

Pour un congé parental qui favorise pleinement l'égalité entre les mères et les pères et un meilleur développement des enfants

Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail dans le cadre de l'étude
du projet de loi no. 51, loi visant principalement à améliorer la flexibilité du régime
d'assurance parentale afin de favoriser la conciliation famille-travail.

Préparé par
Raymond Villeneuve
Directeur général
Regroupement pour la Valorisation de la Paternité (RVP)

SEPTEMBRE 2020



Regroupement
pour la Valorisation
de la Paternité

Table des matières

Qui sommes-nous ?	3
Pourquoi nous intéressons-nous au congé parental?	3
Quelle est la position du RVP à l'égard du congé de paternité ?	5
Les mesures proposées dans le PL-51 répondent-elles adéquatement aux enjeux identifiés par le RVP ?	7
Combien de pères seront vraisemblablement touchés par la mesure proposée dans le projet de loi 51 ?	9
Une bonification de trois semaines du congé de paternité aurait-elle un impact plus grand sur la participation des pères ?	13
Quel en serait l'impact sur les coûts ?	14
Poursuivre la réflexion autour d'un choix de société ?	15
Recommandations	18
Liste des tableaux	19

Qui sommes-nous?

Le **Regroupement pour la Valorisation de la Paternité (RVP)** est un regroupement national du secteur famille reconnu et financé à la mission par le ministère de la Famille et Centraide du Grand Montréal. Sa vision est de faire évoluer la norme sociale pour que les pères puissent exercer pleinement leur rôle de manière à favoriser un meilleur développement des enfants, un plus grand bien-être de tous les membres de la famille dans une perspective de coparentalité et d'égalité entre les femmes et les hommes. Le RVP regroupe 250 membres organismes et individus issus de toutes les régions du Québec. Le RVP effectue, entre autres, des représentations auprès des décideurs québécois afin de soutenir l'intégration des réalités paternelles dans les politiques publiques et dans l'offre de services à la famille.

Pourquoi nous intéressons-nous au congé parental?

Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) est une des pièces maîtresses de la politique familiale du gouvernement du Québec, qui est souvent considérée comme l'une des meilleures au monde. Ses deux pierres d'assise, soit le réseau universel de services éducatifs à l'enfance et le régime de congé parental, ont eu un impact majeur sur la transformation des familles et, surtout, sur la redéfinition des rôles parentaux à l'intérieur des familles, avec, entre autres, l'émergence d'une nouvelle réalité : l'implication des pères dans le soin et l'éducation des enfants.

Socialement, les bénéfices d'un engagement paternel précoce et d'une participation accrue des pères au congé parental ne sont plus à démontrer. Le **Tableau 1**, figurant à la page suivante, réunit certains des constats présentés par la sociologue Valérie Harvey à l'occasion du premier colloque sur le RQAP tenu en 2019 lors d'une conférence intitulée « Les pères québécois : papa inutiles ou partenaires ? ». Selon la professeure, c'est lors des congés parentaux que les rôles parentaux se fixent. C'est alors que les parents répètent le schéma traditionnel de la mère, principale donneuse de soins et légitime utilisatrice des semaines de congé, ou alors, ils optent pour une formule plus égalitaire.

Toujours selon la sociologue, ce n'est pas un hasard si les pères québécois, qui bénéficient d'un congé plus généreux, sont devenus les champions canadiens pour les soins aux enfants. Aujourd'hui, ceux-ci sont partagés pratiquement à parts égales entre les mères et les pères. Il s'agit d'une véritable révolution, si l'on considère qu'il y a une quarantaine d'années à peine, les soins aux enfants étaient le territoire pratiquement exclusif des mères. Elle note toutefois que la charge mentale demeure majoritairement assumée par les mères.

Ce changement profite, bien sûr, autant aux pères, qu'aux mères et qu'aux enfants. Dans l'étude qu'elle a réalisée auprès de pères œuvrant dans le secteur des technologies numériques, traditionnellement à prédominance masculine, la sociologue note que les pères ayant pris un congé parental plus long ont généralement travaillé moins d'heures par la suite et ont eu tendance à partager les soins de façon plus équitable à la maison. Pour l'enfant, l'impact fut de meilleurs résultats scolaires, moins de problèmes de comportement, une meilleure estime de soi et une perception moins sexuée des rôles.

La sociologue conclut qu'égaliser les congés de maternité et de paternité serait une façon efficace d'éviter d'encourager la division traditionnelle des rôles.

Certains effets du congé de paternité

Les rôles des parents se fixent lors des congés (mère principale donneuse de soins, responsable des tâches ménagères et légitime utilisatrice des semaines, ou formule plus égalitaire).
Les pères québécois : champions canadiens pour les soins aux enfants , presque à égalité avec les mères. La charge mentale demeure toutefois majoritairement assumée par les mères.
Pour le papa : moins d'heures au travail par la suite, partage des soins plus équitables à la maison.
Pour l'enfant : meilleurs résultats scolaires, moins de problèmes de comportement, meilleure estime de soi, perception moins sexuée des rôles.
Conclusion : Afin d'éviter d'encourager la division traditionnelle des rôles, Valérie Harvey recommande d'égaliser les congés de maternité et de paternité, de permettre un congé plus long (bébé n'est plus un « poupon ») et bonifier les prestations pour jumeaux et adoptions.

Source : Valérie Harvey, Ph. D. Sociologue, *Papa 2.0 Les pères en congé parental : papa inutiles ou papa partenaires*, conférence au 1er Colloque sur le RQAP, 2019¹

Actuellement, bien que le RQAP soit l'un des régimes les plus généreux au chapitre du congé de paternité, il subsiste un écart très important entre le nombre de semaines de congé que prennent les mères et les pères lors de l'arrivée d'un enfant (45 semaines versus 9 semaines en moyenne pour l'ensemble des prestataires – les chiffres sont présentés au **Tableau 7** plus loin dans ce document). Il ne fait aucun doute qu'une plus grande équité à cet égard favoriserait une parentalité plus égalitaire et permettrait aux pères de profiter d'un temps précieux pour développer le lien affectif avec leur enfant dans les premiers mois de sa vie.

1 http://www.cgap.gouv.qc.ca/publications/CONF_utilisation_conge_papa_VH.PDF

Quelle est la position du RVP à l'égard du congé de paternité ?

Le RVP a réalisé une démarche de consultation et de réflexion sur l'expérience parentale des pères et leurs besoins en matière de politiques publiques. Cette démarche a été alimentée par une série de groupes de discussion réalisés à Montréal et à Québec en 2018 et par la réalisation d'un vaste sondage en 2019 auprès de 2 000 pères. La question du congé parental y a été largement abordée, notamment dans le but de mieux comprendre de quelle manière se prend la décision quant au partage du congé parental. Les principaux constats sont présentés au Tableau 2.

Ainsi, dans ces consultations, les pères ont indiqué qu'ils se sentaient souvent peu encouragés, dans leur milieu de travail, à prendre un long congé parental. Si les employeurs semblent généralement avoir accepté que les jeunes pères s'absentent pendant la durée du congé de paternité, la question du congé parental demeure plus problématique. Plusieurs pères disent ressentir une pression, qu'elle provienne de l'employeur ou qu'ils s'imposent eux-mêmes, par crainte qu'une longue absence nuise à leur équipe de travail ou à leur propre situation au travail. À cela s'ajoute le fait que, bien souvent, les pères sentent que le choix du partage du congé devrait revenir à la mère, puisque c'est elle qui porte l'enfant, et que ces dernières souhaitent souvent pouvoir bénéficier d'une pleine année de congé, ce qui, au demeurant, leur semble parfaitement normal.

Parmi les autres préoccupations mentionnées par les pères au sujet du congé parental, on notait aussi le besoin de bénéficier d'une plus grande flexibilité dans la prise du congé, c'est-à-dire pouvoir prolonger celui-ci au-delà de la première année de vie de l'enfant. En particulier, plusieurs pères auraient souhaité pouvoir garder des semaines de congé pour la période de retour au travail de la mère, qui s'effectue souvent lorsque le bébé atteint l'âge d'un an.

Par ailleurs, une autre donnée importante qui entre en ligne de compte dans le choix des conjoints, c'est l'impact du congé sur les revenus de la famille. Puisque le revenu moyen des hommes est souvent, encore aujourd'hui, plus élevé que celui des femmes, l'impact financier sur la famille est, en conséquence, plus grand lorsque le père prend le congé. En effet, comme les prestations couvrent une partie du salaire variant entre 70% et 55% selon le choix du régime, la portion de salaire « perdue » représente un coût plus élevé pour les familles lorsque celui-ci est pris par les pères plutôt que par les mères.

Certains facteurs influençant la décision des pères quant au partage du congé parental

Les employeurs semblent généralement avoir accepté que les jeunes pères s'absentent pendant la durée du congé de paternité, la question du congé parental demeure cependant plus problématique.
Les pères sentent souvent que le choix du partage du congé devrait revenir à la mère, puisque c'est elle qui porte l'enfant, et que ces dernières souhaitent souvent pouvoir bénéficier d'une pleine année de congé (peu/pas de négociation entre les conjoints).
Les pères mentionnent avoir besoin de bénéficier d'une plus grande flexibilité dans la prise du congé, c'est-à-dire de pouvoir prolonger celui-ci au-delà de la première année de vie de l'enfant.
L'impact de la prise du congé sur les revenus de la famille est important. Puisque le revenu moyen des hommes est souvent, encore aujourd'hui, plus élevé que celui des femmes, l'impact financier sur la famille est, en conséquence, plus grand lorsque le père prend le congé.

Source : RVP/Léger, groupes de discussion réalisés auprès de pères de 18 à 34 ans, mai 2018 ²

Dans un cahier de propositions visant l'amélioration d'un ensemble de politiques publiques touchant les pères, développé à la suite de cette démarche de consultation et de réflexion, le RVP proposait cinq mesures pour bonifier le congé parental afin d'inciter les pères à prendre un congé plus long, tel que présenté au Tableau 3.

La proposition la plus significative consistait à allonger à 8 semaines le congé réservé au père, dans le régime de base, plutôt que les 5 semaines actuellement offertes. Comme nous le verrons plus loin, une telle mesure bénéficierait à un grand nombre de pères et aurait un impact très direct sur la durée moyenne du congé puisque les pères, en grande majorité, se prévalent entièrement de cette partie du congé qui leur est dédiée.

La seconde demande visait à offrir une plus grande flexibilité en permettant la prise du congé sur une période de deux ans suivant la naissance de l'enfant, plutôt qu'un an comme c'est le cas actuellement.

La troisième demande visait à permettre de constituer une banque de congés allant jusqu'à 10 jours avec les prestations non versées, qui pourraient être pris plus tard.

La quatrième demande visait la création de prestations exclusives pour les pères et les mères adoptants afin que ces derniers puissent bénéficier des mêmes conditions que les parents naturels pour accueillir leur enfant. Il faut dire que la distinction jusqu'alors appliquée était difficilement justifiable du point de vue de l'intérêt de l'enfant, qui a autant besoin, sinon plus, de la présence de ses parents adoptifs pour s'intégrer à sa nouvelle famille.

2 www.rvpaternite.org/wp-content/uploads/2019/09/rapport-paternite-v2-lgermarketing.pdf

Enfin, la dernière demande consistait à développer des mécanismes permettant de tenir compte du revenu familial dans le calcul des prestations afin d'encourager la prise du congé parental par les deux conjoints, et ce, même lorsqu'un écart de revenus important existe entre eux. Une mesure qui n'a pas été considérée dans la présente réforme, mais au sujet de laquelle nous croyons qu'il est nécessaire de poursuivre la réflexion, car il s'agit d'un frein important à la participation accrue des pères et un incitatif au maintien du schéma traditionnel des rôles parentaux.

TABEAU 3

Propositions du RVP pour la bonification du congé de paternité

Allonger à 8 semaines (plutôt que les 5 actuellement offertes) le congé parental réservé aux pères
Permettre la prise du congé parental par les mères et les pères sur une période de deux ans suivant la naissance de l'enfant (plutôt qu'un an comme c'est le cas actuellement)
Offrir la possibilité de constituer une banque de congés avec les prestations non versées (jusqu'à 10 jours)
Créer des prestations exclusives pour les pères et mères adoptants
Tenir compte du revenu familial dans le calcul des prestations de manière à encourager la prise du congé parental par les deux conjoints, et ce, même lorsqu'un écart de revenus important existe entre eux.

Source : RVP, *Offrir aux pères québécois les conditions pour leur permettre de vivre pleinement leur expérience parentale, cahier de propositions*, 2018³

Les mesures proposées dans le PL-51 répondent-elles adéquatement aux enjeux identifiés par le RVP ?

Il y a plusieurs points positifs à souligner dans la réforme proposée par le projet de loi 51. Tout d'abord, il convient de saluer les intentions mêmes qui sont à l'origine de cette réforme et qui font largement écho aux préoccupations identifiées par le RVP. Dans le communiqué de presse présentant son projet de loi, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale précise que celui-ci vise à « améliorer la flexibilité du RQAP (...), à encourager un plus grand partage des prestations parentales (...) et à adapter le RQAP aux situations particulières vécues par certains parents, comme une naissance ou une adoption multiples ». Au niveau des principes, il semble donc que le gouvernement loge à la même enseigne que nous et qu'il fasse une lecture semblable des réalités en cause, ce dont nous nous réjouissons.

Maintenant, en ce qui a trait aux moyens proposés, bien qu'ils ne suivent pas tous l'approche préconisée par le RVP, il nous semble qu'ils constituent assurément un pas dans la bonne direction, ce que nous tenons à saluer également.

3 www.rvpaternite.org/publications/memoires-propositions-politiques-publiques-2018/

4 www.cgap.gouv.qc.ca/publications/pdf/RQAP-loi-51-projet-communique.pdf

Reprenons les mesures proposées par le RVP en gardant pour la fin la mesure la plus significative, c'est-à-dire celle concernant l'allongement du congé de paternité (Tableau 4).

D'abord, concernant la flexibilité du congé, le RVP suggérait que la prise du congé soit autorisée sur une période de deux ans suivant la naissance, comparativement à un an, comme le prévoit la loi actuelle. En proposant une période de 78 semaines (1 an et demi), le gouvernement fait une bonne partie du chemin et répond de manière somme toute assez satisfaisante à ce besoin.

Pour offrir encore plus de flexibilité, le RVP proposait en outre la constitution d'une banque de congés allant jusqu'à 10 jours, à même les prestations non versées, pour être pris plus tard. Le projet de loi 51 ne propose malheureusement aucune mesure à cet égard.

En ce qui concerne les parents adoptants, nous nous réjouissons des modifications qui seront apportées au projet de loi et qui feront en sorte que les parents adoptants pourront dorénavant bénéficier des mêmes avantages que les parents naturels. Cette demande est donc entièrement répondue. Pour ce qui est des naissances ou adoptions multiples, le RVP n'avait pas spécifiquement développé de proposition à cet égard, mais souscrit entièrement à celle du projet de loi permettant à chacun des parents vivant une naissance ou une adoption multiple de bénéficier de 5 semaines supplémentaires et, dans le cas d'une adoption hors-Québec, de 5 semaines additionnelles lorsqu'un séjour à l'étranger est requis.

Quant à la question des revenus familiaux, elle reste absente des mesures proposées dans le projet de loi. Le RVP invite le gouvernement, dans la mesure où il souhaite encourager un plus grand partage du congé parental, à procéder à une réflexion à cet égard puisqu'il est clair qu'il s'agit d'un facteur qui a une grande influence sur le choix des parents.

Enfin, regardons maintenant la mesure retenue pour encourager la prise d'un congé plus long par les pères. Partageant le même objectif que le gouvernement, le RVP a proposé que le congé de paternité soit allongé de 3 semaines, ce qui, dans l'état de nos connaissances, nous semble être la mesure qui aurait l'effet le plus direct sur le changement de comportement du plus grand nombre de pères.

L'approche retenue dans le projet de loi 51 consiste plutôt à bonifier la durée du congé partageable de 4 semaines pour les couples qui partagent un minimum de 10 semaines du congé parental. Théoriquement, cela devrait permettre à un nombre important de pères de profiter de plus de semaines de congé parental sans que cela ne réduise la durée du congé prise par la mère, dans la mesure où ils partagent un minimum de 10 semaines.

À notre avis, cette mesure, bien qu'elle soit globalement positive, risque d'avoir un effet limité, ce que nous tenterons de démontrer dans la prochaine section de ce document.

Propositions du RVP versus PL-51

	OUI	NON	EN PARTIE
Permettre la prise du congé parental par les mères et les pères sur une période de deux ans suivant la naissance de l'enfant (plutôt qu'un an comme c'est le cas actuellement)			✓
Offrir la possibilité de constituer une banque de congés avec les prestations non versées (jusqu'à 10 jours)		x	
Créer des prestations exclusives pour les pères et mères adoptants	✓		
Tenir compte du revenu familial dans le calcul des prestations de manière à encourager la prise du congé parental par les deux conjoints, et ce, même lorsqu'un écart de revenus important existe entre eux.		x	
Allonger à 8 semaines (plutôt que les 5 actuellement offertes) le congé parental réservé aux pères		x	

Combien de pères seront vraisemblablement touchés par la mesure proposée dans le projet de loi 51 ?

Selon les plus récentes données du Comité de gestion de l'assurance parentale présentées dans le **Tableau 5**, en 2017, le Québec a célébré 83 855 naissances, dont 73 587 ont donné lieu au versement de prestations du RQAP, ce qui représente une proportion de 87,8%. Dans le cas de ces naissances pour lesquelles des prestations du RQAP ont été versées, la participation des mères se chiffre à 88,8% et celle des pères, à 80%. Au chapitre de la participation globale au régime, on constate donc que l'écart entre les mères et les pères est relativement faible et que, surtout, il est en constante diminution depuis la mise en œuvre du régime en 2006. Tandis que la participation des mères est restée relativement constante autour des 90%, celle des pères est passée de 69% en 2006, à 80% en 2017.

Nombre de naissances, nombre et pourcentage de naissances RQAP, pourcentage de mères prestataires et pourcentage de pères prestataires

	2017	2016	2015	2014	2013	2006
Nombre total de naissances	83 855	86 324	87 050	88 037	88 867	81 962
Nombre de naissances RQAP	73 587	75 858	76 228	76 621	76 785	66 533
% de naissances RQAP	87,8%	87,9%	87,6%	87,0%	86,4%	81,2%
% de mères prestataires	88,8%	89,2%	89,3%	89,1%	89,6%	90,9%
% de pères prestataires	80,0%	79,5%	79,1%	79,0%	78,9%	69,1%

Source : CGAP, profil des prestataires du RQAP 2017, p.38-39⁵

Si 80% des pères ayant droit au régime y participent, on constate toutefois que la grande majorité d'entre eux se limitent au congé de paternité et ne partagent pas les semaines du congé parental avec la mère. En 2017, parmi l'ensemble des pères ayant touché des prestations du RQAP, seulement 37% ont touché des prestations parentales. Cela représente 29,6% de l'ensemble des naissances ayant entraîné le versement de prestations du RQAP et 26,0% de l'ensemble des naissances, tel qu'indiqué dans le **Tableau 6**.

Pourcentage de pères ayant touché des prestations

	Base : toutes les naissances	Base : naissances RQAP	Base : pères prestataires
Nombre total de pères	83 855	73 587	58 905
Pourcentage qui touche des prestations de paternité	70,2%	80,0%	99,7%
Pourcentage qui touche des prestations parentales	26,0%	29,6%	37,0%

Source : CGAP, profil des prestataires du RQAP 2017, p.40

Évidemment, cette propension d'une majorité de pères à se limiter au congé de paternité et à laisser la mère utiliser l'ensemble du congé parental se reflète dans le nombre de semaines utilisées, comme le démontre le **Tableau 7**.

Dans le cas des naissances pour lesquelles les deux parents ont touché des prestations du RQAP, dans l'ensemble, les pères ont pris en moyenne 4,4 semaines de congé de paternité, soit essentiellement l'entièreté du congé leur étant exclusivement destiné, tenant compte qu'environ le tiers de ceux-ci ont opté pour le régime particulier à 3 semaines et les deux tiers ont choisi le régime de base à 5 semaines.

Toujours parmi les naissances pour lesquelles les deux parents ont touché des prestations, les pères ayant partagé une partie du congé parental ont utilisé en moyenne 12,7 semaines supplémentaires, soit à peine un peu moins que la moitié des 25 à 32 semaines partageables, selon le choix du régime. Comme ces derniers, nous le rappelons, représentent à peine plus d'un père prestataire sur trois, la durée moyenne totale du congé pris par les pères dans les couples où les deux parents ont reçu des prestations se chiffre à 6,9 semaines.

En comparaison, dans ces mêmes familles, les mères sont demeurées en congé pendant une période de 45,1 semaines en moyenne. Dans le cas des naissances où seul le père était admissible aux prestations du RQAP, soit 11,2% de l'ensemble des naissances RQAP, la durée moyenne du congé pris par le père s'élève à 22,5 semaines. Chez les mères dans la même situation, la durée moyenne est de 45,7 semaines.

Ainsi, globalement, la durée moyenne du congé pris par les pères est de 9,1 semaines et celle du congé pris par les mères, de 45,2 semaines. L'écart est donc encore très important entre les mères et les pères.

TABEAU 7

Nombre de semaines utilisées

Lorsque les deux parents reçoivent des prestations : (68,8% des naissances)	
Père	6,9 semaines
Mère	45,1 semaines
Lorsque seul le père reçoit des prestations : (11,2% des naissances)	
Père	22,5 semaines
Lorsque seule la mère reçoit des prestations : (20,0% des naissances)	
Mère	45,7 semaines
Ensemble des prestataires	
Global père	9,1 semaines
Global mère	45,2 semaines
Congé paternité	4,4 semaines
Congé parental père	12,7 semaines

Source : CGAP, profil des prestataires du RQAP 2017, p.16

Pour favoriser la prise d'une plus grande part du congé parental par les pères sans réduire la durée du congé pris par les mères, la mesure préconisée par le Gouvernement du Québec dans le projet de loi 51 offre une bonification de la durée totale du congé parental de 4 semaines aux couples qui partagent au minimum 10 semaines du congé parental.

Compte tenu des chiffres actuels, il paraît peu probable que cette mesure incite un très grand nombre de pères qui, autrement, n'auraient pas partagé le congé parental, à le faire, car la marge semble trop grande. En effet, ces derniers, qui prennent actuellement 4,4 semaines de congé en moyenne, devraient plus que doubler la longueur de leur congé pour atteindre le seuil de 10 semaines leur permettant d'obtenir la rallonge de 4 semaines et, pour ce faire, ils devraient utiliser une partie du congé parental de la mère.

En revanche, de nombreux pères qui partagent déjà le congé parental bénéficieront vraisemblablement de la mesure. Avec une moyenne de 12,7 semaines de congé parental, on peut penser que plusieurs d'entre eux atteignent déjà le seuil de 10 semaines ou, si ce n'est pas le cas, que l'écart n'est pas très grand et que la mesure les incitera à prendre un plus grand nombre de semaines.

Autrement dit, la mesure proposée permettra de bonifier le congé parental des couples qui partagent déjà ce congé et qui comptent parmi les plus égalitaires, mais aura vraisemblablement peu d'effet pour inciter à un changement de comportement chez ceux qui ne le partagent pas et ainsi accroître de manière très significative la proportion de pères qui partagent le congé.

Tel que le démontre le **Tableau 8**, en posant comme hypothèse optimiste que 80% des pères qui partagent le congé bénéficient de la nouvelle mesure, ce qui ferait passer la durée du congé parental pris par ces pères à 16,7 semaines, et que la mesure n'ait pas, ou peu, d'impact chez les pères qui ne partagent pas le congé étant donné que l'effort demandé est trop grand, sur la base des données de participation au régime de 2017, on peut estimer que cette mesure pourrait faire passer la durée moyenne du congé pris par les pères de 9,1 à 10,3 semaines.

TABLEAU 8

Impact hypothétique de la mesure proposée dans le projet de loi 51 sur le nombre de semaines prises par les pères en moyenne

	Actuel	Hypothèse
Nombre de pères prestataires congé de paternité (a)	58 718	58 718
Nombre de pères prestataires congé parental (b)	21 778	21 778
Nombre de pères prestataires de la bonification (c)	-	17 422 (80%)
Durée du congé paternité (d)	4,4 semaines	4,4 semaines
Durée du congé parental père (e)	12,7 semaines	12,7 semaines
Durée du congé parental bonifié (f)	-	4 semaines
Global père	9,1 semaines*	10,4 semaines**

* calcul actuel : $(a \times d + b \times e) \div a$

** calcul hypothèse : $(a \times d + b \times e + c \times f) \div a$

Source des données (hors-hypothèses) : CGAP, profil des prestataires du RQAP 2017

Bref, la mesure proposée dans le projet de loi 51 est une mesure positive mais aux effets qui resteront limités, puisqu'elle ne touchera qu'une minorité de pères et elle ne favorisera une prise de congé additionnelle que chez ceux qui partagent déjà le congé parental et adoptent déjà des comportements plus égalitaires. La majorité des pères, et tout particulièrement ceux qui ont des comportements plus traditionnels, ne sera pas, selon toute vraisemblance, rejointe par cette mesure telle qu'elle est configurée actuellement.

Une bonification de trois semaines du congé de paternité aurait-elle un impact plus grand sur la participation des pères ?

Touchant 80% des pères prestataires (70% de l'ensemble des pères), il nous semble assez évident qu'une bonification du congé de paternité aurait un impact beaucoup plus direct sur la durée du congé pris par l'ensemble des pères et permettrait certainement de rejoindre un nombre beaucoup plus grand de ceux-ci.

Regardons d'abord l'impact probable sur la durée moyenne du congé pris par les pères, en posant une hypothèse semblable, soit que 80% des pères qui utilisent le congé de paternité actuellement prennent la totalité des trois semaines supplémentaires (**Tableau 9**). Cela ferait passer la durée moyenne de leur congé de paternité à 7,4 semaines, plutôt que les 4,4 actuelles. Cette mesure serait donc susceptible de faire passer la moyenne de 9,1 à 11,5 semaines.

TABEAU 9

Impact hypothétique de la mesure proposée par le RVP sur le nombre de semaines prises par les pères en moyenne

	Actuel	Hypothèse
Nombre de pères prestataires congé de paternité (a)	58 718	58 718
Nombre de pères prestataires congé de paternité bonifié (b)	-	46 974 (80%)
Nombre de pères prestataires congé parental (c)	21 778	21 778
Durée du congé de paternité – actuel (d)	4,4 semaines	4,4 semaines
Durée du congé de paternité bonifié (e)	-	3 semaines
Durée du congé parental père (f)	12,7 semaines	12,7 semaines
Global père	9,1 semaines*	11,5 semaines**

*calcul actuel : $(a \times d + c \times f) \div a$

** calcul hypothèse : $(a \times d + b \times e + c \times f) \div a$

Source des données (hors-hypothèses) : CGAP, profil des prestataires du RQAP 2017

Quel en serait l'impact sur les coûts ?

Bien sûr, l'ajout de trois semaines au congé de paternité est une mesure dont le coût serait vraisemblablement plus élevé que celle proposée par le projet de loi 51, dans la mesure où un nombre beaucoup plus grand de pères seraient susceptibles de s'en prévaloir.

Selon les données du CGAP, chaque semaine de congé parental prise par les pères entraîne le versement d'une prestation moyenne de 641 \$. Ainsi, le coût des prestations pour chaque semaine de congé prise par l'ensemble des quelque 58 718 pères prestataires se chiffre à 37,6 millions \$.

Le **Tableau 10** présente une estimation comparative du coût de l'augmentation des prestations qui pourrait être associé à la mesure proposée dans le projet de loi 51 ainsi qu'à la proposition du RVP. Aux fins de ces estimations, nous avons utilisé la même hypothèse que pour l'évaluation de l'impact sur la durée du congé, soit que 80% des pères touchés se prévaudraient de la nouvelle mesure. Dans le cas de la mesure du projet de loi, les « pères touchés » sont ceux qui partagent le congé parental, soit 37% des prestataires, tandis que dans le cas de la proposition du RVP, il s'agit de ceux qui prennent le congé de paternité, soit 100% des prestataires.

Ainsi, en ce qui concerne la mesure du projet de loi 51, on estime que 17 381 pères prestataires pourraient se prévaloir des 4 semaines supplémentaires, au coût de 641 \$ en moyenne, ce qui représente un montant annuel total de 44,6 millions \$.

En comparaison, avec la mesure proposée par le RVP, on peut estimer que 46 974 prestataires utiliseraient les 3 semaines supplémentaires de leur congé de paternité. Le coût annuel de l'augmentation des prestations représenterait alors 90,3 millions \$.

TABEAU 10

Estimation de l'augmentation du coût des prestations pour la mesure proposée dans le projet de loi 51 et la proposition du RVP

	Projet de loi 51	Proposition RVP
Prestation moyenne hebdomadaire (a)*	641 \$	641 \$
Nombre moyen de prestataires (b)	58 718	58 718
Coût d'une semaine pour l'ensemble des prestataires [a x b]	37,6 M \$	37,6 M \$
Pourcentage des pères touchés par la mesure (c)	37%	100%
Pourcentage des pères touchés qui se prévaudraient de la mesure - hypothèse (d)	80%	80%
Nombre estimé de pères qui bénéficieraient de la nouvelle mesure [b x c x d]	17 381	46 974
Nombre de semaines de prestations prévu par la mesure (f)	4	3
Coût estimé des prestations [a x e x f]	44,6 M \$	90,3 M \$

* Source : Statistiques officielles, Régime québécois d'assurance parentale, janvier 2019 ⁶

Selon ces estimations, on constate que le coût supplémentaire en prestations qu'entraîne la proposition du RVP pourrait être deux fois plus élevé que celui estimé pour la mesure proposée dans le projet de loi. La proposition du RVP permet cependant de joindre presque trois fois plus de pères, ce qui représente un coût moins élevé pour chaque père touché. En effet, le coût de la mesure proposée dans le projet de loi est de 2 566 \$ par père, tandis que dans la proposition du RVP, le coût est de 1922 \$ par père, il y a là une économie d'échelle significative. De plus, comme nous l'avons vu au **Tableau 9**, la proposition du RVP aurait un impact plus grand sur la durée globale du congé des pères, dont la moyenne passerait à 11,5 semaines plutôt que 10,6 semaines.

Poursuivre la réflexion autour d'un choix de société ?

Le RQAP est un régime d'assurance entièrement financé par les cotisations des employeurs et des employés. En ce sens, on peut comprendre que le gouvernement souhaite éviter d'augmenter le fardeau qui incombe à ces derniers pour financer des mesures qui, bien que socialement souhaitables, s'avèreraient coûteuses. Nous croyons cependant qu'il existe un consensus scientifique et social très fort autour des bienfaits de l'engagement accru des pères pendant cette période, et qu'il est souhaitable de poursuivre la discussion sociale autour des coûts et des bénéfices du programme. Il s'agit d'un choix de société qui doit être guidé par la priorité accordée à la finalité de ces mesures.

Il faut aussi souligner que le RQAP est en bonne situation financière. Entièrement capitalisé, le régime est même excédentaire depuis un certain nombre d'années, ce qui a permis au gouvernement de consentir, au cours des années 2019 et 2020, des réductions de cotisation aux employeurs et aux employés québécois atteignant 224 millions \$, tel que présenté dans le **Tableau 11**. Moins de la moitié de cette somme aurait suffi à financer la mesure proposée par le RVP. Peut-être y aurait-il des solutions mitoyennes à considérer? Pourrait-on penser à introduire l'ajout de deux semaines de paternité et de deux semaines de congé parental assorti d'un critère de partage minimum ? Ou alors une semaine et trois semaines ? Nous croyons qu'il est nécessaire que la réflexion se poursuive sur ces questions.

TABLEAU 11

Réduction des cotisations au RQAP, employeurs et employés, en 2019-2020

Réduction des cotisations employeurs 2019-2020	(131 M \$)
Réduction des cotisations employés 2019-2020	(93 M \$)

Source : Communiqué du Ministère du Travail (voir note no. 4)

Au-delà de son impact économique, le congé de paternité, du fait qu'il soit exclusivement réservé aux pères, demeure l'instrument le plus puissant pour faire évoluer la norme sociale concernant le congé des pères. Comme nous l'avons vu précédemment, le taux d'adoption du congé de paternité, à la suite de l'introduction du RQAP, a rapidement progressé et celui-ci s'est imposé comme la norme. Selon les témoignages recueillis, les employeurs l'ont accepté et les pères utilisent à toutes fins utiles la durée complète du congé qui leur est réservé. Toutefois, nous avons également vu que la question du congé parental était plus problématique et que le choix des couples dépendait de plusieurs facteurs, dont, en particulier, le désir exprimé par la mère, l'impact financier sur la famille et la pression ressentie par rapport au milieu de travail. Le congé dédié aux pères permet donc à ces derniers de se sentir plus légitimes de profiter de ces semaines puisque celles-ci n'ont pas à être « soustraites » au congé de la mère. D'autre part, il envoie un message très clair à l'ensemble de la société, employeurs inclus, comme quoi la prise de ce congé constitue la norme comportementale à suivre.

Le **Tableau 12** présente les constats de la professeure Diane-Gabrielle Tremblay qui, dans une conférence donnée à l'occasion du premier colloque sur le RQAP tenu en 2019, indiquait que les lois encourageaient un partage plus équitable des responsabilités professionnelles et qu'un changement des mentalités dans les entreprises serait nécessaire pour que les pères prennent plus que les 3 à 5 semaines du congé de paternité et que les parents ne subissent pas d'effets négatifs sur leur carrière. D'ailleurs, à ce propos, le RVP songe à mener des efforts ciblés afin de favoriser une meilleure conciliation famille-travail dans les milieux de travail à prédominance masculine.

TABEAU 12

Certains éléments qui influencent le choix des parents quant à la prise du congé parental

Les lois encouragent un partage plus équitable des responsabilités professionnelles et familiales, tout particulièrement, les mois de congé parental réservés au père, incitant à plus de présence par la suite (Haas, ds CWF).

Constat : Il faudra changer les mentalités dans les entreprises pour que les pères prennent plus que les 3-5 semaines réservées et que les parents ne subissent pas d'effets négatifs sur leur carrière.

Source : Diane-Gabrielle Tremblay, Ph. D. Le congé parental et l'articulation emploi-famille au Québec : quelles politiques quels impacts, conférence au 1er Colloque sur le RQAP, 2019

En introduisant le RQAP, en 2006, le Québec a fait le choix de se positionner comme un des leaders des nouvelles réalités familiales en établissant un congé spécifiquement destiné aux pères, reconnaissant ainsi l'importance de leur permettre d'être présents auprès de leur nouveau-né et de leur famille dès les premiers instants. Encore aujourd'hui, les pays qui offrent un congé de paternité constituent l'exception plutôt que la règle.

Le tableau est toutefois en voie de changer et plusieurs pays, depuis 2015, ont annoncé leur intention d'améliorer leur congé de paternité. Et les mesures qu'ils adopteront pourraient surprendre. Certains pays vont maintenant jusqu'à l'égalisation du congé du père et de la mère, comme le montre le **Tableau 13**. Le gouvernement de la Finlande projette d'accorder un congé parental indemnisé aussi long pour les pères que pour les mères, soit 7 mois. Pour sa part, le gouvernement de l'Espagne a voté un décret sur l'égalité entre les femmes et les hommes qui prévoit l'égalisation du congé de paternité et de maternité. Si le décret est adopté, le congé passerait d'abord de 5 à 8 semaines, puis à 16 semaines à partir de 2021.

Projets d'égalisation des congés de paternité et de maternité

Afin d'améliorer l'égalité des sexes et stimuler le taux de natalité en baisse, le nouveau gouvernement de la **Finlande** prévoit d'accorder aux nouveaux pères **la même durée de congé parental indemnisé qu'aux nouvelles mères, soit 7 mois.**¹

En **Espagne**, un décret pour l'égalité des hommes et des femmes au travail et a donné son aval à l'égalisation du congé de paternité et de maternité. Si ce décret-loi est adopté, **le congé de paternité passera d'abord de 5 à 8 semaines, puis à 16 semaines en 2021.**²

(1) Source : Radio-Canada

(2) Source : Gouvernement espagnol

Des exemples inspirants pour le Québec qui, nous en sommes convaincus, souhaite demeurer dans le peloton de tête des pays qui soutiennent le mieux l'engagement des pères, au bénéfice des mères, des enfants et des pères eux-mêmes.

Recommandations

À la lumière de cette analyse, le RVP croit que la meilleure façon d'inciter à prendre un congé parental plus long reste l'allongement du congé de paternité. À cet effet, le RVP recommande :

- | | |
|----------|--|
| 1 | D'allonger à 8 semaines (plutôt que les 5 actuellement offertes) le congé parental réservé aux pères |
|----------|--|

Aussi, afin d'inciter à un plus grand partage du congé parental entre les mères et les pères, le RVP recommande de :

- | | |
|----------|---|
| 2 | Mieux documenter les facteurs sociodémographiques, personnels et familiaux qui déterminent la prise du congé parental par les pères et par les couples |
| 3 | Mesurer l'impact de la bonification du congé parental sur la durée du congé pris par les pères ainsi que sur le nombre de pères rejoints, afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs gouvernementaux |
| 4 | Poursuivre la réflexion quant aux meilleures mesures susceptibles d'inciter les pères à prendre un congé plus long |
| 5 | Poursuivre la réflexion pour introduire des mécanismes permettant la prise en compte du revenu familial dans le calcul des prestations |
| 6 | Mettre en œuvre une campagne de sensibilisation aux avantages d'une prise de congé plus long par les pères visant particulièrement les employeurs, les futurs pères et les futures mères, dans le but de soutenir l'évolution de la norme sociale concernant ce congé |
| 7 | Intégrer les réalités paternelles dans d'autres actions gouvernementales qui ont un impact sur la vie des familles, notamment en matière de conciliation famille-travail |

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Certains effets du congé de paternité	4
TABLEAU 2	Certains facteurs influençant la décision des pères quant au partage du congé parental	6
TABLEAU 3	Propositions du RVP pour la bonification du congé de paternité	7
TABLEAU 4	Propositions du RVP versus PL-51	9
TABLEAU 5	Nombre de naissances, nombre et pourcentage de naissances RQAP, pourcentage de mères prestataires et pourcentage de pères prestataires	10
TABLEAU 6	Pourcentage de pères ayant touché des prestations	10
TABLEAU 7	Nombre de semaines utilisées	11
TABLEAU 8	Impact hypothétique de la mesure proposée dans le projet de loi 51 sur le nombre de semaines prises par les pères en moyenne	12
TABLEAU 9	Impact hypothétique de la mesure proposée par le RVP sur le nombre de semaines prises par les pères en moyenne	13
TABLEAU 10	Estimation de l'augmentation du coût des prestations pour la mesure proposée dans le projet de loi 51 et la proposition du RVP	14
TABLEAU 11	Réduction des cotisations au RQAP, employeurs et employés, en 2019-2020	15
TABLEAU 12	Certains effets du congé de paternité	16
TABLEAU 13	Certains facteurs influençant la décision des pères quant au partage du congé parental	17