



## FINANCER DES NOUVELLES PRESTATIONS PARENTALES QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

### I. TROIS TYPES DE RÉGIMES : ASSURANCE SOCIALE, PROGRAMME UNIVERSEL, ASSISTANCE

Les régimes publics de soutien au revenu des particuliers peuvent prendre trois formes. Chacune définit ses bénéficiaires d'une certaine façon et dicte un certain type de financement. Ici, les différentes formes seront définies en fonction de l'objectif d'assurer des prestations de maternité, de paternité, d'adoption et parentale aux nouveaux parents et éventuellement à l'ensemble des parents ayant des enfants à charge.

#### **Assurances sociales**

Un régime **d'assurance** (du revenu) vise à **remplacer le revenu de travail** des personnes couvertes dans le cas où elles seraient touchées par un événement imprévisible: chômage, accident ou maladie du travail, décès du conjoint ou d'un parent, durée de vie imprévisible dans le cas d'un régime de retraite, etc. La notion d'assurance implique également que les prestations sont **financées à partir des cotisations de la population couverte ou leurs employeurs**.

En général, un régime d'assurance **sociale (ou public)**, par opposition à un régime privé, prévoit un certain **interfinancement entre les groupes** qui font face à des niveaux de risque différents. Ainsi, l'on sait que certains groupes – selon l'industrie, la région, le type de profession, etc. – ont plus de chances de subir le chômage que d'autres. Toutefois, tous les travailleuses et travailleurs sont tenus de cotiser à l'assurance-chômage parce que l'on considère que le risque élevé de chômage des travailleurs et travailleuses de la construction, de l'industrie de la mode ou de l'enseignement est inhérent à un système industriel ou au caractère saisonnier de leur travail et non pas le résultat de leur comportement individuel. Ainsi les cotisations à l'AC des personnes à faible risque du chômage représentent leur part du coût subi de façon disproportionnée par les personnes à haut risque. De même, dans un régime public de retraite, les femmes paient le même taux de cotisation que les hommes et reçoivent les mêmes bénéfices malgré le fait qu'en moyenne elles vivent plus longtemps. Par contre, lors de la conversion d'un REER en annuité à la retraite, une femme doit payer plus cher pour obtenir le même bénéfice qu'un homme parce qu'il s'agit d'une forme d'assurance privée.

Au sens stricte, **le fait de devenir parent n'est pas un événement aléatoire ou imprévisible**, sauf exception. Donc, l'utilisation d'un régime d'assurance pour offrir des prestations parentales a été contestée par certaines personnes. Toutefois, pour des raisons historiques liées à la façon dont le filet de sécurité sociale s'est développé et afin de promouvoir l'égalité des femmes sur le marché du travail, les prestations parentales relèvent d'un régime d'assurance sociale au Canada.



**La notion sociale – par opposition à l'élément assurance – prime :** les hommes de tout âge et des femmes plus âgées acceptent de cotiser à ce régime considérant que c'est leur façon de contribuer au fardeau économique subi principalement par des jeunes femmes dans la période péri-natale ou péri-adoption. Évidemment, l'octroi de prestations de paternité ou parentales aux nouveaux pères renforce la solidarité sociale en plus de mieux répartir le fardeau économique. Dans la plupart des pays européens, un même régime d'assurance sociale couvre plusieurs risques; donc, en échange des prestations parentales les jeunes femmes contribuent au risque plus élevé d'invalidité des hommes âgés. Au Canada, à cause de la division des compétences entre le fédéral et le provincial en matière de soutien au revenu, nos régimes d'assurance sont morcelés.

En général, les **régimes d'assurance sociale sont plus généreux** que les régimes universels ou d'assistance et ils sont **plus stables politiquement** puisque, ayant cotisé, les gens considèrent qu'ils ont droit aux prestations.

### **Programmes universels**

Un programme universel vise à offrir **un bénéfice soit à l'ensemble de la population soit à un groupe défini démographiquement** (les enfants, les personnes âgées, les nouveaux parents, etc.) parce que la société considère que ou bien il existe un **besoin essentiel** ou bien qu'un tel bénéfice constitue une sorte de **droit de citoyenneté**. Au Canada, les principaux programmes universels sont les services de santé et d'éducation et, à certaines époques, les allocations familiales et la Pension de la sécurité de la vieillesse (PSV).

