

**RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LES
DISPOSITIONS DES RÉGIMES
D'ASSURANCE PARENTALE
À L'ÉTRANGER**

Conseil de gestion de l'assurance parentale

Novembre 2006

Ce document est un rapport préliminaire. Certaines données devront être précisées et le rapport sera bonifié et mise à jour selon la disponibilité des renseignements.

La publication de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Documentation : Caroline Hamel (MESS)
 Marco De Nicolini (MESS)
 Francis Picotte

Rédaction et révision : Diane Hastie
 Chantal Ste-Marie

Mise en page : Hélène Bouchard
 Danielle Paris

INTRODUCTION

Instauré le 1^{er} janvier 2006, le Régime québécois d'assurance parentale est un régime de remplacement de revenu offert aux travailleuses et travailleurs du Québec à la suite d'une naissance ou d'une adoption. Il est plus souple, plus généreux et plus accessible que le régime canadien d'assurance-emploi auparavant offert en territoire québécois.

Comment se situe ce régime d'assurance parentale par rapport aux autres régimes offerts à l'étranger? Ce document produit par le Conseil de gestion de l'assurance parentale présente différentes approches en la matière.

Comparer les congés parentaux entre les pays est un exercice complexe. En effet, toute comparaison peut être périlleuse, dans la mesure où elle ne tient pas compte des nombreux éléments de contexte, de l'histoire dans lesquels s'inscrivent les dispositifs des congés offerts ainsi que des mesures d'aide aux familles. Pour les besoins de ce document, nous nous concentrons sur les principales dispositions des régimes de pays européens et nord-américains, en fonction de l'information facilement disponible à ce jour.

1. LES GRANDES TRADITIONS À TRAVERS LE MONDE

L'examen des pratiques de différents pays permet de dégager de grandes tendances.

Ainsi, les pays scandinaves, de tradition sociale-démocrate, privilégient l'égalité entre les sexes et accordent une place prédominante aux interventions de l'État. Les régimes d'assurance parentale de ces pays se caractérisent donc par leur générosité et leur accessibilité sans discrimination aux hommes et aux femmes, dans la mesure où les politiques sont fondées sur le modèle du double soutien de famille.

À l'opposé, les pays anglo-saxons s'appuient sur une tradition libérale dominée par la liberté et les marchés. L'État intervient peu dans la sphère familiale, car elle est considérée du domaine privé. La majorité des régimes publics de ces pays offrent donc une protection de base limitée dans le temps.

Les pays de l'Europe du Sud, pour leur part, se caractérisent par une approche plus traditionnelle et familialiste, où la solidarité s'incarne dans la famille et où la protection en matière d'assurance parentale se limite généralement à des prestations de maternité.

Dans les pays d'Europe de l'Ouest, de tradition davantage bismarckienne, le principe de solidarité adopte souvent le modèle assurantiel fondé sur l'activité professionnelle. Toutefois, des dérogations à cette approche existent. C'est notamment le cas de la France, avec sa politique familiale aux multiples facettes. Les femmes y sont considérées à la fois comme mères et travailleuses. Elles ont l'option, en devenant mères, de demeurer en emploi ou de renoncer pour un temps à la vie professionnelle. D'autres pays de cette région ont une approche similaire.

Avec son régime d'assurance parentale, le Québec témoigne de préoccupations comparables à celles des pays scandinaves bien que, comme nous le verrons plus loin, son régime y soit moins généreux.

2. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS

2.1 Les congés de maternité

Il existe des normes internationales en ce qui a trait aux congés de maternité, ce qui fait qu'il y a une relative convergence en la matière.

Ainsi, l'Organisation internationale du travail (OIT) recommande l'instauration d'un congé de maternité minimal de 14 semaines rémunérées à un taux de remplacement de revenu de 66 %. Selon ces normes, une femme enceinte ne devrait pas être contrainte d'accomplir un travail préjudiciable pour sa santé. Elle doit aussi jouir d'une protection d'emploi ou obtenir à son retour un emploi équivalent. En Europe, une directive de l'Union européenne exige le respect d'obligations de la part des États membres en matière de congés de maternité, notamment l'octroi de congés de maternité d'au moins 14 semaines continues assorties d'une interdiction de licenciement.

