

Regarder sous la surface :
Un examen approfondi des prestations parentales
**Sommaire des recommandations
finales**



En 2002, le Réseau des femmes de l'Î.-P.-É., avec l'aide d'un comité consultatif composé de représentantes de l'Î.-P.-É., de la N.-É., du N.-B. et de T.-N., a commencé à faire des recherches sur le thème des prestations de maternité et des prestations parentales. Cette démarche englobait l'examen de documents et de statistiques, des groupes de discussion, des examens des meilleures pratiques et des consultations avec les députés élus de tous les partis représentés à la Chambre des communes, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine, des ONG fédérales, des groupes de réflexion sur les politiques, des sénateurs, des membres du comité permanent du Parlement sur la condition féminine et des représentants officiels principaux de la politique.

Les données recueillies révèlent des inégalités en ce qui a trait aux prestations de maternité et aux prestations parentales actuellement prévues aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*. En raison de leurs antécédents professionnels et de leur engagement typique sur le marché du travail, les femmes en général sont moins susceptibles d'être admissibles à recevoir des prestations de maternité et des prestations parentales. En particulier, les femmes qui correspondent à la catégorie des parents canadiens les plus vulnérables (comme les mères seules, les filles-mères, les femmes à faible revenu, les femmes peu instruites, les immigrantes, les

femmes provenant de minorités visibles, les femmes autochtones et les femmes souffrant d'invalidité) sont encore moins susceptibles de bénéficier de prestations de maternité et des prestations parentales car elles sont les moins susceptibles d'être admissibles aux prestations régulières d'AE.

Il arrive souvent que même celles qui sont admissibles aux prestations ne puissent tirer parti de la merveilleuse occasion de rester à la maison avec leur nouveau-né durant sa première année de vie en raison du faible montant fourni en remplacement du salaire ou de mesures de protection des emplois inappropriées.

Ces inégalités continuent à avoir des répercussions négatives sur plusieurs des objectifs énoncés en matière de politiques du gouvernement du Canada, notamment le développement des enfants en santé, l'élimination de la pauvreté chez les enfants, le développement d'une économie forte et d'une population active saine, la réduction de l'effet négatif de la population vieillissante et l'amélioration de la santé et de l'égalité des femmes.

RECOMMANDATIONS

À court terme, nous recommandons que le programme de prestations continu à s'inscrire dans le cadre du système d'assurance-emploi, qui peut être à la fois un égaliseur économique et un véhicule de politiques sociales. Pour mieux répondre aux besoins des Canadiennes et de leurs familles, nous recommandons que certaines modifications soient apportées au programme existant en ce qui a trait aux cinq principaux secteurs de recommandation : *admissibilité, souplesse, durée et valeur des prestations, sécurité d'emploi et accès à l'information.*

I. ADMISSIBILITÉ

En 1997, les conditions d'admissibilité sont passées d'un nombre minimal de semaines à un nombre minimal d'heures. En raison de cette mesure, certains groupes ont plus de difficultés à être admissibles aux prestations, en particulier ceux qui bénéficient de modalités de travail atypiques (temps partiel, emplois saisonniers, travailleuses et travailleurs à contrat ou autonomes). Les femmes sont principalement visées par ce changement. En 2003, 28 % de toutes les femmes actives travaillaient moins de 30 heures par semaine.¹

Les femmes les plus vulnérables et les plus marginalisées du Canada ont également été particulièrement touchées par les modifications apportées aux critères d'admissibilité. Comme elles bénéficient généralement d'un accès restreint au marché du travail ou que leur participation à la vie active est limitée, les nouvelles filles-mères, les femmes ayant peu d'instruction, les femmes à faible revenu, les mères seules, les immigrantes, les femmes de minorités visibles, les femmes autochtones et les femmes souffrant d'invalidité sont moins susceptibles que les autres femmes à être admissibles aux prestations de maternité et aux prestations parentales. Lorsqu'elles y sont admissibles, le montant qu'elles reçoivent est inférieur.

