



Vers un régime québécois d'assurance parentale flexible et équitable

Mémoire présenté à la commission de l'économie et du travail
dans le cadre des consultations sur le projet de loi 51

15 SEPTEMBRE 2020



TABLE DES MATIERES

Préambule	2
Introduction.....	3
Bonification de l'assurance-emploi	4
Charges sociales et législation du travail.....	4
Impacts des nouvelles mesures législatives sur le coût de la main-d'œuvre (en millions \$)	4
Comparaison des charges sociales Québec /Ontario en 2020	5
Situation financière du régime	5
Cotisations au RQAP	6
Analyse de certaines modifications	6
Sommaire des recommandations.....	8



Préambule

Grâce à son vaste réseau de plus de 130 chambres de commerce et de 1 100 entreprises établies au Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 50 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

Considérée comme le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Elle défend les intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

La FCCQ participe activement aux instances de gouvernances et de consultations de diverses organisations publiques en lien avec le monde du travail, notamment la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), la Commission des normes, de l'équité et de la santé et sécurité du travail (CNESST) et le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM). Elle siège également à des conseils à vocations plus sociales, notamment le Comité consultatif Familles et le Conseil de gestion de l'assurance parentale (CGAP).

À ces fins, la FCCQ se fait un devoir de participer aux débats publics et de formuler des recommandations sur les enjeux politiques, économiques et sociaux qui préoccupent ses membres.



Introduction

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le Régime québécois d'assurance parentale assure un remplacement de revenus pour les personnes absentes du travail en raison de l'arrivée d'un nouvel enfant. Des prestations de maternité, paternité, parentales ou d'adoption sont ainsi versées. Le 28 novembre 2019, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre responsable de la Mauricie déposait le projet de Loi visant à améliorer la flexibilité du régime d'assurance parentale afin de favoriser la conciliation famille-travail. Selon le ministre, ce projet de loi encourage « ...l'amélioration de la qualité de vie des familles tout en soutenant le développement économique du Québec. »

Le dépôt du projet de loi est survenu dans un contexte où le régime est en excellente santé financière et où le gouvernement avait octroyé deux baisses de cotisations consécutives. Depuis, il y eut évidemment une hécatombe sanitaire, sociale et économique en raison de la pandémie de COVID-19. Le contexte économique, et donc politique, a changé drastiquement. Les finances publiques sont atteintes, mais surtout la viabilité de nombreuses entreprises québécoises, victimes également des répercussions de la présente crise.

Ce projet de loi se manifeste également suite à une bonification du régime d'assurance-emploi administré par le gouvernement fédéral, visant à rapprocher les avantages octroyés par celui-ci aux nouveaux parents. Pour autant, il apparaît que le régime québécois se maintient en tête des régimes équivalents en Amérique du Nord quant à la générosité des prestations et des balises, même avant le dépôt du présent projet de loi. Conséquemment, le régime québécois est également celui qui nécessite les cotisations les plus élevées, spécifiquement pour les employeurs qui paient 40% plus que les travailleurs.

Nous saluons certaines des mesures visant à permettre et encourager le maintien d'une certaine prestation de travail afin de répondre à la fois aux impératifs financiers des jeunes familles et aux besoins opérationnels des employeurs, particulièrement en cette période de rareté de main-d'œuvre. Cette possibilité de mitiger les pertes financières engendrées par la prise de congé parental viendra inévitablement encourager davantage le partage des semaines de congés entre les parents et la prise de l'ensemble des semaines disponibles.

Le contexte économique et démographique du Québec appelle à une certaine prudence dans la bonification des régimes sociaux. Les crises économiques consécutives, récentes et mêmes actuelles causées par le blocus ferroviaire, la chute des prix du pétrole, le conflit de travail au Port de Montréal et évidemment la Covid-19 et sa deuxième vague qui commence à nous frapper, laisse entrevoir des résultats économiques moins élevés que prévus et une marge de manœuvre moins grande pour les gouvernements provinciaux et fédéraux. La démographie spécifique au Québec, notamment quant au vieillissement de la population et une diminution marquée des seuils d'immigration, amène une inquiétante pénurie de main-d'œuvre pour les prochaines décennies. Cette démographie aura un poids important sur les dépenses publiques et pèsera lourdement sur nos régimes publics.

La Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) remercie la Commission de l'économie et du travail (Commission) de lui permettre de commenter ce projet de loi. La FCCQ ne commentera pas spécifiquement chacune des mesures présentes au projet de loi 51. Chacune des mesures prévues regardées individuellement nous semble positive et aller de soi. Cependant, prises globalement, elles amènent un poids supplémentaire sur le coût de la main-d'œuvre québécoise, obstacle important à l'augmentation de la capacité des employeurs à offrir une meilleure rémunération globale et ainsi à l'objectif annoncé par le gouvernement d'augmenter substantiellement le salaire moyen québécois.



Bonification de l'assurance-emploi

Le 17 mars 2019, le régime d'assurance-emploi bonifiait les prestations versées aux nouveaux parents canadiens hors Québec. Ces changements prenaient exemple du régime québécois et visaient à rapprocher leur régime de celui du RQAP.

« Le RQAP est accessible à davantage de parents que le programme de congés parentaux de l'assurance-emploi qu'il a remplacé ; il est aussi plus généreux. Ainsi, le RQAP prévoit le remplacement de 70 % d'un revenu maximal assurable de 71 500 \$. Dans le reste du Canada, les parents ont droit à des prestations s'élevant à 55 % d'un maximum assurable de 50 800 \$. Dans les deux cas, la durée des prestations s'étend jusqu'à 50 semaines pour la mère et, pour un certain nombre de semaines, le père peut être celui qui prend le congé parental. Or, le RQAP prévoit en plus un congé de cinq semaines réservées exclusivement aux pères, congé qui ne vient donc pas réduire la durée du congé de la mère ».

Malgré ces changements, le régime de l'assurance-emploi est toujours moins généreux que celui du Québec. Incidemment, il est également plus dispendieux. Le présent projet de loi viendrait de nouveau creuser l'écart entre le Québec et le reste du Canada.

La FCCQ croit en la spécificité du Québec et que nous devrions nous enorgueillir de nos régimes sociaux avantageux. Nous soulevons toutefois que ce positionnement nous amènera à faire des choix et continuera à avoir des impacts économiques importants pour nos employeurs et leur compétitivité.

Charges sociales et législation du travail

Au cours des dernières années, de nombreux projets de lois et règlements sont venus augmenter le coût de la main-d'œuvre québécoise. Il y eut tout d'abord le projet de loi 148 qui est venu bonifier substantiellement le Régime des rentes du Québec (RRQ), le projet de loi 176 sur les normes du travail, le projet de loi 10 sur l'équité salariale et un plan d'augmentations importantes du salaire minimum. Chacun des changements législatifs ou réglementaires pris individuellement a été relativement bien accueilli. Cependant, une fois cumulées, les différentes analyses d'impacts réglementaires de ces changements, quoique souvent incomplètes et sous-estimées, calculent des charges supplémentaires de plus de 13 milliards sur 5 ans pour les employeurs québécois. Nous sommes également en attente d'un projet de loi sur la modernisation du régime de santé et sécurité du travail qui serait déposé incessamment et qui ajoutera inévitablement à cette ardoise des sommes importantes.

Impacts des nouvelles mesures législatives sur le coût de la main-d'œuvre (en millions \$)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
Bonification du RRQ	211 \$	437 \$	752 \$	1 167 \$	1 609 \$	4 176 \$
Salaire minimum	350 \$	536 \$	788,50 \$	788,50 \$	788,50 \$	3 252 \$
Équité salariale (PL-10)		566 \$	566 \$	566 \$	566 \$	2 264 \$
Normes du travail (PL-176)	695 \$	678 \$	678 \$	678 \$	678 \$	3 407 \$
Total	1 256 \$	2 217 \$	2 784,50 \$	3 199,50 \$	3 641,50 \$	13 099 \$

4



Nous saluons le fait que des analyses d'impact accompagnent les projets de Loi. Néanmoins, chaque projet de loi est analysé séparément et en fonction des modifications apportées, ce qui passe sous silence l'impact global des charges sociales et de leur administration sur la compétitivité des entreprises québécoises. Dans un premier temps, il serait opportun de traiter globalement de son ajout sur les charges salariales plus élevées des entreprises québécoises, puis dans un second temps, de relever son impact en termes de couverture sur le positionnement du Québec comparativement aux autres économies.

Comparé à l'Ontario, le Québec impose à nos entreprises un fardeau de près de 4,5% supplémentaire sur la masse salariale. Dans le cadre actuel de globalisation de l'économie et de réduction des charges fiscales pour les entreprises américaines, nul besoin de rappeler comment un tel écart peut affecter la compétitivité d'une entreprise. Notons que cette différence sera évidemment considérée par les entreprises nationales et multinationales dans leur choix de localisation de leurs futurs investissements.