Quelques pays anglo-saxons offrent cependant une protection limitée aux mères allant en deçà de ces normes. C'est le cas des États-Unis, où l'obtention d'un congé non payé de 12 semaines est possible dans les entreprises comptant 50 employés ou plus (Family and Medical Leave Act). Les prestations accordées varient selon les états et y sont généralement peu élevées. Par contre, des dispositions anti-discriminatoires rendent nécessaire le paiement de prestations de maternité dans les entreprises où des prestations sont prévues en cas de maladie. En Australie, les allocations de maternité prennent la forme d'un montant forfaitaire de base.

D'autres pays prévoient moins de semaines de congé de maternité afin d'offrir davantage de congés parentaux partageables entre le père et la mère. À titre d'exemple, la Suède offre au total 480 jours, dont 60 sont réservés à la mère et 60 au père.

Les prestations de maternité accordées dans le cadre du Régime québécois d'assurance parentale sont fortement inspirées des recommandations de l'OIT, quoiqu'un peu plus généreuses.

Notons, finalement, que la plupart des régimes prévoient une compensation basée sur un revenu maximum assurable, comme c'est le cas également pour les autres types de prestations.

TABLEAU 1. DURÉE ET RÉMUNÉRATION DU CONGÉ LÉGAL DE MATERNITÉ

Fin 2003		Niveau de la rémunération (compensation en % du salaire)		
		Moins de 80 %	Intermédiaire	100 %
Durée	14-15 semaines	Belgique [Québec – particulier]		Allemagne
	16-18 semaines	Finlande Irlande [Québec – base]	Danemark	Autriche France Grèce Luxembourg Pays-Bas Portugal Espagne
	21 semaines	Italie		
	24 semaines et +		Royaume-Uni	

Source : IRES, 2004

2.2 Les congés de paternité

Les prestations de paternité, soient celles réservées aux pères, ne se retrouvent pas dans tous les pays. Lorsqu'elles sont en place, ses modalités diffèrent d'un pays à l'autre, mais peu de pays accordent au-delà de 10 jours.

Au Québec, le père dispose d'un congé avec prestations de trois ou de cinq semaines lui étant exclusives, ce qui le situe dans le peloton de tête avec des pays comme la Norvège ou la Finlande.

TABLEAU 2. CONGÉ LÉGAL DE PATERNITÉ – FIN 2003

Absence de congé	Autriche, Allemagne, Irlande
Droit ouvert dans de rares situations	Italie
2 jours	Espagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas
5 jours	Portugal
2 semaines environ	Belgique, Danemark, France, Suède, Royaume-Uni
3 semaines et plus	Finlande, Norvège, [Québec]

Source : IRES, 2004

2.3 Les congés parentaux

Trois traditions caractérisent les congés parentaux. Certains pays n'en offrent pas du tout. D'autres pays optent pour une haute rémunération sur une courte période partageable entre les parents. Dans ces situations, le cumul avec les prestations de maternité permet un congé rémunéré d'environ un an. Finalement, certains pays optent pour un montant moins élevé pouvant être alloué sur une plus longue période.

En Europe, une directive sur le congé parental exige des pays membres de l'Union européenne certaines obligations, dont le droit à un congé parental d'au moins trois mois et distinct du congé de maternité.

Au Québec, les prestations parentales, partageables entre le père et la mère, peuvent être octroyées sur 25 ou 32 semaines, selon l'option choisie. Si une mère combine ses prestations de maternité avec l'ensemble des prestations parentales, elle peut donc profiter d'une absence rémunérée pouvant atteindre 50 semaines. À noter également que certains pays permettent le report de prestations au-delà du congé parental prévu au moment de la naissance ou de l'adoption.

TABLEAU 3. DURÉE MAXIMALE DU CONGÉ PARENTAL LÉGAL
Congé à temps plein après la naissance du premier enfant
(non handicapé et non adopté)
pris à la suite (ou à la place) du congé maternité/paternité – fin 2003

	Durée (congé rémunéré uniquement)	Durée totale	Âge limite	
			Coordonné avec le congé	Au-delà du congé
Luxembourg	3 mois	3 mois		1/5 ans ⁵
Italie	6/11 mois ⁴	6/11 mois ⁴		3/8 ans ⁴
Danemark	32 semaines	40 semaines		1/9 ans ²
Norvège	43/48 semaines ⁶	43/48 semaines ⁶		3 ans
Suède	420 jours ⁷	420 jours ⁷		8 ans
Autriche	2 ans	2 ans		2/7 ans ³
Allemagne	2 ans	3 ans		3 ans
Finlande	3 ans ¹	3 ans	3 ans	
France	3 ans ⁸	3 ans	3 ans	

