

AMÉLIORER LE RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE

**Mémoire présenté par 26 groupes de femmes, de groupes
communautaires et d'organisations syndicales**

à la Commission de l'économie et du travail

dans le cadre de la consultation sur le

Projet de loi n° 51,

**Loi visant principalement à améliorer la flexibilité du
régime d'assurance parentale afin de favoriser la
conciliation famille-travail**

18 mars 2020

Recherche et rédaction :

Ruth Rose

Professeure associée
Département de sciences économiques et
Institut de recherche et d'études féministes
Université du Québec à Montréal

Révision linguistique et relecture :

Hélène Cornellier,

Consultante en communication
Responsable des dossiers - Afeas

Ce document est disponible sur les sites Internet suivants :

Afeas: www.afeas.qc.ca

CDEACF : www.cdeacf.ca

CIAFT : ciaft.qc.ca

FAFMRQ : www.fafmrq.org

Relais-femmes : www.relais-femmes.qc.ca

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2020

ISBN 978-2-9818891

*La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication à des fins non commerciales
sont autorisées à la condition expresse d'en mentionner la source.*

Les organismes signataires du mémoire

Action travail des femmes (ATF)

Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour les femmes et enfants victimes de violence conjugale

Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)

Association des parents étudiants de l'Université Laval (APEtUL)

Association féminine d'éducation et d'action sociale (Afeas)

Au bas de l'échelle (ABE)

Centrale des syndicats démocratiques (CSD)

Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDÉACF)

Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)

Fédération autonome de l'enseignement (FAE)

Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)

Fédération des maisons d'hébergements pour femmes

Fédération du Québec pour le planning des naissances (FQPN)

Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)

L'R des centres de femmes du Québec

Regroupement des aidantes et aidants naturels de Montréal (RAANM)

Regroupement des aidants naturels du Québec (RANQ)

Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale

Regroupement Naissances-Respectées (RNR)

Relais-femmes

Réseau d'action pour l'égalité des femmes immigrées et racisées du Québec (RAFIQ)

Réseau des Tables régionales de groupes de femmes du Québec

Réseau québécois d'action pour la santé des femmes (RQASF)

RLQ pour la visibilité sociale et politique de groupes de femmes du Québec

Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)

Table des matières

Introduction	1
I. Les propositions du Projet de loi n° 51.....	3
1.1 Prolongation de la période pour recevoir les prestations de maternité	3
1.2 Prolongation de la période pour recevoir des prestations de paternité, parentales ou d'adoption	4
1.3 Augmentation du nombre de semaines de prestations dans les cas de grossesse ou d'adoption multiple.....	6
1.4 Possibilité d'accroître le nombre total de semaines de prestations	7
1.5 Augmentation du nombre de semaines de prestations d'adoption	8
1.6 Utilisation des prestations parentales ou d'adoption exclusives s'il y a un seul parent.....	9
1.7 Prolongation de la période de prestations de deux semaines dans le cas du décès de l'enfant	10
1,8 Amélioration de la majoration pour les parents à faible revenu	11
1.9 Calcul du revenu hebdomadaire moyen afin d'établir le montant des prestations	13
1.10 Déduction des revenus de travail des prestations de maternité et parentales.....	14
1.11 Possibilité de projets pilotes.....	15
II. D'autres questions	16
2.1 Prestations parentales pour les personnes qui n'ont pas une expérience récente de participation au marché du travail	16
2.2 Admissibilité au RQAP des étudiantes et étudiants étrangers ainsi que d'autres personnes ayant un permis de séjour temporaire.....	20
2.3 Congé prévu à la <i>Loi sur les normes du travail</i> lorsqu'il y a danger d'interruption de grossesse ou un danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître	21
2.4 Définition de l'arrêt de rémunération lorsqu'une personne reçoit à la fois un salaire et un revenu d'entreprise.....	22
2.5 Étude sur la possibilité de rapatrier au Québec les prestations accordées par le régime d'assurance-emploi aux personnes proches aidantes	23
Conclusion.....	25
Liste des recommandations.....	26

Liste des sigles utilisés

AE	Assurance-emploi
CAD	Dollars canadiens
CGAP	Conseil de gestion de l'assurance parentale
ECAE	Enquête sur la couverture de l'assurance emploi
LAE	<i>Loi sur l'assurance-emploi</i>
LAP	<i>Loi sur l'assurance parentale</i> Ch. A-29.011
RHM	Revenu hebdomadaire moyen dans le cas du RQAP Rémunération hebdomadaire moyenne dans le cas de l'AE Les deux mesures, qui s'équivalent, sont utilisées pour déterminer le montant des prestations.
RQAP	Régime québécois d'assurance parentale

Introduction :

L'adoption de la *Loi sur l'assurance parentale* (LAP) en 2001 a été, en très grande partie, le résultat des pressions soutenues de la part du Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale, composé pour moitié de groupes de femmes et pour moitié de comités de condition féminine des organisations syndicales.

Le gouvernement du Québec a annoncé son intention de mettre sur pied un régime québécois en 1996. Toutefois, le refus, pendant dix ans, du gouvernement du Canada de baisser le taux de cotisation à l'assurance-emploi afin de permettre au Québec d'instaurer ses propres cotisations pour le volet des prestations de maternité, d'adoption et parentales a retardé le démarrage du régime jusqu'en 2006.

Nous, les signataires du présent mémoire, avons milité pour que soit créé le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) et nous en sommes globalement satisfaits. Le régime de base offre 55 semaines de prestations dont cinq réservées aux pères ou à un autre parent déclaré. Ce n'est qu'à partir du 17 mars 2019 que le gouvernement fédéral offre cinq semaines de prestations parentales réservées au deuxième parent, généralement le père¹. Le RQAP offre également 37 semaines de prestations d'adoption comparativement à 35 ailleurs au Canada.

Par ailleurs, au chapitre de l'admissibilité, le RQAP exige des gains de 2 000 \$ au cours de l'année précédente, alors que l'assurance-emploi (AE) exige 600 heures de travail. Le RQAP n'impose pas de délai de carence avant le début des prestations². Il remplace 70 % du revenu hebdomadaire moyen (RHM) pendant 30 des 55 semaines et 55 % pour les 25 semaines restantes. En comparaison, l'AE n'offre que 55 % de la rémunération hebdomadaire moyenne (RHM) pendant les 50 à 55 semaines de prestations qu'elle offre. Le salaire maximum assurable du RQAP est 40 % plus élevé que celui de l'AE. Le RQAP couvre toutes les travailleuses et tous les travailleurs autonomes et offre une option plus courte (régime particulier de 43 semaines) avec un taux de remplacement de 75% du salaire antérieur pendant toute sa durée.

En 2018, le ratio entre le nombre de femmes³ recevant des prestations de maternité et le nombre de naissances était de l'ordre de 81 % au Québec⁴. En 2017, le chiffre comparable dans le Canada hors Québec se situait entre 60 % et 65 %. Selon la Commission de l'assurance-emploi, cette différence s'explique en partie par le fait que les travailleuses

¹ Emploi et Développement social Canada, *Programme de l'assurance-emploi, Récentes améliorations et aperçu*, 2019, disponible à <canada.ca/publiccentre-EDSC>. Dans le cas des prestations parentales prolongées (61 semaines à 33 % du salaire au lieu de 35 semaines à 55 % du salaire), huit semaines ont été ajoutées avec la même condition de partage.

² Le délai de carence au régime d'AE a été réduit de 2 semaines à 1 semaine à partir de janvier 2017, *op. cit.*

³ Certaines personnes qui ne s'identifient pas comme femmes ont la capacité de devenir enceinte et d'accoucher. Dans ce mémoire, lorsque nous parlons de « femmes » ou de « mères », nous incluons ces personnes. Par ailleurs, le deuxième parent (ou les deux parents dans un couple adoptant) qui peut avoir droit à des prestations de paternité, d'adoption ou parentales peut être un homme, une femme ou une personne non-binaire.

⁴ Ce chiffre est calculé en divisant le nombre de nouvelles prestataires de maternité en 2018 par le nombre de naissances, corrigées pour des naissances multiples (Conseil de gestion de l'assurance parentale, *Rapport annuel 2018*). Le pourcentage est approximatif puisque certaines femmes peuvent avoir commencé à recevoir des prestations de maternité en 2018, alors qu'elles ont accouché en 2019.

autonomes sont couvertes au Québec et rarement au Canada anglais et, en partie, par le critère d'admissibilité plus souple au Québec⁵.

Quant aux hommes, on estime que 73 % des nouveaux pères biologiques et 57 % des pères adoptants recevaient des prestations de paternité ou parentales au Québec⁶. Dans le reste du Canada, le chiffre se situe entre 10,9 % et 11,9 %⁷. Cette différence s'explique surtout par l'existence de prestations de paternité au Québec. Avec la nouvelle mesure instaurée à l'AE, le pourcentage des pères qui reçoivent des prestations devrait augmenter rapidement à partir de 2019.

En 2016, pour souligner les 10 ans du régime, le Conseil de gestion de l'assurance parentale (CGAP) a publié le *Bilan de dix années d'existence, Retombées économiques et sociales du Régime québécois d'assurance parentale*. Au printemps 2018, le gouvernement libéral, alors au pouvoir, a déposé le projet de loi n° 174 visant à améliorer le RQAP. Ce projet de loi n'a pas pu être adopté avant la fin de la session parlementaire et est devenu caduc lors du déclenchement des élections à l'automne 2018. Présenté par le gouvernement de la Coalition Avenir Québec, le projet de loi n° 51 reprend plusieurs des mesures proposées dans le projet de loi n° 174. D'autres éléments visent à harmoniser la *Loi sur l'assurance parentale* avec des mesures nouvellement en vigueur à l'assurance-emploi.

Dans ce mémoire, nous reprenons aussi certaines propositions mises de l'avant en 2000 et 2005 par le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale auquel adhéraient plusieurs des groupes signataires du présent mémoire.

Quoiqu'il y ait eu plusieurs modifications positives au RQAP au cours de ses quatorze années d'existence, surtout au niveau réglementaire⁸, les consultations sur le projet de loi n° 51 représentent la première occasion, depuis l'instauration du régime, pour les groupes de femmes et de familles, ainsi que les organisations syndicales et les autres acteurs de la société civile, d'intervenir afin d'améliorer le RQAP.

⁵ En divisant le nombre de prestataires de maternité de l'assurance-emploi (*Rapport de contrôle et d'évaluation 2017-2018* de la Commission de l'assurance-emploi) par le nombre de naissances, corrigé pour les naissances multiples (Statistique Canada, tableau 13-10-0428-01), on obtient un pourcentage de 60,5%. Selon le *Rapport de contrôle et d'évaluation*, qui se base sur les données de l'Enquête sur la couverture de l'Assurance-emploi (ECAE), 74,6% des mères qui avaient un enfant de 12 mois au moment de l'enquête avaient occupé un emploi assurable au cours de l'année. De ces femmes, 87,2% ont déclaré avoir reçu des prestations de maternité ou parentales, ce qui donne un rapport de 65,1% entre les prestataires de maternité ou parentales et le nombre de nouvelles mères.