Comparaison des charges sociales Québec /Ontario en 2020

	Québec	Ontario
Normes du travail	0,07%	-
Rentes de retraites : RRQ / RPC	5,70%	5,25%
Assurance-emploi et assurance parentale	2.372%	2.212%
Fonds des services de santé /Impôt-santé*	4,26%	1,95%
Cotisations SST (CNESST/WSIB)	1,85%	1,37%
FDRCMO (Loi du 1%)	1,00%	-
Total	15,252%	10,78%

Situation financière du régime

D'après les conclusions de l'évaluation actuarielle de sa situation au 31 décembre 2018 datée du 31 mai 2019, le régime est sain et continuerait à générer des surplus selon les projections tenant compte du maintien des dispositions et cotisations alors en vigueur. Nous soulignons d'emblée qu'une partie de la bonne santé financière du régime s'est transformée en baisse de cotisation de 4% en 2019 et de 6% en 2020, ce que nous saluons.

À la fin 2018, le Fonds d'assurance parentale (Fonds) avait un solde de 181.6 millions et prévoyait des surplus annuels entre 200 et 300 millions entre 2020 et 2023. Après la diminution annoncée des cotisations, ces surplus fonderaient à une fourchette annuelle de 100 à 120 millions. Malheureusement, l'analyse d'impact réglementaire est complètement muette quant à l'impact du projet de loi sur le Fonds, considérant que les cotisations actuelles couvriront la bonification des prestations.

Cette analyse nous démontre plutôt que les cotisations sont trop élevées. Nous invitons la Commission à considérer les coûts du régime en plus des coûts administratifs et opérationnels des employeurs dans leur analyse du présent projet de loi.



Cotisations au RQAP

Les taux de cotisation 2019 sur les revenus assurables sont les suivants : 526% pour les travailleurs, 746% pour les employeurs, et 934% pour les travailleurs autonomes incluant les ressources intermédiaires ou de type familial. L'employeur paie 40% plus que le travailleur pour le même salaire déclaré.

Bien qu'il soit concevable qu'une mesure de remplacement du revenu soit financée par une cotisation sur la masse salariale, il y a lieu de s'interroger sur le partage des cotisations entre l'employeur et ses travailleurs. Le modèle actuel est calqué sur celui de l'assurance-emploi, mais nous désirons le remettre en question.

Nous recommandons, qu'à l'avenir, nous limitons les améliorations au régime afin d'en diminuer le coût et de prévoir législativement que les prochains surplus du fonds servent prioritairement à ajuster les taux cotisations afin équilibrer les cotisations au Fonds dans une répartition équitable de 50%/50%.

Analyse de certaines modifications

Articles 16 et 22 : -Augmentation de 52 à 78 semaines la période à l'intérieur de laquelle les prestations parentales, de paternité et d'adoption peuvent être prises.

La flexibilité proposée est susceptible d'entraîner des inconvénients dans les milieux de travail, mais peut aussi permettre de résoudre des situations problématiques, et ce particulièrement pour les petites entreprises. En effet, des employés auraient la possibilité de revenir au travail temporairement pour accomplir des tâches pour lesquels leurs remplaçants n'ont pas les qualifications, ou bien, pour palier un surplus de travail temporaire (fin d'année fiscale, remplacement de maladie de courtes durées...). Dans la mesure où le fractionnement demeure conditionnel à l'accord de l'employeur, les inconvénients subis par les employeurs sont tolérables et permettront aux bénéficiaires d'utiliser une plus grande proportion de leurs congés. Nous appuyons donc la mesure.

Article 31 : Augmenter les exemptions relatives aux revenus de travail gagnés en cours de prestations

Cet article est un ajout important au RQAP. La perte de revenu engendré par le taux de remplacement est probablement l'argument principal expliquant que certains parents n'utilisent pas l'ensemble des semaines de prestations auquel ils ont droit. Nous croyons que la possibilité d'obtenir davantage de gains avant que cela n'impacte les prestations sera d'ailleurs un puissant incitatif à une meilleure répartition des prestations des semaines de congé parental. De plus, cela permettra à davantage d'employeurs d'offrir des retours progressifs et profiter d'une certaine prestation de travail cruciale alors que les remplacements de congés parentaux sont de plus en plus compliqués à combler.