À différents moments et à des degrés différents, ces programmes ont pu être financés par une taxe dédiée ou des cotisations employés-employeurs (ex : taxe pour la pension de la vieillesse dans les années 1950 à 1970 ou les cotisations pour l'assurance santé dans plusieurs provinces). Toutefois, en général, c'est plus équitable, plus simple et plus logique de les financer à partir des fonds généraux du gouvernement.

Au cours des années, il y a déjà eu diverses formes d'allocations familiales universelles qui visaient les nouveaux-nés, surtout au Québec. Rappelons notamment les **allocations de naissances** en vigueur de 1986 à 1996 : 500 \$ pour un premier enfant, 1 000\$ pour un deuxième et 8 000\$ (répartis en raison de 1 600 \$ par année pendant 5 années) pour les enfants de rang subséquent. C'est surtout ce dernier montant qui avait l'allure d'une reconnaissance – plutôt minime - du travail des mères au foyer.

Rappelons également le **Programme d'allocation de maternité (PRALMA)** du Québec qui offrait 360\$ afin de combler les deux semaines de carence de l'assurance-chômage. Cette allocation – devenue caduque en 2006 lorsque le Régime québécois d'assurance parentale est entré en vigueur - n'était ni assurance puisqu'il n'y avait pas de cotisation, ni programme universel puisque seules les femmes admissibles à l'assurance-chômage la recevaient. De plus,



dans ses dernières années elle avait une caractéristique d'assistance parce que les femmes dont le revenu familial dépassait 55 000\$ n'y avait pas droit.

Le **Programme universel pour la garde des enfants (PUGE)**, qui offre 100\$ par mois de prestations imposables pour chaque enfant de moins de 6 ans, est un autre exemple d'un programme universel qui vise non seulement les nouveaux-nés mais tous les jeunes enfants. Même s'il constitue une façon douteuse de fournir des services de garde, en tant que programme de soutien, le fait qu'il soit universel – c'est-à-dire payé à la fois aux mères au foyer et aux mères en emploi – fait en sorte qu'il ne constitue pas un obstacle majeur pour l'entrée des femmes au marché du travail comme pourrait l'être un bénéfice offert seulement aux femmes au foyer.

### **Programmes d'assistance**

Un programme d'assistance vise à **aider les ménages pauvres** et, en conséquence, comporte un **test de revenu**. Au-delà d'un certain seuil le montant est réduit en fonction d'un taux de récupération. Éventuellement, la valeur de la prestation atteint soit un plancher (ex : soutien à l'enfant du Québec) soit 0\$ (ex. Prestation fiscale canadienne pour enfants - PFCE).

Les programmes d'assistance sont financés par les revenus généraux des gouvernements et ils sont généralement peu généreux.

Au cours des derniers 30 ans, les gouvernements du Canada et de la plupart des provinces ont converti plusieurs programmes universels en programmes d'assistance (ex : Pension de la sécurité de la vieillesse, allocations familiales fédérales converties en PFCE). Les seuils de récupération peuvent être bas afin d'exclure la classe moyenne ou relativement élevé comme c'est le cas pour la PSV.

L'obligation des personnes à revenu un peu plus élevé que la moyenne de rembourser une partie ou la totalité des prestations d'assurance-chômage reflète également cette tendance. Entre 1979 et 1999, les prestations de maternité, d'adoption et parentales de l'assurance-chômage devaient être remboursées par des personnes ayant des revenus dépassant un certain seuil. Pour les personnes ayant reçu plus de 20 semaines de prestations (de toutes sortes) au cours des cinq dernières années, le taux de remboursement pouvait atteindre 100% du revenu dépassant 39 000\$. En 2000, cette mesure a été abrogée en ce qui concerne les prestations spéciales et adoucie pour les prestations de chômage.