⁶ Ces chiffres sont également calculés en divisant le nombre de nouveaux prestataires par le nombre respectif de naissances et d'adoption (*Rapport annuel* du CGAP).

⁷ Le 10,9% représente un ratio entre le nombre d'hommes ayant reçu des prestations parentales et le nombre d'enfants nés. Le 11,9% provient des données de l'ECAE. Le *Rapport de contrôle et d'évaluation 2017-2018* rapporte que parmi les nouvelles mères interrogées, 30 850 indiquent que leur conjoint a reçu des prestations ou a l'intention d'en demander.

⁸ Voir Ghislaine Gagnon et Shadi J. Wazen, « Retour sur les principales modifications apportées au Régime québécois d'assurance parentale et sur leurs impacts sur les prestataires » dans CGAP, *Retombées économiques et sociales du régime québécois d'assurance parentale*, 2016, p. 18-22.

I. Les propositions du Projet de loi n° 51

Les groupes signataires de ce mémoire considèrent que le projet de loi n° 51 apportera plusieurs améliorations au RQAP. Toutefois, dans la première section du mémoire, nous proposons des amendements à certains articles du projet de loi et, dans la deuxième section, nous mettons de l'avant des pistes additionnelles pour mieux répondre aux besoins des familles.

1.1 Prolongation de la période pour recevoir les prestations de maternité

L'article 3 du projet de loi prévoit que, normalement, le paiement des prestations de maternité devra se terminer au plus tard 20 semaines après la semaine d'accouchement. Actuellement, le délai maximal est de 18 semaines. Lorsque l'enfant est hospitalisé ou dans certains cas prévus par règlement, le paiement des prestations peut se terminer encore plus tard mais avant la 52^e semaine suivant l'accouchement. L'article 4 prévoit les mêmes délais pour les prestations de maternité dans le cas d'une interruption de grossesse après la 19^e semaine de gestation.

La prolongation de la période de prestations de maternité vise, entre autres, à accommoder les mères qui accouchent prématurément lorsqu'elles sont en vacances.

Exemple :

Maria a besoin de plus de 18 semaines après la date de l'accouchement pour recevoir l'ensemble des prestations de maternité auxquelles elle a droit

Maria s'attend à accoucher le 1^{er} avril et prévoit commencer ses prestations de maternité le 1^{er} mars.

Ayant une grossesse difficile, elle prend des vacances de quatre semaines à partir du 1^{er} février. Mais elle accouche le 5 février. Elle ne peut pas débiter ses prestations de maternité parce qu'elle n'a pas encore subi une diminution du salaire.

En principe, elle peut demander à son employeur de reporter ses vacances après le congé parental – si elle sait qu'elle peut faire cette demande et qu'elle doit le faire pour ne pas perdre des semaines de prestations, si elle y pense et si l'employeur accepte.

Finalement, elle commence à recevoir ses prestations le 1^{er} mars, mais les prestations arrêtent 18 semaines après la semaine d'accouchement. Donc, elle perd trois semaines de prestations de maternité.

Les signataires de ce mémoire sont d'avis que l'extension à 20 semaines de la période des prestations de maternité est insuffisante. Maria aurait eu besoin de 21 semaines. D'autres femmes peuvent avoir besoin d'encore plus si elles ont droit à plus de quatre semaines de vacances, par exemple, en ayant accumulé des droits par rapport aux années antérieures.

Selon le *Manuel d'interprétation de l'assurance parentale*⁹, il y a six situations qui permettent la prolongation de la période des prestations, notamment lorsque l'enfant est hospitalisé (article 7 de la LAP) ou lorsque le parent est admissible aux prestations non utilisées par l'autre parent à la date de son décès (article 17 de la LAP). Les autres cas, prévus par règlement, touchent surtout les situations où le parent devient admissible à un autre programme d'indemnisation, par exemple, lors d'une maladie ou un accident, pour les soins d'un autre enfant ou d'un proche gravement malade, lorsqu'un enfant mineur est porté disparu ou est mort victime d'une infraction probable au Code criminel ou lorsque le parent est rappelé au service en vertu de la Loi sur la défense nationale. Dans tous ces cas, les prestations de maternité ne sont pas versées tout de suite après l'accouchement. Si la logique derrière la limite à la période de prestations de maternité est de faciliter les relevailles de la mère et d'assurer sa présence auprès du nouveau-né, pourquoi accepte-t-on ces exceptions qui peuvent étendre la période jusqu'à 52 semaines après l'accouchement ? Une limite générale de 25 semaines, comme l'a proposé le projet de loi n° 174, ne contredirait pas davantage les objectifs de la loi que les autres exceptions et serait plus équitable pour des femmes comme Maria ?

Notons aussi que la ***Loi sur l'assurance emploi prévoit que la période de prestations de maternité se termine 17 semaines après la plus tardive de la date de l'accouchement ou de la date prévue de l'accouchement***¹⁰. Si la *Loi sur l'assurance-parentale* du Québec reprenait cette formulation, la période de prestations de Maria débiterait le 1^{er} avril, telle que prévue initialement, et elle pourrait recevoir l'ensemble des prestations auxquelles elle a droit.

Parce que tant de situations de prolongation de la période de prestations de maternité sont déjà prévues, nous n'entrevoions pas qu'il y aurait des difficultés administratives à prévoir une prolongation jusqu'à 25 semaines dans des cas, relativement rares, comme celui de Maria.

Recommandation 1 :

Que l'article 3 du projet de loi n° 51 prévoie que la période de paiement des prestations de maternité « se termine au plus tard 25 semaines après la semaine de l'accouchement. »

Que les articles 26 et 27 du projet de loi n° 51 prévoient des modifications aux articles 81.5 et 81.5.2 de la *Loi sur les normes du travail* afin d'assurer que la mère ait droit à un congé allant jusqu'à 25 semaines après l'accouchement au besoin.

Une solution de rechange à cette première recommandation serait d'adopter un libellé semblable à celui de la *Loi sur l'assurance-emploi*, avec les adaptations nécessaires.

1.2 Prolongation de la période pour pouvoir recevoir des prestations de paternité, parentales ou d'adoption

L'article 16 du projet de loi n° 51 (modifiant l'article 23 de la LAP) prévoit que les prestations de paternité, parentales ou d'adoption pourront être payées jusqu'à 78 semaines après l'accouchement ou l'arrivée d'un enfant pour fins d'adoption, au lieu des 52 semaines prévues

⁹ Disponible à <rqap-lois.gouv.qc.ca/lois-règlements/lap>

¹⁰ <https://www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/assurance-emploi-maternité-parentales/admissibilité.html>

actuellement. Le Conseil de gestion pourra aussi faire des règlements prévoyant une extension de la période jusqu'à un maximum de 104 semaines. Les articles 25 et 28 prévoit la concordance dans la *Loi sur les normes du travail* (articles 81.2 et 81.11) en ce qui concerne la durée des congés afférents.

Le projet de loi n° 174 prévoyait l'extension de la période pour les prestations de paternité, parentales et d'adoption à 104 semaines et nous pensons que cette disposition permettrait davantage de flexibilité aux parents.

L'article 29 du projet de loi modifie l'article 81.14.1 de la *Loi sur les normes du travail* afin de prévoir que, « Sur demande du salarié, le congé de maternité, de paternité ou parental **est** fractionné en semaines si son enfant est hospitalisé ». Ce serait aussi le cas pour d'autres types de congé ou « dans des cas déterminés par règlement, aux conditions et suivant la durée et des délais qui y sont prévus »¹¹. On peut présumer que les autres cas déterminés par règlement seront ceux qui sont déjà prévus dans les règlements (voir le paragraphe ci-haut sur les dispositions actuelles concernant la prolongation de la période de prestations de maternité).

Le même article 29 ajoute un nouvel alinéa : « À la demande du salarié et si l'employeur y consent, le congé de paternité ou parental est fractionné en semaines ». En d'autres mots, lorsqu'un enfant est hospitalisé et dans d'autres cas prévus par règlement, l'employeur sera obligé de permettre le fractionnement du congé. Dans d'autres situations non règlementées, le fractionnement exigera le consentement de l'employeur.

Tout en étant d'accord avec les deux modifications apportées par l'article 29, nous pensons que les parents devraient avoir plus de possibilités de fractionner leurs congés parentaux, peut-être en le permettant au moins une fois sur demande. Il faut se rappeler que, dans beaucoup de cas, ce sont les employeurs qui mettent de la pression sur les nouveaux parents pour qu'ils interrompent leur congé afin de répondre à un besoin urgent de main-d'œuvre de l'employeur.

Recommandation 2 :

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 16 du projet de loi n° 51 afin de prolonger à 104 semaines la période à l'intérieur de laquelle les prestations de paternité, parentales ou d'adoption peuvent être payées. Qu'il modifie les articles 25 et 28 du projet de loi pour assurer que les congés parentaux et d'adoption puissent être pris à l'intérieur d'une période de 104 semaines (au lieu de 78) en vertu de la *Loi sur les normes du travail*.

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 29 du projet de loi afin que la *Loi sur les normes du travail* permette le fractionnement de certains congés sur demande de la personne salariée et d'autres avec le consentement de l'employeur. Qu'il réfléchisse à une modification réglementaire donnant davantage de droits aux parents pour fractionner leurs congés parentaux, d'adoption ou de paternité.

¹¹ Les autres types de congé touchés dans l'article 81.14.1, qui peuvent être fractionnés en semaines actuellement, et qui le seront sur demande en vertu du projet de loi n° 51, comprennent, entre autres, ceux prévus pour la maladie, le don d'organes, la violence conjugale ou à caractère sexuel (article 79.1 de la LNT), pour les soins d'un proche adulte ou enfant et en cas du décès d'un enfant mineur (articles 79.8 à 79.12).

Nous constatons aussi que le projet de loi n° 51 n'a pas repris la proposition du projet de loi n° 174 qui aurait permis aux parents de fractionner jusqu'à deux semaines de prestations en 10 jours de prestations quotidiennes. Cette mesure aurait permis aux parents de prendre quelques jours de prestations parentales au cours de la deuxième ou troisième année suivant la naissance ou l'adoption. Nous n'insistons pas sur cette mesure. À la place nous proposons de modifier l'article 79.7 de la *Loi sur les normes du travail* pour que les 10 journées prévues pour les responsabilités familiales soient rémunérées par l'employeur.

Recommandation 3 :

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 79.7 de la *Loi sur les normes du travail* pour que toutes les dix journées prévues pour responsabilités familiales soient rémunérées par l'employeur.

1.3 Augmentation du nombre de semaines de prestations dans les cas de grossesse ou d'adoption multiple

L'article 5 du projet de loi ajoute un article 10.1 qui prévoit que « [l]ors d'une naissance de plus d'un enfant à la suite d'une même grossesse, sont allouées à chacun des parents cinq semaines de prestations parentales exclusives ou, en cas de l'option conformément à l'article 18, trois semaines. » En parallèle, l'article 6 du projet de loi ajoute un article 11.1 à la LAP prévoyant que l'adoption de plus d'un enfant au même moment donne droit à cinq semaines de prestations additionnelles, exclusives à chaque parent, dans le régime de base et trois semaines additionnelles dans le régime particulier.