¹ Femmes au Canada : une mise à jour du chapitre sur le travail, Statistiques Canada (2004), p. 8

Retour en arrière sur une période de trois à cinq ans précédant la naissance de l'enfant

Recommandation n°1

Nous recommandons que le gouvernement fédéral élargisse l'admissibilité aux prestations de maternité et aux prestations parentales en modifiant les exigences d'admissibilité pour permettre aux parents de retourner en arrière sur une période de trois à cinq ans précédant la naissance de l'enfant.

En 2001, environ une femme sur quatre n'avait pas été sur le marché du travail dans les douze mois précédant la naissance d'un enfant,² ce qui l'empêchait d'être admissible aux prestations de maternité et aux prestations parentales aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Une étude récente portant sur le chômage chronique au Canada³ a révélé que les femmes comptaient pour les deux tiers du groupe de personnes toujours sans emploi et pour 55 pour cent des personnes au chômage chronique au Canada. Dans certains cas, les mères admissibles à l'AE sont de nouveau tombées enceinte alors qu'elles étaient en congé de maternité et parental, ce qui leur rendait la tâche particulièrement difficile pour accumuler suffisamment d'heures afin d'être admissibles à l'AE, réduisant de façon significative la probabilité qu'elles soient admissibles aux prestations de maternité et aux prestations parentales au moment de la naissance de leur enfant suivant.

Permettre un « retour en arrière » similaire à celui prévu dans le cadre du programme Aide au travail indépendant pour les bénéficiaires des prestations de maternité et des prestations parentales élargirait l'admissibilité aux prestations d'AE pour les femmes qui ont connu une interruption de leur travail rémunéré.

Travailleuses autonomes

Recommandation n°2

Nous recommandons que le gouvernement fédéral élargisse l'admissibilité aux prestations de maternité et aux prestations parentales en modifiant les exigences d'admissibilité afin de donner aux travailleuses et aux travailleurs autonomes l'option de contribuer au programme d'assurance-emploi.

Les entreprises appartenant à des femmes constituent la portion du secteur commercial canadien connaissant la croissance la plus marquée. En effet, les femmes créent deux fois plus de nouvelles entreprises que les hommes.⁴ En 2002, on comptait plus de 821 000 travailleuses autonomes au Canada, totalisant un tiers de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs autonomes canadiens. La majorité de ces femmes (59 %) avaient entre 20 et 45 ans, soit l'âge de la procréation.⁵

² Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi 2001, Statistiques Canada, Janvier 2004

³ Le chômage chronique : un profil statistique, Bradley Brooks, Statistiques Canada, 2005

⁴ Groupe de travail du Premier ministre sur les femmes entrepreneurs, *Rapport et recommandations*, Oct. 2003, p. 27

⁵ Statistiques Canada, *Perspectives* (Mars 2003), n° 75-001-XIE du Catalogue de Statistiques

En vertu du programme actuel de prestations de maternité et de prestations parentales de l'AE, les travailleuses et les travailleurs autonomes, à l'exception des pêcheuses et des pêcheurs autonomes, ne sont pas admissibles à l'AE, ce qui les empêche de profiter des prestations de maternité et des prestations parentales.

II. SOUPLESSE

Recommandation n° 3

Nous recommandons que le gouvernement fédéral crée un menu d'options offrant la souplesse requise pour répondre aux besoins changeants des consommateurs, des entreprises et des familles.

En vertu du système actuel, deux solutions s'offrent généralement à la majeure partie des parents admissibles, soit rester à la maison à temps plein ou travailler.

RHDSC a commencé à mettre à l'essai de nouvelles options plus souples avec l'introduction en 2002 d'un projet pilote visant à offrir aux mères en retrait préventif⁶ un choix parmi une série d'options.⁷

Il existe plusieurs exemples d'un menu d'options offrant plus de souplesse dans les autres juridictions. En Suède par exemple, les prestations parentales peuvent être réparties proportionnellement pour couvrir 25, 50 ou 100 pour cent de l'interruption de service. En France, le congé parental peut être pris comme un congé à temps plein ou à temps partiel (entre 16 et 32 heures par semaine). Les prestations sont versées à hauteur de 80 pour cent des gains, jusqu'à concurrence d'un montant maximal, et peuvent être réparties proportionnellement si elles ne sont touchées qu'à temps partiel.

