

CHAPITRE 2

ÉVOLUTION DU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE DE 2006 À 2016

L'expérience des dix années du RQAP permet de prendre toute la mesure de son appropriation par les Québécoises et Québécois. Le portrait statistique que présentent Marie-Josée Dutil et Claudia Giguère l'illustre de façon éloquente. En ce qui concerne son évolution juridique, bien que le Régime tel que conçu en 2001 soit largement identique à celui qui a été mis en application en 2006, des modifications y ont été apportées au fil des ans, principalement dans un souci d'équité envers les prestataires. C'est ce qu'expliquent Ghislaine Gagnon et Shadi J. Wazen. Enfin, l'évolution du Régime sous l'angle de son financement permet de bien saisir les enjeux auxquels il a dû faire face dès les premières années de son implantation.

2.1

RETOUR SUR LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE ET SUR LEURS IMPACTS SUR LES PRESTATAIRES

P A R G H I S L A I N E G A G N O N E T S H A D I J . W A Z E N

Le 30 mai 2001 était sanctionné le projet de loi n° 140, *Loi sur l'assurance parentale* (2001, chapitre 9). Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, cette loi instituait ce qui allait devenir le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) d'aujourd'hui. Ce régime a pour objet d'accorder une prestation hebdomadaire de remplacement du revenu à toute personne admissible qui s'absente du marché du travail à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Cette loi a concrétisé la volonté du Québec de se retirer du volet de l'assurance parentale du Régime d'assurance-emploi (RAE) afin de se doter d'un régime plus souple et plus généreux. Dès 2001, les principaux paramètres et conditions d'admissibilité au RQAP, tels qu'on les connaît aujourd'hui, y étaient énoncés : résider au Québec, avoir un revenu assujéti à une cotisation au RQAP, avoir gagné un revenu assurable d'au moins 2 000 \$ et connaître un arrêt de rémunération. Deux options quant à la durée et au taux de remplacement du revenu sont offertes pour le versement des prestations de maternité, de paternité, parentales ou d'adoption. Quant au maximum annuel du revenu assurable, il correspond à celui en usage à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail¹.

Afin d'assurer le financement du régime, une entente Canada-Québec accordant aux résidents et aux employeurs du Québec une réduction des cotisations au RAE est intervenue en mars 2005. Cette entente prévoit notamment l'engagement du Québec à verser à ses résidents un montant global de prestations du RQAP substantiellement équivalent à celui auquel ils auraient eu droit sous le RAE. D'autres dispositions assurent également la mobilité interprovinciale.

Cet article présente succinctement les modifications apportées au RQAP ayant eu des effets sur ses prestataires au cours des dix dernières années. Dans un premier temps, nous nous attardons aux modifications requises à la Loi avant même l'entrée en vigueur du RQAP afin de donner effet à l'Entente Canada-Québec. Il convient d'abord de bien camper le principe d'équivalence, lequel est au cœur de certaines modifications apportées au RQAP au fil des ans. Dans un deuxième temps, nous aborderons les modifications visant principalement à assurer une plus grande équité entre les prestataires.

RENDRE LE RQAP CONFORME AU PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE

En vue de l'entrée en vigueur du RQAP le 1^{er} janvier 2006, des modifications à la loi de 2001 étaient requises, particulièrement dans le but de respecter les engagements des gouvernements du Québec et du Canada au regard du principe d'équivalence².

PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE

Tout travailleur, peu importe où il se trouve au Canada, est couvert par un régime d'assurance parentale et est en droit de recevoir minimalement un montant global de prestations substantiellement équivalent à ce qu'il aurait reçu du RAE. Ce principe d'équivalence se décline comme suit :

- *Équivalence de prestations* : Les résidents du Québec sont assurés de bénéficier d'un montant global de prestations du RQAP substantiellement équivalent à celui auquel ils auraient eu droit en vertu du RAE.
- *Équivalence de cotisations* : La cotisation prélevée en vertu de l'un des régimes est réputée être versée à l'autre régime.

Le projet de loi n° 108, *Loi modifiant la Loi sur l'assurance parentale et d'autres dispositions législatives* (2005, chapitre 13), sanctionné le 17 juin 2005, a notamment modifié un certain nombre de dispositions en vue de répondre au principe d'équivalence³. Ces modifications avaient notamment pour objet :

- de déterminer lequel du RQAP ou du RAE est applicable aux parents qui résident dans deux provinces différentes et qui peuvent partager des prestations parentales;
- de prévoir qu'un revenu assurable en vertu du RAE l'est également en vertu du RQAP;
- de prévoir des paiements de redressement entre les deux régimes lorsque des cotisations du RQAP sont perçues à l'égard d'une personne qui ne réside pas au Québec. De tels paiements de redressement sont également prévus au RAE à l'égard des résidents du Québec.

Ce principe d'équivalence a aussi été déterminant dans le cas de certaines des modifications réglementaires apportées au RQAP au cours des dix dernières années.

PROLONGATION DE LA PÉRIODE DE PRESTATIONS

De façon générale, les prestations du RQAP doivent être versées au cours des 52 semaines suivant la naissance ou l'adoption d'un enfant. Seule exception, les prestations de maternité qui doivent être versées avant la fin de la 18^e semaine suivant celle de la naissance. La période de prestations, c'est-à-dire la période à l'intérieur de laquelle des prestations du RQAP sont payables, peut cependant être prolongée dans des cas et des durées déterminés par règlement.

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a accordé de nouveaux droits aux parents. En voici quelques exemples :

- le versement d'une prestation d'assurance-emploi pour prendre soin d'un enfant gravement malade ou en fin de vie;

1 - Appelée « Commission de la santé et de la sécurité du travail » jusqu'au 1^{er} janvier 2016.

2 - Entente de principe Canada-Québec sur le RQAP du 21 mai 2004 et Entente finale Canada-Québec sur le RQAP du 1^{er} mars 2005

3 - De plus, deux règlements spécifiques ont été adoptés afin d'assurer aux résidents du Québec un montant global des prestations du RQAP substantiellement équivalent à celui auquel ils auraient eu droit en vertu du RAE, en l'occurrence le *Règlement en application de l'article 108 de la Loi modifiant la Loi sur l'assurance parentale et d'autres dispositions législatives* (chapitre A-29.011, r.1) et 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).

- le droit pour les militaires obligés de suspendre leur congé parental parce qu'ils sont rappelés en service de recevoir des prestations d'assurance-emploi à leur retour de mission;
- le droit de bénéficier du programme de *Soutien du revenu pour les parents d'enfants assassinés ou disparus*.

Le RQAP s'est alors adapté pour offrir la possibilité aux prestataires du Québec de bénéficier des nouvelles mesures qu'offrirait dorénavant le gouvernement fédéral. Ainsi, il permet aux prestataires de suspendre le versement des prestations, le temps de bénéficier de ces mesures, et de les recevoir par la suite sans risquer de perdre le bénéfice des prestations payables après la 52^e semaine. De cette façon, les parents ne sont pas pénalisés et peuvent se prévaloir pleinement des différentes prestations auxquelles ils sont admissibles.

ASSURER LE TRAITEMENT ÉQUITABLE DES PRESTATAIRES

Le pouvoir réglementaire du RQAP est confié au Conseil de gestion de l'assurance parentale, en sa qualité de gestionnaire du Régime et de fiduciaire du Fonds d'assurance parentale. Les règlements qu'il adopte sont soumis au gouvernement du Québec, qui peut les approuver avec ou sans modification.

Au cours des années, le gouvernement et le Conseil de gestion se sont montrés sensibles aux situations d'iniquité que peut vivre la clientèle du RQAP, particulièrement lorsque l'admissibilité ou encore le montant de la prestation étaient en cause. Les principales modifications apportées au RQAP à cette fin sont résumées ici.

TRAVAILLEUSES EN RETRAIT PRÉVENTIF⁴

Lorsque des femmes enceintes occupaient plus d'un emploi et bénéficiaient, pour l'un d'eux, d'un retrait préventif en vertu du programme *Pour une maternité sans danger*, les

revenus d'emploi servant à calculer les prestations du RQAP ne tenaient compte que de ceux qu'elles tiraient de l'emploi occupé jusqu'à leur demande de prestations. Les revenus de l'emploi dont elles étaient en retrait préventif n'étaient pas pris en compte, ce qui diminuait le montant de leurs prestations.

