lorsqu'il n'a pas été possible de gagner un revenu assurable en raison des prestations reçues pour le congé précédent[139].

Les femmes, les personnes qui deviennent enceintes et les personnes qui assument principalement les soins aux enfants méritent un régime de prestations de maternité et parentales solide et accessible. Se contenter d'un régime qui vaut « mieux que rien » est loin d'être suffisant. Le gouvernement fédéral peut et devrait plutôt s'inspirer du RQAP pour réduire les obstacles à l'assurance-emploi : supprimer le seuil de 600 heures, le remplacer par un critère de revenu assurable d'au moins 2 000 $ et permettre la prolongation de la période de référence. Les prestations de maternité et parentales seraient ainsi accessibles à toutes les personnes admissibles selon ces critères, et non seulement à celles qui ont la chance de vivre au Québec.

---

[135] Gouvernement du Québec, « Conditions d'admissibilité au Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) lors d'une grossesse ou d'une naissance ».
[136] Emploi et Développement social Canada, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et de service, « Évaluation des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi » (18 novembre 2022).
[137] *Ibid.*
[138] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).
[139] Règlement d'application de la *Loi sur l'assurance parentale*, RLRQ, ch. A-29.011, r. 2, art. 31.1.

Recommandation 20

Modifier les paragraphes 6(1), 22(1) et 23(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ainsi que le paragraphe 93(1) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de remplacer le critère d'admissibilité de 600 heures pour les prestations de maternité et parentales par un seuil de rémunération assurable indexé. Les personnes ayant accumulé au moins 2 000 $ de rémunération assurable pendant leur période de référence devraient être admissibles à ces prestations.

Recommandation 21

Modifier l'article 8 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de permettre la prolongation de la période de référence pour les prestations de maternité et parentales, jusqu'à un maximum de 104 semaines, pour tenir compte des périodes pendant lesquelles une personne a reçu des prestations de maternité ou parentales pour un·e enfant précédent·e. Si cette personne n'a toujours pas pu accumuler une rémunération assurable suffisante parce qu'elle recevait des prestations pour un·e enfant précédent·e, lui permettre d'utiliser la période de référence qui avait servi à établir son admissibilité aux prestations de maternité ou parentales pour cet·te même enfant.

MONTANT

Les prestations de maternité et parentales d'assurance-emploi maintiennent les femmes dans la pauvreté

Comme pour les prestations régulières d'assurance-emploi, les prestations de maternité et parentales ne remplacent pas la totalité du revenu que touchait une personne avant sa demande. Leur montant hebdomadaire est calculé selon la même méthode que celui des prestations régulières : on additionne la rémunération hebdomadaire des meilleures semaines de la personne, dont le nombre dépend du taux de chômage régional; on divise ensuite cette somme par le nombre de semaines retenues, puis on applique un taux de 55 % pour les prestations de maternité et les prestations parentales standards, ou de 33 % pour les prestations parentales prolongées[140]. Le montant maximal est de 729 $ par semaine pour les prestations de maternité et les prestations parentales standards, et de 437 $ pour les prestations parentales prolongées[141].

Ces faibles taux de prestations reproduisent les inégalités salariales entre les genres et n'offrent qu'un soutien dérisoire aux parents les plus vulnérables sur le plan économique. Les hommes reçoivent en effet des prestations parentales hebdomadaires plus élevées que les femmes, tant dans l'option standard que dans l'option prolongée[142], et sont beaucoup plus susceptibles de toucher le montant hebdomadaire maximal dans les deux cas[143]. Comme pour les prestations régulières, aucun montant minimal n'est prévu, de sorte que rien ne garantit que les sommes versées suffisent à répondre aux besoins des parents.

Les prestations complémentaires offertes par des employeur·euses ne règlent pas le problème. Bien que certaines personnes reçoivent un complément de revenu de leur employeur·euse, EDSC a indiqué qu'en 2024, seuls la moitié des parents vivant hors du Québec et ayant un·e enfant de 18 mois ou moins recevaient un tel complément à leurs prestations de maternité ou parentales[144].

---

[140] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 14; Gouvernement du Canada, « Prestations de maternité et prestations parentales de l'assurance-emploi : Combien vous pourriez recevoir ».
[141] Emploi et Développement social Canada, « Assurance-emploi – Avis important concernant le maximum de la rémunération assurable pour 2026 ».
[142] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).
[143] *Ibid.*
[144] *Ibid.*

Les autres devaient donc compter uniquement sur les prestations prévues par le régime public. Or, les personnes les moins susceptibles d'avoir accès à des compléments généreux sont souvent celles que le faible taux légal de remplacement du revenu pénalise le plus : les personnes à faible revenu, en situation d'emploi précaire, à temps partiel, non syndiquées ou occupant un emploi temporaire.