1. Rémunération moins élevée au-delà des 26 premières semaines qui sont à partager entre les parents.
2. Seulement un bloc de 8 à 13 semaines peut être reporté au-delà de la 1^{ère} année et pris avant les neuf ans de l'enfant.
3. Seulement trois mois peuvent être reportés au-delà des 2 ans et jusqu'aux 7 ans de l'enfant.
4. Onze mois à partager : 6 mois maximum pour la mère et 7 mois maximum pour le père s'il prend au moins 3 mois. Payé seulement si l'enfant a moins de 3 ans (sans condition durant les 6 premiers mois de congé, sous condition de ressources au-delà).
5. Après le congé de maternité pour le premier parent, jusqu'au 5^e anniversaire pour l'autre parent.
6. Cinquante-deux semaines avec une compensation à 80 % du salaire ou 42 avec 100 % du salaire à partager entre les deux parents, dont 9 semaines réservées à la mère et 4 semaines réservées au père (ces quotas tiennent lieu de congé de maternité et de congé de paternité qui n'existent pas).
7. 480 jours à partager entre les parents, dont 60 non transférables.
8. Jusqu'à l'âge de trois ans de l'enfant à partir du 2^e enfant. Pour le 1^{er} enfant, prestation séparée versée pendant 6 mois à compter de janvier 2004.

Source : IRES, 2004

TABEAU 4. RÉMUNÉRATION DES CONGÉS PARENTAUX

Type de rémunération		Durée du congé payé			
		0	0 – 1 an	1 – 3 ans	3 ans et +
Aucune		Grèce Belgique Pays-Bas Portugal Royaume-Uni Espagne Japon Nouvelle-Zélande			
Montant forfaitaire (allocation d'éducation ou de garde)	Montant moins élevé pour des revenus plus élevés			Allemagne ²	
	Sans condition de ressource		Luxembourg France ¹	Autriche ² Suède ⁶	France ² Finlande ⁴
Montant proportionnel au salaire	Inférieur à 70 % du salaire		Finlande ³ Danemark Italie Canada Québec A		
	70-90 % du salaire		Québec B	Suède ⁵	
	100 % du salaire		Norvège Portugal		

1 France : Pour le 1^{er} enfant

2 France : Allocation d'éducation à partir du 2^e enfant

3 Finlande : Pour les vingt-six premières semaines de congé

4 Finlande : Allocation de garde payable après 26 semaines

5 Suède : Pour les 78 premières semaines

6 Suède : Pour 18 semaines

Source : IRES, 2004

2.4 Les congés d'adoption

Dans les pays observés, on remarque deux grandes tendances. Ainsi, dans les pays où il y a absence de congés parentaux, les prestations pour adoption et les prestations de maternité sont octroyées pendant une période équivalente. Dans les autres pays, règle générale, on constate qu'un certain nombre de semaines de prestations sont retranchées pour les parents adoptants, puisqu'ils ne disposent pas nécessairement de la totalité de la période désignée comme étant exclusive aux mères biologiques, notamment les indemnités versées avant la date prévue de la naissance.

Au Québec, les prestations d'adoption sont de 28 ou de 37 semaines, tout dépendant de l'option choisie et sont partageables entre les parents.

TABLEAU 5. PRESTATIONS D'ADOPTION

Approche retenue	Pays	Dispositions
Identique au congé de maternité (absence de congé parental)	Espagne	16 semaines
	Royaume-Uni	26 semaines
Retranchement de semaines par rapport aux naissances, notamment pour congé prénatal	Finlande	Retranchement d'environ 100 jours
	France	Retranchement de 6 semaines
	Norvège	Retranchement de 3 semaines
	Suède	Non admissible à l'indemnité prénatale ¹

1. Indemnité distincte des prestations de maternité.

Source : IRES, 2004

2.5 Le cas des travailleurs autonomes

Les salariés et les travailleurs autonomes sont admissibles au Régime québécois d'assurance parentale, à certaines conditions.

Dans plusieurs pays, les travailleurs indépendants sont généralement admissibles à des prestations d'assurance parentale. Toutefois, ils peuvent ou non relever du régime général de protection sociale et être soumis à des conditions ou des prestations dont les modalités diffèrent des salariés. La Suède offre aux travailleurs indépendants des prestations identiques à celles des salariés.

