

Troisième levier

Adapter l'assurance parentale pour les familles où vit une personne handicapée

Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec

Rédaction

Pierre Berger
Chef de l'intervention nationale

Diane Veillette
Conseillère à l'intervention nationale
Direction de l'évaluation, de la recherche et de l'intervention
nationale

Collaboration

Jan Zawilski
Directeur de l'évaluation, de la recherche et de l'intervention
nationale

Le

8 septembre 2004

Mise en page

Lise Filion

O:\Secrétariat\DOCUMENT\1150\1178_Memoire_Assurance parentale_levier 3.doc

Approbation

Norbert Rodrigue
Président-directeur général

**Office des personnes
handicapées**

Québec



309, rue Brock
Drummondville (Québec) J2B 1C5

Avant-propos

En octobre 2000, l'Office des personnes handicapées du Québec (ci-après l'Office) a présenté un mémoire sur le projet de loi n° 140, Loi sur l'assurance parentale, et sur le projet de règlement qui s'y rattachait. Des modifications importantes furent apportées au projet de loi à la suite de l'ensemble des mémoires qui furent envoyés au gouvernement. Cependant, les propositions de l'Office n'ont pas été retenues.

Soulignons, entre autres changements majeurs, que le projet de règlement sur l'assurance parentale fut intégré directement à la loi. Ce faisant, il a subi d'importantes modifications, et il fut dissout en tant que règlement. La nouvelle loi donne à son conseil de gestion un pouvoir réglementaire qui lui permet d'encadrer la marge de manoeuvre dont il dispose pour traiter diverses exceptions.

En 2001, la Loi sur l'assurance parentale (L.Q. 2001, c.9) fut sanctionnée, mais sa mise en vigueur a été reportée en raison des actuelles ententes fédérales-provinciales.

Le présent mémoire s'inscrit dans la continuité de la démarche de l'Office en regard de la mise en place d'un régime d'assurance parentale tenant compte des besoins des personnes handicapées et de leurs proches. Il est adapté en fonction du contexte de la loi en question.

Table des matières

AVANT-PROPOS	III
INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE.....	3
RECOMMANDATIONS LIÉES AUX BESOINS PARTICULIERS	4
CONGÉS RÉMUNÉRÉS POUR LES PERSONNES RESPONSABLES D'UNE PERSONNE HANDICAPÉE ...	4
<i>Recommandation 1</i>	<i>5</i>
<i>Recommandation 2</i>	<i>6</i>
CALCUL DU REVENU HEBDOMADAIRE MOYEN D'UN TRAVAILLEUR HANDICAPÉ POUR LA DÉTERMINATION DES PRESTATIONS D'ASSURANCE PARENTALE.....	7
<i>Recommandation 3</i>	<i>8</i>
CONCLUSION	11

Introduction

L'un des aspects fondamentaux de la mission actuelle et future de l'Office des personnes handicapées du Québec est de veiller à la coordination des actions à l'égard des personnes handicapées. En accord avec cette mission, l'Office reconnaît l'importance de la démarche du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) au regard de l'élaboration d'une politique de conciliation travail-famille. Du point de vue de l'Office, l'élaboration d'une telle politique constitue une excellente opportunité pour prendre en compte la problématique et les besoins particuliers des familles au sein desquelles vit une personne handicapée¹, afin de promouvoir la mise en place des mesures de soutien mieux ciblées à leur intention.

En avril 2004, le MESSF faisait parvenir à l'Office un premier document de consultation sur la conciliation travail-famille *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille*. La plupart des commentaires de l'Office furent pris en considération et des modifications majeures ont été apportées à la version subséquente de mai 2004. Le document fut lancé publiquement le 16 juin² en vue d'une vaste consultation sur la problématique de conciliation travail-famille.

Dans le cadre de cette consultation, le MESSF propose que différents partenaires présentent des leviers qui pourraient soutenir la future politique gouvernementale. En tant que partenaire gouvernemental, l'Office a identifié quatre leviers particulièrement importants pour les familles où vit une personne handicapée. Ceux-ci consistent à apporter du soutien au rôle parental, à bonifier le soutien aux proches-aidants, à offrir

¹ Une personne handicapée, selon le projet de loi n^o 56 modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives, est définie comme « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ». Cette version modernisée de la notion de « personne handicapée » réfère à la même population que celle de la définition de « personne handicapée » de la loi actuelle.

² MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004), *Vers une politique de conciliation travail-famille*, Québec, 85 p.

un régime d'assurance parentale adapté à ces familles et à assurer l'accompagnement des jeunes âgés entre douze à vingt et un ans ayant besoin de supervision ou d'encadrement particulier après les heures scolaires et jusqu'au retour de leur parent.