En vertu de l'article 13 du projet de loi, les prestations additionnelles dans le régime de base, tant pour les parents adoptants que les parents biologiques, seront fixées à 70 % du RHM. Dans le régime particulier, toutes les semaines de prestations seront payées à 75 % du RHM.

Nous constatons que le projet de loi n° 51 va plus loin que le projet de loi n° 174 qui, en cas de grossesse multiple, ne bonifiait que le congé de maternité, en ajoutant cinq semaines de prestations de maternité dans le régime de base et quatre semaines dans le régime particulier. Le projet de loi n° 51 prévoit aussi ajouter cinq semaines de prestations pour le deuxième parent ainsi que cinq semaines pour chaque parent dans le cas d'une adoption multiple. Nous trouvons que c'est une façon positive d'encourager l'implication des pères et les autres parents auprès de leurs enfants.

Recommandation 4 :

Comme le propose le projet de loi n° 51, dans les cas d'une grossesse multiple ou de l'adoption de plus d'un enfant au même moment, que le gouvernement du Québec ajoute cinq semaines de prestations exclusives pour chacun des parents à 70 % du revenu hebdomadaire moyen dans le régime de base, et trois semaines exclusives pour chaque parent à 75 % du revenu hebdomadaire moyen dans le régime particulier.

1.4 Possibilité d'accroître le nombre total de semaines de prestations

L'article 5 du projet de loi n° 51 ajoute également un article 10.2 prévoyant que « Le Conseil de gestion peut, par règlement, augmenter le nombre de semaines de prestations parentales partageables afin de favoriser le partage de celles-ci entre les parents. »

L'article 30 prévoit déjà un nouvel article 14.1 dans le *Règlement d'application* ajoutant quatre semaines de prestations parentales à 55 % du RHM à la condition que chacun des parents ait déjà reçu au moins 10 semaines de prestations parentales partageables. Pour le deuxième parent, cela implique avoir pris au moins 15 semaines de prestations, puisque les 5 semaines de paternité ne comptent pas parmi les prestations partageables. Dans le régime particulier, il y aura 3 semaines additionnelles de prestations partageables (à 75 % du RHM) si chacun des parents a pris au moins 8 semaines de prestations parentales partageables.

Les signataires de ce mémoire partagent le souci du gouvernement de voir les pères et les autres parents s'impliquer davantage auprès de leurs enfants. À l'instar de certains pays européens, l'établissement en 2006 de congés et de prestations de paternité au Québec a déjà permis d'établir un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes à ce chapitre. Il est reconnu que l'implication de tous les parents auprès des enfants, dès le plus jeune âge, est bénéfique pour le développement des enfants et le renforcement des liens familiaux¹².

Toutefois, nous n'appuyons pas la proposition qu'une mère doive renoncer à 10 semaines de prestations parentales afin que le couple gagne 4 semaines de plus. Il y a beaucoup de situations où le deuxième parent ne veut pas, ou ne peut pas, prendre 15 semaines de prestations, alors que les mères pourraient utiliser des semaines additionnelles pour le mieux-être de l'enfant.

Les femmes continuent d'assumer la plus grande part des responsabilités domestiques et de soins aux enfants. Ce sont toujours elles qui portent les enfants, qui accouchent et qui allaitent. À notre avis, la promotion de la présence des pères auprès des enfants ne devrait pas se faire au détriment de la mère ou de l'autre parent. Tout au plus, il serait raisonnable que l'octroi de nouvelles semaines soit assorti d'une condition de partage entre les deux conjoints.

Recommandation 5 :

Que l'octroi de semaines additionnelles de prestations ne se fasse pas au détriment du droit des femmes de prendre des prestations parentales comme prévu par le couple.

Que l'on reformule le nouveau règlement prévu à l'article 30 du projet de loi n° 51 de façon à ajouter des semaines de prestations parentales à la condition qu'elles soient partagées entre les deux parents, sans précondition quant à l'utilisation des autres semaines partageables.

¹² Depuis une vingtaine d'années, les recherches sur le rôle des pères auprès des enfants se sont multipliées. Voir, entre autres, Erin M. Rehel, « Quand papa reste lui aussi à la maison : congé de paternité, genre et parentalité », Annick Vallières, « Les retombées sociales de la mise en place de régimes de congés parentaux : survol et regards critiques sur des recherches récentes » et Andrea Doucet et Lindsey McKay, « Les deux politiques de régimes parentaux du Canada : un argument en faveur du congé réservé aux pères », trois articles dans le *Bilan de dix ans* réalisé par le Conseil de gestion de l'assurance parentale, *op. cit.*

1.5 Augmentation du nombre de semaines de prestations d'adoption

L'article 6 du projet de loi prévoit augmenter le nombre de semaines de prestations d'adoption de 37 à 42 dans le cas du régime de base, à la condition que chacun des parents en prenne au moins 5 semaines. Dans le régime particulier, le nombre de semaines sera augmenté de 28 à 31 dont 3 semaines réservées à chaque parent. En vertu de l'article 13 du projet de loi, qui modifie l'article 18 de la LAP, le nombre de semaines payées à 70% du salaire sera augmenté de 12 (sur 37) à 17 (sur 42). Dans le régime particulier, toutes les 31 semaines seront rémunérées à 75%.

Actuellement, le paiement des prestations peut débuter au plus tôt la semaine de l'arrivée de l'enfant auprès d'un des parents en vue de son adoption. L'article 6 prévoit que, dans le cas d'une adoption hors Québec, la période de prestations peut débuter avant l'arrivée de l'enfant dans les cas et selon les modalités prévus par règlement du Conseil de gestion. Le règlement doit aussi prévoir les conditions selon lesquelles les prestations déjà versées n'auront pas à être remboursées si l'adoption ne se concrétise pas.

L'article 30 du projet de loi prévoit aussi un amendement aux *Règlement d'application* d'un nouvel article 14.2 qui ajoute cinq semaines de prestations exclusives pour chacun des parents dans le cas d'une adoption « exigeant un séjour dans un territoire, une autre province ou un autre pays ». Un nouvel article 14.3 prévoit que, dans le cas d'une adoption hors Québec, la période de prestations peut débuter cinq semaines avant celle de l'arrivée de l'enfant.

À la suite du dépôt du projet de loi n° 51, la Fédération des parents adoptants du Québec a rappelé au gouvernement Legault sa promesse, lors de la dernière campagne électorale, d'accorder 55 semaines de prestations aux parents adoptants, soit le même nombre qu'aux parents biologiques. Dans grand nombre de cas, les enfants adoptés ont déjà vécu des conditions déstabilisantes. Ils ont pu être déplacés à plusieurs reprises d'un foyer d'accueil à un autre ou avoir fait du va-et-vient entre un foyer d'accueil et leurs parents biologiques. Ils peuvent avoir vécu des situations de guerre, de catastrophes naturelles ou le décès de leurs parents biologiques ou avoir des problèmes de santé. Ces enfants ont effectivement besoin d'une présence plus assidue et plus longue de la part de leurs nouveaux parents.

En date du 27 février 2020, un article du *Journal du Québec* rapportait que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Jean Boulet, a annoncé qu'il a l'intention de modifier le projet de loi n° 51 afin d'instaurer 13 semaines de « prestations d'accueil et de soutien » pour les parents adoptants. Celles-ci s'ajouteraient aux cinq nouvelles semaines déjà prévues dans l'article 6, de façon à ce que les parents adoptants aient droit à 55 semaines de prestations, tout comme les parents biologiques. Les nouveaux articles 14.2 et 14.3 du *Règlement d'application*, prévus par l'article 30 du projet de loi, seront ajustés en conséquence.

Nous sommes d'accord avec ses propositions.

Recommandation 6 :

Tel que le propose le projet de loi n° 51, que le gouvernement du Québec ajoute cinq semaines de prestations d'adoption à 70 % du RHM dans le régime de base et trois semaines à 75 % du RHM dans le régime particulier. Que cinq semaines de prestations dans le cas du régime de base et trois semaines dans le régime particulier soient réservées à chacun des parents.

Que le gouvernement crée treize semaines de « prestations d'accueil et de soutien » pour les parents adoptants, avec des taux de remplacement du revenu qui établissent la parité avec les parents biologiques.

Recommandation 7 :

Que le gouvernement adopte un règlement permettant aux parents adoptants de débiter leur période de prestations avant l'arrivée de l'enfant au besoin.

Que le gouvernement modifie l'article 79.7 de la *Loi sur les normes du travail* afin de permettre à un parent prospectif de s'absenter du travail pour effectuer des démarches en vue de l'adoption d'un enfant dans le cadre des 10 journées prévues pour responsabilités familiales.

1.6 Utilisation des prestations parentales ou d'adoption exclusives s'il y a un seul parent

Déjà en 2000, dans son mémoire sur le projet de loi 140, le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale a demandé que, dans le cas où il n'y a pas de père ou un autre parent désigné, ou que ce deuxième parent n'est pas admissible à des prestations parce qu'il ne cohabite pas avec la mère et ne prend pas soin de l'enfant, la mère puisse recevoir les cinq semaines de prestations de paternité. Ou encore, elle devrait pouvoir les attribuer à une personne de son choix, proche parent ou non, à condition que cette personne assure une présence régulière auprès de l'enfant et qu'elle soit admissible au régime¹³. Nous réitérons cette demande.

Selon les données de l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (ECAE), en 2017, 2,7 % des femmes interrogées au Québec ayant un enfant de moins d'un an, soit 2 434 nouvelles mères, étaient monoparentales. Un autre 0,2%, soit 198 femmes, vivait dans une famille qui n'étaient ni monoparentale ni un couple¹⁴. Les mères monoparentales et leurs enfants ont besoin d'un soutien sociétal accru dans la période périnatale. Un appui additionnel à ce stade de la vie contribuera énormément à améliorer le sort des enfants qui grandissent dans une famille avec un seul parent et qui sont plus souvent exposés à la pauvreté.

Actuellement, l'article 17 de la *LAP* prévoit que, si l'un des parents décède, les semaines de prestations de maternité ou de paternité du parent décédé non utilisées peuvent être prises par l'autre parent. C'est aussi le cas lorsque le père décède au plus 300 jours avant la naissance de l'enfant. L'article 11 du projet de loi n° 51 prévoit modifier l'article 17 afin que le parent survivant puisse aussi prendre les semaines de prestations parentales ou d'adoption exclusives au parent décédé qui n'ont pas encore été utilisées.

Depuis longtemps, les familles québécoises sont en transformation et deviennent de plus en plus diverses. Les familles recomposées, la monoparentalité, les unions homosexuelles et les

¹³ Si, le gouvernement du Québec accepte notre recommandation 14 et établit des prestations universelles, accessibles aux parents non admissibles au volet d'assurance parentale, il ne serait pas nécessaire que cette personne réponde aux critères d'assurance.

¹⁴ Enquête sur la couverture de l'assurance emploi, statistiques disponibles sur le site ODESI.

relations familiales des personnes non binaires n'ont pas à être assujetties à un jugement « moral ». On ne doit pas considérer les veuves comme plus « vertueuses » que les mères divorcées, séparées ou célibataires. Nous ne croyons pas que l'octroi à une mère seule des semaines de prestations exclusives à un deuxième parent va inciter les jeunes femmes à avoir des enfants sans partenaire. Un tel choix serait fait pour d'autres raisons.