Dans la mesure où l'information disponible porte essentiellement sur les régimes généraux de protection sociale et qu'elle n'est pas toujours très précise ni complète en regard de cette catégorie de travailleurs, il demeure difficile d'établir des comparaisons valables entre les pays. Par ailleurs, la notion même de ce qu'est un travailleur autonome ou indépendant varie énormément d'un pays à un autre, ce qui rend l'exercice de comparaison encore moins concluant.

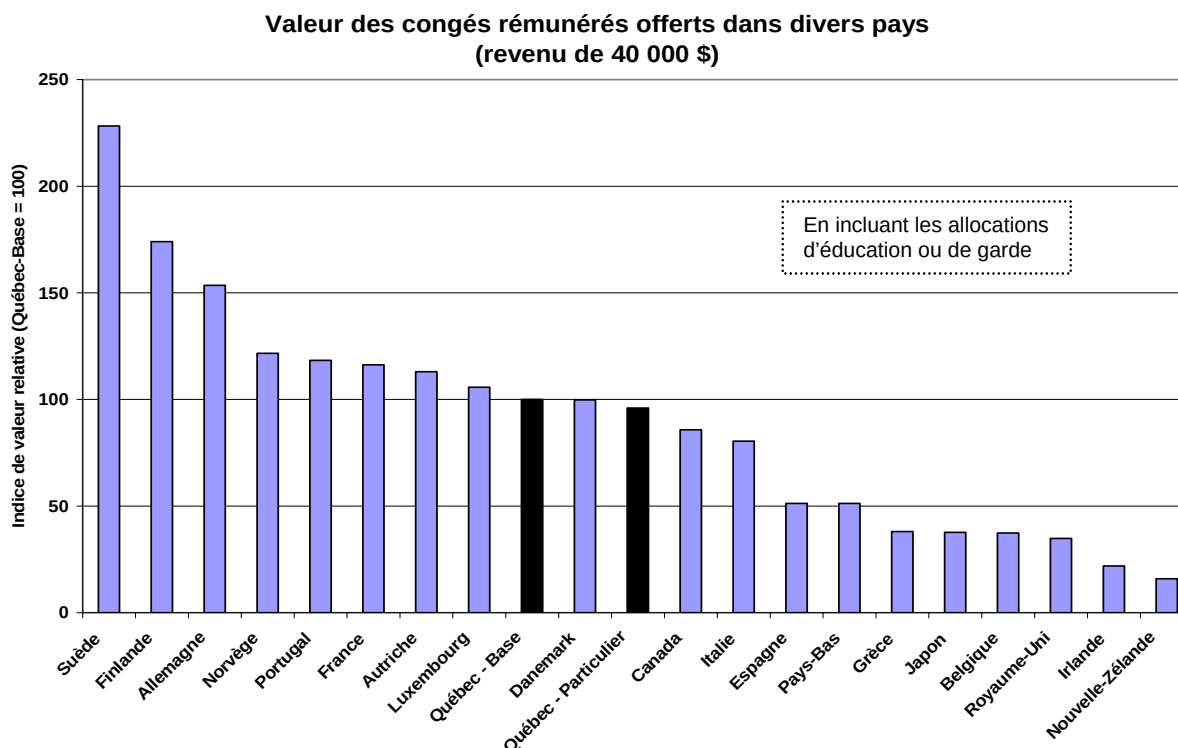
3. L'INFORMATION FINANCIÈRE

3.1 L'indemnisation et la valeur relative des régimes

Les modalités d'indemnisation des différents types de congés varient d'un pays à l'autre, tant dans le mode de calcul que sur le plan de la générosité des prestations elles-mêmes. Elles peuvent être calculées selon le revenu journalier, hebdomadaire ou annuel. Elles comportent généralement un plafond. Il est par ailleurs difficile de comparer la générosité relative des prestations entre les pays dans la mesure où les plafonds établis, la durée des prestations et les conditions d'admissibilité sont variables. En règle générale, les différents types de prestations sont imposables.

Dans ce contexte, il est difficile d'établir avec précision un indice de générosité relative des régimes étudiés. L'exercice réalisé par le Conseil à cet égard apporte cependant un éclairage fort intéressant, en permettant d'aller au-delà des paramètres distinctifs des régimes pour les comparer entre eux à l'aide d'un indice de valeur à la fois des montants offerts et de la durée des prestations.

Ainsi, on constate que le Régime québécois d'assurance parentale se situe dans la moyenne des pays étudiés. Un bon nombre de régimes d'assurance parentale sont moins généreux qu'au Québec. Par contre, d'autres régimes, dont ceux des pays scandinaves et des pays ayant une politique familiale élaborée, prévoient des prestations plus généreuses. Cela inclut, dans certains cas, des congés parentaux payables à taux « réduit » sur une longue période.