L'actuel mémoire porte sur le levier qui concerne le régime d'assurance parentale. L'Office souhaite apporter quelques bonifications à la Loi sur l'assurance parentale qui constitue un outil majeur de soutien aux familles. À cet égard, l'Office soumet des ajouts à cette loi visant à compenser les coûts supplémentaires que doivent assumer les familles où vit une personne handicapée et à tenir compte de circonstances qui leur sont particulières.

Dans un premier temps, sera précisé le contexte qui nous amène à faire ces propositions. Par la suite, seront présentées trois recommandations de bonification à la Loi sur l'assurance parentale. Deux portent sur l'idée d'une prestation de responsabilité parentale à l'égard d'une personne handicapée et l'autre concerne le calcul du revenu hebdomadaire moyen servant à la détermination des prestations qui tient compte de la réalité des travailleurs handicapés.

Contexte

La Loi sur l'assurance parentale est une avancée importante pour favoriser la conciliation travail-famille. Cependant, l'Office considère que cette loi doit être bonifiée pour prendre en considération la réalité particulière des familles au sein desquelles vit une personne handicapée.

La présence d'une personne handicapée dans une famille occasionne souvent un surcroît de tâche. Aussi, dans le cas de plusieurs familles qui ont la charge d'une personne handicapée, l'Office rappelle qu'il faut tenir compte du fait que leurs responsabilités au regard de cette personne peuvent s'étendre au-delà de l'âge normal où l'on s'occupe des enfants. Elles peuvent même quelquefois se poursuivre tout au long de l'âge adulte. Ces responsabilités peuvent obliger certains parents et proches à s'absenter fréquemment du travail pour accompagner la personne handicapée lors de traitements médicaux ou de réadaptation, pour lui apporter du soutien ou de l'encadrement à la maison, etc. Les parents peuvent ainsi connaître des périodes d'aller-retour sur le marché du travail. La Loi sur l'assurance parentale devrait les aider à mieux assumer leurs responsabilités familiales tout en compensant les impacts économiques découlant des besoins particuliers des personnes handicapées dont ils ont la charge.

En terminant, rappelons que les familles où vit une personne handicapée sont généralement beaucoup plus pauvres que l'ensemble des familles. Elles assument, à titre de parent ou comme personne, plusieurs coûts supplémentaires résultant d'une déficience ou d'une incapacité. Il importe également de souligner les résultats des études révélant que la responsabilité du soutien aux personnes à charge est davantage assumée par les femmes³.

³ J. CAMIRAND, et J. AUBIN (2004), *L'incapacité dans les familles québécoises, Composition et conditions de vie des familles, santé et bien-être des proches*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 204 p., et CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2000), *Le rapport 1999-2000 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, 66 p.

Ces éléments relatifs à la réalité des familles où vit une personne handicapée militent en faveur de dispositions spécifiques à leur égard. L'Office propose donc des bonifications à la Loi sur l'assurance parentale afin que ces familles puissent obtenir des compensations pour les coûts supplémentaires qu'elles assument et pour tenir compte des situations particulières qu'elles vivent.

Recommandations liées aux besoins particuliers

Ainsi, il importe que la Loi sur l'assurance parentale contienne des dispositions qui prennent en compte les besoins particuliers des familles où vit une personne handicapée. On réfère à des situations où la personne qui veut se prévaloir de l'assurance parentale est soit parent d'un enfant handicapé, soit parent handicapé ou encore, responsable d'une personne handicapée.

Congés rémunérés pour les personnes responsables d'une personne handicapée

De prime abord, l'Office propose des bonifications à la Loi sur l'assurance parentale qui s'inspirent de l'esprit de la révision récente de la Loi sur les normes du travail (L.R.Q., chapitre N-1.1). Précisons que la Loi sur les normes du travail accorde le droit à un travailleur de s'absenter du travail pour remplir ses obligations parentales (article 79.7) ou lorsque sa présence est requise auprès de son enfant, de son conjoint, de l'enfant de son conjoint, de son père, de sa mère, d'un frère, d'une sœur ou de l'un de ses grands-parents, en raison d'une maladie ou d'un grave accident (article 79.8).

Malgré l'existence de ces dispositions pour des situations passagères, un travailleur qui a la responsabilité d'une personne handicapée et qui doit s'absenter souvent du travail pour porter assistance à cette personne en raison de la déficience ou des incapacités de cette dernière, n'étant pas toujours rémunéré lors de ces absences, subit des pertes de revenu. Cela diffère de la situation d'un travailleur n'ayant pas la charge d'une personne handicapée qui n'a pas à s'absenter en raison de la déficience ou des incapacités de son enfant ou

d'une autre personne à sa charge. Rappelons que la déficience ou les incapacités sont des réalités persistantes, voire permanentes. Pour cette raison et par souci d'équité, l'Office estime que ce type d'absences devrait être compensé financièrement. C'est dans ce sens qu'il recommande :

Recommandation 1

Que le régime d'assurance parentale prévoie la création d'une banque annuelle de congés assurables afin qu'un travailleur qui a la responsabilité d'un enfant ou d'un adulte handicapé puisse s'absenter du travail avec compensation financière, pour un maximum de cinq (5) journées par année, afin de remplir des obligations liées à la déficience ou aux incapacités de l'enfant ou de l'adulte concerné⁴.