Notons également que les programmes provinciaux d'aide sociale peuvent être considérés comme un régime d'assistance pour les mères ayant des nouveaux-nés ou des jeunes enfants, surtout lorsqu'il s'agit de mères monoparentales. Dans ces cas, l'admissibilité est basée sur le revenu familial plutôt que le revenu individuel comme c'était le cas pour l'assurance-emploi. La plupart des provinces donnent un peu plus aux parents ayant de très jeunes enfants qu'aux autres



prestataires mais la définition d'un enfant assez jeune pour servir de motif à la mère de ne pas travailler varie de six mois en Alberta à cinq ans au Québec.

## **II. LA FORME ET LE FINANCEMENT DE NOUVELLES PRESTATIONS PARENTALES AU CANADA**

### **Améliorer les prestations de l'assurance-emploi**

La plate-forme développée par le comité du travail de l'ANFD prévoit d'abord une amélioration des prestations existantes de l'assurance-emploi. On prend donc pour acquis qu'il s'agit d'une assurance-sociale et que ces prestations continueront d'être financées principalement par des cotisations employés-employeurs.

*Est-ce possible que le gouvernement y contribue?* Jusqu'en 1990, le gouvernement fédéral contribuait des sommes importantes à l'assurance-emploi soit pour payer la prolongation de la durée de certaines prestations soit pour financer des mesures particulières notamment les programmes de formation et de réintégration en emploi. Depuis 1989, il ne contribue plus rien. Sans qu'il ait été avoué formellement, ce retrait est probablement lié à la signature de l'Accord de libre échange (ALÉ – le prédécesseur de l'ALÉNA) avec les États-Unis.

Aux États-Unis les régimes d'assurance-chômage relèvent des états et les cotisations des employeurs sont fixées en fonction de leur expérience de mises à pied. En d'autres mots, on considère qu'un employeur peut contrôler son rythme de production au cours de l'année. S'il décide de mettre une partie de sa main-d'oeuvre à pied chaque année, il gagne un avantage compétitif puisqu'il n'a pas besoin de payer un salaire pleine-année. Il est donc tenu de défrayer le coût de l'assurance-chômage pour ses salariés. En conséquence, les Américains considèrent que toute contribution gouvernementale à notre régime d'assurance-chômage constitue une subvention à l'entreprise et un avantage déloyal au niveau du commerce international. Ils avaient soulevé cette question à l'égard des prestations de pêcheurs pendant les négociations du traité de libre échange. Après la signature du traité, nous n'avons plus rien entendu à cet égard mais le gouvernement conservateur a fait adopter le Projet de loi C-21, retirant ainsi tout financement étatique du programme.

*Le gouvernement américain considérerait-il qu'une contribution gouvernementale pour des prestations parentales est un avantage déloyal pour le commerce international?* C'est difficile de savoir puisque les régimes d'assurance-chômage américains n'offrent pas de prestations parentales. En même temps, les seules prestations de maternité que peuvent recevoir les femmes, sauf exception, proviennent de l'assurance-santé privée payée entièrement par les employeurs et leurs employées et employés.



### *Combien coûteraient les propositions de l'ANFD?*

Sans les données et le temps nécessaires, il n'est pas possible d'effectuer une analyse actuarielle des propositions de l'ANFD. Voici, toutefois, quelques points de repère.

Pour l'année fiscale allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2006, les prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi ont coûté 3 128,3 M \$ soit 19,5 % de l'ensemble des dépenses du régime.<sup>1</sup>

	<u>Millions</u>
Prestations de maternité :	941,4 \$
Prestations parentales (parents biologiques)	2 156,9 \$
Prestations parentales (parents adoptifs)	<u>30,0 \$</u>
 Total	 3 128,3 \$

Pour 2007, l'Actuaire en chef prévoit des dépenses à ce chapitre de 2 571 M\$, ou 15,7% du total, une baisse à cause du retrait du Québec de ce volet de l'assurance-emploi.<sup>2</sup>

Le tableau 1 ci-dessous compare les taux de cotisation au Québec avec la réduction de 0,34% accordée par l'AE aux résidentes et résidents du Québec en 2007, chiffre qui représente le coût des prestations de maternité et parentales dans l'AE. Notons particulièrement que le plafond du revenu assurable au Québec est de 59 000\$ alors que dans l'AE, il est de 40 000\$. Il faudrait donc un taux plus élevé dans l'AE pour assurer un même niveau de prestations que dans le RQAP. De plus, les revendications de la plate-forme de l'ANFD comportent plusieurs améliorations relativement au programme québécois.