Recommandation 8 :

Que, dans tous les cas où le RQAP prévoit des semaines de prestations exclusives à l'un ou l'autre des parents et que celui-ci n'est pas présent, le parent seul ait droit à ces prestations.

Que dans ces cas, le parent seul puisse attribuer ces semaines à une autre personne de son choix, à condition que cette personne s'occupe régulièrement de l'enfant et qu'elle soit admissible au régime.

Dans le cas où l'un des parents a des limitations physiques ou mentales suffisamment graves pour l'empêcher de s'occuper de l'enfant, que l'autre parent puisse recevoir les prestations auxquelles le premier a droit ou les attribuer à une autre personne de son choix.

Que la *Loi sur les normes du travail* soit modifiée pour prolonger le congé d'un parent qui aurait droit aux prestations additionnelles et pour accorder un congé suffisant à une personne qui reçoit des prestations transférées d'un parent, tel que prévu dans les premiers paragraphes de cette recommandation. Que l'emploi et les droits au travail de ces personnes soient protégés pendant ces congés, de la même façon que dans le cas des autres congés parentaux.

1.7 Prolongation de la période de prestations de deux semaines dans le cas du décès de l'enfant

Actuellement, lorsqu'un enfant décède avant la fin de la période de paiement de prestations, les prestations de paternité, parentales ou d'adoption cessent d'être payées à la fin de la semaine au cours de laquelle l'enfant est décédé. Toutefois, la mère a toujours le droit de terminer ses prestations de maternité comme prévu puisque celles-ci visent aussi à faciliter les relevailles après la grossesse.

L'article 8 du projet de loi prévoit que les prestations vont continuer à être payées jusqu'à la fin de la deuxième semaine suivant celle du décès, ce qui donne aux parents un temps de répit et de recueillement et pour organiser des funérailles ou une autre forme de commémoration. Il prévoit également que « [s]il ne reste qu'une seule semaine de prestations de maternité payable après la semaine du décès de l'enfant, ce dernier sera réputé présent auprès de la mère au cours de la deuxième semaine suivant celle de son décès ».

Nous sommes en faveur de cette mesure. Toutefois, nous comprenons que, si l'un ou l'autre des parents ne reçoit pas de prestations de paternité, d'adoption ou parentales au moment du décès, il ne pourrait pas demander d'initier ou de repartir le paiement de prestations afin d'avoir ces deux semaines de congé. Nous pensons que tout parent qui a perdu un nouveau-né ou un enfant nouvellement adopté devrait avoir droit à cette période de répit et de recueillement.

Recommandation 9 :

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 8 du projet de loi n° 51 afin, entre autres, d'accorder un délai de deux semaines avant la cessation des prestations dans les cas où l'enfant décède pendant la période de prestations.

Que tout parent d'un enfant décédé ait droit à deux semaines de prestations pour le deuil dans le cas où il est encore admissible à des prestations du régime, et ce, même si elle ou il ne les reçoit pas au moment du décès de l'enfant.

Par ailleurs, l'article 8 du projet de loi propose également d'assouplir l'exigence prévue dans l'article 14 de la loi à l'effet que les prestations de paternité, parentales et d'adoption sont accordées seulement « si le parent vit habituellement avec l'enfant ». L'exigence sera désormais que le parent « assure une présence régulière afin de prendre soin de l'enfant ». Nous sommes d'accord avec cette reformulation.

1.8 Amélioration de la majoration pour les parents à faible revenu

L'article 14 du projet de loi prévoit modifier l'article 19 de la LAP qui traite de la majoration de la prestation pour les familles à revenu faible. Le règlement modifié par le Conseil de gestion devra tenir compte du revenu du prestataire, et pas nécessairement de son revenu familial. Toutefois, l'article 14 n'est pas plus explicite sur les modifications à apporter au règlement.

On note que le *Rapport annuel* du CGAP de 2018 mentionne que le conseil a commandité et examiné un rapport traitant de ce sujet (p. 40 et 50). Selon les statistiques de 2018 publiées par le conseil, 5 969 prestataires nouvellement admis ont reçu la majoration pour faible revenu. En décembre, les deux-tiers de ces prestataires étaient des femmes. En moyenne, les femmes ont reçu une majoration de 39,42 \$ par semaine et les hommes, 37,74 \$.

Actuellement, la majoration est traitée dans les articles 44 à 49 du *Règlement d'application* de la LAP. Calqué sur un règlement similaire de la *Loi sur l'assurance-emploi*, une majoration maximum de 67 \$ par semaine est accordée lorsque le revenu familial est inférieur à 20 921 \$ et elle devient nulle lorsque le revenu familial dépasse 25 921 \$. La récupération, c'est-à-dire le taux auquel le montant de la majoration diminue à mesure que le revenu familial augmente, est supérieur à 50% dans presque tous les intervalles et peut même dépasser 100 %. Cela veut dire que si son revenu annuel augmente de 250 \$ (l'intervalle utilisé dans le tableau de l'article 46 du *Règlement d'application*), une famille peut perdre plus que 250 \$ en majoration.

Les seuils n'ont pas été modifiés depuis plus de 20 ans. On constate aussi, que pour mesurer le revenu familial, on doit reculer jusqu'à la deuxième année précédant la demande dans la moitié des cas et à l'année précédente dans l'autre moitié. Ainsi, on ne tient pas compte ni de l'évolution du revenu dans le temps, ni du fait que la naissance ou l'adoption comme telle a pour effet de baisser le revenu. Pourtant, c'est à ce moment-là précisément que le besoin d'une

majoration se fait sentir¹⁵. Pour cette raison, il serait préférable de baser la majoration sur le revenu courant du ménage ou du prestataire individuel.

De plus, la prestation hebdomadaire majorée ne peut dépasser 80 % du revenu hebdomadaire moyen du prestataire, une limite qui a deux effets inéquitables. En voici les explications :

- 1) Les prestataires les plus pauvres reçoivent moins que ceux et celles qui se rapprochent du seuil de 20 921 \$. Par exemple,
 - Une femme monoparentale avec gains hebdomadaires de 200 \$ par semaine (10 400 \$ par an) :
 - Ses prestations régulières sont de 140 \$ pendant les semaines au taux de 70 % et de 110 \$ pendant les semaines au taux de 55 %.
 - La prestation totale ne peut dépasser 80 % de 200 \$, soit 160 \$
 - La majoration est donc limitée à 20 \$ dans les premières semaines et à 50 \$ dans la deuxième période.
 - Une femme monoparentale avec gains hebdomadaires de 400 \$ par semaine (20 800 \$ par an) :
 - Ses prestations régulières sont de 280 \$ pendant les semaines au taux de 70 % et de 220 \$ pendant les semaines au taux de 55 %.
 - La prestation totale ne peut dépasser 80 % de 400 \$, soit 320 \$.
 - Elle reçoit, donc, 40 \$ pendant la première période et le montant maximum de 67 \$ pendant la deuxième période.
- 2) La majoration peut être versée à l'un ou l'autre des parents selon leur choix. En raison de la limite de 80%, c'est le parent qui a le revenu le plus élevé, généralement le père, qui a intérêt à la prendre. Pourtant, dans la grande majorité des cas, la mère reçoit des prestations pendant plus longtemps et subit, donc, une plus grande perte de revenu.

Recommandation 10 :

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 14 du projet de loi n° 51 et que le Conseil de gestion adopte un nouveau règlement plus équitable concernant la majoration pour familles à faible revenu. Plus spécifiquement :

- **les montants de la majoration devraient être augmentés et fixés de façon à combler le revenu insuffisant du parent, au lieu d'être limités par le montant de la prestation ;**
- **les seuils de récupération devraient être actualisés après 20 ans de non-indexation ;**
- **le taux de récupération ne devrait pas dépasser 15%.**

¹⁵ Ce même problème se pose pour le calcul de l'Allocation canadienne pour enfants, ainsi que le Soutien aux enfants du Québec dont les montants sont aussi fonction du revenu passé plutôt que du revenu courant.

1.9 Calcul du revenu hebdomadaire moyen afin d'établir le montant des prestations

Actuellement, (article 21 de la LAP), le revenu hebdomadaire moyen sur lequel les prestations sont basées est calculé « à partir des 26 dernières semaines de la période de référence de la personne qui comptent de tels revenus. Si le nombre de semaines de la période de référence avec du revenu assurable est inférieur à 26, la moyenne est obtenue à partir de ce nombre de semaines, sous réserve que le diviseur ne peut être inférieur à 16 ».

L'article 15 du projet de loi modifie l'article 21 de la LAP de façon à permettre au Conseil de gestion d'adopter un règlement prévoyant des exceptions. L'article 21 du projet de loi permettrait au Conseil de gestion de mettre en œuvre des projets pilotes, notamment pour établir une période de référence différente ou « de calculer différemment le revenu hebdomadaire moyen ».

À l'assurance-emploi, depuis avril 2013, les prestations sont calculées en fonction des semaines où les gains assurables étaient les plus élevés. Le nombre de semaines prises en compte varie de 14 à 22 selon le taux régional de chômage¹⁶. Nous souhaitons que le revenu hebdomadaire moyen utilisé dans le cadre du RQAP soit aussi calculé en fonction des meilleures 16 semaines de gains au cours de la période de référence.

En 2018, 13,2 % femmes, comparativement à 10,4 % des hommes, occupaient des emplois temporaires. En termes absolus, ce sont 37 800 femmes de plus que les hommes qui vivent cette situation¹⁷. Souvent les emplois temporaires sont concentrés à certaines périodes de l'année, notamment dans la période de Noël et l'été. Pensons également aux étudiantes qui peuvent travailler à temps plein pendant l'été, mais à temps partiel pendant l'année scolaire.

Nous sommes d'avis que les prestations devraient être basées sur les meilleures semaines de travail plutôt que d'être fonction des dernières 26 semaines. Celles-ci peuvent contenir les périodes de travail à temps plein ou dans un emploi temporaire, en alternance avec des périodes de travail à temps partiel ou sans emploi. Pour le même effort de travail, deux personnes peuvent recevoir des montants différents selon la façon dont le travail a été réparti au cours de la période de référence. Notons, également, qu'une femme enceinte a plus de chances de réduire ses heures de travail à mesure que la grossesse progresse et, donc, ses prestations seront calculées sur une période de gains plus faibles.

Recommandation 11 :

Que le gouvernement du Québec adopte un règlement prévoyant que le revenu hebdomadaire moyen soit calculé à partir des meilleures 16 semaines de gains pendant la période de référence.

¹⁶ Commission de l'assurance-emploi. *Rapport de contrôle et d'évaluation 2017-2018*, Annexe 7. Le Règlement concernant certaines mesures transitoires relatives au calcul de la moyenne des revenus assurables et au seuil de rémunération en matière d'assurance parentale, (chapitre A-29.011, r.4)

¹⁷ Institut de la statistique du Québec, *Annuaire québécois des statistiques du travail 2008-2018*, Vol. 15, p. 77.