III. DURÉE ET VALEUR DES PRESTATIONS

Période d'attente de deux semaines

Recommandation n° 4

Nous recommandons que le gouvernement fédéral élimine la période d'attente de deux semaines et ajoute deux semaines supplémentaires de congé de maternité payé.

La période d'attente de deux semaines actuellement en vigueur pour les bénéficiaires de prestations d'AE touche également les bénéficiaires des prestations de maternité et des prestations parentales, faisant du Canada l'un des seuls pays à imposer une période d'attente de deux semaines pour les prestations de maternité et les prestations parentales.⁸ Si plus d'un

⁶ Au Québec, les femmes enceintes et qui allaitent leur enfant ont droit au remplacement du revenu dans le cas d'un retrait préventif si elles occupent un poste pouvant constituer une menace pour leur santé ou la santé du fœtus ou du bébé.

⁷ Document à paraître, *Update Report of the Preventative Withdrawal Pilot Project*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDSC

⁸ Étude à venir de Shelley Phipps et Lynn Lethbridge, *International Comparison of Maternity/Parental Benefits*, citée comme source de référence dans le Rapport de contrôle et d'évaluation 2004, RHDSC, p. 70

parent bénéficie des prestations pour s'occuper du même enfant, la période d'attente du deuxième parent peut être reportée. Bien que cette situation se révèle avantageuse pour plusieurs familles, elle est à la source d'une discrimination de genre. Plus de 90 % des parents assujettis à la période d'attente de deux semaines sont des femmes.⁹

Prestations versées hebdomadairement

Recommandation #5

Nous recommandons que le gouvernement fédéral améliore le remplacement du salaire pour les prestations de maternité et les prestations parentales en faisant passer les prestations versées hebdomadairement de 55 % à 65 % des gains assurables, en se fondant sur les douze meilleures semaines de gains des cinq dernières années.

Le Canada possède l'un des plus faibles niveaux de remplacement du salaire de l'ensemble des pays développés et en développement, ce qui nuit aux Canadiennes, que leur revenu soit élevé ou faible.

Bien qu'il n'existe pas de « seuil de pauvreté » officiel au Canada, il existe au moins deux mécanismes pour mesurer la pauvreté, soit le seuil de faible revenu (SFR) et la Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation. En 2003, le SFR dans les provinces atlantiques était de 24 390 \$ alors que la Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation pour les collectivités du Canada atlantique se situait entre 22 940 et 25 434 \$.¹⁰ Pour les parents du Canada atlantique, les prestations hebdomadaires moyennes étaient d'environ 292 \$¹¹, soit 14 600 \$ pour l'année – près de 10 000 \$ de moins que le SFR et entre 8 000 et 10 000 \$ de moins que leur Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation. Même la prestation de maternité ou la prestation parentale *maximale*, soit 20 650 \$ pour la totalité des 50 semaines, est de loin inférieure aux deux mesures.

En raison de l'écart salarial entre les femmes et les hommes, les femmes auront généralement un remplacement du salaire encore plus bas que les hommes.¹²

Le gouvernement s'oriente dans la bonne direction avec trois projets pilotes misant sur un calcul des prestations fondé sur les « 14 meilleures semaines » de gains sur 52 semaines précédant une demande, ainsi qu'une augmentation du travail pendant une période de prestations pour permettre aux particuliers de gagner 75 \$ ou 40 % des prestations, selon le plus élevé de ces montants.

