

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire a pour objet d'autoriser la publication du projet de règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'assurance parentale à la *Gazette officielle du Québec*.

En septembre 2020, le Régime d'assurance-emploi (RAE) a institué temporairement une prestation minimale hebdomadaire de 500 \$ pour les prestataires dont la période de prestations débute entre le 27 septembre 2020 et le 25 septembre 2021. Pour assurer le respect de l'équivalence, le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) a institué temporairement une prestation pour sa clientèle selon les mêmes conditions et modalités que le RAE.

Cela a eu pour effet d'accorder une prestation hebdomadaire minimale de 500 \$ aux parents du Québec dont la période de prestations au RQAP débute selon les mêmes dates que le RAE, mais d'exclure ceux dont la période de prestations a débuté avant le 27 septembre 2020 et ceux qui débiteront après le 25 septembre 2021.

Des amendements au projet de loi n° 78, Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises, ont été apportés en vue d'élargir cette prestation hebdomadaire temporaire de 500 \$ à la clientèle du RQAP en cours de prestations au 27 septembre 2020 pour les semaines payables à compter de cette date. Ces amendements entreront en vigueur dès la sanction du projet de loi.

Toutefois, aucune mesure particulière n'est prévue pour les parents à faible revenu dont la période de prestations débutera après le 25 septembre 2021 et qui seront, par voie de conséquence, inadmissibles à la prestation temporaire de 500 \$.

Des analyses de propositions de modifications réglementaires ont donc été réalisées pour mieux soutenir financièrement les parents du RQAP en situation financière plus précaire, tout en s'inscrivant en concordance avec les principes assurantiels du régime, en l'occurrence accorder une prestation de remplacement du revenu de travail en fonction des gains assurables précédant le RQAP. Ces propositions de modifications réglementaires prennent assises sur l'habilitation réglementaire modifiée par la Loi visant principalement à améliorer la flexibilité du régime d'assurance parentale afin de favoriser la conciliation famille-travail (2020, c. 23), laquelle permet désormais de

majorer le montant des prestations de la clientèle du RQAP sur la base de leur situation financière individuelle et non familiale, comme c'est le cas actuellement. Ces propositions prennent également en considération les analyses menées au cours des dernières années sur les limites de la méthode actuelle de majoration basée sur la situation financière familiale.

2- Raison d'être de l'intervention

Le RQAP a pour objet d'offrir une prestation de remplacement du revenu aux parents qui s'absentent du travail à l'occasion de la naissance ou de l'adoption pour prendre soin de leur enfant. Cette prestation peut être majorée lorsque le revenu des parents est sous le seuil déterminé par règlement. L'intervention réglementaire réside dans la volonté de mieux soutenir financièrement les parents à faible revenu, prestataires du RQAP, en révisant les critères d'admissibilité à une prestation majorée et en définissant un nouveau mode de calcul de celle-ci. Cette nouvelle méthode de majoration vise à parer aux limites des règles actuelles de majoration, lesquelles n'ont d'ailleurs pas été actualisées depuis l'entrée en vigueur du RQAP en 2006.

D'ailleurs, une telle intervention est souhaitable rapidement afin de permettre une application aux parents dont la période de prestations débutera à compter du 26 septembre 2021, de façon à faire concorder l'entrée en vigueur de ces modifications réglementaires avec la fin de la période d'admissibilité à une prestation hebdomadaire minimale de 500 \$.

L'intervention serait particulièrement très bénéfique pour la clientèle du RQAP ayant le statut de travailleur autonome en permettant à 42 % de celle-ci d'obtenir une prestation majorée.

Cette intervention pourrait aussi s'ajouter aux différentes mesures de relance économique prévues par le gouvernement du Québec en contexte de la pandémie.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi est de majorer le montant des prestations des parents sur la base de leur situation financière individuelle et non familiale, tout en s'inscrivant en concordance avec les principes assurantiels du RQAP, en l'occurrence accorder une prestation de remplacement du revenu de travail en fonction des gains assurables précédant le RQAP.

La nouvelle méthode de majoration proposée vise à parer aux limites des règles actuelles de majoration identifiées par les analyses menées au cours des dernières années par le Conseil de gestion de l'assurance parentale (Conseil de gestion) :

- i) **Aucune indexation du seuil d'admissibilité et des montants de majoration depuis 2006.** Actuellement, le seuil d'admissibilité à une prestation majorée est basé sur le revenu familial des prestataires. Ce seuil est fixé à 25 921 \$. Quant au montant de majoration s'ajoutant à la prestation hebdomadaire, celui-ci varie entre 1,70 \$ et 67,00 \$. Or, ni le seuil d'admissibilité ni les montants de majoration n'ont été indexés depuis l'institution du RQAP en 2006.
- ii) **Une prestation majorée ne peut excéder 80 % du revenu hebdomadaire moyen (RHM) du parent.** Actuellement, une prestation hebdomadaire majorée ne peut excéder 80 % du RHM du prestataire, et ce, peu importe l'option de régime choisie. Rappelons que le RQAP offre le choix entre :
- a. Un régime de base offrant des prestations avec des taux de remplacement du revenu de 70 % du RHM (30 semaines) et 55 % du RHM (25 semaines), pour un total de 55 semaines;
 - b. Un régime particulier offrant des prestations à un taux de remplacement du revenu de 75 % du RHM pendant 43 semaines.

Or, cette limite d'une prestation majorée à 80 % du RHM a pour effet d'éliminer l'équité financière entre les deux options de régime puisque, peu importe l'option choisie, les parents admissibles se retrouvent 8 fois sur 10 avec un taux de remplacement du revenu de 80 %.

- iii) **Le revenu familial utilisé comme seuil d'admissibilité n'est pas contemporain à la demande de prestations.** Il s'agit du revenu familial de la plus récente déclaration fiscale, soit celle de l'année civile antérieure ou de la deuxième année antérieure, le cas échéant.

Pour certains, le revenu familial s'est grandement amélioré depuis la dernière déclaration fiscale alors que pour d'autres, la situation financière s'est plutôt dégradée. Or, les règles actuelles ne permettent pas de prendre en considération la situation financière des parents composant la famille au jour de la demande de prestations. Cette règle a pour effet, par exemple, de rendre admissibles à une pleine majoration des prestations certains parents qui ont des revenus assurables équivalant au maximum permis.

- iv) **La majoration versée à un seul parent de la famille lorsqu'ils reçoivent des prestations en même temps.** Actuellement, le montant de majoration octroyé doit être versé à l'un des deux parents à la fois lorsque ceux-ci bénéficient de prestations en même temps. Cela a pour effet de désavantager les familles dont les deux parents ont de faibles revenus et celles où les parents font le choix de prendre leurs prestations simultanément plutôt qu'en alternance.

Le tableau synthèse suivant présente les règles actuelles de majoration et la proposition réglementaire :

Tableau synthèse comparatif

Paramètres	Majoration actuelle	Proposition réglementaire
Revenu de référence	Revenu familial net de la plus récente déclaration fiscale	RHM individuel
Seuil d'admissibilité	Revenu familial net inférieur à 25 921 \$	RHM individuel inférieur au salaire minimum à 40 heures par semaine (13,50 \$ à 40 heures par semaine = 540 \$, ce qui représente un salaire annualisé de 28 080 \$ depuis le 1 ^{er} mai 2021)
Indexation annuelle	Aucune mesure d'indexation	Suivrait l'évolution du salaire minimum au Québec en continu
Taux de plafonnement	Taux unique : 80 % du RHM	Taux différencié selon l'option du régime : <ul style="list-style-type: none"> • Régime de base : 85 % du RHM • Régime particulier : 100 % du RHM
Montants de majoration	Montant forfaitaire variant de 1,70 \$ à 67,00 \$ selon le revenu familial (grille dégressive)	Augmentation du taux de remplacement du revenu des prestataires admissibles d'un pourcentage pouvant atteindre : Régime de base : <ul style="list-style-type: none"> • Semaines à 70 % : + 15 % du RHM • Semaines à 55 % : + 30 % du RHM Régime particulier : <ul style="list-style-type: none"> • 75 % : + 25 % du RHM La majoration serait dégressive pour devenir nulle quand le RHM atteindrait le niveau d'admissibilité à la mesure (soit 13,50 \$ x 40 heures = 540 \$)

L'entrée en vigueur de la proposition réglementaire, le 26 septembre 2021, permettrait de mieux soutenir les prestataires qui ne seront pas admissibles à la prestation hebdomadaire temporaire de 500 \$ à compter de cette date. Bien que cette proposition soit moins généreuse que la prestation temporaire de 500 \$, celle-ci assurerait, cependant, une transition avec la fin de la mesure temporaire de 500 \$, et ce, dans le respect des principes assurantiels du régime, en l'occurrence accorder une prestation de remplacement du revenu de travail en fonction des gains assurables précédant le RQAP.

4- Proposition

La proposition réglementaire vise à rendre admissible à une prestation hebdomadaire majorée tout parent dont le RHM est inférieur à un seuil correspondant à celui d'un salarié pour une semaine normale de travail (40 heures) au salaire minimum (13,50 \$ de l'heure). Ce seuil, qui s'élève aujourd'hui à 540 \$, serait ajusté en fonction de l'augmentation du salaire minimum au Québec, laquelle s'effectue en principe le 1^{er} mai de chaque année.

Sous réserve de certaines conditions, la proposition vise à accorder à la clientèle admissible une prestation hebdomadaire majorée pouvant atteindre jusqu'à 85 % ou 100 % du RHM du prestataire, selon l'option choisie (régime de base ou régime particulier) au RQAP, plutôt qu'entre 55 % et 75 %, comme le prévoit actuellement le RQAP pour l'ensemble de sa clientèle.

5- Autres options

Parmi les solutions alternatives analysées figure la possibilité d'établir un seuil d'admissibilité et des montants de majoration en fonction de la mesure du panier de consommation (MPC), lesquels seraient indexés annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC). Ces mesures sont fondées sur le coût d'un panier de biens et de services correspondant à un niveau de vie de base modeste.

Or, ces mesures s'éloignent des liens du RQAP avec le marché du travail, de même que de ses prémisses fondées sur une prestation calculée sur les revenus de travail assurables. Mieux soutenir financièrement la clientèle du RQAP sur la base du salaire minimum pour une semaine normale de travail paraît davantage en adéquation avec le marché du travail et son évolution. De plus, la prise en considération du salaire minimum pour une semaine normale s'inscrit en cohérence avec d'autres régimes assurantiels comme celui de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail et de la Société de l'assurance automobile du Québec.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences de la proposition réglementaire sont essentiellement de nature financière pour les prestataires du RQAP. Cette proposition accorderait un meilleur remplacement du revenu à environ 17 000 prestataires du RQAP par année, dont 14 000 mères (82 %) contribuant ainsi à une meilleure autonomie financière de celles-ci.

En moyenne, les prestataires visés recevraient une majoration totale de leurs prestations d'environ 1 900 \$. La majoration hebdomadaire maximale possible serait de 105 \$ au 1^{er} mai 2021 et elle évoluerait en fonction de l'augmentation du seuil d'admissibilité à la mesure, soit l'augmentation annuelle du salaire minimum.

La proposition serait, notamment, très bénéfique pour les travailleuses et travailleurs autonomes prestataires du RQAP puisque cette mesure bénéficierait à environ 47 % des mères prestataires du RQAP ayant le statut de travailleuse autonome et à 33 % des pères ayant ce même statut. Par ailleurs, des travaux d'analyse se poursuivent en vue d'éventuellement proposer de prolonger la période de référence des entrepreneurs prestataires du RQAP. Cette prolongation viserait à prendre en considération leurs fluctuations de revenus dans la détermination de leur admissibilité au RQAP et le calcul de leurs prestations (demande d'instituer un projet pilote de la Jeune Chambre de commerce de Montréal).

Les nouveaux paramètres de la mesure de majoration permettraient également de pallier les limites de la méthode actuelle, notamment en maintenant l'équité financière entre les deux options de régime (régimes de base et particulier) et en prévoyant une indexation automatique du seuil d'admissibilité suivant l'augmentation annuelle du salaire minimum au Québec.

Aucun coût additionnel ni incidence sur la compétitivité n'est anticipé pour les employeurs.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le Conseil de gestion, en tant que fiduciaire du Fonds d'assurance parentale (Fonds) et responsable de la gestion du RQAP, et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en sa qualité d'administrateur du RQAP, ont réalisé conjointement les travaux menant à la présente proposition.

Soulignons que la proposition est un règlement adopté par le Conseil de gestion dont les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé de membres issus du milieu du gouvernement, des employeurs et des travailleurs.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La proposition réglementaire viserait les parents dont la période de prestations du RQAP débuterait à compter du 26 septembre 2021, soit à compter de la fin de l'admissibilité à une prestation hebdomadaire minimale de 500 \$.

Compte tenu de cette date d'entrée en vigueur, une autorisation du Conseil des ministres pour une publication du projet de règlement à la *Gazette officielle du Québec* est souhaitée dans les meilleurs délais.

9- Implications financières

Le coût de cette proposition est estimé à 25 M\$ par année en prestations additionnelles. Il s'agit d'un coût récurrent qui sera assumé par le Fonds. Les coûts relatifs à la mise en œuvre de cette proposition et aux développements technologiques s'élèvent à environ 0,3 M\$.

Le Fonds est institué par la Loi sur l'assurance parentale (RLTQ, c. A-29.011) à titre de fiducie d'utilité sociale autre que budgétaire et assure exclusivement le financement du RQAP. Il est composé des cotisations prélevées auprès des employeurs, des travailleuses et travailleurs salariés et des travailleuses et travailleurs autonomes. Aucun crédit budgétaire n'est accordé au Fonds pour assurer le financement du RQAP.

10- Analyse comparative

Le Québec est la seule province ayant institué un régime d'assurance parentale en remplacement des prestations de maternité, parentales et d'adoption du RAE. Le RQAP se veut un régime plus généreux et accessible que les prestations du RAE, lesquelles sont toujours offertes aux parents du reste du Canada.

Au RAE, les règles de majoration sont basées sur le revenu familial des prestataires. Le seuil d'admissibilité est de 25 921 \$ de revenu familial et le montant hebdomadaire de majoration varie entre 0,70 \$ et 86,10 \$ selon le revenu familial, le nombre d'enfants à charge et leur âge. Ces montants sont augmentés à compter du 4^e enfant à charge. Le RAE limite la prestation hebdomadaire majorée à 80 % du RHM et un seul des deux parents de la famille peut recevoir le montant de la majoration.

Le ministre du Travail, de l'Emploi et
de la Solidarité sociale,

JEAN BOULET