Bref, les propositions de l'ANFD coûteraient davantage que le 0,416% payé par les salariés au Québec, chiffre qui représente une augmentation de 0,076% par rapport au taux actuel de cotisation à l'AE.

---

<sup>1</sup> Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d'évaluation 2006*, p. 83, 102-104. Notez, que les parents québécois qui avaient commencé à recevoir des prestations en 2005 continuaient de les recevoir en 2006. Néanmoins ces chiffres représentent une baisse par rapport à ce qu'aurait coûté une pleine année de prestations.

<sup>2</sup>*Rapport de l'Actuaire en chef à la Commission d'assurance-emploi à l'égard du taux de cotisation et du maximum de la rémunération assurable de l'assurance-emploi, 2007.*



**Tableau 1 : Comparaison entre les taux de cotisation au Régime québécois d'assurance parentale et le rabais accordé par l'assurance-emploi, selon le type de cotisant et le niveau de revenu, 2007**

Niveau de salaire	Cotisation Québec	Rabais assurance-emploi	Écart
<b>Employés</b>	<b>0,416 %</b>	<b>0,340 %</b>	<b>0,076 %</b>
20 000 \$	83,20 \$	68,00 \$	15,20 \$
40 000 \$	166,40 \$	132,60 \$	30,40 \$
59 000 \$	245,44 \$	132,60 \$	109,44 \$
<b>Employeurs</b>	<b>0,583 %</b>	<b>0,476 %</b>	<b>0,107 %</b>
20 000 \$	116,60 \$	95,20 \$	21,40 \$
40 000 \$	233,20 \$	190,40 \$	42,80 \$
59 000 \$	343,97 \$	190,40 \$	153,57 \$
<b>Autonomes</b>	<b>0,737 %</b>	ne cotisent pas	
20 000 \$	147,40 \$		
40 000 \$	294,80 \$		
59 000 \$	434,83 \$		

Source : site web du Conseil de gestion du Régime québécois d'assurance parentale : [www.cgap.gouv.qc.ca](http://www.cgap.gouv.qc.ca).

### *Faut-il augmenter le taux de cotisation à l'assurance-emploi?*

Malgré les estimations du coût données plus haut, il n'est pas évident qu'il faut augmenter le taux de cotisation de l'assurance-emploi, du moins initialement.

En 2005-2006 avec un taux de cotisation de 1,87% (2,62% pour les employeurs), ce régime a fait un surplus de 2,269 milliards \$.<sup>3</sup> En 2007, le taux a été fixé à 1,80% (2,52% pour les employeurs), ce qui, d'après les prévisions de l'Actuaire en chef, ne devrait générer ni surplus ni déficit.

Rappelons, finalement que le compte de l'Assurance-emploi détient un surplus cumulé de plus de 50 milliards de \$, argent qui a été collecté pour le bénéfice des travailleuses et travailleurs du Canada. On pourrait financer une amélioration des prestations de maternité et parentales pendant longtemps avec cet argent. En 2005-2006, le gouvernement du Canada a comptabilisé un versement d'intérêts de 1,352 milliards \$ mais ce versement est virtuel. Il serait temps que nous voyions la couleur de cet argent.

<sup>3</sup> Rapport de contrôle et d'évaluation 2006, p. 83.



## **Financer une prestation minimale universelle**

Comme les autres programmes universels et les diverses autres prestations pour enfants, ce genre de programme devrait être financé par les **fonds généraux du gouvernement**.

Dans les autres pays (Allemagne, Suède, Finlande, par exemple), ces bénéficiaires sont financés à l'intérieur du régime d'assurance sociale – mais je ne sais pas si leurs gouvernements respectifs contribuent à ces fonds. La logique veut que les parents, mères surtout, qui ne sont pas admissibles aux prestations basées sur le revenu gagné dans la période précédant immédiatement la naissance ou l'adoption ont quand même contribué à ce régime ou vont le faire à l'avenir. La notion de solidarité sociale ou d'interfinancement entre divers groupes s'applique aussi au cycle de la vie.