Des modifications apportées en 2006 permettent de calculer le montant des prestations du RQAP sur les revenus d'emplois gagnés avant que les travailleuses aient commencé à bénéficier d'un retrait préventif.

TRAVAILLEUSES N'ARRIVANT PAS À SE QUALIFIER AU RQAP EN RAISON DE GROSSESSES OU D'ADOPTIONS TROP RAPPROCHÉES⁵

Certaines femmes vivaient des grossesses ou des adoptions si rapprochées qu'elles n'arrivaient pas à gagner, entre les deux événements, un revenu assurable suffisant pour obtenir des prestations du RQAP. Dans le cas de celles qui retournaient en emploi peu de temps avant le second événement, le peu de semaines travaillées diminuait le montant de ces prestations. Les travailleuses qui bénéficiaient d'un retrait préventif avant d'écouler leurs semaines de prestations du RQAP pour un premier événement étaient particulièrement à risque de se retrouver dans cette situation.

La modification apportée prévoit que le revenu assurable pour le deuxième événement est le même que celui qui a été pris en compte pour le premier. Ce faisant, ces travailleuses sont assurées de recevoir pour leur deuxième participation au RQAP un niveau de prestation comparable à celui qu'elles ont reçu lors de leur première participation.

PRISE EN COMPTE DES ENTENTES SUR L'ÉQUITÉ SALARIALE DANS LE RQAP⁶

Lorsqu'une personne reçoit des prestations du RQAP, les revenus d'emploi qui lui sont versés pendant sa période de prestations sont pris en compte et peuvent faire diminuer le montant de prestations du RQAP s'ils dépassent un certain seuil. En vertu des ententes d'équité salariale conclues dans plusieurs secteurs d'activité au cours des années 2000, des versements rétroactifs ont été faits,

lesquels pouvaient représenter des sommes substantielles. Selon les règles en vigueur au RQAP à cette époque, une travailleuse ou un travailleur qui aurait reçu de tels montants pendant qu'elle ou il recevait des prestations du RQAP aurait vu celles-ci amputées, voire réduites à zéro.

La modification apportée a eu un double effet pour les prestataires concernés. En premier lieu, les sommes reçues pour l'équité salariale n'ont pas été considérées comme ayant été gagnées pendant la période de prestations, mais bien sur la dernière période de paie avant qu'ils bénéficient du RQAP. Ce faisant, elles ne diminuaient pas le montant de leurs prestations.

En second lieu, le fait de reporter les sommes reçues pour l'équité salariale sur la dernière période de paie a permis à ces prestataires de faire réévaluer à la hausse le montant de leurs prestations, celles-ci étant basées sur les sommes attribuables à la période précédant la demande de prestations au RQAP.

MESURE DES « PETITES SEMAINES »⁷

Il arrive que des travailleuses et travailleurs connaissent une baisse de revenu assurable au cours de la période de référence en raison du fait qu'elles ou ils étaient dans une situation d'impossibilité de gagner leur revenu assurable habituel. Cela peut se produire, par exemple, lors d'un retour progressif au travail à la suite d'une maladie, d'une blessure ou d'un accident. Lorsque vient le temps d'établir la moyenne des revenus pour calculer le montant des prestations du RQAP, seuls les quelques jours travaillés par semaine sont considérés dans le calcul, ce qui peut conduire à une baisse substantielle de ce montant.

Afin de ne pas pénaliser les personnes qui ont maintenu une participation partielle au marché du travail, le RQAP s'est doté en 2009 de la mesure dite des « petites semaines ». Celle-ci permet d'établir la moyenne des revenus de toute personne qui se trouve dans l'un des cas énoncés par règlement sur une période antérieure à la situation de « petites semaines ».

TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS RECEVANT DES INDEMNITÉS D'ASSURANCE SALAIRE AUTO-ASSURÉES⁸

Les indemnités d'assurance salaire auto-assurées sont versées en vertu d'un régime auquel l'employeur contribue financièrement. Cela concerne, par exemple, des banques de congés de maladie rémunérées par l'employeur. Lorsqu'un prestataire reçoit de telles indemnités, celles-ci sont considérées comme un revenu assurable. Elles sont donc assujetties à la cotisation au RQAP et, conséquemment, prises en compte dans le calcul servant à établir le montant des prestations. En règle générale, ces indemnités ne représentent pas 100 % de la rémunération habituelle des travailleuses et travailleurs. La prise en compte des sommes reçues à titre d'indemnités d'assurance salaire auto-assurées peut donc influencer à la baisse sur le montant des prestations.

Depuis 2012, le même traitement que celui accordé aux travailleuses et travailleurs qui maintiennent une participation partielle au marché du travail est appliqué. Cela permet de calculer la moyenne des revenus en se basant sur une période antérieure à celle durant laquelle elles ou ils ont reçu des indemnités d'assurance salaire auto-assurées. De cette façon, le montant de leurs prestations du RQAP n'est pas modifié.

4 - Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale approuvé par le Décret n° 374-2006 du 2 mai 2006. Notons que le gouvernement a établi ce règlement en vertu de l'article 108 de la Loi modifiant la Loi sur l'assurance parentale et d'autres dispositions législatives (2005, chapitre 13) sanctionnée le 17 juin 2005.

5 - Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale approuvé par le Décret n° 9-2006 du 17 janvier 2006.

6 - Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale approuvé par le Décret n° 841-2007 du 26 septembre 2007

7 - Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale approuvé par le Décret n° 1074-2009 du 7 octobre 2009

8 - Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale approuvé par le Décret n° 677-2012 du 27 juin 2012

ASSURER L'ADMISSIBILITÉ DES RESSOURCES INTERMÉDIAIRES ET DE TYPE FAMILIAL AU RQAP

Les ressources intermédiaires et de type familial peuvent être admissibles au RQAP et donc, bénéficier de prestations. Il s'agit des ressources qui hébergent, à leur lieu de résidence principal, des enfants, des adultes ou des personnes âgées qu'un établissement public leur confie pour leur permettre de vivre dans un milieu adapté à leurs besoins. Leur participation au RQAP découle de la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives* (RLRQ, chapitre R-24.0.2), qui a été sanctionnée le 12 juin 2009.

Afin d'assurer l'admissibilité de cette clientèle au RQAP, des modifications législatives ont été requises, particulièrement en ce qui concerne la détermination de leur revenu assurable⁹. Des modifications réglementaires¹⁰ ont également été apportées, lesquelles ont eu pour effet d'assimiler ces ressources à des travailleurs autonomes. Dès lors, et dans la mesure où elles satisfont aux autres critères d'admissibilité, elles versent des cotisations sur la base de la rétribution qui leur est versée et peuvent ainsi bénéficier des prestations du RQAP.

EN CONCLUSION

Dès 2001, les principaux paramètres et conditions d'admissibilité au RQAP, tels qu'on les connaît aujourd'hui, étaient déjà établis. Les modifications législatives et réglementaires intervenues en 2006 consistaient à lui apporter les adaptations requises par l'Entente Canada-Québec visant à assurer son financement. Au cours des dix premières années d'existence du RQAP, on constate que son évolution législative et réglementaire a principalement été guidée par la recherche d'une meilleure équité dans le traitement des prestataires, tout en leur assurant un montant global de prestations substantiellement équivalent à celui auquel ils auraient eu droit sous le RAE.

9 - *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives* (R-24.0.2)

10 - Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale approuvé par le Décret n° 1209-2011 du 20 novembre 2011

2.2

LE RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE EN QUELQUES CHIFFRES

PAR CLAUDIA GIGUÈRE ET MARIE-JOSÉE DUTIL

LE RQAP C'EST...

- Près de 16,5 G\$ versés à plus de 1,2 million de prestataires depuis 2006.
- Près de 750 000 naissances ayant donné lieu à des prestations du Régime depuis 2006.
- Un **régime de remplacement** de revenu destiné aux **salariés** et aux **travailleurs autonomes** qui désirent prendre un congé entourant la venue d'un enfant.

Des prestations de paternité dédiées **exclusivement aux pères**.