1.10 Déduction des revenus de travail des prestations de maternité et parentales

Les règles concernant la partie des revenus du travail que peut garder un parent qui reçoit des prestations du RQAP ou de l'assurance-emploi ont varié dans le temps et sont complexes. Initialement, le *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale* (article 41) était calqué sur les règles de l'assurance-emploi en vigueur en 2006. Tout gain est déduit à 100% des prestations de maternité. Par contre, une prestation de paternité ou parentale est réduite du montant qui excède le plus élevé de 50 \$ ou de 25 % de la prestation.

Entre-temps, les règles de l'assurance-emploi ont évoluées. Actuellement, un prestataire peut garder 50 % de ses gains jusqu'à un maximum de 90 % de sa rémunération hebdomadaire moyenne. **Depuis le 12 août 2018, les mêmes règles s'appliquent aux prestations de maternité et de maladie fédérales**¹⁸.

L'article 31 du projet de loi n° 51 modifiera l'article 41 du *Règlement d'application* de façon à permettre à un prestataire de garder l'ensemble de ses prestations de paternité ou parentales en autant que la somme des gains et des prestations n'excède pas le RHM. La portion excédentaire sera déduite de la prestation payable. Cette nouvelle règle rendra le RQAP plus généreux que l'AE pour les personnes recevant les prestations de paternité, d'adoption ou parentales. De plus, cette modification éliminera l'anomalie à l'effet qu'un parent peut garder moins d'argent à la fin de sa période de congé quand les prestations ne représentent que 55 % de son RHM, puisque la règle actuelle est basée sur le montant des prestations et non pas sur le RHM. De plus, les parents qui optent pour le régime particulier, où toutes les semaines sont rémunérées à 75 %, peuvent garder davantage que les parents ayant choisi le régime de base, même si leur congé est plus court et ils passent, donc, moins de temps avec l'enfant.

Toutefois, l'article 31 du projet de loi ne modifiera pas la règle concernant les prestations de maternité : tout gain continuera d'être déduit à 100 %. On peut présumer que cette règle vise à protéger les relevailles de la mère et à assurer sa présence auprès de l'enfant.

Il y a au moins cinq bonnes raisons pour étendre la version proposée de l'article 41 du *Règlement d'application* aux prestations de maternité :

- i. Ne pas permettre aux nouvelles mères de garder une partie de leurs gains est une discrimination claire contre les femmes en raison de la grossesse et de l'accouchement. Seules les femmes ne pourraient compléter leurs prestations avec des gains, alors que ce sont déjà elles qui subissent la réduction de revenu la plus importante lors de l'arrivée d'un enfant.
- ii. Le régime d'assurance-emploi prévoit les mêmes règles pour les prestations de maternité que pour les prestations parentales.

¹⁸ Site : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/assurance-emploi/ae-liste/travail-pendant-prestations.html>. Si la personne gagne 90% de sa RHM, il peut garder 45% de la RHM. Puisque les prestations sont fixées à 55% de la RHM, cette règle équivaut à dire que la combinaison des gains et des prestations ne peut dépasser 100% de la RHM. Il reste encore une option de rechange à l'AE qui découle d'une ancienne règle. Si c'est à l'avantage du prestataire, il ou elle peut garder le montant le plus élevé de 75 \$ ou 40 % de ses prestations hebdomadaires. Ces deux règles s'appliquent aussi dans le RQAP dans certaines circonstances.

- iii. Dans beaucoup de cas, la réception d'un revenu d'emploi n'implique pas nécessairement un travail et, donc, n'interfère pas avec l'objectif des relevailles de la mère, ni celui de sa présence auprès de l'enfant. C'est, notamment, le cas des travailleuses autonomes dont l'entreprise continue de verser des parts de revenu pendant cette période. Pensons aussi aux ressources intermédiaires ou de type familial où la femme s'occupe d'un foyer d'accueil pour des enfants ou des personnes âgées ou handicapées, alors que ce n'est dans l'intérêt de personne d'interrompre cette activité. C'est aussi le cas des conseillères municipales ou des commissaires scolaires (en autant qu'il en restera) dont les émoluments ne cessent pas pendant le congé. Puisqu'un homme dans la même situation pourra garder ces revenus sans réduction de sa prestation, pourquoi pas une femme ?
- iv. Beaucoup de femmes commencent leur congé de maternité avant la naissance. C'est une période où un travail à temps partiel pourrait être très approprié. Pourquoi ne pas leur permettre de garder les gains qui en découlent ?
- v. La très grande majorité des femmes ne souhaitent pas travailler pendant qu'elles reçoivent des prestations de maternité. Mais celles qui le souhaiteraient sont en mesure de juger si leur condition physique le leur permet.

Rappelons également que les femmes subissent une discrimination systémique qui se traduit dans la persistance des écarts salariaux entre les femmes et les hommes. En ne leur permettant pas de garder une partie de leurs gains pendant un congé de maternité, le RQAP contribue à renforcer cette discrimination systémique.

Recommandation 12 :

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 31 du projet de loi concernant l'article 41 du *Règlement d'application*, de façon à permettre à un parent de garder l'ensemble de ses prestations de paternité, d'adoption ou parentales en autant que la somme des gains et des prestations ne dépasse pas 100 % du revenu hebdomadaire moyen.

Que le gouvernement étende ce règlement aux prestations de maternité en abrogeant le deuxième alinéa de l'article 41 du *Règlement d'application*.

1.11 Possibilité de projets pilotes

L'article 21 du projet de loi prévoit la création de trois nouveaux articles 88.0.1, 88.0.2 et 88.03 qui permettraient au Conseil de gestion « par règlement, de mettre en œuvre un projet pilote visant à étudier ou à expérimenter de nouvelles mesures. » Ces projets pilotes auraient une durée de trois ans, mais pourraient être prolongés, modifiés ou terminés par règlement du Conseil de gestion. À la fin des trois années, le Conseil de gestion devra évaluer le projet et transmettre son rapport et, le cas échéant, ses recommandations au ministre.

Nous approuvons cette mesure. Elle permettrait au Conseil de gestion d'être plus proactif et d'expérimenter de nouvelles mesures. Dans la prochaine section, nous aurons plusieurs recommandations concernant des projets pilotes possibles.

Ici, on suggère qu'un projet intéressant serait de rendre des étudiantes et étudiants stagiaires admissibles au RQAP. De façon générale, nous appuyons les revendications étudiantes à l'effet que les stages soit rémunérés, particulièrement les stages d'étudiantes dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'enseignement. Les montants gagnés pendant un stage devraient rendre les étudiantes ou étudiants admissibles au RQAP, comme tout autre gain de travail. Nous pensons que ce genre de travail ne devrait pas être exclu par l'article 9, paragraphe 9° du *Règlement d'application de la LAP* qui prévoit l'exclusion d'un « travail occasionnel qui n'est pas exercé dans le cadre de l'entreprise ou du commerce habituel de l'employeur ».

Recommandation 13 :

Que le gouvernement adopte l'article 21 du projet de loi afin de permettre la mise en place de projets pilotes.

II. D'autres questions

En plus des mesures prévues dans le projet de loi n° 51, nous aimerions soulever cinq autres questions.

2.1 Prestations parentales pour les personnes qui n'ont pas une expérience récente de participation au marché du travail

Déjà en 2000, le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale a soulevé la question de l'admissibilité aux prestations de maternité et parentales pour les nouveaux parents, surtout les mères, qui n'ont pas été sur le marché du travail dans l'année précédant l'accouchement et qui ne sont pas admissibles à des prestations fondées sur le principe de l'assurance. Nous avons alors demandé que le gouvernement étudie la question.

Aujourd'hui, encore, environ 20 % des nouvelles mères ne reçoivent pas des prestations de maternité. Dans son mémoire de 2000, le Regroupement a souligné que ces femmes effectuent un travail socialement productif et ont aussi besoin d'un revenu dans la période périnatale. Il s'agit de femmes encore aux études, des femmes qui ont plusieurs enfants et qui s'absentent du marché du travail pendant plus d'une année, des immigrantes récentes et celles qui prennent soin d'un proche malade ou handicapé, ainsi que des femmes vivant dans des régions éloignées où il y a peu d'emplois pour les femmes. Des femmes ayant des contraintes physiques ou mentales qui limitent leur capacité à exercer un emploi rémunéré peuvent aussi être exclues du RQAP. C'est aussi le cas des personnes qui ont un permis de résidence temporaire dont les personnes réfugiées et des étudiantes et étudiants étrangers.

Nous constatons que le Conseil de gestion de l'assurance parentale n'a jamais abordé cette question de façon systématique. De plus, les informations qu'il diffuse dans ses fiches sur les mesures en place dans d'autres pays sont souvent incomplètes et quelquefois erronées à cet égard. Par exemple, selon sa série sur les régimes parentaux dans le monde¹⁹, le CGAP

¹⁹ Site www.cgap.gouv.qc.ca/publications/autres.asp, série sur Les régimes parentaux dans le monde en date de février 2016.

indique, de façon erronée, qu'en Allemagne « [I]es travailleuses autonomes ou sans emploi n'ont droit à aucun congé » (ici, il y a confusion entre le congé et les prestations). Dans les cas de l'Autriche, de l'Italie et du Norvège, les fiches mentionnent des prestations pour des travailleuses autonomes, mais pas pour les femmes sans emploi qui, selon nos informations, peuvent y avoir droit. Par contre, les fiches du Conseil pour la Finlande et la Suède indiquent correctement le paiement d'une allocation de base aux parents qui ne sont pas admissibles aux prestations de remplacement du revenu de travail.

Nous avons trouvé quatre sources d'information facilement accessibles qui donnent des informations utiles : l'OCDE, le International Network on Leave Policies, l'Eurostat et le Social Security Administration des États-Unis²⁰.

L'OCDE publie régulièrement une base de données sur la famille qui inclut des informations sur des allocations de maternité et des prestations de naissance (*birth grants*)²¹. Selon le document, qui touche les programmes en vigueur en 2016 :

- L'Allemagne offre une prestation de maternité hebdomadaire de 210 € (308 \$ CAD²²) pendant 14 semaines aux employés sans assurances (revenus trop faibles) et aux conjointes ou aux filles des personnes qui sont assurées, même si ces femmes ne travaillent pas elles-mêmes. De plus, selon l'*International Network on Leave Policies*, les travailleuses autonomes qui participent au régime public d'assurance sont admissibles à des prestations de maternité²³.
- En Autriche, une prestation de maternité alternative est offerte pendant 16 semaines à des femmes en chômage, des travailleuses à la pige, des personnes avec un emploi marginal et des travailleuses autonomes. Les prestations varient de 8,91 € (13,06 \$ CAD) par jour à 180 % de la prestation de chômage antérieure. Ici, aussi, les femmes peuvent être couvertes par les assurances de leur conjoint ou de leur père.
- En Finlande, toute nouvelle mère qui respecte les critères de résidence est admissible à 17,5 semaines (105 jours ouvrables) de prestation. Les pères ont aussi droit à 9 semaines de prestations de paternité et les deux parents peuvent partager 158 jours (environ 26 semaines) de prestations parentales. Dans tous les cas, il y a un minimum de 23,93 € (35,08 \$ CAD) par jour. À cela s'ajoute une allocation pour les enfants de moins de trois ans après la fin des prestations parentales en autant que l'enfant n'occupe pas une place dans une garderie municipale.