Le Québec offre un exemple d'une autre façon de calculer le montant hebdomadaire des prestations. En règle générale, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) établit ce montant à partir de la moyenne des revenus assurables des 26 dernières semaines de la période de référence[145]. Cependant, une personne qui n'a pas pu travailler ou dont le revenu a diminué pendant cette période peut demander une prolongation ou une nouvelle période de référence si sa situation correspond à l'un des cas prévus. Le fait d'avoir reçu des prestations du RQAP figure notamment parmi les motifs permettant de prolonger la période de référence. Ainsi, les femmes qui prennent des congés de maternité ou parentaux rapprochés ne sont pas pénalisées financièrement parce qu'elles n'ont pas accumulé suffisamment d'heures d'emploi assurable[146].

Le montant versé dépend également du régime choisi : le régime de base, de plus longue durée, ou le régime particulier, de plus courte durée. Quel que soit leur choix, les parents qui reçoivent des prestations du RQAP bénéficient d'un taux de remplacement du revenu supérieur à celui de l'assurance-emploi.

Par exemple, les prestations de maternité du RQAP remplacent 70 % du revenu pendant 18 semaines, ou 75 % pendant 15 semaines[147]. À l'assurance-emploi, elles ne remplacent que 55 % du revenu, pendant un maximum de 15 semaines.

Le RQAP prévoit aussi une majoration des prestations les plus faibles. Si le revenu hebdomadaire moyen d'une personne pendant sa période de référence est inférieur au salaire minimum en vigueur au Québec, une majoration lui est accordée automatiquement, sans qu'elle ait à présenter une autre demande[148]. L'assurance-emploi n'offre pas de protection équivalente aux parents à faible revenu. Certes, son supplément familial peut s'appliquer tant aux prestations régulières qu'aux prestations spéciales, mais, comme on l'a vu, son montant est trop faible pour qu'il puisse apporter une aide réelle et son seuil de revenu n'est pas indexé à l'inflation.

---

[145] Gouvernement du Québec, « Comment est déterminé le montant des prestations d'assurance parentale pour une grossesse ou une naissance ».
[146] *Ibid.*, « Incapacité de travailler ou diminution du revenu assurable ».
[147] Gouvernement du Québec, « Choix du régime et types de prestations du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) pour une grossesse ou une naissance ».
[148] Règlement d'application de la *Loi sur l'assurance parentale*, RLRQ, ch. A-29.011, r. 2, art. 44.

Une amélioration du supplément familial aiderait certains parents à faible revenu, sans toutefois corriger le problème de fond d'un régime de prestations de maternité et parentales qui ne remplace que 55 % du revenu de la plupart des prestataires.

Les mesures recommandées pour rendre les prestations de maternité et parentales plus adéquates ressemblent donc à celles proposées pour les prestations régulières. Il faudrait dissocier le montant hebdomadaire des prestations du taux de chômage régional, augmenter le taux de remplacement de base, prévoir un taux progressivement plus élevé pour les personnes dont la rémunération assurable est plus faible et inscrire dans la *Loi* un montant minimal hebdomadaire réellement suffisant. Ensemble, ces réformes contribueraient à éviter que les nouveaux parents ne sombrent dans la pauvreté pendant qu'ils reçoivent des prestations de maternité ou parentales.

Recommandation 22



Modifier le paragraphe 14(1) et l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une formule progressive de calcul des prestations de maternité et des prestations parentales standards et prolongées. Cette formule devrait prévoir un taux de remplacement de base de 75 %, qui augmente progressivement pour les personnes dont la rémunération assurable est moins élevée, sous réserve des montants minimal et maximal des prestations hebdomadaires.

Recommandation 23



Modifier les paragraphes 14(2) et 14(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de remplacer la règle variable des meilleures semaines par un calcul uniforme fondé sur les 14 meilleures semaines. Le montant hebdomadaire des prestations de maternité et parentales devrait être calculé à partir des 14 semaines pendant lesquelles la rémunération assurable de la personne a été la plus élevée au cours de sa période de référence, quel que soit le taux de chômage régional.

Recommandation 24

Modifier l'article 14 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir, pour les prestations de maternité et les prestations parentales standards et prolongées, un montant minimal d'au moins 500 $ par semaine, indexé annuellement[149].

DURÉE

Le régime décourage les pères et les autres parents hors Québec de prendre un congé parental

Le régime de prestations parentales de l'assurance-emploi incite financièrement le parent dont le revenu est le plus faible à prendre la majeure partie du congé parental. Comme les femmes gagnent toujours moins que les hommes en moyenne, les familles perdent souvent moins de revenu lorsque la mère prend le congé et que le père, ou le parent dont le revenu est le plus élevé continue de travailler.

