



Confédération des syndicats nationaux

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux

à la Commission de l'économie et du travail

sur le projet de loi n° 51

*Loi visant principalement à améliorer la flexibilité du régime d'assurance
parentale afin de favoriser la conciliation famille-travail*

Le 13 mars 2020

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 500 syndicats. Elle regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Depuis sa mise en place, plusieurs règlements ont été adoptés, mais la loi n'a jamais été revue. Après toutes ces années, une mise à jour s'imposait afin de corriger certaines lacunes qui ont été observées au fil des ans. La CSN accueille favorablement le projet de loi puisqu'il apporte des modifications nécessaires au bon fonctionnement du programme et une mise à jour au regard du marché du travail.

Historique du régime

Le RQAP est le résultat d'un long combat mené par plusieurs groupes, dont la CSN. Cette mobilisation collective a débuté il y a plus de 30 ans. À l'initiative de la CSN, le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale a vu le jour en 1988. Jusqu'en 1996, ce regroupement a entrepris une série d'actions de mobilisation, de rencontres de partis politiques, de campagnes de sensibilisation, de manifestations et de présences dans les médias pour faire connaître ses revendications, mais surtout pour créer un consensus au sein de la société québécoise sur la nécessité d'un tel programme.

Le nombre substantiel d'alliés (incluant les employeurs) qui ont finalement soutenu la mise en place d'un régime québécois d'assurance parentale a permis, en 1996, de jeter les bases du RQAP. C'est à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi que le Québec a annoncé sa volonté d'instaurer un régime québécois d'assurance parentale. À l'époque, la *Loi sur l'assurance parentale* avait un but précis, soit celui de concilier les responsabilités familiales et professionnelles des travailleuses et des travailleurs. Dès le départ, le lien entre ce programme et le travail s'est créé. Ce n'est pas un hasard si cette loi est placée sous la responsabilité du ministère du Travail et non de celui de la Famille. Le RQAP est venu remplacer les programmes prévus en entreprise qui sont inscrits, pour une grande majorité d'entre eux, dans les conventions collectives. Le RQAP venait aussi remplacer les prestations de l'assurance-emploi, prestations financées par les cotisations des employeurs, des travailleuses et des travailleurs. Le partage du financement se fait d'ailleurs dans la même proportion que le financement du régime d'assurance-emploi, c'est-à-dire 7/12 pour les employeurs et 5/12 pour les travailleuses et les travailleurs. Aucun montant ne provient des fonds consolidés de la province.

Dès le début, un large consensus s'est formé autour de la mission du RQAP et c'est toujours le cas : employés, employeurs, groupes sociaux, gouvernements (tous partis politiques confondus) ont été en accord avec les assises de ce régime. Depuis sa mise en place, les différents acteurs travaillent de concert afin que le RQAP soit un programme performant et étroitement lié aux intérêts des Québécoises et des Québécois. Pour la CSN, il est clair que toute modification ne doit pas fragiliser ce consensus puisqu'il est non seulement à la base du programme, mais génère toute la force du RQAP. Les objectifs initiaux sont les suivants :

- **Un régime ayant une notion d'assurance** : Les montants versés doivent être fixés en fonction d'un pourcentage de remplacement du revenu et non sur une base uniforme.
- **Un régime qui reconnaît les besoins liés à la maternité** : La reconnaissance des besoins particuliers liés à la maternité en cohérence avec le droit international.
- **Un régime avec une plus grande accessibilité** : Une meilleure accessibilité que le régime d'assurance-emploi et une couverture pour les travailleuses et les travailleurs autonomes.

- **Un régime qui vise une meilleure situation économique des parents** : Un pourcentage de remplacement du revenu plus élevé que celui prévu à l'assurance-emploi et une sécurité de l'emploi lors du retour au travail.
- **Un régime qui vise l'inclusion des pères** : Pour une plus grande présence des pères auprès de leur enfant dans les premiers mois de sa vie, des semaines de prestations leur sont réservées.
- **Un régime administré telle une fiducie d'utilité sociale** : Des cotisations consacrées au régime sans possibilité pour le gouvernement de disposer des excédents.

Analyse du projet de loi

La CSN salue les mesures novatrices du projet de loi. Le Québec a été un précurseur en allouant des semaines dédiées aux pères. On ne peut que se féliciter de la présence accrue des pères québécois auprès de leur enfant. Bien que cette présence soit supérieure à tout ce qui existe en Amérique du Nord, beaucoup de chemin reste à faire pour atteindre un meilleur équilibre entre la présence des pères et des mères auprès de leur enfant. La mesure volontaire qui consiste à octroyer quatre semaines additionnelles au congé parental si chacun des parents utilise au moins 10 semaines de ce congé est préférable à un transfert de semaines de prestations du congé parental vers un congé dédié aux pères. Elle encourage la présence des pères, sans pour autant retirer automatiquement des semaines de prestations aux mères. Le choix du partage de ce congé doit demeurer une décision des parents qui souhaitent atteindre un meilleur équilibre.

Actuellement, les parents peuvent cumuler des revenus professionnels jusqu'à concurrence de 25 % du montant de leurs prestations au cours du congé parental. Afin de permettre aux parents qui le désirent de reprendre progressivement le travail au cours des dernières semaines de leur congé, une bonification du revenu afin de cumuler un revenu de travail et des prestations jusqu'à concurrence de leur revenu hebdomadaire assurable, est tout indiquée en période de rareté de main-d'œuvre. Par ailleurs, il faudra que l'utilisation de cette mesure demeure volontaire et non pas utilisée par les employeurs pour faire pression sur les parents quant à leur choix. Si cette mesure est adoptée, il faudra faire preuve de vigilance quant à son application.

En prolongeant les périodes pour se prévaloir des différents congés, le projet de loi propose davantage de flexibilité aux parents, ce qui permettra, entre autres, aux mères qui accouchent lors de leur période de vacances de ne pas perdre des semaines de prestations. Cependant, cette flexibilité pourrait inciter certains employeurs à fortement recommander le retour au travail d'un prestataire lors d'une période plus achalandée. Nous comprenons que cette mesure doit recevoir l'aval tant de l'employeur que de la travailleuse ou du travailleur. Cependant, il faudra s'assurer que l'application de cette mesure ne provoque pas plus d'effets négatifs que positifs.

Parents adoptants

Dans sa version initiale, le projet de loi augmentait les semaines prévues pour les parents adoptants et les mères qui accouchent en tenant compte de leur réalité respective. Il préservait le congé dédié aux mères qui accouchent tel que recommandé par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et confirmé par les jugements de cours canadiens et internationaux. La CSN était en accord avec la proposition initiale du projet de loi relativement aux parents adoptants.

Plusieurs raisons peuvent conduire les mères biologiques à prendre des semaines de congé sans leur enfant : un arrêt anticipé du travail dû à la grossesse, une complication lors de l'accouchement ou une complication de l'état de santé de l'enfant qui force son hospitalisation dans les premiers jours de sa vie. La durée du congé de maternité minimale est donc difficile à déterminer puisque les situations sont différentes pour chaque femme et pour chaque accouchement. Selon l'OIT, la période de congé de maternité minimale qu'un programme doit offrir aux mères pour leur permettre de se remettre sans compromettre leur droit d'être avec leur enfant est de 14 semaines.

Extrait de la convention (n° 183) de l'OIT sur la protection de la maternité :

« ... toute femme à laquelle la présente convention s'applique a droit à un congé de maternité d'une durée de quatorze semaines au moins;

« Compte dûment tenu de la protection de la santé de la mère et de l'enfant, le congé de maternité doit comprendre une période de congé obligatoire de six semaines après l'accouchement, à moins qu'à l'échelon national il n'en soit convenu autrement par le gouvernement et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs. »

L'objectif du congé de maternité est différent de celui de congé parental ou d'adoption. C'est pourquoi des conditions spéciales y sont rattachées :

- Les pères ne peuvent utiliser ces semaines, seules les mères qui accouchent peuvent s'en prévaloir.
- Aucun revenu concurrent n'est possible puisque le congé existe pour permettre aux mères de se relever de leur accouchement.
- Très peu de travailleuses attendent la naissance de leur enfant pour débiter leur congé puisqu'elles ne sont souvent plus en mesure d'exercer leur emploi quelques semaines avant la date prévue de leur accouchement.
- Il n'y a aucune obligation d'être avec l'enfant. Par exemple, si l'enfant est malade à l'hôpital à la suite d'une naissance prématurée ou de complications, les mères doivent débiter leur congé puisque ce dernier doit être pris dans les 20 semaines suivant l'accouchement selon le projet de loi déposé (actuellement 16 semaines).

Cette convention de l'OIT prend note des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Nations Unies, 1979), de la Convention relative aux droits de l'enfant (Nations Unies, 1989), de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing (1995), de la Déclaration sur l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses (OIT, 1975), de la Déclaration relative aux droits et principes fondamentaux au travail et son suivi (OIT, 1998) et de la Convention sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales (1981).

Le congé de maternité prévu au RQAP est de 18 semaines. Dans sa mouture initiale, le projet de loi ajoutait un congé dédié aux mères adoptantes de cinq semaines. Quant au congé d'adoption de 37 semaines, il était divisé en deux, soit cinq semaines dédiées aux pères adoptants et 32 semaines de congé d'adoption partageables entre les parents, ce qui équivaut aux prestations prévues pour les parents biologiques. Il en résulte donc une différence globale de 13 semaines accordées aux mères biologiques pour se relever de leur accouchement. Le projet de loi initial respectait donc les recommandations de l'OIT.

Quatre semaines de retrait préventif

Le gouvernement a annoncé son intention de proposer des amendements au projet de loi initial afin d'introduire des semaines additionnelles qui permettront aux parents adoptants d'être avec leur enfant pour une période maximale de 55 semaines. Si le gouvernement va dans ce sens, il fera le choix d'introduire ce nouvel aspect au régime, soit le droit pour les parents d'avoir accès à 55 semaines pour s'occuper de leur enfant (certaines semaines peuvent être prises conjointement par les deux parents).

La CSN est en accord avec cette proposition, mais tient à mentionner que ces amendements créeraient des distorsions au régime. En conséquence, des situations particulières devront être prises en compte. Par exemple, certaines conditions spécifiques sont liées au congé de maternité, mais ne le sont pas pour le congé d'adoption. Nous comprenons que le nouveau congé de 13 semaines pour les parents adoptants ne comporterait pas d'interdiction de revenu concurrent et d'obligation d'utiliser les semaines de congé d'adoption dans les 20 semaines suivant l'adoption. Les parents adoptants pourraient planifier leur congé à compter de la date où l'enfant sera avec eux contrairement aux mères biologiques.

De même, les pères adoptants pourraient non seulement avoir droit aux cinq semaines de congé de paternité et aux 32 semaines du congé parental, mais pourraient aussi se prévaloir des 13 semaines additionnelles du congé dédié à l'adoption. Pour les pères biologiques, un maximum de 37 semaines avec l'enfant serait autorisé, et ce, même si les mères ne se qualifiaient pas au RQAP à cause d'un revenu trop faible ou nul.

Puisque le ministre semble vouloir reconnaître le droit aux mères d'être avec leur enfant pour la totalité des semaines prévues au RQAP, nous considérons que les parents biologiques devraient bénéficier du même avantage et nous demandons au gouvernement de trouver une solution à cette iniquité. De plus, puisque le régime oblige les travailleuses qui sont en retrait préventif à demander leurs prestations du RQAP quatre semaines avant la date prévue de leur accouchement, nous demandons que la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* ainsi que

la *Loi sur les normes du travail* soient modifiées afin que les travailleuses qui sont en retrait préventif ne soient plus obligées de demander leurs prestations au RQAP quatre semaines avant la date prévue de leur accouchement. Ainsi, les dispositions du programme de prévention *Pour une maternité sans danger* se poursuivraient jusqu'à la date de l'accouchement. Il est tout à fait contradictoire d'obliger les mères biologiques à utiliser leurs semaines de congé de maternité avant la naissance de leur enfant tout en ajoutant un congé de 13 semaines aux parents adoptants pour qu'ils soient avec leur enfant plus longtemps. Notons que la modification réclamée par la CSN ne fera pas augmenter les cotisations des travailleuses et des travailleurs ainsi que des employeurs puisqu'elle ne fait que déplacer la période où les prestations du RQAP débutent.

Conclusion

De façon générale, la CSN est en accord avec les modifications proposées dans le projet de loi puisque le gouvernement vient corriger certaines lacunes du programme observées au cours des dernières années. Par ailleurs, le projet de loi initialement déposé ne modifiait en rien les objectifs du régime et préservait le fragile équilibre du consensus d'origine. Puisque le gouvernement reconnaît le droit d'être avec son enfant pour une période de 55 semaines complètes (certaines semaines peuvent être prises conjointement par les deux parents) pour tous les parents, la CSN réclame le retrait immédiat de la disposition qui oblige les mères biologiques à débuter leurs prestations quatre semaines avant la date prévue de leur accouchement lorsque ces dernières sont en retrait préventif.