²⁰ Outre les trois sources dont nous avons reproduit certaines informations ici, voir aussi le site : ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019. Ce site, du Social Security Administration des États-Unis, affilié au International Social Security Association (ISSA), a publié quatre documents intitulés *Social Security Programs Throughout the World*, répartis selon quatre grandes régions mondiales.

²¹ Site www.oecd.org/els/family/database.htm. PF2.1 : Key characteristics of parental leave systems. Ce document ne semble pas disponible en français.

²² Les taux de change utilisés sont les taux annuels publiés par la Banque du Canada pour 2016. Par exemple, un euro valait 1,4660 \$ CAD.

²³ Site www.leavenetwork.org, Les informations sont tirées des rapports des pays.

- L'Islande offre trois mois de prestations aux mères et aux pères à 66 819 couronnes islandaises (environ 734 \$ CAD) par mois. Les personnes aux études à temps plein reçoivent 153 131 couronnes par mois (environ 1 681 \$ CAD).
- L'Italie offre une prestation de 338,89 € (497 \$ CAD) par mois pendant cinq mois aux mères sans emploi dans des ménages à faible revenu.
- En Norvège, les mères non actives qui ne sont pas admissibles aux prestations parentales reçoivent une prestation de naissance de l'ordre de 46 000 NOK (7 259 \$ CAD).
- En Suède, tout nouveau parent est admissible à un montant minimum de 250 couronnes suédoises par jour (environ 38,75 \$ CAD) pendant 480 jours

Selon une publication de l'Eurostat²⁴ :

Besides wage-related compensation during statutory maternity leave, 10 of the 14 EU Member States for which the OECD provides data offer a maternity allowance. In Germany, Greece, Italy, Luxembourg, Austria, Slovakia, Slovenia and the UK (but also in Norway), this maternity allowance is aimed at women who are not entitled to statutory maternity leave because they are self-employed, unemployed, and so forth. This allowance is usually means-tested and is granted as a social assistance measure for which no social contributions need to have been paid in advance.

There is great disparity between countries as to the amount of this allowance and the period over which it is paid. With the exception of Sweden and the United Kingdom where it is wage-related, this allowance takes the form of a lump-sum amount. It is highest in Belgium (EUR 889 per month in 2006) and Luxembourg (EUR 740 per month in 2006) and much lower in all other countries.

La question des prestations de maternité et parentales pour les nouvelles mères (et éventuellement les prestations de paternité et parentales pour les pères) non admissibles aux régimes d'assurance est aussi reliée aux questions des allocations de naissance et des allocations pour la garde des enfants versées aux parents qui ne sont pas actifs sur le marché du travail. Or, le Québec et le Canada ont déjà expérimenté ce genre de politique²⁵.

²⁴ European Commission, *Eurostat Statistical books, Reconciliation between work, private and family life in the European Union*, 2009 edition, p. 91.

²⁵ Entre 1988 et 1996, le Québec a offert à toutes les familles des allocations de naissance allant jusqu'à 8 000 \$ sur cinq ans pour le troisième enfant et ceux de rang supérieur. À partir de 1981, il a aussi offert des allocations de disponibilité pour les enfants de moins de sept ans dont le but était de compenser les mères qui s'occupaient elles-mêmes des enfants ainsi que celles qui utilisaient les services de garde mais dont le revenu était trop faible pour profiter des déductions fiscales pour frais de garde. En 1988, ce programme a été transformé en allocation universelle de jeune enfant avec des montants qui augmentaient selon le rang des enfants. Ce programme a aussi pris fin en 1996, quoique des clauses « grand-mère » ont permis aux familles qui en bénéficiaient déjà de continuer à les recevoir jusqu'à ce que leurs enfants entrent à l'école.

Entre 2006 et 2016, le gouvernement fédéral a offert la Prestation universelle pour la garde des enfants (PUGE), un montant de 1 200 \$ par enfant (bonifié en 2015), dont le but était similaire à celui des allocations de

En 1997, le Québec a délaissé l'approche d'allocations de naissance et de jeunes enfants généreuses pour les familles nombreuses à la faveur d'une politique de services de garde plus accessibles et plus abordables et du Régime québécois d'assurance parentale. Cette politique, combinée au Soutien pour enfants et la Prime au travail relativement généreuse pour les ménages à revenu modeste avec enfants, semble avoir eu le résultat désiré, soit celui d'accroître à la fois l'activité des mères de jeunes enfants et la natalité²⁶. Ce n'est pas, toutefois, une raison de ne pas tenir compte des besoins des nouvelles mères qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas admissibles à des prestations du RQAP.

Constatons aussi qu'au cours de la campagne électorale fédérale de l'automne 2019, le Parti libéral de Justin Trudeau a promis d'instaurer en 2021 :

*Un **Congé familial payé garanti pour les familles**. Ce programme ambitieux veillera à ce que les parents qui ne sont pas admissibles aux congés payés de l'AE – ou ceux qui ne reçoivent pas assez de soutien parce qu'ils sont entre deux emplois, gagnent peu ou n'ont pas travaillé un nombre suffisant d'heures – reçoivent un revenu garanti pendant la première année de vie de leur enfant. Ce programme profitera particulièrement aux femmes, qui assument habituellement une plus grande part des responsabilités parentales. De plus, il fera en sorte que chaque parent canadien puisse passer la première année de vie de leur enfant avec eux, au moment où c'est le plus important.*²⁷

Le Parti libéral a aussi promis d'accroître l'Allocation canadienne pour enfants de 1 000\$ pour les enfants de moins d'un an et de supprimer les impôts retenus à la source sur les prestations de maternité et parentales (avec un traitement équivalent pour les prestations du RQAP).

Pour une prestation universelle de maternité et parentale, au moins deux modèles de financement sont possibles. Dans certains pays, les prestations pour femmes non assurées ainsi que des allocations de naissance ou pour la garde des enfants, sont payées à même les fonds généraux des gouvernements. Dans d'autres cas, notamment en Suède, le régime est fondé sur une vision large de la notion d'assurance. Ainsi, une femme n'a peut-être pas été sur le marché du travail dans l'année précédant la naissance, mais elle a des fortes chances de passer 30 à 40 années en emploi et, donc, de payer sa part des assurances. Pourquoi, alors, ne serait-elle pas admissible aux bénéfices de cette assurance ?

Dans certains pays européens, tel l'Allemagne ou l'Autriche où les assurances sociales sont plutôt privées ou semi-privées (c'est-à-dire liées à l'employeur ou à un régime sectoriel), une femme peut être admissible à des prestations de maternité et de maladie en vertu de la couverture de son mari ou de son père. Toutefois, nous ne préconisons pas cette approche

jeune enfant du Québec. Même aujourd'hui, les allocations du gouvernement fédéral sont plus élevées pour les enfants de moins de 6 ans que pour les plus âgés. Voir Ruth Rose, «La politique familiale», dans *La sécurité sociale au Québec, Histoire et enjeux*, sous la direction de Denis Latulippe, Presses de l'Université Laval, 2016, chapitre 11.

²⁶ Conseil de gestion de l'assurance parentale, *Rapport annuel 2016*.

²⁷ Plateforme du Parti libéral, *Avancer. Un plan concret pour la classe moyenne*. Volet « Plus d'aide pour les familles » <https://www2.liberal.ca/fr/notre-plateforme/plus-daide-pour-les-familles/>

parce qu'elle se base sur la notion de la dépendance financière des femmes et laisse de côté les femmes les plus pauvres et les plus isolées.

Nous convenons que les comparaisons internationales sont difficiles parce que chaque pays a ses particularités en ce qui concerne les assurances sociales et les rôles familiaux. Mais comment débattre de la question d'une prestation universelle de base en l'absence d'informations systématiques ?

Recommandation 14 :

Que le Conseil de gestion de l'assurance parentale effectue une recherche sur les pratiques dans d'autres pays concernant les prestations de maternité, de paternité, parentales et d'adoption, ainsi que les allocations de naissance, dans le cas des parents qui ne sont pas admissibles à des prestations d'un régime d'assurance sociale parce qu'elles ou ils n'ont pas été sur le marché du travail dans la période qui précède immédiatement la naissance ou l'adoption.

Que le rapport de recherche soit rendu public et que, par la suite, le gouvernement du Québec tienne des consultations sur la possibilité d'introduire de telles prestations pour des parents non admissibles à l'assurance parentale.

Que le gouvernement du Québec, possiblement en collaboration avec le gouvernement fédéral, mette sur pied un projet pilote de prestations de maternité, paternité, parentales et d'adoption pour les nouveaux parents non admissibles au Régime d'assurance parentale.

2.2 Admissibilité au RQAP des étudiantes et étudiants étrangers ainsi que d'autres personnes ayant un permis de séjour temporaire.

Les critères d'admissibilité au RQAP pour les ressortissants d'autres pays ayant un permis de séjour temporaire et des personnes réfugiées apatrides sont compliqués. L'article 3 de la LAP définit les conditions d'admissibilité au régime. Entre autres, il exige que la personne soit assujettie à une cotisation au RQAP et qu'elle réside au Québec au début de sa période de prestations.

L'article 3.1. de la LAP se lit :

Dans la présente loi, une personne est considérée comme une personne qui réside au Québec par suite de l'application du paragraphe a de la Loi sur les impôts (chapitre I-3) et comme une personne qui n'y réside pas dans les autres cas.

Malgré le premier alinéa, si elle est considérée comme une personne qui réside au Québec par suite de l'application du paragraphe a de l'article 8 de la Loi sur les impôts, cette personne est considérée comme n'y résidant pas pour l'application de la présente loi.

Nous ne sommes pas des experts en ce qui concerne les lois de l'impôt du Québec et du Canada, ni sur les conventions régissant le statut fiscal des ressortissants d'autres pays qui

résident au Québec. Néanmoins, nous sommes d'avis que toutes les personnes domiciliées au Québec et qui ont un permis de séjour temporaire, notamment les étudiantes et étudiants étrangers et les travailleuses et travailleurs temporaires, ainsi que les personnes qui ont fait une demande de statut de réfugié, devraient être admissibles au RQAP. En vertu de la loi actuelle, ces personnes doivent avoir cotisé au régime. Si on adopte un régime universel, ces personnes devraient être admissibles en vertu des règles établies pour ce régime.

Recommandation 15 :

Que toute personne, domiciliée au Québec, ayant un permis de séjour temporaire ou qui a fait une demande de statut de réfugiée soit admissible au Régime québécois d'assurance parentale en autant qu'elle satisfait aux autres conditions d'admissibilité.

2.3 Congé prévu à la *Loi sur les normes du travail* lorsqu'il y a danger d'interruption de grossesse ou un danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître

L'article 81.5.1 de la *Loi sur les normes du travail* prévoit que :

[L]orsqu'il y a danger d'interruption de grossesse ou un danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître, occasionné par la grossesse et exigeant un arrêt de travail, la salariée a droit à un congé de maternité spécial, sans salaire, de la durée indiquée au certificat médical qui atteste du danger existant et qui indique la date prévue de l'accouchement.