Il ne s'agit pas simplement d'un choix familial privé : c'est le résultat de politiques qui ne remplacent que 55 % du revenu, ou 33 % dans l'option prolongée, imposent un plafond hebdomadaire relativement bas et réservent peu de semaines de prestations aux parents qui n'ont pas donné naissance.

Contrairement aux prestations régulières, le nombre de semaines de prestations parentales ne varie pas selon les heures d'emploi assurable accumulées ou le taux de chômage régional, une fois l'admissibilité établie. La *Loi sur l'assurance-emploi* fixe plutôt une durée pour les prestations de maternité et parentales. Une personne qui accouche peut recevoir jusqu'à 15 semaines de prestations de maternité[150].

[149] Le montant minimal de 500 $ correspond à la valeur, après indexation, de la prestation hebdomadaire minimale instaurée en septembre 2020. L'indexation serait calculée selon le même mécanisme annuel que celui qui s'applique au maximum de la rémunération annuelle assurable en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Ce montant minimal devrait continuer à être indexé chaque année selon ce mécanisme.

[150] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, al. 12(3)a).

Pour les prestations parentales, le nombre de semaines dépend du choix entre l'option standard et l'option prolongée : une personne peut recevoir au maximum 35 semaines de prestations parentales standards ou 61 semaines de prestations parentales prolongées[151].

La prestation parentale partagée fédérale a quelque peu favorisé le recours des hommes aux prestations parentales. Depuis mars 2019, les parents qui se partagent ces prestations peuvent recevoir cinq semaines supplémentaires dans l'option standard, ou huit semaines dans l'option prolongée. Le programme n'exige toutefois pas que chaque parent prenne un nombre précis de semaines pour débloquer ces semaines additionnelles. En pratique, selon la formule de base, un parent peut bénéficier de 35 semaines de congé parental, tandis que l'autre parent ne pourrait en recevoir que cinq[152]. Les données d'EDSC indiquent que c'est effectivement ce qui se produit.

En 2024-2025, les hommes représentaient 32 % des personnes ayant présenté une nouvelle demande de prestations parentales d'assurance-emploi, soit presque le double de leur proportion en 2017-2018[153]. Malgré cette progression, ils prennent toujours beaucoup moins de semaines de prestations que les femmes[154]. Même lorsque les prestations sont partagées, les femmes en reçoivent en moyenne pendant 31,5 semaines, contre seulement 8,3 semaines pour les hommes[155]. Les familles peuvent donc officiellement partager le congé, mais la structure des prestations encourage encore le parent qui gagne le moins à s'absenter plus longtemps du travail rémunéré.

Cela perpétue la répartition inégale des responsabilités parentales, prolonge les interruptions d'emploi des femmes et limite les possibilités pour les pères et les autres parents de s'impliquer pleinement dans les soins aux enfants dès leur naissance. Ces décisions prises au début de la vie d'un·e enfant influencent ensuite pendant des décennies les perspectives professionnelles des femmes, leur sécurité économique et le partage des tâches au sein de la famille[156].

---

[151] *Ibid.*, al. 12(3)b).
[152] Une même personne ne peut recevoir plus de 35 semaines de prestations parentales standards ou de 61 semaines de prestations parentales prolongées. Pour utiliser les semaines additionnelles, l'autre parent doit donc recevoir au moins cinq semaines de prestations standards ou huit semaines de prestations prolongées. Voir Emploi et Développement social Canada, « Document d'information : Prestation parentale partagée » (18 février 2019).
[153] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).
[154] *Ibid.*
[155] *Ibid.*
[156] Marie Connolly, Marie Mélanie Fontaine et Catherine Haeck, « Child Penalties in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 49, n° 4 (21 novembre 2023).

Le Québec montre une fois de plus qu'une autre approche peut produire des résultats très différents. Le RQAP distingue les prestations exclusives des prestations partageables. Certaines prestations sont réservées à la personne qui a donné naissance (prestations de maternité) et d'autres au parent qui n'a pas donné naissance. Elles ne sont pas transférables et, pour y avoir droit, le parent qui n'a pas donné naissance doit assurer une présence régulière auprès de l'enfant afin d'en prendre soin[157]. À ces prestations exclusives s'ajoutent des prestations parentales partageables entre les parents. Lorsque chaque parent a reçu un nombre minimal de semaines partageables, soit huit semaines dans le régime de base ou six dans le régime particulier, des semaines additionnelles deviennent accessibles : quatre dans le régime de base et trois dans le régime particulier[158].