DEUX CHOIX DE RÉGIME DISTINCTS

TYPE DE PRESTATIONS	RÉGIME DE BASE		RÉGIME PARTICULIER	
	NOMBRE DE SEMAINES	REPLACEMENT DE REVENU	NOMBRE DE SEMAINES	REPLACEMENT DE REVENU
MATERNITÉ	18	70 %	15	75 %
PATERNITÉ	5	70 %	3	75 %
PARENTALES (partageables entre les parents)	7	70 %	25	75 %
	25	55 %		
ADOPTION (partageables entre les parents)	12	70 %	28	75 %
	25	55 %		

UN REVENU MAXIMAL ASSURABLE DE 71 500 \$ EN 2016.

Un taux de remplacement de revenu variant entre 55 % et 75 %.



L'adhésion des **travailleurs autonomes** est **optionnelle**.

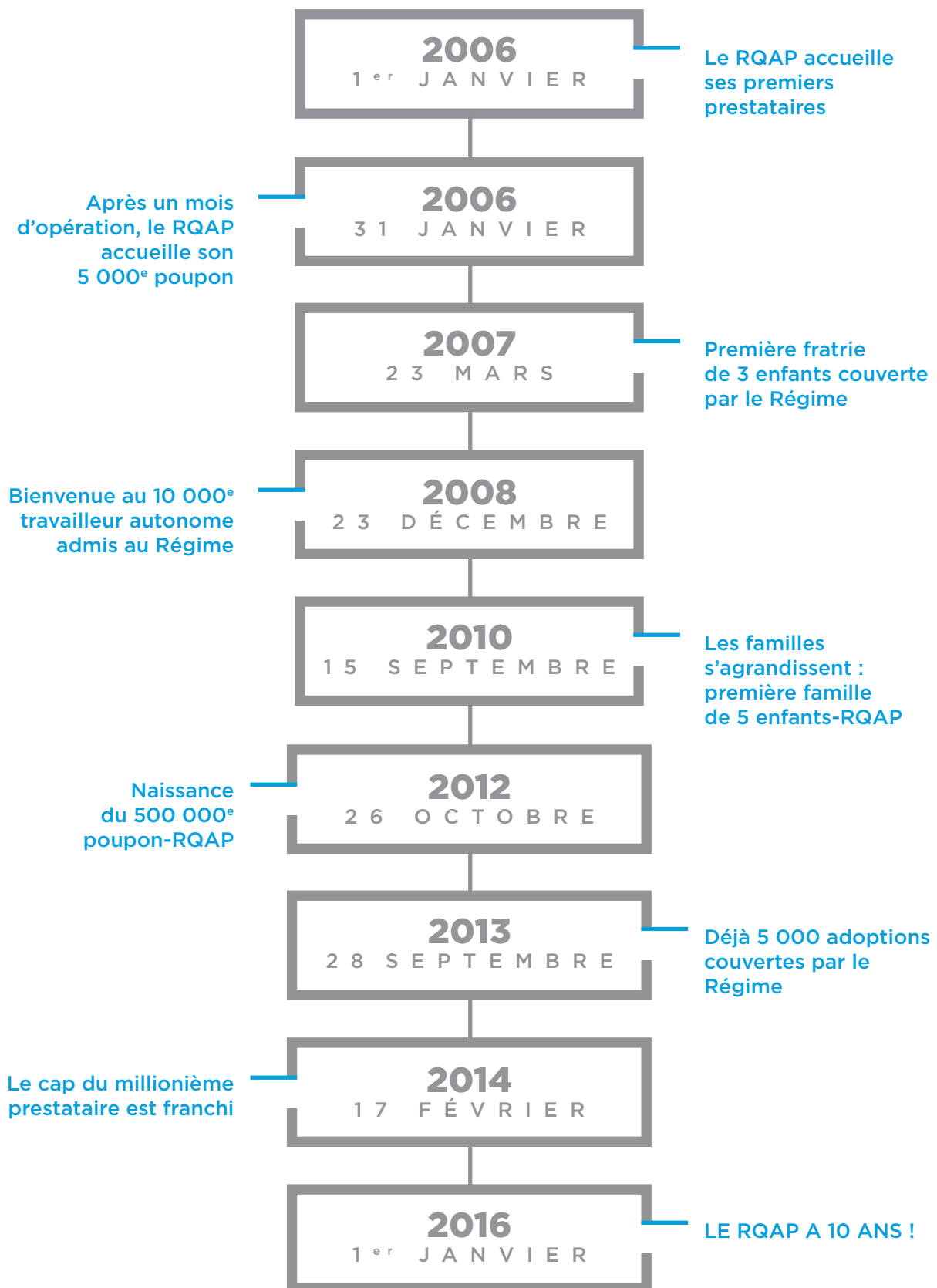
Une seule option de régime est offerte.

Le taux de remplacement de revenu est de **55 %**.

Absence de prestations exclusives au père.

Le revenu maximal assurable est de **50 800 \$** en 2016.

LE RQAP REMPLACE LES PRESTATIONS DE MATERNITÉ, PARENTALES ET D'ADOPTION QUI ÉTAIENT OFFERTES PAR LE RÉGIME FÉDÉRAL D'ASSURANCE-EMPLOI (RAE) AUX RÉSIDENTS DU QUÉBEC AVANT 2006.

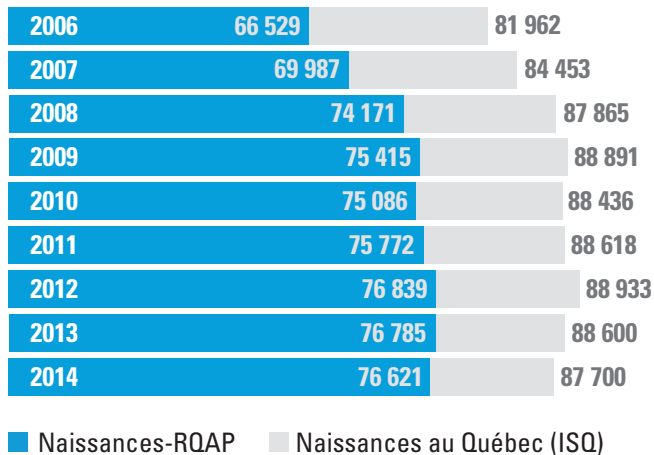


LES NAISSANCES ET LES ADOPTIONS COUVERTES PAR LE RÉGIME

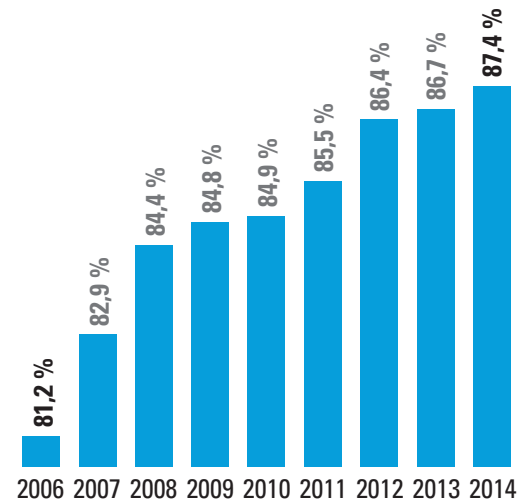
De 2006 à 2009, le nombre de naissances au Québec a augmenté de **plus de 8 %** et s'est stabilisé à environ **88 500 naissances** par la suite.

Le taux de participation au Régime a connu **une hausse de 6,2 points** de pourcentage depuis 2006.

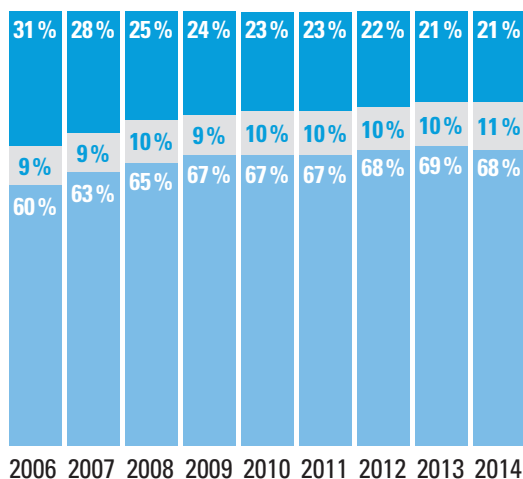
NAISSANCES AU QUÉBEC ET NAISSANCES-RQAP



TAUX DE PARTICIPATION AU RÉGIME



RÉPARTITION DES NAISSANCES-RQAP SELON LA PARTICIPATION DES PARENTS AU RÉGIME



■ Les deux parents ■ Père seulement ■ Mère seulement

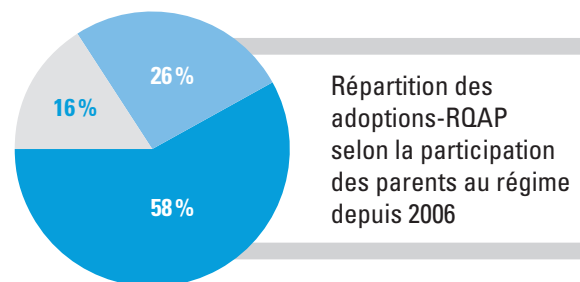
La présence des pères a atteint un sommet à **79 %** en 2013, soit une **hausse de 10 points** de pourcentage par rapport à 2006.

Prestations versées aux **deux parents 66 %**

Prestations versées à la **mère seulement 24 %**

Parmi les **naissances -RQAP**

Prestations versées au **père seulement 10 %**



■ Les deux parents ■ Père seulement ■ Mère seulement

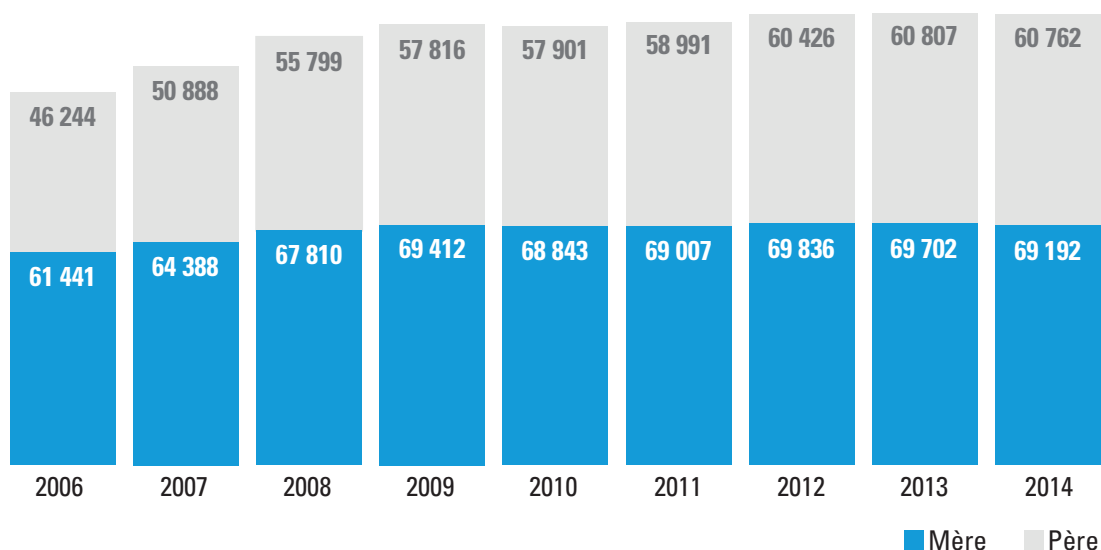
Depuis 2006, plus de **5 600 adoptions** sur 6 300, soit **89 %**, ont donné lieu à des prestations du Régime.

LES PRESTATAIRES DU RÉGIME, QUI SONT-ILS ?

23 583 mères et **18 717 pères** ont reçu des prestations pour **3 événements ou plus** (naissances ou adoptions) depuis 2006.

Les pères sont de plus en plus présents au RQAP. Ils représentaient **43 %** des prestataires en 2006 et **47 %** en 2014.

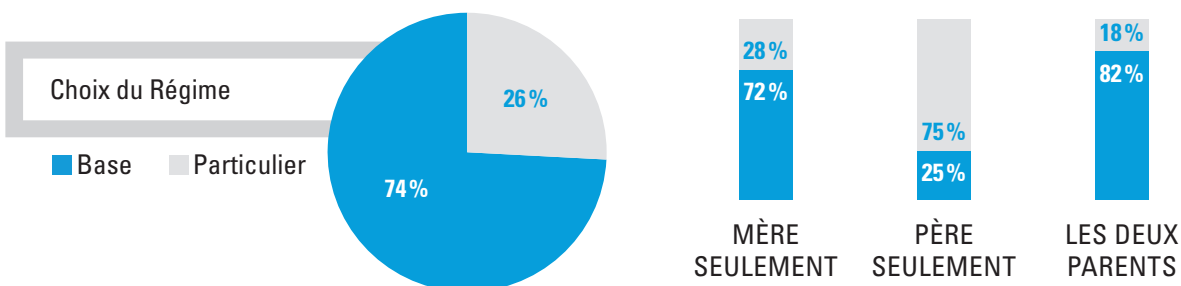
PRESTATAIRES DU RQAP SELON L'ANNÉE ET LE SEXE



Depuis 2006, près de **40 000 travailleurs autonomes** ont bénéficié du RQAP. Les **travailleurs autonomes** se démarquent des autres prestataires par leur préférence marquée pour le Régime particulier (60 %).

ÂGE MOYEN DES PRESTATAIRES :

- FEMME : 30 ANS
- HOMME : 33 ANS



Contrairement aux prestations de maternité et de paternité, les **prestations parentales** peuvent être **partagées** entre les deux parents selon leur choix.

Les pères prestataires sont de plus en plus nombreux à prendre des prestations parentales. Ils sont passés de **31 %** en 2006 à **35 %** en 2014. Depuis 2006, la proportion des mères prestataires qui utilisent des prestations parentales est stable à **98 %**.

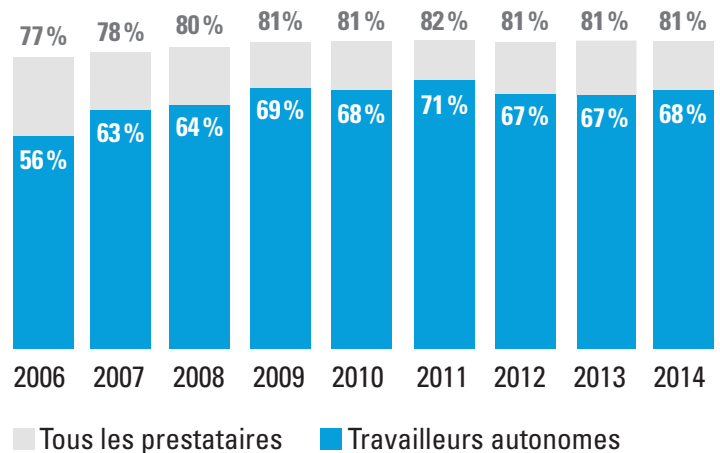
68 % des **travailleurs autonomes** ont utilisé la totalité des semaines de prestations auxquelles ils avaient droit en 2014, ce qui représente une hausse de 12 points de pourcentage comparativement à 2006.

La proportion des **parents adoptants** qui utilisent la totalité des semaines de prestations offertes par le Régime se situe en moyenne à **83 %** depuis 2006.

PRESTATIONS HEBDOMADAIRES MOYENNES VERSÉES EN 2015

- 519 \$** PRESTATION DE **MATERNITÉ**
- 621 \$** PRESTATION DE **PATERNITÉ**
- 489 \$** PRESTATION **PARENTALE**
- 615 \$** PRESTATION D'ADOPTION

POURCENTAGE DE PRISE COMPLÈTE DU CONGÉ



4%

Le **pourcentage de prise complète du congé** a augmenté de **4 points de pourcentage** depuis 2006.

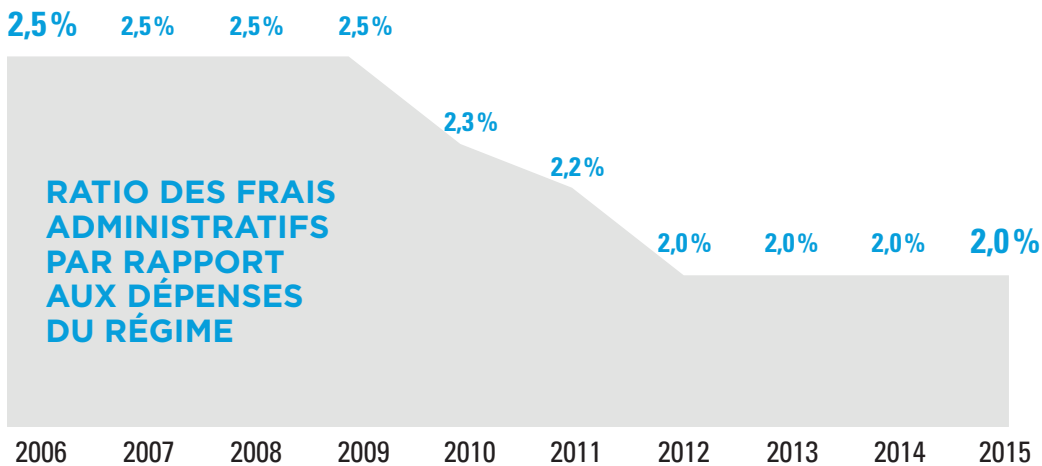
Parmi les parents qui prennent des prestations parentales, les mères utilisent en moyenne 16 semaines de plus que les pères.

TYPE DE PRESTATIONS	DURÉE MOYENNE (DEPUIS 2006)
MATERNITÉ	17,2 SEMAINES
PATERNITÉ	4,4 SEMAINES
PARENTALES VERSÉES À LA MÈRE	28,9 SEMAINES
PARENTALES VERSÉES AU PÈRE	13,3 SEMAINES

SITUATION FINANCIÈRE DU RÉGIME

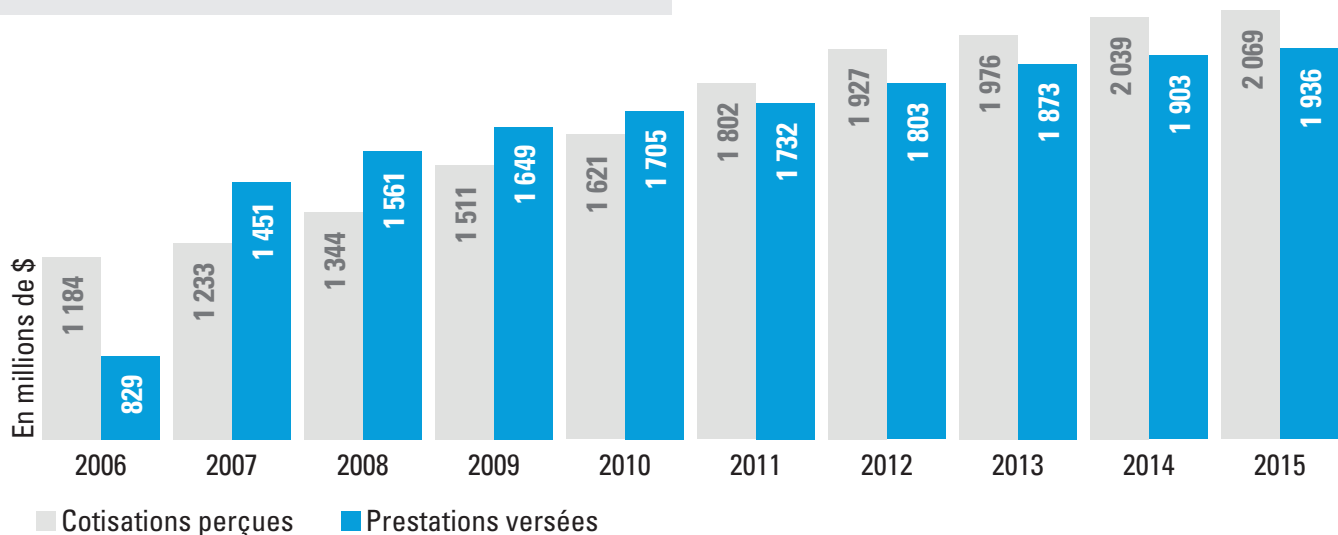
Les frais administratifs couvrent notamment :

- Le service téléphonique
- Le traitement des dossiers
- L'entretien des systèmes informatiques
- La perception des cotisations par Revenu Québec



COTISATIONS PERÇUES ET PRESTATIONS VERSÉES

NOTE : Les prestations de 2006 n'incluent pas le montant de 346,6 M\$ que le RQAP a dû rembourser au gouvernement fédéral pour les prestations de maternité, parentales et d'adoption versées par le RAE aux résidents québécois dont la période de prestations avait débuté avant le 1^{er} janvier 2006.



SERVICE À LA CLIENTÈLE - QUELQUES STATISTIQUES

RÉPARTITION DES EMPLOYÉS DÉDIÉS AU SERVICE À LA CLIENTÈLE

Rouyn-Noranda
132

Sainte-Anne-des-Monts
27

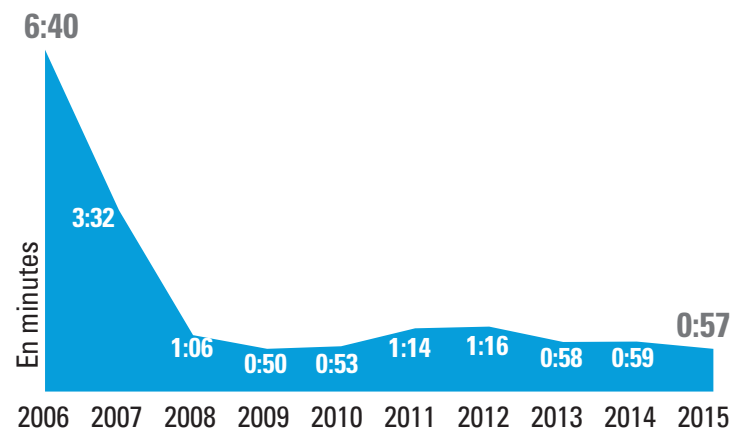
Québec
85

Taux de satisfaction de la clientèle de **99 %** depuis 2006.

EN 2015 SEULEMENT :

- Près de **134 000** nouvelles demandes déposées
- Quelque **212 000** clients servis
- Près de **600 000** appels reçus
- **80 %** des appels répondus en moins de 120 secondes
- Offre de service en ligne permettant un délai de traitement moyen des demandes de **5 jours**.

TEMPS MOYEN DE RÉPONSE AUX APPELS TÉLÉPHONIQUES



LEXIQUE

TAUX DE PARTICIPATION

Ratio correspondant au nombre de naissances-RQAP par rapport au nombre total de naissances survenues au Québec pendant une période donnée.

NAISSANCE-RQAP

Naissance pour laquelle au moins un des deux parents a reçu des prestations du RQAP.

ADOPTION-RQAP

Adoption pour laquelle au moins un des deux parents a reçu des prestations du RQAP.

TAUX DE PRÉSENCE DES PÈRES

Proportion des naissances-RQAP pour lesquelles le père a reçu des prestations du Régime.

TRAVAILLEUR AUTONOME

Travailleur ayant cumulé uniquement des revenus d'entreprise au cours de la période ayant servi à établir le revenu assurable.

POURCENTAGE DE PRISE COMPLÈTE

Proportion des événements pour lesquels les prestataires ont utilisé la totalité des semaines de prestations offertes par le Régime, et ce, en tenant compte de l'option de régime choisie.

PRESTATIONS DE MATERNITÉ, DE PATERNITÉ ET PARENTALES

Prestations versées exclusivement lors d'une naissance.

PRESTATIONS D'ADOPTION

Prestations versées exclusivement lors d'une adoption.

NOTE : Les statistiques présentées aux pages 25 à 27 de ce document portent sur les années 2006 à 2014 inclusivement. Puisque les parents peuvent toucher des prestations du RQAP au cours des 52 semaines suivant la semaine d'une naissance ou d'une adoption, les informations complètes portant sur l'ensemble des événements de l'année 2015 seront disponibles seulement au début de l'année 2017.

Les prestataires sont comptabilisés sur base cohorte, c'est-à-dire selon l'année de la naissance ou de l'adoption. Les volumes de prestataires peuvent donc différer de ceux présentés dans les statistiques officielles et dans les rapports annuels de gestion, lesquels sont comptabilisés selon la date de début des prestations. À noter : un même prestataire peut être comptabilisé plus d'une fois s'il a reçu des prestations pour plus d'une naissance ou d'une adoption au cours de la période couverte par le bulletin statistique.

2 . 3

IL ÉTAIT UNE FOIS... LE FINANCEMENT DU RQAP

PAR MARIE-JOSÉE DUTIL ET CLAUDIA GIGUÈRE

1,2 million¹ : Voilà le nombre de nouveaux parents québécois qui ont bénéficié du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) au cours de ses dix premières années d'existence! Négociations avec le gouvernement fédéral, hausse des naissances et stratégies de fixation des taux de cotisation ne sont que quelques-uns des enjeux auxquels le Régime a dû faire face durant cette décennie. Cet article fait un rappel de ces enjeux, de même que des faits marquants qui ont trait au financement du RQAP, et ce, depuis ses tout premiers balbutiements.

EN ATTENDANT LE RQAP

Avant la mise en place du RQAP, en 2006, c'est le Régime d'assurance-emploi (RAE) du gouvernement du Canada qui couvrait les prestations de maternité, parentales et d'adoption (prestations MPA) offertes aux parents québécois qui s'absentaient temporairement du travail pour prendre soin de leur nouvel enfant. C'est d'ailleurs le RAE qui assure aujourd'hui encore un remplacement du revenu aux nouveaux parents qui résident ailleurs au pays.

Le RAE était alors financé uniquement par les cotisations des travailleuses et travailleurs salariés et des employeurs. Le taux de cotisation du revenu assurable d'une personne salariée s'élevait à 1,95 %, et ce, jusqu'à concurrence du maximum de la rémunération assurable, fixé à 39 000 \$. De son côté, la cotisation patronale s'élevait à 1,4 fois celle de la personne salariée.

À cette époque, les travailleuses et travailleurs autonomes n'étaient pas admissibles au RAE et n'y cotisaient donc pas. Toutefois, depuis janvier 2010, ils peuvent conclure une

entente volontaire, par l'entremise de Service Canada, pour avoir droit aux prestations spéciales du RAE en échange de cotisations, c'est-à-dire les prestations MPA, les prestations de maladie, les prestations de compassion et, depuis le 9 juin 2013, les prestations pour les parents d'enfants gravement malades.

LE RQAP VOIT LE JOUR

LES FRUITS D'UNE LONGUE NÉGOCIATION

L'entrée en vigueur du RQAP, le 1^{er} janvier 2006, a été l'aboutissement d'une longue période de négociations entre les gouvernements fédéral et québécois. Le 1^{er} mars 2005, l'Entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale était ratifiée. Elle établissait les modalités de mise en œuvre du RQAP et, du même coup, un certain nombre de paramètres qui allaient grandement influencer son financement.

1. Sauf indication contraire, toutes les statistiques sur le RQAP publiées dans cet article proviennent de compilations spéciales que le Conseil de gestion de l'assurance parentale a préparées au cours de l'année 2016.

1 - CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Le Canada s'est engagé à verser un montant de 200 millions de dollars provenant de son fonds consolidé pour appuyer la mise en œuvre du RQAP. Ce montant a été déposé au nouveau Fonds d'assurance parentale le 7 juillet 2005.

2 - RABAIS DE COTISATION AU RÉGIME D'ASSURANCE-EMPLOI

Le Canada s'est engagé à offrir aux travailleuses et travailleurs ainsi qu'aux employeurs du Québec une réduction de leur taux de cotisation au RAE pour compenser leur retrait des prestations MPA versées aux autres Canadiennes et Canadiens. Cette réduction a pris effet le 1^{er} janvier 2006, tout comme la perception des cotisations du RQAP auprès des travailleuses, travailleurs et employeurs du Québec.

3 - ÉQUIVALENCE DES COTISATIONS

En vue de garantir une rémunération assurable aux travailleuses et travailleurs qui se déplacent entre le Québec et les autres provinces, les deux parties ont convenu qu'une cotisation versée à l'un des régimes est réputée l'être à l'autre régime pour ainsi établir l'assujettissement et l'admissibilité de ces personnes aux prestations de cet autre programme.

4 - ÉQUIVALENCE DES PRESTATIONS

En contrepartie de l'octroi du rabais de cotisation au RAE, le Québec entend verser à ses prestataires un montant global de prestations sensiblement équivalent ou supérieur à celui qu'ils auraient reçu en vertu du programme fédéral. À cet effet, les parties ont convenu de s'informer mutuellement des modifications qu'elles envisageaient apporter à leur régime respectif.

5 - PÉRIODE DE TRANSITION

Les parties ont convenu que le RAE serait responsable de verser en 2006 des prestations aux résidentes et résidents du Québec

- dont la période de prestations avait débuté avant 2006; ou
- dont l'enfant était né ou avait été adopté avant le 1^{er} janvier 2006.

De son côté, le Québec s'est engagé à rembourser la totalité de ces prestations au Canada par la suite.

UN RABAIS DE COTISATION À L'ASSURANCE-EMPLOI

Dans l'Entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire chaque année publiquement rapport des prestations MPA d'assurance-emploi et à détailler le calcul du rabais de cotisation à l'assurance-emploi octroyé aux travailleuses, travailleurs et employeurs québécois.

Ce rabais de cotisation est basé sur le coût total des prestations MPA versées à l'extérieur du Québec, incluant les frais d'administration afférents. Depuis 2006, le rabais octroyé aux travailleuses et travailleurs a oscillé entre 0,34 % et 0,37 % de leur rémunération assurable. Il est de 0,36 % pour l'année 2016. Ainsi, le taux de cotisation à l'assurance-emploi des Québécoises et Québécois s'élève à 1,52 % de leur rémunération assurable en 2016, alors qu'il est de 1,88 % ailleurs au Canada. Notons enfin que le rabais accordé aux employeurs correspond à 1,4 fois celui des travailleuses et travailleurs.

BILAN DE LA PÉRIODE DE TRANSITION

Une fois fixées les modalités du calcul du rabais de cotisation des Québécoises et Québécois au RAE, il restait à déterminer le montant que le gouvernement du Québec devait rembourser au fédéral pour couvrir le coût des prestations du RAE versées aux nouveaux parents en 2006, pendant la période de transition. À la fin de 2010, ce montant a été fixé à 346,6 millions de dollars. Il a été remboursé en totalité le 5 janvier 2011.

Ce remboursement a été rendu possible grâce à un emprunt du même montant que le Conseil de gestion de l'assurance parentale (CGAP) a contracté auprès du gouvernement du Québec. Il a par la suite, de 2012 à 2015, été acquitté au moyen de quatre versements annuels égaux de 93,9 millions de dollars. Ainsi, le 4 mai 2015, cet emprunt a été entièrement remboursé.

AU RQAP : COTISATIONS = PRESTATIONS + FRAIS D'ADMINISTRATION

Le RQAP est un régime public autofinancé, c'est-à-dire que les cotisations perçues servent exclusivement au paiement des prestations et de tous les frais d'administration qui s'y rattachent. Ces cotisations, que versent les personnes salariées, les employeurs ainsi que les travailleuses et travailleurs autonomes québécois, sont calculées sur la base du revenu assurable de ces personnes, jusqu'à concurrence d'un maximum. Ce revenu maximal assurable était fixé à 57 000 \$ lors de l'entrée en vigueur du Régime. Il a depuis été indexé le 1^{er} janvier de chaque année pour correspondre au maximum annuel assurable en usage à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). Il s'élève à 71 500 \$ en 2016.

Toutes les cotisations perçues sont obligatoirement versées au Fonds d'assurance parentale (FAP). La nature extra-budgétaire de ce fonds fait en sorte qu'il est responsable à la fois des surplus et des déficits qui peuvent survenir dans l'administration du Régime. Le CGAP, en tant que son fiduciaire, a donc dû se doter de principes directeurs en matière de financement du RQAP. Ceux-ci, demeurés sensiblement les mêmes au cours des dix premières années d'existence du Régime, sont les suivants.

- La sécurité des prestations : la pérennité du Régime commande de garantir la sécurité des prestations.
- L'effet sur les cotisants : toute décision relative au financement doit tenir compte de l'effet potentiel sur les cotisants au Régime.
- La stabilité des taux de cotisation : l'objectif est d'assurer un caractère prévisible à l'effort demandé aux cotisants.

Aussi, tel que prévu dans la LAP, toute somme qui n'est pas immédiatement requise doit être déposée à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

LE RQAP, ÇA SE FINANCE COMMENT?

C'est au CGAP que revient le rôle de fixer chaque année par règlement les taux de cotisation au RQAP. Avant l'entrée en vigueur de ce régime, la Régie des rentes du Québec, puis le CGAP², ont produit diverses analyses afin d'évaluer le niveau des cotisations requises pour en financer les coûts durant ses premières années d'existence. C'est sur la base de ces analyses que le CGAP a fixé les premiers taux de cotisation au RQAP en fonction du revenu assurable, soit :

- salariées et salariés : 0,416 %
- employeurs : 0,583 %
- travailleuses et travailleurs autonomes : 0,737 %.

Le partage global du coût du Régime entre les deux grands groupes de cotisants au RQAP (salariés et employeurs) a été fixé selon les mêmes proportions que celles du RAE, c'est-à-dire 5/12 pour les salariées et salariés et 7/12 pour les employeurs.

En ce qui concerne les travailleuses et travailleurs autonomes, différents travaux actuariels ont été menés en vue d'établir leur taux de cotisation initial au Régime puisque l'assurance-emploi ne comportait pas de mesure équivalente à cette époque. Il a finalement été fixé comme étant égal au taux de cotisation des personnes salariées plus 55 % de celui des employeurs.

La fixation des taux de cotisation au RQAP étant un processus annuel, le CGAP entreprend des travaux en ce sens chaque printemps en vue d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante. Il s'appuie alors notamment sur le rapport actuariel annuel du Régime, lequel contient des projections des revenus et des dépenses pour les cinq prochaines années.

2. Le CGAP a officiellement entrepris ses activités le 10 janvier 2005.

LE RQAP FACE À UNE POUSSÉE DE CROISSANCE

Depuis son instauration, le RQAP a fait face à de nombreux enjeux, tant démographiques que financiers, qui ont eu une influence sur son financement.

ÇA GAZOUILLE DANS LES CHAUMIÈRES QUÉBÉCOISES

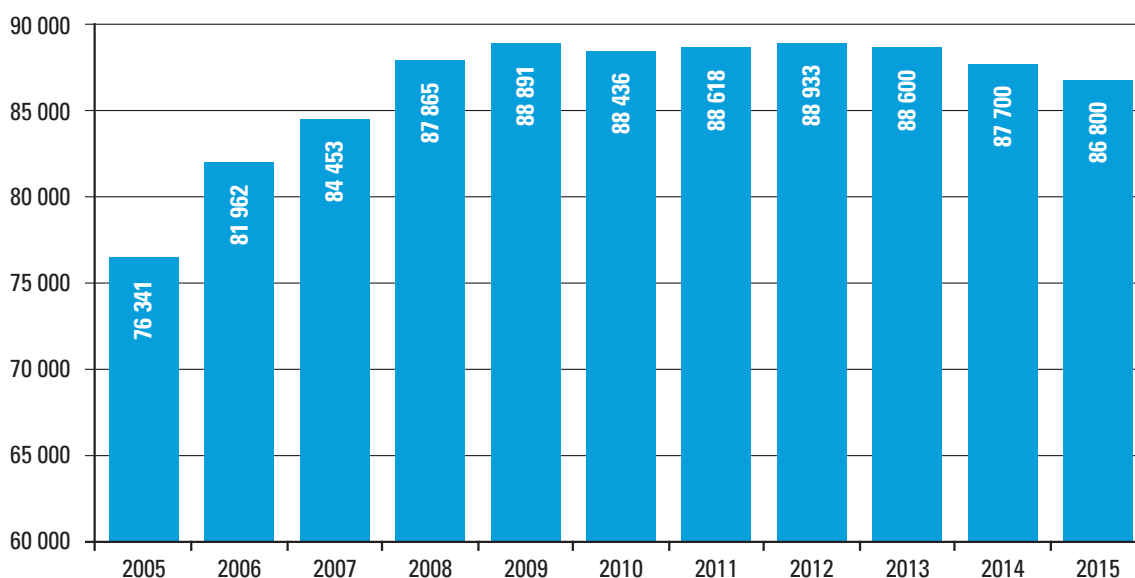
Le graphique 1 montre l'évolution des naissances au Québec de 2005 à 2015. On note qu'elles ont augmenté de plus de 16 % de 2005 à 2009, passant de 76 341 à 88 891.

Elles sont ensuite demeurées stables de 2009 à 2013. Au cours des deux dernières années, on a observé un léger recul des naissances, celles-ci s'élevant respectivement à 87 700 et 86 800 en 2014 et 2015. Elles demeurent toutefois bien au-dessus du niveau de 2005.

Cette augmentation des naissances a eu un effet à la hausse sur la somme des prestations que le RQAP verse chaque année.

GRAPHIQUE 1 – NAISSANCES AU QUÉBEC DEPUIS 2005

(Source : Institut de la statistique du Québec)

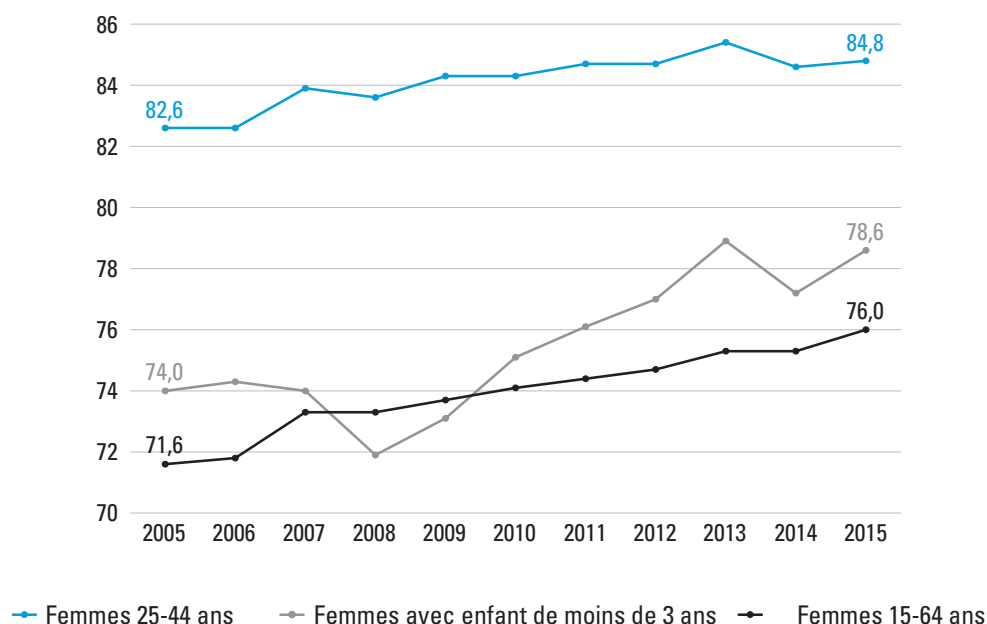


DE PLUS EN PLUS DE FEMMES ADMISSIBLES AU RQAP

De 2005 à 2015, le taux d'activité des femmes québécoises a connu une croissance marquée. En effet, que l'on observe sa progression chez les Québécoises en âge de travailler³, en âge de procréer⁴ ou chez celles ayant un enfant de moins de trois ans, on constate dans tous les cas une augmentation significative depuis 2005.

GRAPHIQUE 2 – TAUX D'ACTIVITÉ DES QUÉBÉCOISES DE 2005 À 2015 (%)

(Source : Statistique Canada, CANSIM 282-0002 et CANSIM 282-0211)



Rappelons que le RQAP est un régime de remplacement du revenu et qu'il faut avoir touché une rémunération de travail annuelle d'au moins 2 000 \$ pendant la période précédant le congé pour y être admissible. Ainsi, cette croissance significative du nombre de femmes sur le marché du travail a eu une incidence positive sur le nombre de nouvelles mamans admissibles à des prestations du RQAP. Le ratio des naissances couvertes par le Régime relativement au nombre total de naissances au Québec est passé de 81 % en 2006 à 88 % en 2015.

LES PÈRES ADHÈRENT FORTEMENT AU RQAP

De leur côté, les pères ont déjoué les pronostics dès la première année de la mise en place du Régime, en étant plus de 46 000 à réclamer des prestations. Cela représentait 56 % des naissances enregistrées au Québec cette année-là. En comparaison, l'année précédant l'entrée en vigueur du RQAP, seulement 32 %⁵ des nouveaux pères québécois admissibles aux prestations parentales du Régime d'assurance-emploi se sont prévalus de leur droit.

3 - Femmes de 15 à 64 ans.

4 - Femmes de 25 à 44 ans.

5 - MARSHALL, Katherine. 2008. « Utilisation par les pères des congés parentaux payés », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 9, n° 6, juin, n° 75-001-X au catalogue de Statistique Canada, p. 8. <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2008106/pdf/10639-fra.pdf>.

Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur du RQAP, les pères se sont montrés toujours plus nombreux à se prévaloir des prestations offertes. Leur nombre a dépassé 60 000 en 2012 et se maintient, malgré le léger recul des naissances observé en 2014 et en 2015. Ainsi, pour près de sept naissances sur dix survenues au Québec en 2015, le père a reçu des prestations du RQAP.

Cette participation élevée et en croissance continue des pères a, elle aussi, eu une incidence à la hausse sur les coûts du Régime.

LES FACTEURS FINANCIERS

Les trois facteurs décrits précédemment ont eu d'importantes répercussions sur la santé financière du Fonds d'assurance parentale dès ses premières années d'existence.

Ainsi, lors des travaux en vue de la fixation des taux de cotisation pour l'année 2008, une stratégie de hausse progressive a été préférée au scénario d'une hausse importante unique des taux pour limiter les contrecoups sur les cotisants. Des hausses annuelles successives ont donc été appliquées de 2008 à 2012 inclusivement⁶.

Cette stratégie d'augmentation des taux a permis d'équilibrer les cotisations et les prestations du Régime à compter de 2011⁷. Par conséquent, un régime d'emprunts a dû être institué dès 2009 pour répondre aux besoins financiers du FAP.

Malgré l'atteinte de l'équilibre en 2011, l'acquittement de l'emprunt à long terme de 346,6 millions de dollars contracté en 2012 pour rembourser le gouvernement fédéral, et dont les versements s'échelonnaient de 2012 à 2015, a exercé une pression sur les besoins financiers du Régime. Ainsi, au cours de ces années, les cotisations perçues ont été tout juste suffisantes pour stabiliser le solde négatif du Fonds.

Le régime d'emprunts de 2009 est donc encore en vigueur aujourd'hui. Depuis sa création, les taux d'intérêt ont varié de 0,44 % à 1,35 % annuellement.

LE RQAP VERS LA MATURITÉ

Le rapport actuariel du RQAP au 31 décembre 2014 démontre qu'une marge de manœuvre se dégageait à compter de 2016 et qu'elle coïncidait avec la fin du remboursement de l'emprunt à long terme de 346,6 millions de dollars en 2015. Elle permettait d'anticiper le remboursement graduel des emprunts résiduels du FAP sur un horizon de quelques années.

Se fondant sur ces données, le Conseil de gestion a adopté en 2015 un règlement afin d'offrir aux cotisants la première baisse des taux de cotisation de l'histoire du Régime. Ainsi, le 1^{er} janvier 2016, ils ont été diminués de 2 %. Selon les projections actuarielles au 31 décembre 2015, qui tiennent compte de cette diminution des taux, la marge de manœuvre annuelle permettant de rembourser les emprunts au cours des cinq prochaines années s'élève en moyenne à plus de 80 millions de dollars. Par conséquent, le remboursement des emprunts devrait être complété au cours de 2020.

Par ailleurs, l'analyse de l'évolution des statistiques sur les prestataires du Régime recueillies au cours de ses dix premières années révèle l'atteinte d'une certaine maturité au regard de plusieurs indicateurs. En effet, à la suite d'une croissance marquée au cours de la dernière décennie, la participation des pères au Régime tend à se stabiliser. De même, le comportement des prestataires en ce qui a trait au choix du régime et à la durée des prestations est relativement stable depuis 2006, ce qui lui confère un caractère prévisible.

Enfin, depuis sa création, le Conseil de gestion de l'assurance parentale, avec la collaboration de ses principaux partenaires, s'est efforcé de maintenir les dépenses administratives du Régime au plus bas niveau possible, et ce, tout en atteignant ses cibles de service à la clientèle. Ainsi, le rapport des dépenses administratives avec les dépenses totales du Régime a oscillé entre 2,0 % et 2,5 % au cours de ses dix années d'existence. Depuis 2012, il se maintient à 2,0 %, ce qui représente environ 40 millions de dollars sur des dépenses annuelles totales de 2 milliards.

PASSIONNÉ DE FINANCEMENT ?

Si vous désirez approfondir certains concepts liés au financement du RQAP, voici quelques liens qui sauront satisfaire votre curiosité :

Rapport actuariel du Régime québécois d'assurance parentale au 31 décembre 2015

http://www.cgap.gouv.qc.ca/publications/pdf/Rapport_actuariel_RQAP_2015.pdf

Règlement sur les taux de cotisation au régime d'assurance parentale

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/A_29_011/A29_011R5.HTM

Loi sur l'assurance parentale

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_29_011/A29_011.html

Rapport actuariel 2016 sur le taux de cotisation d'assurance-emploi

<http://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/EI2016.pdf>

6 - Le tableau 1 en annexe présente l'évolution des taux de cotisation et du revenu maximal assurable au RQAP de 2006 à 2016.

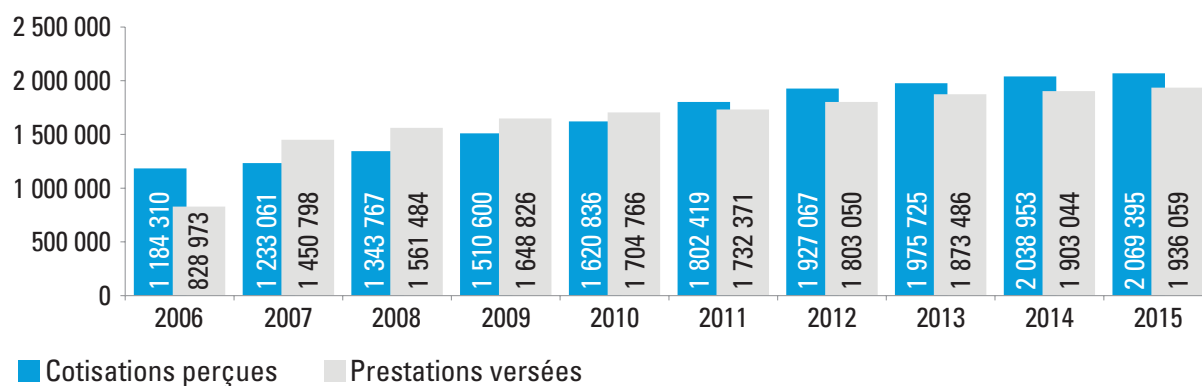
7- Le graphique 3 en annexe présente l'évolution des cotisations perçues et des prestations versées par le RQAP de 2006 à 2015.

ANNEXE

TABLEAU 1 – TAUX DE COTISATION AU RQAP ET REVENU MAXIMAL ASSURABLE, 2006 À 2016

ANNÉE	VARIATION (EN %)	TAUX DE COTISATION (EN % DU REVENU ASSURABLE)			REVENU MAXIMAL ASSURABLE (EN \$)
		TRAVAILLEUR SALARIÉ	EMPLOYEUR	TRAVAILLEUR AUTONOME	
2006	-	0,416	0,583	0,737	57 000
2007	-	0,416	0,583	0,737	59 000
2008	7,50	0,450	0,630	0,800	60 500
2009	7,50	0,484	0,677	0,860	62 000
2010	4,50	0,506	0,708	0,899	62 500
2011	6,25	0,537	0,752	0,955	64 000
2012	4,00	0,559	0,782	0,993	66 000
2013	-	0,559	0,782	0,993	67 500
2014	-	0,559	0,782	0,993	69 000
2015	-	0,559	0,782	0,993	70 000
2016	-2,00	0,548	0,767	0,973	71 500

**GRAPHIQUE 3 – COTISATIONS PERÇUES ET PRESTATIONS VERSÉES
PAR LE RQAP, 2006 À 2015 (EN MILLIERS DE DOLLARS)**



NOTE : Les prestations de 2006 n'incluent pas le montant de 346,6 millions de dollars que le RQAP a dû rembourser au gouvernement fédéral pour les prestations de maternité, parentales et d'adoption que le RAE a versées aux résidents québécois dont la période de prestations avait débuté avant le 1^{er} janvier 2006.