Le Programme de maternité sans danger du Québec prévoit la réaffectation ou le retrait du travail avec une indemnité égale à 90% du salaire net **lorsque l'emploi d'une femme crée un danger pour elle ou l'enfant à naître ou qu'elle allaite**. Ce programme est unique au Canada et contribue de façon importante à la santé des enfants à naître et de leurs mères. Toutefois, il offre une indemnité seulement dans le cas où le danger provient de l'emploi.

Pourtant, dans beaucoup de cas, une femme est obligée de se retirer du travail pendant la grossesse en raison d'un autre problème de santé ou des complications de la grossesse. Dans plusieurs de ces cas, la femme est peut-être admissible à une prestation de maladie de l'assurance-emploi (ou d'un régime d'assurance offert par son employeur). Toutefois, les prestations de l'AE ne durent que 15 semaines et cela, après une semaine de carence. Or, la grossesse dure normalement de 38 à 40 semaines. Même si on suppose que quatre semaines s'écoulent avant que la femme confirme la grossesse et qu'elle débute son congé de maternité 16 semaines avant la date prévue de l'accouchement, il reste plusieurs semaines sans revenu. Aussi, si l'on force la femme à commencer ses prestations 16 semaines avant la date prévue de l'accouchement, il est possible qu'il ne lui reste plus aucune semaine de prestations de maternité si l'accouchement est retardé. Pourtant, ayant vécu une grossesse difficile, elle a d'autant besoin d'une période de relevailles conséquente.

Recommandation 16 :

Que le gouvernement du Québec examine la possibilité d'établir une prestation de maternité spéciale dans les cas où il y a danger d'interruption de grossesse ou un danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître qui n'est pas lié aux conditions de travail.

Qu'il négocie avec le gouvernement fédéral le rapatriement des prestations de maladie de l'assurance-emploi qui pourraient s'appliquer dans ces cas afin de créer une seule prestation pour couvrir l'ensemble de la période de danger.

Que cette prestation cesse d'être versée quatre semaines avant la date prévue d'accouchement comme c'est le cas d'une indemnité versée dans le cadre du Programme de maternité sans danger, et que la femme commence à recevoir ses prestations de maternité régulières.

2.4 Définition de l'arrêt de rémunération lorsqu'une personne reçoit à la fois un salaire et un revenu d'entreprise

L'article 7 du *Règlement d'application*, 4^e alinéa, prévoit que si le revenu d'une personne provient de plus d'une source (d'un emploi, d'une entreprise ou à titre de ressource de type familial), cette personne est admissible à des prestations seulement si elle connaît un arrêt de rémunération d'au moins 40 % pour chacune de ces sources. Dans le cas d'un emploi, il faut qu'il y ait eu « une réduction de son revenu hebdomadaire habituel d'au moins 40 % ». Dans le cas d'un revenu provenant d'une entreprise, la personne doit déclarer « avoir réduit d'au moins 40% le temps qu'elle consacre à ses activités d'entreprise ». Par contre, « une personne dont le revenu est obtenu à titre de ressource de type familial ou de ressource intermédiaire est réputée réduire le temps consacré à ces activités d'au moins 40 % ».

On peut penser à des situations où le revenu provient principalement d'un emploi et que la personne a arrêté de travailler à cet emploi complètement. En même temps, la personne peut recevoir un revenu très modeste à titre de travailleur autonome, par exemple des royautés ou comme associée à une entreprise qui continue de fonctionner et dont les revenus sont versés même si la personne est plus ou moins active. À notre avis, la personne devrait être admissible à une prestation d'assurance parentale si l'ensemble de ses revenus combinés, d'emploi et d'entreprise, a baissé d'au moins 40 %. Alors, les revenus qui continuent d'être payés seraient pris en compte pour déterminer le montant de la prestation effectivement versée conformément à l'article 41 du *Règlement d'application*.

Recommandation 17 :

Que le gouvernement du Québec révise l'article 7 du *Règlement d'application* de la *Loi sur l'assurance parentale* de façon à définir l'arrêt de rémunération dans le cas où une personne reçoit des revenus de plus d'une source comme la réduction d'au moins 40 % du total du revenu provenant de ces sources.

2.5 Étude sur la possibilité de rapatrier au Québec les prestations accordées par le régime d'assurance-emploi aux personnes proches aidantes

Depuis la création du Régime québécois d'assurance parentale, le gouvernement fédéral a doté le régime d'assurance-emploi de plusieurs nouvelles prestations pour des personnes proches aidantes. Plus précisément (*Loi sur l'assurance-emploi*, article 12 (3)) :

- 26 semaines de **prestations de compassion** pour donner des soins ou du soutien à un membre de la famille qui est gravement malade et qui risque de décéder dans les vingt-six semaines ;
- 35 semaines de **prestations pour proches aidants d'enfants** pour donner des soins ou du soutien à un ou plusieurs enfants gravement malades ;
- 15 semaines de **prestations pour proches aidants d'adultes** pour donner des soins ou du soutien à un adulte gravement malade.

Le gouvernement fédéral a également mis sur pied le programme de Soutien du revenu pour les parents d'un enfant assassiné ou disparu qui se sont absentes du travail afin de surmonter les difficultés liés au décès ou à la disparition de leur enfant en raison d'une infraction probable au Code criminel. Ce programme, administré de façon indépendante de l'AE, offre 35 semaines de prestations à 350 \$ par semaine.

Nous notons que plusieurs modifications récentes à la *Loi sur les normes du travail* (projet de loi n° 176 adopté au printemps 2018), particulièrement les articles 19 à 27, visent à assurer qu'une personne admissible aux prestations de l'AE énumérés ci-haut ou pour un enfant assassiné ou disparu ait droit à un congé et que son emploi soit protégé pendant ce congé.

Lorsque, au début des années 2000, le gouvernement fédéral a refusé d'accorder une baisse des cotisations à l'AE afin de permettre la mise sur pied du Régime québécois d'assurance parentale, le gouvernement du Québec a fait un renvoi à la Cour d'appel pour savoir si le paiement de prestations de maternité et parentales était de compétence fédérale en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867. La Cour suprême a statué que, même si l'assurance parentale est à priori de compétence provinciale, l'amendement à la Constitution adoptée en 1940 pour permettre la création de la *Loi sur l'assurance-emploi* couvre, par extension, le droit de verser des prestations de maternité et parentales²⁸. Une entente signée entre le Québec et le gouvernement fédéral a permis la mise sur pied du RQAP en vertu de l'article 69 (2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Celui-ci permet de réduire les taux de cotisation versés par les employeurs et les salariés dans le cas où certaines prestations spéciales sont prévues par un régime provincial.

Selon la même logique, toutes les autres prestations pour responsabilités familiales sont aussi a priori de compétence provinciale. Sans remettre en question la constitutionnalité des prestations pour personnes proches aidantes, le Québec pourrait les rapatrier en échange d'une réduction additionnelle du taux de cotisation, afin de développer une politique complète et cohérente de conciliation famille-travail. Le Régime québécois d'assurance parentale pourrait être élargi afin de couvrir ces nouvelles prestations, notamment celles qui touchent les soins aux enfants gravement malades.

²⁸ Cour Suprême du Canada, Renvoi relatif à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Can.), art. 22 et 23, 2005 CSC 56.

Rapatrifier ces prestations au Québec permettrait, entre autres, de rendre admissibles les travailleuses et travailleurs autonomes. Actuellement, ces personnes sont admissibles aux prestations spéciales de l'assurance-emploi seulement si elles se sont inscrites à ce régime au moins un an avant de demander les prestations.

Le taux de cotisation fixé pour les travailleuses et travailleurs autonomes est de 1,58 % de leurs revenus d'entreprise assurables (1,20 % pour les personnes résidant au Québec), soit le même taux que paient les personnes salariées. Les autonomes n'ont pas à payer la part de l'employeur ; leur cotisation représente, alors, 41,7% du taux versé pour les personnes salariées, cotisations salariales et employeur combinées. En même temps, leur cotisation ne les rend pas admissibles aux prestations régulières et les autres prestations prévues en cas de chômage. En 2017-2018, les montants versés par le régime d'AE pour les prestations spéciales ne représentaient que 30,7% de l'ensemble des prestations versées²⁹. Le taux de cotisation demandé semble alors disproportionné.

Recommandation 18 :

Que le gouvernement du Québec étudie la possibilité de rapatrier du régime d'assurance-emploi les prestations pour prendre soin d'un enfant gravement malade, de compassion et pour prendre soin d'un proche gravement malade. Qu'il tienne des consultations publiques sur cette question.

Quant au programme de Soutien du revenu pour les parents d'un enfant assassiné ou disparu, il est financé par les fonds généraux du gouvernement fédéral en fonction de son droit de dépenser. Le rapatrier demanderait un autre type de démarche. Nous n'en faisons pas la demande actuellement.

²⁹ Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2017-2018*, p. 43.

Conclusion

Le projet de loi n° 51 apportera certainement des améliorations au Régime québécois d'assurance parentale, particulièrement pour les parents adoptants. Nous espérons que le gouvernement prendra en considération nos recommandations, parce que nous croyons qu'il existe encore de l'espace pour mieux aider les Québécoises et Québécois à réaliser leurs projets familiaux. Le RQAP joue un rôle crucial à la fois pour assurer un bon départ pour les enfants et pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes aux chapitres du revenu et de la participation au marché du travail.

Nous constatons qu'au 31 décembre 2018, le solde du Fonds d'assurance parentale était de 181,6 millions \$ et que, malgré une baisse du taux de cotisation au 1^{er} janvier 2019, le rapport actuariel de 2018 projetait un fonds de 376,3 millions \$ à la fin de 2019 et de 615,1 millions \$ à la fin de 2020³⁰. Toutefois, il y a eu une nouvelle baisse du taux de cotisation au 1^{er} janvier 2020 qui fera, sans doute, que le surplus réalisé sera inférieur au surplus projeté.

Depuis 2011, les cotisations au régime ont dépassé les prestations. Toutefois, en raison d'un déficit contracté au cours des deux premières années d'opération, le régime devait rembourser une dette de 346,6 millions \$, ce qu'il a fini de faire en 2018³¹.

Nous prenons acte aussi de la politique de financement adoptée récemment par le conseil d'administration du CGAP. Les principes directeurs de cette politique sont : 1) d'établir les taux de cotisation d'équilibre ; 2) de constituer une marge pour fluctuations se situant dans un intervalle de 10 % à 20 % des prestations ; et 3) de résorber tout surplus ou déficit sur un horizon de cinq ans³². Étant donné que les prestations versées sont de l'ordre de 2 milliards \$ par année, la « marge pour fluctuations » devrait prendre la forme d'une réserve de l'ordre de 200 à 400 millions \$.

Nous constatons, alors, que le régime est capable de payer les nouvelles prestations proposées par le projet de loi n° 51 sans hausser le taux de cotisation. Nous aurions aimé voir une estimation des coûts de ces améliorations et une analyse de leur impact sur le Fonds d'assurance parentale. Nous suggérons au gouvernement de publier ces chiffres dans un proche avenir.

Nous constatons également que le régime a encore une marge financière importante qui lui permettrait d'améliorer le régime davantage en ligne avec nos recommandations.

³⁰ Conseil de gestion de l'assurance parentale, mai 2019, *Rapport actuariel du régime québécois d'assurance parentale au 31 décembre 2018*, p. 15.

³¹ La dette provenait essentiellement du fait que le gouvernement fédéral a exigé que le RQAP lui rembourse les prestations payées en 2006 par le régime de l'AE aux parents résidants au Québec qui avaient débuté une période de prestations en 2005. De plus, le taux de natalité et la participation des pères au régime dans les premières années étaient plus élevés que les niveaux prévus. Le Régime a remboursé les montants dus au gouvernement fédéral dès 2011, mais a dû emprunter du gouvernement du Québec pour le faire. C'est cet emprunt qui a finalement été acquitté en entier en 2018. Ces informations proviennent des différents Rapports annuels du CGAP.

³² Conseil de gestion de l'assurance parentale, novembre 2019, « Politique de financement du Régime québécois d'assurance parentale », p. 7.

Liste des recommandations

I. Les propositions du Projet de loi n° 51

1.1 Prolongation de la période pour recevoir des prestations de maternité

Recommandation 1 :

Que l'article 3 du projet de loi n° 51 prévoie que la période de paiement des prestations de maternité « se termine au plus tard 25 semaines après la semaine de l'accouchement. »

Que les articles 26 et 27 du projet de loi n° 51 prévoient des modifications aux articles 81.5 et 81.5.2 de la *Loi sur les normes du travail* afin d'assurer que la mère ait droit à un congé allant jusqu'à 25 semaines après l'accouchement au besoin.

1.2 Prolongation de la période pour recevoir des prestations de paternité, parentales ou d'adoption

Recommandation 2 :

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 16 du projet de loi n° 51 afin de prolonger à 104 semaines la période à l'intérieur de laquelle les prestations de paternité, parentales ou d'adoption peuvent être payées. Qu'il modifie les articles 25 et 28 du projet de loi pour assurer que les congés parentaux et d'adoption puissent être pris à l'intérieur d'une période de 104 semaines (au lieu de 78) en vertu de la *Loi sur les normes du travail*.

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 29 du projet de loi afin que la *Loi sur les normes du travail* permette le fractionnement de certains congés sur demande de la personne salariée et d'autres avec le consentement de l'employeur. Qu'il réfléchisse à une modification réglementaire donnant davantage de droits aux parents pour fractionner leurs congés parentaux, d'adoption ou de paternité.

Recommandation 3 :

Que le gouvernement du Québec modifie l'article 79.7 de la *Loi sur les normes du travail* pour que toutes les dix journées prévues pour responsabilités familiales soient rémunérées par l'employeur.

1.3 Augmentation du nombre de semaines de prestations dans les cas de grossesse ou d'adoption multiple

Recommandation 4 :

Comme le propose le projet de loi n° 51, dans les cas d'une grossesse multiple ou de l'adoption de plus d'un enfant au même moment, que le gouvernement du Québec ajoute cinq semaines de prestations exclusives pour chacun des parents à 70 % du revenu hebdomadaire moyen dans le régime de base, et trois semaines exclusives pour chaque parent à 75 % du revenu hebdomadaire moyen dans le régime particulier.

1.4 Possibilité d'accroître le nombre total de semaines de prestations

Recommandation 5 :

Que l'octroi de semaines additionnelles de prestations ne se fasse pas au détriment du droit des femmes de prendre des prestations parentales comme prévu par le couple.

Que l'on reformule le nouveau règlement prévu à l'article 30 du projet de loi n° 51 de façon à ajouter des semaines de prestations parentales à la condition qu'elles soient partagées entre les deux parents, sans précondition quant à l'utilisation des autres semaines partageables.

1.5 Augmentation du nombre de semaines de prestations d'adoption

Recommandation 6 :

Tel que le propose le projet de loi n° 51, que le gouvernement ajoute cinq semaines de prestations d'adoption à 70 % du RHM dans le régime de base et trois semaines à 75 % du RHM dans le régime particulier. Que cinq semaines de prestations dans le cas du régime de base et trois semaines dans le régime particulier soient réservées à chacun des parents.

Que le gouvernement crée treize semaines de « prestations d'accueil et de soutien » pour les parents adoptants, avec des taux de remplacement du revenu qui établissent la parité avec les parents biologiques.

Recommandation 7 :

Que le gouvernement adopte un règlement permettant aux parents adoptants de débiter leur période de prestations avant l'arrivée de l'enfant au besoin.

Que le gouvernement modifie l'article 79.7 de la *Loi sur les normes du travail* afin de permettre à un parent prospectif de s'absenter du travail pour effectuer des démarches en vue de l'adoption d'un enfant dans le cadre des 10 journées prévues pour responsabilités familiales.

1.6 Utilisation des prestations parentales ou d'adoption exclusives quand il n'y a qu'un seul parent

Recommandation 8 :

Que, dans tous les cas où le RQAP prévoit des semaines de prestations exclusives à l'un ou l'autre des parents et que celui-ci n'est pas présent, le parent seul ait droit à ces prestations.

Que dans ces cas, le parent seul puisse attribuer ces semaines à une autre personne de son choix, à condition que cette personne s'occupe régulièrement de l'enfant et qu'elle soit admissible au régime.

Dans le cas où l'un des parents a des limitations physiques ou mentales suffisamment graves pour l'empêcher de s'occuper de l'enfant, que l'autre parent puisse recevoir les prestations auxquelles le premier a droit ou les attribuer à une autre personne de son choix.

Que la *Loi sur les normes du travail* soit modifiée pour prolonger le congé d'un parent qui aurait droit aux prestations additionnelles et pour accorder un congé suffisant à une personne qui reçoit des prestations transférées d'un parent, tel que prévu dans les premiers paragraphes de cette recommandation. Que l'emploi et les droits au travail de ces personnes soient protégés pendant ces congés, de la même façon que dans le cas des autres congés parentaux.

1.7 Prolongation de la période de prestations de deux semaines dans le cas du décès de l'enfant

Recommandation 9 :

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 8 du projet de loi n° 51 afin, entre autres, d'accorder un délai de deux semaines avant la cessation des prestations dans les cas où l'enfant décède pendant la période de prestations.

Que le parent d'un enfant décédé ait droit à deux semaines de prestations pour le deuil dans le cas où il est encore admissible à des prestations du régime, et ce, même si elle ou il ne les reçoit pas au moment du décès de l'enfant.

1.8 Amélioration de la majoration pour les parents à faible revenu

Recommandation 10 :

Que le gouvernement adopte l'article 14 du projet de loi n° 51 et que le Conseil de gestion adopte un nouveau règlement plus équitable concernant la majoration pour familles à faible revenu. Plus spécifiquement :

- les montants de la majoration devraient être augmentés et fixés de façon à combler le revenu insuffisant du parent, au lieu d'être limités par le montant de la prestation ;
- les seuils de récupération devraient être actualisés après 20 ans de non-indexation ;
- le taux de récupération ne devrait pas dépasser 15%.

1.9 Calcul du revenu hebdomadaire moyen afin d'établir le montant des prestations

Recommandation 11 :

Que le gouvernement du Québec adopte un règlement prévoyant que le revenu hebdomadaire moyen soit calculé à partir des meilleures 16 semaines de gains pendant la période de référence.

1.10 Déduction des revenus de travail des prestations de maternité et parentales

Recommandation 12 :

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 31 du projet de loi concernant l'article 41 du *Règlement d'application*, de façon à permettre à un parent de garder l'ensemble de ses prestations de paternité, d'adoption ou parentales en autant que la somme des gains et des prestations ne dépasse pas 100% du revenu hebdomadaire moyen.

Que le gouvernement étende ce règlement aux prestations de maternité en abrogeant le deuxième alinéa de l'article 41 du *Règlement d'application*.

1.11 Possibilités de projets pilotes

Recommandation 13 :

Que le gouvernement adopte l'article 21 du projet de loi afin de permettre la mise en place de projets pilotes.

II. D'autres questions

2.1 Prestations parentales pour les personnes qui n'ont pas une expérience récente de participation au marché du travail

Recommandation 14 :

Que le Conseil de gestion de l'assurance parentale effectue une recherche sur les pratiques dans d'autres pays concernant les prestations de maternité, de paternité, parentales et d'adoption, ainsi que les allocations de naissance, dans le cas des parents qui ne sont pas admissibles à des prestations d'un régime d'assurance sociale parce qu'elles ou ils n'ont pas été sur le marché du travail dans la période qui précède immédiatement la naissance ou l'adoption.

Que le rapport de recherche soit rendu public et que, par la suite, le gouvernement du Québec tienne des consultations sur la possibilité d'introduire de telles prestations pour des parents non admissibles à l'assurance parentale.

Que le gouvernement du Québec, possiblement en collaboration avec le gouvernement fédéral, mette sur pied un projet pilote de prestations de maternité, paternité, parentales et d'adoption pour les nouveaux parents non admissibles au Régime d'assurance parentale.

2.2 Admissibilité au RQAP des étudiantes et étudiants étrangers ainsi que d'autres personnes ayant un permis de séjour temporaire.

Recommandation 15 :

Que toute personne, domiciliée au Québec, ayant un permis de séjour temporaire ou qui a fait une demande de statut de réfugiée soit admissible au Régime québécois d'assurance parentale en autant qu'elle satisfait aux autres conditions d'admissibilité.

2.3 Congé prévu à la *Loi sur les normes du travail* lorsqu'il y a danger d'interruption de grossesse ou un danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître

Recommandation 16 :

Que le gouvernement du Québec examine la possibilité d'établir une prestation de maternité spéciale dans les cas où il y a danger d'interruption de grossesse ou un danger pour la santé de la mère ou de l'enfant à naître qui n'est pas lié aux conditions de travail.

Qu'il négocie avec le gouvernement fédéral le rapatriement des prestations de maladie de l'assurance-emploi qui pourraient s'appliquer dans ces cas afin de créer une seule prestation pour couvrir l'ensemble de la période de danger.

Que, cette prestation cesse d'être versée quatre semaines avant la date prévue d'accouchement comme c'est le cas d'une indemnité versée dans le cadre du Programme de maternité sans danger, et que la femme commence à recevoir ses prestations de maternité régulières.

2.4 Définition de l'arrêt de rémunération lorsqu'une personne reçoit à la fois un salaire et un revenu d'entreprise

Recommandation 17 :

Que le gouvernement révisé l'article 7 du *Règlement d'application* de la *Loi sur l'assurance parentale* de façon à définir l'arrêt de rémunération dans le cas où une personne reçoit des revenus de plus d'une source comme la réduction d'au moins 40 % du total du revenu provenant de ces sources.

2.5 Étude sur la possibilité de rapatrier au Québec les prestations accordées par le régime d'assurance-emploi aux personnes proches aidantes

Recommandation 18 :

Que le gouvernement du Québec étudie la possibilité de rapatrier du régime d'assurance-emploi les prestations pour prendre soin d'un enfant gravement malade, de compassion et pour prendre soin d'un proche gravement malade. Qu'il tienne des consultations publiques sur cette question.