Ces dispositions ont amené davantage de pères et de partenaires à prendre un congé parental. En 2024, 85,5 % des partenaires des personnes ayant donné naissance au Québec avaient reçu des prestations parentales ou avaient l'intention d'en recevoir, contre 42,1 % hors Québec[159]. Le seuil d'admissibilité moins élevé et le meilleur taux de remplacement du revenu du régime québécois réduisent ensemble les pertes financières associées au congé du parent dont le salaire est le plus élevé. Les semaines exclusives incitent aussi fortement le parent qui n'a pas donné naissance à prendre son congé, puisqu'il risque autrement de perdre les semaines qui lui sont réservées.

Bien que le RQAP soit plus avantageux que le régime fédéral actuel, il demeure moins généreux que certains régimes étrangers, comme celui de l'Islande, où chaque parent a droit individuellement à six mois de congé et où seules six semaines peuvent être transférées à l'autre parent. Selon des recherches islandaises, de tels congés individuels et non transférables ont contribué à normaliser la participation active des pères aux soins des jeunes enfants[160].

[157] *Loi sur l'assurance parentale*, RLRQ, ch. A-29.011, art. 14.

[158] *Ibid.*, art. 10.3.

[159] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).

[160] Ingólfur V. Gíslason, « Fathers on Leave Alone in Iceland: Normal Paternal Behaviour? », dans Margaret O'Brien et Karin Wall (dir.), *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality: Fathers on Leave Alone, Life Course Research and Social Policies*, vol. 6, Cham, Springer, 2017, p. 147, à la p. 155.

Pour réduire la part disproportionnée des soins aux jeunes enfants assumée par les femmes, il faut donc accorder aux parents qui n'ont pas donné naissance un véritable droit individuel aux prestations parentales et exiger un partage minimal des semaines avant de rendre accessibles les semaines additionnelles de la prestation parentale partagée. Des semaines exclusives et non transférables permettent à chaque parent de participer réellement aux soins dès les premiers mois, tandis qu'un seuil minimal de partage rappelle que ces responsabilités doivent être réparties plutôt que de récompenser une participation symbolique du deuxième parent.

Toutefois, une formule qui oblige à « utiliser ou perdre » les semaines ne doit pas réduire le soutien offert aux familles lorsqu'aucun autre parent n'est réellement en mesure d'exercer ce droit. Dans ces situations, le parent qui s'occupe de l'enfant devrait pouvoir recevoir un nombre équivalent de semaines supplémentaires.

Recommandation 25



Modifier les paragraphes 12(3) et 12(4) ainsi que l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'accorder aux parents qui n'ont pas donné naissance un droit individuel et non transférable à 12 semaines de prestations parentales dans l'option standard, ou à 20 semaines dans l'option prolongée. Lorsqu'aucun autre parent n'est en mesure d'exercer ce droit, des semaines supplémentaires équivalentes devraient être offertes au parent qui prend soin de l'enfant. Modifier en conséquence les articles 10 et 12 afin d'adapter les plafonds individuels et familiaux, les périodes de prestations et les délais de versement des prestations parentales à ces nouveaux droits.

Recommandation 26



Modifier l'alinéa 12(4)b) et le paragraphe 23(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de renforcer la prestation parentale partagée. Chaque parent admissible devrait être tenu de prendre au moins 8 semaines de prestations parentales partageables dans l'option standard, ou 14 semaines dans l'option prolongée, avant que les 5 ou 8 semaines additionnelles deviennent accessibles. Lorsqu'un seul parent est disponible pour prendre soin de l'enfant, il devrait conserver le droit à un nombre équivalent de semaines additionnelles.

Le manque de souplesse des prestations parentales peut fragiliser la participation des femmes au marché du travail

Si les prestations parentales visent à permettre aux parents de passer davantage de temps avec leurs enfants, leur rigidité risque de renforcer les inégalités de revenu et de pousser les femmes à quitter définitivement le marché du travail. Ces préoccupations s'appliquent à l'ensemble des prestations parentales, mais elles sont particulièrement importantes dans l'option de prestations prolongées, qui étale les versements sur une plus longue période, à un taux hebdomadaire nettement inférieur.

Les prestations parentales standards peuvent être versées pendant un maximum de 40 semaines, à un taux de 55 % de la rémunération assurable. Les prestations parentales prolongées peuvent quant à elles être versées pendant un maximum de 69 semaines, à un taux de 33 %. Au moment de présenter leur demande, les parents doivent choisir entre les deux options et faire tous deux le même choix, sans possibilité de changer d'option après le premier versement[161].

[161] Commission de l'assurance-emploi du Canada, « Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2024-2025 » (2026).