Notons qu'une telle opportunité est déjà offerte aux membres du personnel de l'Office. Une politique interne prévoit, en effet, la possibilité pour les membres du personnel régulier, occasionnel ou stagiaire, ayant des incapacités significatives et persistantes ou qui demeurent avec un conjoint, un enfant, un frère, une sœur ou un parent répondant à la définition de « personne handicapée », de prendre jusqu'à un maximum de cinq (5) jours de congé par année à cette fin. Cette expérience montre qu'un tel programme n'occasionne pas de coûts excessifs.

Dans le même sens, pour faire face à certains épisodes de la vie, il est parfois nécessaire de s'absenter pour une période plus ou moins prolongée du travail. C'est le cas lorsque le travailleur apprend que son enfant, son conjoint ou un parent vivant avec lui est nouvellement diagnostiqué comme ayant une incapacité significative et persistante. Cela

⁴ Par souci d'harmonisation et d'équité, il serait souhaitable que cette mesure de compensation de coûts supplémentaires liés à une déficience ou à des incapacités qui serait offerte aux parents d'une personne handicapée devrait aussi s'adresser, par l'entremise d'un autre régime d'assurance ou en lien avec l'assurance-emploi, aux travailleurs handicapés qu'ils aient ou non la charge d'une autre personne.

s'applique aussi lorsque la personne handicapée vivant avec lui voit son état se détériorer de manière importante. Le travailleur, afin de s'organiser face à une telle situation, peut avoir besoin parfois d'un certain temps. Souvent, il doit s'absenter du travail pour une période plus ou moins prolongée et subit alors une baisse significative de ses revenus. Afin de pallier cette situation, l'Office recommande :

Recommandation 2

Que le régime d'assurance parentale prévoie, pour un travailleur dont son enfant, son conjoint ou un parent vivant avec lui et dont il a la charge vient d'être diagnostiqué comme ayant des incapacités significatives et persistantes ou que l'état de cette personne à charge se détériore significativement, qu'il puisse bénéficier d'un congé assurable pouvant aller jusqu'à 12 semaines.

Cette mesure permettrait ainsi au travailleur qui doit faire face à une telle situation de disposer d'un temps pour s'organiser et soutenir la personne dont il a la charge sans avoir à subir un préjudice financier trop grand.

Tout comme la Loi sur les normes du travail, ces deux premières recommandations élargissent la notion de personne à charge. Elles visent à soutenir l'exercice des responsabilités familiales tout en réduisant, autant que faire se peut, les pénalités économiques pour ces catégories de travailleurs⁵.

⁵ Cela converge en partie avec une recommandation du Conseil de la famille et de l'enfance en faveur d'un régime d'assurance parentale pour l'ensemble des responsabilités familiales (p. 39). Selon le Conseil, l'assurance parentale doit :

« [...] prendre en compte non seulement les responsabilités parentales, mais l'ensemble des responsabilités familiales, celles vis-à-vis des parents, des conjoints, des frères et sœurs, etc. Dans le contexte du virage ambulatoire, ce type de responsabilité devient plus accaparant encore pour les parents en emploi.

« C'est pourquoi, il est nécessaire d'examiner des mesures complémentaires et universelles à développer dans le cadre du régime québécois d'assurance parentale. »

Notons que ces recommandations exigent un ajout à l'article 2 de la Loi sur l'assurance parentale pour constituer une prestation de responsabilité parentale à l'égard d'une personne handicapée et l'ajout, après l'article 12, d'un article sur le contenu et l'attribution de ce type de prestations⁶. Également, l'article 18 de la loi devra être modifié pour permettre une prestation calculée sur une base quotidienne pour couvrir les journées où le travailleur doit s'absenter pour remplir des obligations reliées à la déficience ou aux incapacités de la personne handicapée dont il a la charge⁷.