3.2 Le financement

Dans la majorité des pays, les prestations sont financées entièrement par les cotisations, mais certains recourent aussi aux impôts. Dans certains pays européens, les taux de cotisation peuvent également s'appliquer au financement de l'assurance-maladie ou à d'autres branches de la protection sociale, sans qu'on puisse distinguer la proportion applicable aux prestations de maternité.

Sources de financement

Pays	Cotisations			Impôts	Taxe sur la valeur ajoutée	Subvention de l'État
	Salariés	Employeurs	Travailleurs indépendants			
Canada						
Belgique						
Danemark						
Allemagne						
Espagne						
France						
Irlande						
Italie						
Pays-Bas						
Norvège						
Autriche						
Portugal						
Finlande						
Suède						
Royaume-Uni						

Source : Commission européenne (Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances), *La protection sociale dans les États membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse, Situation au 1er mai 2004*, tableau 1.

CONCLUSION

Les régimes d'assurance parentale sont le reflet des sociétés où ils évoluent, et le Régime québécois d'assurance parentale n'échappe pas à cette règle. Ce rapport d'étape permet de situer le régime québécois par rapport aux régimes offerts dans d'autres pays. Ce document sera enrichi au fil des recherches et des réflexions amorcées par le Conseil.

Sur le plan des prestations de maternité, le Québec suit actuellement l'approche d'une majorité de pays, mettant l'accent sur un nombre de semaines réservées exclusivement à la mère biologique, dans le respect des normes internationales. En matière de prestations parentales, l'option choisie au Québec allie les prestations plus généreuses, partageables entre les parents, versées pendant une période de 25 ou de 32 semaines. Cette approche diffère de certains pays privilégiant une allocation forfaitaire moins substantielle mais versée à plus long terme.

Le régime québécois est particulièrement novateur en ce qui a trait à l'admissibilité des travailleurs autonomes, une pratique qui semble peu répandue, et en ce qui concerne la durée des prestations de paternité. Enfin, en matière de financement, le Québec suit la tendance de la majorité des pays, à savoir un régime autofinancé par les cotisations des employeurs et des travailleurs.

Annexe 1

Les congés et les prestations octroyés au Québec à la suite d'une naissance ou d'une adoption

En vertu de la Loi sur les normes du travail en vigueur au Québec, le père et la mère d'un nouveau-né ainsi que la personne qui adopte un enfant ont droit à un congé parental sans salaire d'au plus 52 semaines continues. Ce congé s'ajoute au congé de maternité d'une durée maximale de 18 semaines. Dans le cas du père, il s'ajoute à compter du 1^{er} janvier 2006, au congé de paternité de cinq semaines. Le congé parental pourra être payé selon les modalités du [Régime québécois d'assurance parentale](#) et être partagé entre le père et la mère.

Voici les prestations accordées en vertu de ce régime.

Types de prestations	Régime de base		Régime particulier	
	Nombre maximal de semaines de prestations	Pourcentage du revenu hebdomadaire moyen	Nombre maximal de semaines de prestations	Pourcentage du revenu hebdomadaire moyen
Maternité	18	70 %	15	75 %
Paternité	5	70 %	3	75 %
Parentales	7 25 (7+25=32)	70 % 55 %	25	75 %
Adoption	12 25 (12+25=37)	70 % 55 %	28	75 %

Pour connaître les conditions d'admissibilité au Régime québécois d'assurance parentale, consultez le site Internet : <http://www.rqap.gouv.qc.ca/conditions-admissibilite/index.asp>

BIBLIOGRAPHIE – PRINCIPALES RÉFÉRENCES

Social Security Administration, Social Security Programs throughout the world, Washington, 2004.

Observatoire européen de relations industrielles, Le congé pour raisons familiales et les relations industrielles, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/03/study/tn0403117s.html>

MATH, Antoine et MEILLAND, Christèle, Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens, Revue de l'IRES, Paris, 2004.

Organisation internationale du travail, Convention (no 183) sur la protection de la maternité, Genève, 2000.

Commission européenne, Système mutuel d'information sur la protection sociale : La protection sociale dans les États membres de l'Union européenne, de l'espace économique européen et en Suisse, situation au 1^{er} janvier 2006, Bruxelles, 2006.