⁹ RHDSC, Rapport de contrôle et d'évaluation 2004, p. 64

¹⁰ Statistiques Canada 2000

¹¹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2000, p. 10

¹² En 2000, au Canada, le revenu moyen d'emploi pour les travailleuses à plein temps équivalait à 70,8 % du revenu moyen d'emploi pour les hommes. L'équité salariale : une nouvelle approche à un droit fondamental, Groupe de travail sur l'équité salariale, Rapport final, ministère de la Justice Canada (2004), <http://www.justice.gc.ca/fr/payegsal/6000.html>

Maximum de la rémunération assurable

Recommandation #6

Nous recommandons que le gouvernement fédéral améliore le remplacement du revenu pour les prestations de maternité et les prestations parentales en faisant passer le maximum de la rémunération assurable à 57 000 \$, montant indexé annuellement.

En 1996, le maximum de la rémunération assurable est passé de 42 380 à 39 000 \$, réduisant ainsi les prestations pour les personnes demandant des prestations de maternité, des prestations parentales et de prestations d'adoption (la majorité étant des femmes), qui gagnent plus de 39 000 \$.

En l'absence d'une politique d'indexation, le plafond est demeuré à 39 000 \$, alors que l'inflation continue à éroder les niveaux de revenu véritable. D'autres programmes sociaux, comme le Régime de pensions du Canada, le supplément de revenu garanti et le crédit d'impôt pour enfants sont tous indexés selon le coût de la vie. L'indexation est une des mesures permettant d'améliorer le revenu et la sécurité économique des Canadiennes et des Canadiens.

Taux du supplément au revenu familial

Recommandation n°7

Nous recommandons que le gouvernement fédéral améliore le remplacement du salaire pour les prestations de maternité et les prestations parentales en augmentant le taux actuel du supplément au revenu familial à 100 %.

La *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit un « supplément familial » faisant passer les prestations de 55 à 80 % du taux de remplacement du salaire pour les familles avec enfants dont le revenu maximal est de 25 921\$. « Les femmes demeurent les principales bénéficiaires du supplément familial. En effet, elles ont reçu 88 % de tous les montants en supplément familial versés aux clients qui touchaient des prestations spéciales. »¹³

Même au taux de remplacement actuel de 80 %, le seuil maintient la plupart des familles admissibles sous le plafond de pauvreté. Pour veiller à ce que les familles soient en mesure de répondre à leurs besoins fondamentaux et pour satisfaire aux coûts supplémentaires liés à l'avènement d'un nouvel enfant, le seuil devrait se situer au-dessus du SFR et des Mesures de la pauvreté fondées sur un panier de consommation pour le Canada atlantique.

Recommandation n° 8

Nous recommandons que le gouvernement fédéral améliore le remplacement du revenu pour les prestations de maternité et les prestations parentales en faisant passer à 30 000 \$ le seuil de faible revenu, avec indexation annuelle.

Le pourcentage de demandes d'assurance-emploi impliquant le supplément familial diminue chaque année depuis 1999. Cette diminution peut s'expliquer par le fait que le revenu familial augmente alors que le seuil du supplément familial demeure fixé à 25 921 \$. Une étude récente a confirmé que le fait que le seuil soit fixe avait donné lieu à une réduction des demandes

¹³ RHDSC, Rapport de contrôle et d'évaluation 2004, p. 81

relatives au supplément familial en ce qui a trait à toutes les demandes présentées au titre de l'AE.¹⁴

L'indexation aidera à veiller à ce que ce montant demeure approprié pour les coûts actuels. Augmenter le remplacement du salaire aidera les parents touchant déjà un faible revenu, la vaste majorité de ce groupe étant déjà composée de mères, qui utilisent le supplément pour maintenir leur niveau de revenu et rester plus longtemps à la maison avec leurs nouveau-nés.

IV. SÉCURITÉ D'EMPLOI

Recommandation n° 9

Nous recommandons que le gouvernement fédéral, à titre de co-président du Forum des ministres du marché du travail, entreprenne une consultation avec les provinces et les territoires pour établir des normes nationales en matière de sécurité d'emploi relativement au congé de maternité et au congé parental, en se fondant sur les meilleures pratiques et sur une analyse selon le genre.