Calcul du revenu hebdomadaire moyen d'un travailleur handicapé pour la détermination des prestations d'assurance parentale

L'Office tient à rappeler que les revenus des travailleurs handicapés sont souvent moindres et plus instables que ceux des travailleurs sans incapacité. En effet, en raison des obstacles auxquelles font face les personnes handicapées, celles-ci travaillent souvent à temps partiel et doivent parfois s'absenter fréquemment dans leurs périodes de travail. Leur condition physique ou mentale peut les empêcher de travailler sur une base régulière et les obliger à

⁶ L'ajout à l'article 2 pourrait se libeller ainsi : « 4° des prestations de responsabilité parentale à l'égard d'une personne handicapée ».

L'ajout après l'article 12 pourrait se libeller de la manière suivante :

« § 4.1 Prestation de responsabilité parentale à l'égard d'une personne handicapée

« 12.1 Le nombre maximum de jours de prestation parentale à l'égard d'une personne ayant des incapacités par année dont peut bénéficier un travailleur qui a la responsabilité d'un enfant ou d'un adulte handicapé pour s'absenter du travail afin de remplir des obligations reliées à la déficience ou aux incapacités de l'enfant ou l'adulte dont il a la charge, est d'au plus cinq jours. Le nombre maximum de semaines de prestation parentale à l'égard d'une personne handicapée dont peut bénéficier un travailleur dont son enfant, son conjoint ou un parent vivant avec lui et qui en a la charge vient d'être diagnostiqué comme ayant des incapacités significatives et persistantes ou que l'état de cette personne à charge se détériore significativement, est d'au plus 12 semaines. »

⁷ L'alinéa suivant pourrait être ajouté à la fin de l'article 18 :

« Le montant de la prestation quotidienne de responsabilité parentale à l'égard d'une personne handicapée devant s'absenter du travail afin de remplir des obligations reliées à la déficience ou aux incapacités de l'enfant ou l'adulte dont il a la charge est de 70 % d'un cinquième (1/5) du revenu hebdomadaire moyen. »

se soumettre à des traitements ou à des mesures de réadaptation. Par conséquent, certaines personnes handicapées doivent parfois prendre, plus fréquemment que d'autres travailleurs, plusieurs congés ponctuels. Cela diminue leur revenu pour certaines périodes et peut ainsi affecter le calcul du revenu hebdomadaire moyen pour la détermination des prestations d'assurance parentale.

Afin de tenir compte de cette situation, l'Office propose de bonifier la Loi sur l'assurance parentale en modifiant la méthode de calcul du revenu hebdomadaire moyen servant à déterminer la prestation. L'article 21 de la loi établit ce calcul à partir des 26 dernières semaines de la période de référence (généralement les 52 semaines précédant la demande de prestation) ou, si le nombre de semaines assurables de la période de référence est inférieur à 26, la moyenne est obtenue à partir de ce nombre, sous réserve que le diviseur ne peut être inférieur à 16.

L'Office souhaite que le calcul du revenu hebdomadaire moyen prenne davantage en considération la réalité de certains travailleurs handicapés. Dans ce sens, il recommande :

Recommandation 3

Que le revenu hebdomadaire moyen soit établi, pour les travailleurs handicapés ayant vécu des hiatus en raison de leur déficience ou de leurs incapacités au cours des 26 dernières semaines de la période de référence, à partir des 16 semaines les mieux rémunérées de la période de référence⁸.

⁸ Ceci pourrait être obtenu en insérant avant le troisième alinéa de l'article 21 un paragraphe qui pourrait se libeller à peu près ainsi : « Lorsque l'employé est une personne handicapée au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et a dû s'absenter à différents moments au cours des 26 dernières semaines de la période de référence en raison des conséquences liées à ses incapacités, le calcul du revenu hebdomadaire moyen est établi à partir de la moyenne obtenue des 16 semaines les mieux rémunérées au cours de la période de référence. »

Cette modification permettrait une meilleure identification du revenu habituel du travailleur handicapé qui a dû s'absenter du travail à différents moments en raison de traitements suivis ou de toute autre raison liée à sa déficience ou à ses incapacités.

Conclusion

L'Office des personnes handicapées du Québec réaffirme la nécessité de mettre en place un régime d'assurance parentale qui tienne compte de la réalité de toutes les familles québécoises, comprenant aussi celles composées d'une personne handicapée.

Pour ce faire, l'Office recommande au législateur de créer une nouvelle prestation de responsabilité parentale à l'égard d'une personne handicapée visant à compenser les pertes de revenu que subissent les travailleurs responsables d'une personne handicapée. Aussi, l'Office recommande que soit établi un nouveau modèle de calcul du revenu hebdomadaire moyen servant à déterminer le montant des prestations pour tenir compte de la situation particulière des travailleurs handicapés.

Les divers changements proposés par l'Office permettraient de bonifier le soutien apporté aux parents et aux proches-aidants des personnes handicapées. Ils contribueraient à favoriser une meilleure conciliation travail-famille en tenant compte des particularités des familles où vit une personne handicapée.