Pour décider du moment où l'un des parents retournera au travail, les familles comparent souvent le revenu du parent le moins bien rémunéré au coût des services de garde et aux autres dépenses liées à l'emploi. Comme les femmes gagnent en moyenne moins que les hommes, ce calcul peut renforcer l'idée qu'il est plus avantageux financièrement pour la mère de rester à la maison et d'assumer des soins non rémunérés.

Lorsque les prestations sont faibles, difficiles à concilier avec un emploi rémunéré et soumises à des règles administratives rigides, elles risquent d'éloigner davantage les femmes du marché du travail plutôt que de favoriser leur retour. EDSC a constaté que plus une personne reçoit longtemps des prestations parentales, moins elle est susceptible d'avoir un revenu élevé par la suite[162], et que les femmes sont plus susceptibles que les hommes de quitter le marché du travail après une demande d'assurance-emploi[163].

[162] Emploi et Développement social Canada, Direction de l'évaluation, Direction générale des politiques stratégiques et de service, « Évaluation des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi » (18 novembre 2022).
[163] Direction de la politique de l'assurance-emploi, Direction générale des compétences et de l'emploi, « Comparison of pre-claim and post-claim income levels – EI Regular and Special Benefits » (février 2021).

Le RQAP montre que d'autres solutions sont possibles. Tant l'assurance-emploi que le RQAP permettent aux parents de gagner un certain revenu pendant leur congé. Toutefois, le RQAP ne commence à réduire les prestations parentales que si la somme des revenus et des prestations d'une personne excède le revenu hebdomadaire moyen ayant servi à calculer ses prestations[164]. Les règles de l'assurance-emploi sont bien plus restrictives : pour chaque dollar gagné en travaillant pendant une période de prestations, le montant des prestations est réduit de 50 cents. Une fois que les gains atteignent 90 % de la rémunération hebdomadaire moyenne ayant servi au calcul de la demande, chaque dollar supplémentaire entraîne une réduction équivalente des prestations[165]. Ainsi, les femmes qui souhaitent maintenir ou renouer leurs liens avec le marché du travail en occupant un emploi pendant leur congé sont pénalisées par une diminution immédiate de leurs prestations.

Le RQAP permet non seulement de conserver une plus grande part des revenus gagnés pendant la période de prestations, mais aussi de modifier facilement les semaines de versement. Les personnes peuvent ainsi éviter toute réduction liée à un revenu d'emploi, à condition de prendre leurs semaines de prestations à l'intérieur du délai maximal prévu pour leur situation[166].

À l'assurance-emploi, les semaines de prestations parentales peuvent également être prises de façon non consécutive, mais les personnes doivent présenter une nouvelle demande chaque fois, une démarche plus lourde que celle prévue au RQAP[167]. Les prestations parentales devraient permettre aux femmes de maintenir leur participation au marché du travail et de conserver une plus grande part de leur revenu lorsqu'elles travaillent pendant leur période de prestations. Sans ces réformes, l'option prolongée risque d'accentuer les inégalités mêmes que les prestations de maternité et parentales devraient atténuer : les inégalités de revenu entre les familles et les inégalités de genre au sein des familles.

[164] Règlement d'application de la *Loi sur l'assurance parentale*, RLRQ, ch. A-29.011, r. 2, art. 41.

[165] *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 19(2).

[166] Par exemple, une personne recevant 32 semaines de prestations parentales partageables dans le régime de base peut interrompre et reprendre ces semaines, pourvu que toutes les prestations soient versées au plus tard 18 mois après l'arrivée de l'enfant.

[167] Gouvernement du Canada, « Prestations de maternité et prestations parentales de l'assurance-emploi : Circonstances particulières ».

Recommandation 27



Modifier le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de prévoir une exemption particulière des gains pour les personnes qui reçoivent des prestations de maternité ou parentales. Elles devraient pouvoir conserver jusqu'à 25 % de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne ayant servi à établir leur demande sans aucune réduction de leurs prestations. Les gains qui dépassent ce seuil devraient être assujettis au taux de réduction applicable dans le cadre des règles relatives au travail pendant une période de prestations.

Recommandation 28



Mettre en place un mécanisme simple permettant aux personnes qui reçoivent des prestations parentales d'en suspendre et d'en reprendre le versement, ainsi que de planifier des semaines de prestations non consécutives pendant la période applicable, sans devoir présenter une nouvelle demande ni réactiver chaque fois leur demande existante.

CONCLUSION



Un régime comme celui de l'assurance-emploi peut-il être à la fois complexe et transparent? Peut-il concilier les impératifs administratifs avec l'égalité entre les genres? Peut-on l'améliorer en renouant avec certaines de ses caractéristiques passées? Ce rapport montre que la réponse à toutes ces questions est oui.

Comme on l'a vu, le régime d'assurance-emploi exerce une discrimination à l'égard des femmes de façons à la fois évidentes et plus subtiles. Les femmes sont moins susceptibles d'être admissibles aux prestations régulières comme aux prestations spéciales, parce que le régime mesure leur participation au marché du travail en heures de travail rémunéré. Elles reçoivent des montants moins élevés et des prestations pendant moins longtemps, parce que l'assurance-emploi reproduit les inégalités salariales entre les genres et lie la durée des prestations aux heures accumulées. Elles sont pénalisées lorsque le harcèlement, le handicap, la violence, la discrimination, la grossesse, l'accouchement ou les responsabilités de soins influencent leur rapport à l'emploi rémunéré. Plus frappant encore, le plafond imposé au cumul des prestations les empêche d'accéder à l'assurance-emploi lorsque la perte d'un emploi coïncide avec un congé parental.

Il ne s'agit pas de problèmes isolés. Ils découlent directement d'un régime conçu autour du modèle d'un homme pourvoyeur, travaillant à temps plein et sans interruption, sans handicap, bien rémunéré et libéré des responsabilités de soins non rémunérées. La solution n'est pas d'exiger que les femmes s'adaptent au régime d'assurance-emploi actuel, mais de le réformer délibérément pour qu'il tienne compte de leurs réalités professionnelles. Les obstacles auxquels les femmes se heurtent dans l'accès à l'assurance-emploi sont documentés depuis des décennies.

Ce qui a manqué jusqu'ici, c'est la volonté d'agir.

Les recommandations de ce rapport sont concrètes : élargir l'admissibilité aux prestations régulières et spéciales d'assurance-emploi, garantir des montants suffisants pour éviter que les femmes ne s'enfoncent davantage dans la pauvreté, établir un montant minimal de prestations en deçà duquel personne ne pourrait tomber et assurer une durée de prestations assez longue pour permettre aux femmes de retrouver un emploi. Un régime d'assurance-emploi plus équitable est non seulement possible, mais il existe déjà des exemples de ce qu'il pourrait être. Le RQAP et les mesures temporaires adoptées pendant la pandémie nous donnent un aperçu d'un régime plus juste. Les femmes méritent davantage qu'un simple aperçu.

La discrimination fondée sur le genre dans le régime d'assurance-emploi n'est pas inévitable. Elle résulte de choix politiques et peut être éliminée par d'autres choix politiques. Le temps des études non accompagnées de réformes est révolu. Il est temps d'ouvrir la boîte noire, de s'attaquer aux discriminations qui s'y trouvent et de reconstruire le régime d'assurance-emploi afin qu'il assure une véritable sécurité du revenu à l'ensemble des personnes qui travaillent.

RECOMMANDATIONS

Revenir au financement tripartite

Recommandation 1 : Qu'Emploi et Développement social Canada collabore avec le ministère des Finances pour évaluer les coûts et les avantages d'un retour à un modèle de financement tripartite du régime d'assurance-emploi, reposant sur les cotisations des employeur·euses, des employé·es et du gouvernement.

Faciliter l'admissibilité des femmes aux prestations régulières d'assurance-emploi et le maintien de leur admissibilité

Recommandation 2 : Modifier l'alinéa 7(2)b) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de remplacer le seuil d'heures variable selon la région par une norme nationale uniforme d'admissibilité aux prestations régulières, établie selon le moins élevé des deux seuils suivants au cours de la période de référence : 360 heures d'emploi assurable ou 12 semaines d'emploi assurable. Une semaine serait considérée comme assurable si elle comprend au moins 15 heures de travail ou si la rémunération hebdomadaire atteint au moins 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable.

Recommandation 3 : Modifier l'article 29 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une présomption réfutable de justification lorsqu'une situation de violence conjugale, de harcèlement, de discrimination, de responsabilités de soins ou de refus de mesures d'adaptation a contribué de façon importante à la décision d'une personne de quitter son emploi.

Recommandation 4 : Modifier les paragraphes 30(1), 30(5), 30(6) et 30(7) de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour permettre aux personnes ayant quitté volontairement leur emploi sans justification d'utiliser les heures d'emploi assurable accumulées afin d'établir leur admissibilité aux prestations, de déterminer le nombre maximal de semaines de prestations et de calculer leur taux de prestations hebdomadaires, à condition que le motif de leur dernière cessation d'emploi pendant la période de référence soit valable. À tout le moins, modifier l'alinéa 30(5)a) pour supprimer les mots « ou de tout autre emploi qui précèdent la semaine où survient la perte de cet emploi ou le départ volontaire », de façon à ce que les heures accumulées dans d'autres emplois avant une cessation d'emploi non valable demeurent prises en compte pour établir l'admissibilité, la durée et le taux hebdomadaire des prestations.

Recommandation 5 : Modifier le Guide de la détermination de l'admissibilité afin d'indiquer expressément que les personnes qui quittent volontairement leur emploi en raison de violence conjugale ne sont pas tenues de fournir un rapport de police ou une ordonnance de protection pour démontrer que leur départ était justifié. Préciser également que l'absence de signalement officiel ou de pièces justificatives ne doit pas, à elle seule, donner lieu à une conclusion défavorable.

Recommandation 6 : Modifier l'alinéa 18(1)a) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une présomption réfutable selon laquelle les personnes qui assument des responsabilités de soins, les personnes en situation de handicap et les personnes qui subissent de la violence conjugale sont capables de travailler et disponibles pour occuper un emploi convenable compatible avec leurs obligations familiales, leurs besoins liés au handicap et leurs besoins de sécurité.

Recommandation 7 : Réviser le Guide de la détermination de l'admissibilité afin que les responsabilités de soins, les besoins liés au handicap et les limites à la disponibilité découlant de la violence conjugale ne soient pas considérés comme des restrictions volontaires.

Recommandation 8 : Modifier le paragraphe 9.002(1) du Règlement sur l'assurance-emploi afin que la détermination du caractère convenable d'un emploi repose sur une évaluation contextualisée des habitudes de travail établies de la personne, de sa capacité de travail et de sa situation individuelle.

Recommandation 9 : Réviser le chapitre 10 du Guide de la détermination de l'admissibilité afin de préciser : 1) qu'il n'existe aucune présomption en faveur du travail à temps plein; 2) que les habitudes de travail antérieures à la demande doivent être examinées avant toute décision sur la disponibilité pour travailler; et 3) que l'évaluation de cette disponibilité doit respecter le paragraphe 9.002(1) du Règlement ainsi que l'approche contextuelle de l'emploi convenable reconnue par la jurisprudence.

Protéger les femmes lorsqu'une perte d'emploi coïncide avec un congé de maternité ou parental

Recommandation 10 : Modifier les articles 12 et 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'éliminer le plafond de 50 semaines applicable au cumul des prestations régulières et des prestations spéciales d'assurance-emploi.

Recommandation 11 : Modifier les articles 10 et 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de permettre, au besoin, la prolongation de la période de prestations pour que les personnes admissibles puissent recevoir la totalité de leurs prestations régulières, de maternité et parentales, que la perte d'emploi survienne avant, pendant ou après un congé de maternité ou parental.

Empêcher que les femmes ne s'enfoncent dans la pauvreté pendant qu'elles touchent l'assurance-emploi

Recommandation 12 : Modifier les paragraphes 14(2) et 14(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de remplacer la règle variable des meilleures semaines par un calcul uniforme fondé sur les 14 meilleures semaines. Le montant hebdomadaire des prestations devrait être calculé à partir des 14 semaines où la personne a touché la rémunération assurable la plus élevée pendant sa période de référence, quel que soit le taux de chômage régional.

Recommandation 13 : Modifier l'article 14 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une formule progressive de calcul des prestations prévoyant un taux de remplacement de base de 75 %, qui augmente progressivement pour les personnes dont la rémunération assurable est moins élevée, sous réserve de montants minimal et maximal de prestations hebdomadaires.

Recommandation 14 : Modifier l'article 14 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir, pour les prestations régulières, un montant minimal d'au moins 500 $ par semaine, indexé annuellement.

Recommandation 15 : Modifier les paragraphes 34(4) et 34(5) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de faire du supplément familial un droit individuel. L'admissibilité au supplément et son montant devraient être déterminés selon le revenu individuel de la personne qui présente une demande, plutôt que selon le revenu familial. Toute personne admissible devrait pouvoir recevoir le supplément familial, même si son ou sa partenaire reçoit également des prestations d'assurance-emploi ou le supplément familial.

Recommandation 16 : Si le gouvernement adopte une formule générale de calcul progressif des prestations, modifier l'article 16 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'article 34 du Règlement sur l'assurance-emploi afin que le supplément familial constitue une prestation additionnelle pour les personnes à faible revenu ayant des enfants à charge. Ce supplément devrait s'ajouter aux prestations hebdomadaires calculées selon la formule progressive de remplacement du revenu.

Recommandation 17 : Que le gouvernement adopte ou non une formule générale de calcul progressif des prestations, modifier le tableau figurant au paragraphe 34(5) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de porter le seuil de revenu et les montants hebdomadaires du supplément familial aux niveaux qu'ils auraient atteints s'ils avaient été indexés chaque année depuis leur instauration, puis prévoir leur indexation annuelle.

Recommandation 18 : Abroger le paragraphe 16(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et le paragraphe 34(6) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de supprimer la règle qui limite la majoration du supplément familial à 25 % de la rémunération hebdomadaire assurable de la personne qui reçoit les prestations.

Garantir une durée suffisante des prestations régulières d'assurance-emploi

Recommandation 19 : Modifier le paragraphe 12(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et l'annexe I afin d'établir une durée minimale d'au moins 26 semaines de prestations pour toutes les personnes admissibles aux prestations régulières d'assurance-emploi.

Faciliter l'accès des femmes aux prestations de maternité et parentales

Recommandation 20 : Modifier les paragraphes 6(1), 22(1) et 23(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ainsi que le paragraphe 93(1) du Règlement sur l'assurance-emploi afin de remplacer le critère d'admissibilité de 600 heures pour les prestations de maternité et parentales par un seuil de rémunération assurable indexé. Les personnes ayant accumulé au moins 2000$ de rémunération assurable pendant leur période de référence devraient être admissibles à ces prestations.

Recommandation 21 : Modifier l'article 8 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de permettre la prolongation de la période de référence pour les prestations de maternité et parentales, jusqu'à un maximum de 104 semaines, pour tenir compte des périodes pendant lesquelles une personne a reçu des prestations de maternité ou parentales pour un·e enfant précédent·e. Si cette personne n'a toujours pas pu accumuler une rémunération assurable suffisante parce qu'elle recevait des prestations pour un·e enfant précédent·e, lui permettre d'utiliser la période de référence qui avait servi à établir son admissibilité aux prestations de maternité ou parentales pour cet·te enfant.

Protéger les nouveaux parents contre la pauvreté pendant qu'ils touchent l'assurance-emploi

Recommandation 22 : Modifier le paragraphe 14(1) et l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir une formule progressive de calcul des prestations de maternité et des prestations parentales standards et prolongées. Cette formule devrait prévoir un taux de remplacement de base de 75%, qui augmente progressivement pour les personnes dont la rémunération assurable est moins élevée, sous réserve des montants minimal et maximal des prestations hebdomadaires.

Recommandation 23 : Modifier les paragraphes 14(2) et 14(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de remplacer la règle variable des meilleures semaines par un calcul uniforme fondé sur les 14 meilleures semaines. Le montant hebdomadaire des prestations de maternité et parentales devrait être calculé à partir des 14 semaines pendant lesquelles la rémunération assurable de la personne a été la plus élevée au cours de sa période de référence, quel que soit le taux de chômage régional.

Recommandation 24 : Modifier l'article 14 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'établir, pour les prestations de maternité et les prestations parentales standards et prolongées, un montant minimal d'au moins 500 $ par semaine, indexé annuellement.

Encourager les parents qui n'ont pas donné naissance à participer aux soins dès les premiers mois

Recommandation 25 : Modifier les paragraphes 12(3) et 12(4) ainsi que l'article 23 de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'accorder aux parents qui n'ont pas donné naissance un droit individuel et non transférable à 12 semaines de prestations parentales dans l'option standard, ou à 20 semaines dans l'option prolongée. Lorsqu'aucun autre parent n'est en mesure d'exercer ce droit, des semaines supplémentaires équivalentes devraient être offertes au parent qui prend soin de l'enfant. Modifier en conséquence les articles 10 et 12 afin d'adapter les plafonds individuels et familiaux, les périodes de prestations et les délais de versement des prestations parentales à ces nouveaux droits.

Recommandation 26 : Modifier l'alinéa 12(4)b) et le paragraphe 23(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de renforcer la prestation parentale partagée. Chaque parent admissible devrait être tenu de prendre au moins 8 semaines de prestations parentales partageables dans l'option standard, ou 14 semaines dans l'option prolongée, avant que les 5 ou 8 semaines additionnelles deviennent accessibles. Lorsqu'un seul parent est disponible pour prendre soin de l'enfant, il devrait conserver le droit à un nombre équivalent de semaines additionnelles.

Veiller à ce que les prestations parentales ne fragilisent pas la participation au marché du travail

Recommandation 27: Modifier le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin de prévoir une exemption particulière des gains pour les personnes qui reçoivent des prestations de maternité ou parentales. Elles devraient pouvoir conserver jusqu'à 25 % de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne ayant servi à établir leur demande sans aucune réduction de leurs prestations. Les gains qui dépassent ce seuil devraient être assujettis au taux de réduction applicable dans le cadre des règles relatives au travail pendant une période de prestations.

Recommandation 28 : Mettre en place un mécanisme simple permettant aux personnes qui reçoivent des prestations parentales d'en suspendre et d'en reprendre le versement, ainsi que de planifier des semaines de prestations non consécutives pendant la période applicable, sans devoir présenter une nouvelle demande ni réactiver chaque fois leur demande existante.


NAWL
ANFD