Toutefois, il est peu probable que ce genre de logique pourra s'appliquer directement au régime d'assurance-emploi au Canada parce que le lien entre les prestations et les cotisations à court terme est bien établi. Serait-il possible que le gouvernement finance une prestation minimum mais que le régime d'assurance-emploi l'administre???

*Combien coûterait un tel programme?*

Il est impossible de répondre à cette question sans savoir à quel niveau serait fixée une telle prestation. Notons, toutefois, que les améliorations proposées à l'assurance-emploi auraient pour effet d'accroître le nombre de personnes admissibles ainsi que le niveau des prestations et donc de réduire le nombre qui auraient besoin d'une prestation minimum ou d'un complément de prestation. Le tableau 2 indique le pourcentage des mères qui reçoivent des prestations au Canada et au Québec ainsi que la prestation hebdomadaire moyenne.

Le tableau montre que les conditions d'admissibilité plus souples du régime québécois – avoir gagné 2 000\$ au lieu de 600 heures de travail et couverture des travailleuses autonomes – fait en sorte que parmi les nouvelles mères, 18,0% de plus y ont accès. De même, on voit que la prestation moyenne reçue par les mères québécoises est supérieure d'environ 27% à celle des mères canadiennes. Alors qu'au Canada, la prestation parentale reçue par les mères est presque la même que leur prestation de maternité, ce n'est pas le cas au Québec puisque une grande partie des prestations parentales sont calculées à un taux de 55% alors que l'ensemble des prestations de maternité sont payées à un taux de 70% ou de 75%.



**Tableau 2 : Nombre de naissances, nombre de femmes recevant des prestations de maternité et prestations parentales moyennes, Canada 2005 et Québec 2006**

	<b>Canada 2005 (a)</b>	<b>Québec 2006 (b)</b>
<b>Nombre de naissances</b>	337 856	82 100
<b>Mères recevant prestations de maternité</b>	191 690	61 290
<b>Ratio mères/naissances (c)</b>	56,7 %	74,7 %
<b>Prestation maternité hebdomadaire moyenne</b>	318 \$	408 \$
<b>Prestation parentale moyenne - mères</b>	323 \$	
<b>Prestation parentale moyenne – pères (d)</b>	376 \$	508 \$

Notes :

a) Pour le nombre de mères recevant des prestations de maternité (nouvelles demandes) et la prestation moyenne, il s'agit de l'année fiscale allant du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2006 (*Rapport de contrôle et d'évaluation 2006*). Pour le nombre de naissances (données provisoires), il s'agit de l'année de calendrier 2005 (Statistique Canada, Tableau CANSIM 051-0013).

b) Le nombre de naissances (provisoire) proviennent du site web de l'Institut de statistique du Québec (ISQ). À noter que pour les années 2000 à 2005, les chiffres sur le nombre de naissances du Québec de l'ISQ diffèrent légèrement de ceux de Statistique Canada. Les autres données proviennent du site internet du Conseil de gestion du Régime québécois d'assurance parentale. La prestation moyenne comprend toutes les prestations reçues par les mères et pas seulement les prestations de maternité.

c) À noter que ces données n'incluent ni le nombre d'adoptions ni le nombre de parents recevant des prestations d'adoption.

d) Dans le régime québécois, cette rubrique comprend les prestations de paternité, les prestations parentales et les prestations d'adoption reçues par les pères. Celles-ci peuvent être calculées à un taux de 75%, de 70% ou de 55%.

### **III. EN RÉSUMÉ**

Améliorer les prestations de maternité et parentales et introduire une prestation de paternité dans le régime d'assurance-emploi au Canada aurait un certain coût. Il serait normal que de telles prestations soient financées par des cotisations des personnes employées et leurs employeurs. Toutefois, étant donnée que le fonds de l'assurance-emploi a un énorme surplus accumulé, il serait possible de financer ces améliorations en tout ou en partie sans accroître le taux de cotisation dans l'immédiat.



Parallèlement, il serait normal que le gouvernement finance le coût d'une prestation de maternité minimum à même ses revenus généraux tout comme les autres prestations familiales. Dans ce cas, il faudrait également compter le coût pour les femmes du Québec.

Dans les deux volets, il serait nécessaire de négocier les termes d'application avec le Québec étant donné que les deux régimes de base ne sont pas et ne seront pas les mêmes.