Aux termes du Code canadien du travail, les fonctionnaires fédéraux qui ont travaillé pour leur employeur durant une période continue de six mois sont admissibles à un congé de maternité de 17 semaines qui peut être combiné à un congé parental ou à un congé d'adoption de 37 semaines.

La juridiction relative au congé de maternité et au congé parental avec protection de l'emploi pour les 90 pour cent des travailleuses et travailleurs payés au Canada qui ne sont pas des fonctionnaires fédéraux relève de la législation provinciale/territoriale portant sur les normes d'emploi.

L'admissibilité aux prestations de maternité et aux prestations parentales est fonction d'une durée définie d'emploi continu auprès d'un employeur pouvant aller de zéro (en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et au Québec), à 20 semaines continues (à Terre-Neuve-et-Labrador et à l'Île-du-Prince-Édouard) et à 52 semaines continues (en Alberta, en Nouvelle-Écosse et dans les trois territoires). Dans certaines provinces ou territoires, une femme peut être admissible à un congé de maternité en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, tout en se voyant refuser la protection d'emploi y afférente aux termes de la législation du travail applicable. Des circonstances similaires s'appliquent au congé parental/d'adoption.

La protection d'emploi ne devrait être fonction ni de l'endroit où vous vivez, ni des antécédents professionnels d'un parent ou de l'attachement continu à un employeur. L'iniquité relative à la sécurité d'emploi place les travailleuses saisonnières des provinces atlantiques particulièrement à risque car la continuité d'emploi constitue une question complexe dans le contexte du travail saisonnier.

¹⁴ Étude à venir – *Family Supplement*, Direction de la vérification et de l'évaluation, RHDCC, p. 67

V. ACCÈS À L'INFORMATION

Recommandation n° 10

Nous recommandons que le gouvernement fédéral veille à ce que les requérantes et les requérants puissent avoir accès aux services d'intervenants ayant une solide connaissance des prestations de maternité et des prestations parentales dans les bureaux désignés du gouvernement fédéral.

Plusieurs femmes ayant participé à nos groupes de discussion durant la Phase I ont mentionné une lacune sur le plan de l'accès à des renseignements exacts et à jour lorsqu'elles prenaient des décisions concernant le congé parental. Un manque de connaissances empêche souvent les femmes de tirer totalement parti des avantages qui leur sont offerts.

RECOMMANDATION À LONG TERME

Nous recommandons que le gouvernement fédéral entreprenne immédiatement une recherche et une analyse selon le genre dans le cadre d'un modèle de continuum de soins afin d'élaborer une stratégie nationale en matière de prestation de soins répondant aux besoins de toutes les familles canadiennes.

Ces recommandations permettront de veiller à ce que davantage de femmes soient admissibles aux prestations. Toutefois, plusieurs continueront à être ignorées, notamment les femmes qui ne font pas partie de la population active ou celles qui n'ont pas été sur le marché du travail depuis plus de trois à cinq ans. Par exemple, la plupart des filles-mères, des femmes handicapées et des immigrantes nouvellement arrivées au pays pourraient être laissées pour compte. Les besoins de ces femmes seraient mieux traités dans le cadre d'une stratégie nationale de prestation de soins. Cependant, avant qu'un tel programme puisse être mis en œuvre, il sera nécessaire d'en arriver à des ententes entre les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral concernant l'administration du programme pour veiller à ce qu'il soit universellement équitable et accessible dans l'ensemble du Canada.

Pour de plus amples renseignements concernant le projet sur les prestations parentales ou pour obtenir le document de recherche intégral à partir duquel le présent sommaire a été créé, prière de communiquer avec :

Le Réseau des femmes de l'Î.-P.-É.

Téléphone : 902-368-5040

Courriel : wnpei@wnpei.org

Site Web : www.wnpei.org

L'aide financière a été fournie par le Programme de promotion de la femme, Condition féminine Canada. Les opinions exprimées dans le présent document ne représentent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada.