

Mémoire soumis par le
Regroupement pour un régime
québécois d'assurance parentale

à la Commission des Affaires sociales

dans le cadre
des consultations particulières et auditions publiques sur le
projet de loi 108, la *Loi modifiant la Loi sur l'assurance*
parentale et d'autres dispositions législatives

1^{er} juin 2005

Table des matières

<i>Présentation du Regroupement</i>	3
<i>Introduction</i>	4
<i>Le Conseil de gestion</i>	5
<i>La pierre angulaire du régime: son financement</i>	7
<i>Le programme de retrait préventif de la CSST : un droit à maintenir</i>	11
<i>L'harmonisation avec la Loi sur les normes du travail</i>	13
<i>Liste des recommandations</i>	16

Présentation du Regroupement

Le *Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale* est une coalition de groupes de femmes, de syndicats et d'organismes familiaux qui oeuvrent, depuis le début des années 90, pour la mise en place d'un programme complet de congés et de prestations de maternité, de paternité et parentaux.

Les membres du Regroupement sont :

- ☞ Afeas (Association féminine d'éducation et d'action sociale)
- ☞ Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)
- ☞ Au bas de l'échelle
- ☞ Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
- ☞ Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
- ☞ Collectif des femmes immigrantes du Québec
- ☞ Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- ☞ Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)
- ☞ Fédération des associations des familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
- ☞ Fédération des femmes du Québec (FFQ)
- ☞ Fédération des infirmières et infirmiers du Québec (FIIQ)
- ☞ Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- ☞ Fédération québécoise des organismes communautaires famille (FQOCF)
- ☞ Regroupement Naissance-Renaissance (RNR)
- ☞ Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPO)
- ☞ Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

Introduction

Pour le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale, qui travaille intensément à la mise sur pied d'un régime distinct de l'assurance-emploi depuis quelques années déjà, parce qu'enfanter n'est pas chômer, il est plus qu'urgent de mettre en place le régime d'assurance parentale du Québec parce que les familles n'en peuvent plus d'attendre un régime qui réponde mieux à leurs besoins.

C'est pourquoi nous tenons à souligner d'entrée de jeu qu'il serait du plus mauvais goût, voire odieux, que les problèmes, somme tout mineurs, qu'il reste à régler au niveau du financement du régime soient l'occasion pour les employeurs ou pour le gouvernement de tenter de faire des économies sur le dos des familles québécoises, sur le dos des femmes en particulier.

Le présent mémoire présente des recommandations en lien avec :

- Le Conseil de gestion
- Le financement du régime
- Le transfert des prestataires de la CSST vers le RQAP
- L'harmonisation avec la Loi sur les normes du travail

Le Conseil de gestion

Le Chapitre VI de la Loi régit l'institution du Conseil de gestion de l'assurance parentale composé de neuf personnes, en plus du président, dont trois représentant des travailleuses et travailleurs, l'une dont les revenus proviennent d'une entreprise et les deux autres après consultation des associations syndicales représentatives des travailleurs.

La structure du Conseil reflète une préoccupation de maintenir une structure paritaire entre les employeurs, les travailleurs et le gouvernement. Le Regroupement a trois préoccupations à cet égard.

D'abord, le Regroupement est perplexe devant le fait qu'aucun mécanisme n'est prévu pour la représentation des groupes de femmes, ni des travailleuses et travailleurs non syndiqués, au Conseil des gestion. Or, les femmes sont les principales concernées par ce régime et la majorité des travailleuses (et travailleurs) ne sont pas syndiquées. Il n'y a même pas de mécanisme prévu pour consulter les groupes de femmes représentatifs quant aux noms des membres potentiels.

Deuxièmement, selon toutes les analyses du marché du travail, les **travailleuses** non syndiquées constituent la majorité des travailleurs et travailleuses au bas de l'échelle. En 2002, un tiers des travailleuses non syndiquées gagnaient 8\$ l'heure ou moins et la moitié gagnaient 10\$ l'heure ou moins. Par contre, les **travailleurs** non syndiqués gagnaient les salaires les plus élevés du marché du travail. Une membre du Conseil, choisie parmi les travailleuses non syndiquées, apporterait une analyse de la réalité des travailleuses et travailleurs au bas de l'échelle, où, par ailleurs, se trouvent également la grande majorité de jeunes.

Troisièmement, nous considérons que « les travailleurs dont les revenus proviennent d'une entreprise » sont à la fois des employeurs et des travailleurs. Ces personnes vont devoir payer les deux parts de la cotisation et, bien qu'elles soient d'éventuelles bénéficiaires comme les travailleuses et travailleurs, elles ont aussi la même préoccupation que les employeurs de maintenir la rentabilité de leur entreprise et de planifier le travail. Nous sommes donc d'avis que leur représentation ne doit pas figurer parmi les trois représentantEs des travailleuses et travailleurs.

Recommandation #1

Que le Conseil de gestion incorpore une membre choisie parmi les travailleuses non syndiquées, après consultation des principaux groupes autonomes de femmes.

La pierre angulaire du régime: son financement

Le Regroupement sur l'assurance parentale est favorable à l'instauration d'un Fonds d'assurance parentale à titre de patrimoine fiduciaire d'utilité sociale dans lequel seront comptabilisés les cotisations et les dépenses engagées dans le cadre de la *Loi sur l'assurance parentale* (LAP).

Ce que l'on comprend du projet de loi (art. 4 du PL 108 modifiant l'article 6 de la LAP), c'est que le Fonds d'assurance parentale sera constitué des cotisations en provenance des employeurs et des travailleurs et travailleuses. Malgré les scénarios gouvernementaux développés depuis la fin des années 1990 pour le financement du régime québécois d'assurance parentale, et sur lesquels tout le monde était d'accord à l'Assemblée nationale, rien n'est prévu à ce chapitre quant à la participation financière du gouvernement.

Nous constatons avec le dépôt du dernier budget du ministre Audet, qu'aucune somme en provenance du gouvernement n'est prévue pour financer le régime d'assurance parentale, à compter du 1^{er} janvier 2006. Pourtant, à plusieurs reprises, le précédent ministre de la Famille et de l'Enfance, monsieur Béchard, nous avait signifié cet engagement. De plus, le gouvernement avait promis lors de la dernière campagne électorale de faire de l'aide aux familles et de la conciliation travail-famille, dont la création du régime d'assurance parentale, les éléments clefs de son programme. Comment soutenir les familles sans participer financièrement à la mise en place du régime québécois d'assurance parentale ?

Par ailleurs, il semble que la non participation du gouvernement à ce Fonds serait liée à la notion « d'indépendance du Fonds », c'est-à-dire qu'aucun gouvernement actuel et futur ne pourrait utiliser les surplus du Fonds à d'autres fins. Nous nous interrogeons sur le sens à donner de ce principe « d'indépendance »; nous sommes d'accord avec l'idée de s'assurer que les sommes pour l'assurance parentale soient utilisées exclusivement pour l'assurance parentale, mais nous soutenons que la contribution de l'État à ce régime est fondamentale.

En ce sens l'article 60 du PL 108 (modifiant l'article 115, 2^e alinéa, de la LAP) précise à quoi **peut** servir le surplus, s'il en est un, soit à la diminution des cotisations ou à l'augmentation des prestations. Mais peut-il servir à autre chose, non relié au régime d'assurance parentale ? Pour éviter toute ambiguïté, le législateur devrait donc spécifier à quoi **doit** servir ce surplus.

Et pour nous, il ne doit servir qu'aux fins du régime d'assurance parentale, peu importe que ce soit les deux options envisagées à l'article 60 du PL 108 ou pour capitaliser le Fonds d'assurance parentale, du moment qu'il est précisé que les surplus doivent être réaffectés dans le régime.

Par ailleurs, l'Entente finale Canada-Québec sur le régime québécois d'assurance parentale prévoit le transfert de 200 millions \$ pour appuyer la mise en œuvre du régime. Le gouvernement du Québec a-t-il reçu ce montant et a-t-il l'intention de la transférer dans le Fonds d'assurance parentale pour la mise en place du régime? Dans notre esprit, il ne fait aucun doute que cet argent doit servir exclusivement à cette fin.

Un incontournable : la contribution gouvernementale

La contribution du gouvernement doit être précisée au même titre que celle des employeurs et des travailleurs et travailleuses dans le projet de loi. Cette contribution doit refléter la volonté du gouvernement de soutenir les hommes et les femmes qui choisissent d'avoir des enfants. C'est un message clair qui doit être envoyé à la population du Québec. On doit sentir dans ce message, qu'il s'agit d'une question liée au soutien des responsabilités parentales, ce qui va bien au-delà de l'assurance d'un risque. Cette question concerne l'ensemble de la société québécoise, car il s'agit d'une mesure sociale, faisant partie d'un volet important de la politique familiale.

Recommandation #2

Nous recommandons que le régime québécois d'assurance parentale bénéficie d'un financement tripartite : employeurs, travailleurs et travailleuses et gouvernement du Québec.

Autres sources de financement du régime

Ce que nous constatons à la lecture du budget Audet et confirmé par la ministre Courchesne¹, les économies faites à même le Programme d'allocations de maternité (PRALMA) ne seraient pas réinjectées dans le Fonds d'assurance parentale. Ces sommes destinées aux familles admissibles à l'assurance-emploi pour pallier aux deux semaines de carence, font déjà partie des engagements de l'État face au soutien aux familles.

¹ *La Presse*, 23 avril 2005, A-21. À cet effet, on a entendu dernièrement les propos de la ministre Courchesne qui refusait de le faire prétextant qu'il s'agit là d'une économie gouvernementale qui va entrer dans les coffres de l'État.

Toutes ces sommes faisaient partie des économies faites par le gouvernement et devaient servir à financer le régime.

Recommandation #3

Nous recommandons donc que les économies gouvernementales faites à même différents programmes liés à la famille, notamment le PRALMA, fassent partie des sources de financement du régime.

Détermination des taux de cotisations

On constate que le premier règlement en vertu de l'article 6 de la Loi sur l'assurance parentale qui fixe les taux de cotisations ne serait pas, le cas échéant, soumis à l'obligation de publication. Ceci aurait pour effet de ne pas permettre aux parties intéressées de soumettre leurs commentaires. Nous croyons qu'étant donné l'importance de ce premier règlement, il faudrait que le Conseil de gestion s'en tienne aux spécifications du nouvel article 6, 3^e alinéa (PL 108, art. 4).

Recommandation #4

Par conséquent, nous recommandons que l'article 103 du PL 108 soit retiré.

Par ailleurs, concernant les travailleurs et travailleuses autonomes, le régime pourra compter sur les nouvelles cotisations de ces autonomes. Comme il s'agit de quelque chose de nouveau,

Recommandation #5

Nous recommandons d'approfondir une réflexion autour de la cotisation, particulièrement sur la portion de l'employeur, sur la base du revenu et sur la façon d'effectuer la saisie des cotisations, et à cet effet, de ventiler les données selon qu'il s'agisse de salariéEs ou d'autonomes, afin que les paramètres du régime reflètent bien la réalité des autonomes.

Compte tenu des variations du revenu des travailleurs et travailleuses autonomes et pour s'assurer que les modalités du régime soit bien adaptées à leurs besoins, tout comme le prévoit déjà la Loi pour les travailleurs salariés,

Recommandation #6

Nous recommandons d'instaurer des mécanismes adaptés aux travailleuses et travailleurs autonomes pour évaluer les prestations auxquelles elles / ils auront droit en fonction de leurs revenus et ce, afin d'éviter de les pénaliser.

Confusion quant au revenu maximum assurable

Dans le projet de loi 108, on parle à plusieurs endroits de revenus assurables selon le régime d'assurance-emploi. Quant à l'article 5 de la *Loi de l'assurance parentale*, il prévoit que le maximum assurable est le même que celui prévu à la CSST. Il semble y avoir confusion entre l'article 5 et les autres articles où il est fait mention de « revenus assurables » selon le régime d'assurance-emploi. De quoi parle-t-on? Une chose est sûre, il y a ambiguïté sur cette question et le gouvernement devra éclaircir cette donnée.

Recommandation #7

Par conséquent, nous recommandons que le maximum assurable soit de 57 500 \$ pour 2006 et que ce montant suive le cours du maximum assurable à la CSST et à la SAAQ par la suite.

Le programme de retrait préventif de la CSST : un droit à maintenir

Le projet de loi 108 vient de plus confirmer une mesure à laquelle plusieurs s'étaient opposés au moment de l'adoption de la Loi sur l'assurance parentale. En effet, les articles 88 et 89 du projet de loi amendent de nouveau la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.R.Q., chapitre S-2.1), en stipulant que l'indemnisation par la CSST d'une travailleuse enceinte qui bénéficie d'un retrait préventif au sens de cette loi, cesse à compter de la quatrième semaine avant la date prévue de l'accouchement telle qu'inscrite dans le certificat médical produit aux fins de l'application du droit au retrait préventif.

Cette mesure était absente du projet de loi initial présenté en juin 2000 et le Regroupement s'en était réjoui dans son mémoire de novembre 2000. Ce n'est qu'en février 2001, au moment de l'adoption article par article du projet de loi 140, que cette mesure avait été introduite par la ministre responsable de l'époque. L'argumentation au soutien de la mesure à ce moment était de nature purement économique et au seul bénéfice des employeurs. La ministre responsable de l'époque s'était en effet exprimée ainsi à la Commission des Affaires sociales, le 27 février 2001 :

« (...) l'indemnisation de la travailleuse enceinte qui bénéficie d'un retrait préventif par le régime d'assurance parentale plutôt que par la CSST, à partir de la quatrième semaine précédant la date prévue pour l'accouchement, lorsqu'elle est éligible, entraîne pour les employeurs des économies de cotisations à la CSST d'environ 14 millions. Par ailleurs, **ce montant est égal à l'augmentation des cotisations des employeurs pour le financement du régime d'assurance parentale**. Alors ce sont, on le voit bien, des vases communicants (...). »² (caractères gras ajoutés par nous)

Nous voulons rappeler au gouvernement que l'objet premier de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* est l'élimination du danger à la source même. Le retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite est une mesure sociale importante qui ne trouve application que lorsque l'élimination du danger s'avère impossible, soit directement à la source, soit par la réaffectation de la travailleuse à d'autres fonctions qui ne comportent pas de tels dangers pour elle, ni pour l'enfant à naître ou qu'elle allaite.

² Débats de la Commission des affaires sociale, le 27 février 2001

Depuis l'instauration de cette mesure, soit depuis 1981, une travailleuse peut être indemnisée en vertu d'un retrait préventif jusqu'à la date de son accouchement, si ses conditions de travail sont dangereuses. La *Loi sur l'assurance parentale* vient changer cela, en décrétant la fin de l'indemnisation par la CSST au début de la quatrième semaine précédant l'accouchement. Cela prive la travailleuse soit de son revenu pendant cette période, soit de sa liberté d'aménager la répartition de son congé de maternité à son gré avant et après l'accouchement, et cela au seul bénéfice des employeurs. L'impossibilité de respecter l'objectif de prévention inscrit dans la LSST impose donc ici une distinction entre les travailleuses, distinction à laquelle le Regroupement ne peut souscrire.

Recommandation #8

C'est pourquoi nous recommandons non seulement le retrait des article 88 et 89 du projet de loi 108, mais aussi l'abrogation des articles 141 et 142 de la *Loi sur l'assurance parentale* (L.R.Q., chapitre A-29.011).

L'harmonisation avec la Loi sur les normes du travail

D'entrée de jeu, nous aimerions souligner notre contentement vis-à-vis les changements proposés aux articles 79.8, 81.1 et 81.10 de la *Loi sur les normes du travail* (LNT) (PL 108, art. 79, 80 et 82) car nous comprenons que celles-ci permettent de faciliter leur application aux conjoints de même sexe. L'article 538.5 du *Code civil* reconnaissait déjà que l'enfant né pendant l'union civile de deux femmes est présumé avoir pour autre parent la conjointe de la mère biologique mais tous les couples de même sexe ne sont pas nécessairement en union civile au moment de la naissance d'un enfant.

Inclusion à l'article 79.8 de la LNT

Nous comprenons difficilement la modification apportée par l'article 79 du PL 108 qui fait un ajout à l'article 79.8 de la LNT. Ce dernier article touche la possibilité pour les personnes de se retirer du marché du travail pour aider un proche sans perte d'emploi. On y nomme des personnes qui pourraient, entre autres, dans le contexte de la naissance ou de l'adoption être en besoin de soins, soit « son enfant, son conjoint (entendre la conjointe probablement), l'enfant de son conjoint ». Mais quelle est l'intention de l'ajout « du conjoint de son père ou de sa mère » ? Le gouvernement envisage-t-il demander le rapatriement des cotisations pour les congés de compassion fédéraux comme celles pour les congés de maternité et parental ? Si la réponse à cette question est positive, nous accueillerions éventuellement ce nouveau volet avec grand plaisir et seront volontaires pour en discuter les paramètres.