Toutefois, pour atteindre cet objectif et éviter des situations problématiques où l'employeur devrait remplacer quelqu'un d'une façon prolongée pour des considérations différentes, nous recommandons de spécifier que ces revenus doivent être gagnés auprès des employeurs qui accordent le congé.

Articles 5 et 30 : Offrir quatre semaines supplémentaires de prestations pour les parents qui partagent le congé parental.



L'objectif visant à favoriser l'implication des pères québécois est louable et nous y souscrivons pleinement. Cependant, nous pensons que le nombre de semaines globales prévues par les différentes législations, soit 55 semaines, est suffisant. Cette mesure de partage augmenterait la différence entre les congés accordés aux familles traditionnelles et ceux des familles monoparentales, qui par définition ne peuvent partager et ont des besoins tout aussi importants. De plus, nous considérons que le remplacement d'une plus grande proportion de revenus sans pénalité favorisera l'utilisation des congés par le père.

Il s'agirait ici d'une mesure gagnant à être reconsidérée dans l'optique de prémunir le régime en cas de ralentissement de l'économie québécoise.

Articles 5 et 6 : Offrir des semaines supplémentaires exclusives à chacun des parents lors d'une naissance ou une adoption multiple

L'ajout de 5 semaines exclusives (3 au régime particulier) à chaque parent pour un total de 10 (6 au régime particulier) dans un régime déjà fort généreux peut sembler surprenant. Toutefois, si nous considérons que ces naissances ont lieu séparément, les congés auraient été doublés ainsi que les remplacements à effectuer par l'employeur. Dans ce cas, nous souscrivons à la modification. Une naissance multiple comporte de nombreux bouleversements et un retour au travail hâtif se traduit par des absences multiples généralement annoncées à la dernière minute ou même à un abandon du marché du travail par l'un des parents. Nous appuyons la mesure qui sera bénéfique pour les parents et comportera autant d'avantages que d'inconvénients à leurs employeurs. Nous espérons que cette mesure favorisera un taux de retour à l'emploi plus important des parents, nécessaire au bon fonctionnement du marché du travail actuel.

Article 21 : Instaurer une habilitation réglementaire pour permettre des projets pilotes

Cette proposition nous apparaît un peu théorique. En effet, comment démarrer un projet pilote sur une amélioration réglementaire? Le choix des bénéficiaires est nécessaire et il est indispensable d'éviter l'apparence de favoritisme. Nous considérons que la meilleure façon de tester une modification se trouve par le biais d'études et de consultations. À moins d'une explication plus convaincante, nous nous opposons à la modification et souhaitons que les projets pilotes puissent être recommandés par le comité et approuvés par le ministre.

Articles 3,5 et 6 : Pouvoir réglementaire du Conseil de gestion de l'assurance parentale

Il est prévu à plusieurs endroits dans le projet de loi d'octroyer un pouvoir réglementaire au CGAP afin de modifier le nombre de semaines de prestations ou le taux de remplacement du revenu lors du partage du congé parental. Nous croyons que le ministre devrait rester responsable d'approuver un tel règlement. Ces éléments sont au cœur de la Loi et devraient être approuvés explicitement par le gouvernement.



Sommaire des recommandations

1. Modifier les analyses d'impact dans le futur pour incorporer une comparaison des charges sociales supportées par les employeurs québécois comparativement aux économies concurrentes.
2. Nous invitons la Commission à considérer les coûts supplémentaires au régime en plus des coûts administratifs et opérationnels des employeurs dans leur analyse du présent projet de loi.
3. Prévoir législativement que les prochains surplus du fonds servent prioritairement à ajuster les taux de cotisations patronales afin d'équilibrer les cotisations au Fonds dans une répartition équitable de 50%/50%.
4. Augmenter de 52 à 78 semaines la période à l'intérieur de laquelle les prestations parentales, de paternité et d'adoption peuvent être prises.
5. Augmenter les exemptions relatives aux revenus de travail gagnés en cours de prestations (article 31) dans la mesure où les revenus sont gagnés auprès du ou des employeurs qui accordent le congé.
6. Retirer les références à un ajout de 4 semaines de prestations lors du partage du congé parental.
7. Ne pas instaurer une habilitation réglementaire pour permettre des projets pilotes (article 21)
8. Ne pas permettre au Conseil de gestion de changer le nombre de semaines de prestations et le taux de remplacement de revenu par règlement lors du partage du congé parental. Ce pouvoir réglementaire devrait rester au ministre.