Suspension des prestations

L'article 83 du projet de loi 108 propose d'ajouter à la LNT un article 81.14.2 qui permet d'appliquer au congé de paternité et parental le droit à la suspension, en cas d'hospitalisation de l'enfant, déjà prévu dans le cas d'un congé de maternité (LNT, art. 81.5). Nous apprécions cette amélioration. Nous soulignons toutefois que le projet de loi spécifie « après entente avec l'employeur ». Nous croyons que la personne salariée devrait pouvoir, de droit, choisir cette option comme elle peut choisir de suspendre le paiement de ses prestations d'assurance parentale pour cette raison. Il suffirait d'exiger un certificat médical comme c'est déjà prévu dans le deuxième alinéa du même article pour les cas de prolongation de ces congés. Nous recommandons que cet article s'applique également si l'enfant est temporairement retiré de la garde des parents et que le législateur s'assure

qu'il y ait concordance entre la LAP et la LNT sur le sujet.

Recommandation #9

Nous recommandons de modifier l'article 83 du PL 108 pour que le droit à la suspension en cas d'hospitalisation de l'enfant ne dépende pas d'une entente avec l'employeur et que ce droit s'applique également dans le cas où un enfant est temporairement retiré de la garde des parents (art. 81.14.1 et 81.14.2 de la LNT).

Nous recommandons d'amender à Loi sur l'assurance parentale dans le même sens.

Décès d'un des parents

L'article 17 de la *Loi sur l'assurance parentale* (LAP) stipule que lorsqu'un des parents décède, le nombre de semaines de congé de maternité ou de paternité non utilisés par le parent décédé s'ajoute au nombre total de semaines de congé parental auquel a droit l'autre parent. Ce droit institué dans la LAP ne trouve pas son corollaire dans la LNT.

Recommandation #10

Nous recommandons de modifier l'article 83 du PL 108 (modifiant les articles 81.14.1 et 81.14.2 de la LAP) pour inclure dans la LNT le décès d'un parent comme raison donnant droit à la prolongation du congé parental.

Promulgation des règlements

L'article 83 du projet de loi propose d'ajouter dans la LNT un article 81.14.1 qui permet de fractionner les congés de maternité, paternité et parental en semaines dans les cas où l'enfant est hospitalisé, où la personne salariée est malade (LNT, art. 79.1), et où un proche nécessite sa présence en raison d'une grave maladie ou d'un grave accident (LNT, art. 79.8). Un règlement devra prévoir cependant les autres cas, les conditions, les délais et la durée du fractionnement avant que cet article ne puisse s'appliquer. Or, il arrive souvent que ces règlements tardent à être promulgués. On attend depuis deux ans et demi, par exemple, le règlement qui permettra de prolonger jusqu'à 104 semaines la période pendant laquelle le congé parental peut être pris (LNT, art. 81.11).

Recommandation #11

Nous recommandons que les articles 83 et 84 du PL 108 prévoient que les règlements prévus à aux articles 81.14.1 et 81.11 de la *Loi sur les normes du travail* soient promulgués au moment de la mise en vigueur de la *Loi sur l'assurance parentale*, le 1^{er} janvier 2006.

Liste des recommandations

Recommandation #1

Nous recommandons que le Conseil de gestion incorpore une membre choisie parmi les travailleuses non syndiquées, après consultation des principales groupes autonomes de femmes.

Recommandation #2

Nous recommandons que le régime québécois d'assurance parentale bénéficie d'un financement tripartite : employeurs, travailleurs et travailleuses et gouvernement du Québec.

Recommandation #3

Nous recommandons que les économies gouvernementales faites à même différents programmes liés à la famille, notamment le PRALMA, fassent partie des sources de financement du régime.

Recommandation #4

Nous recommandons que l'article 103 du PL 108 soit retiré.

Recommandation #5

Nous recommandons d'approfondir une réflexion autour de la cotisation, particulièrement sur la portion de l'employeur, sur la base du revenu et sur la façon d'effectuer la saisie des cotisations, et à cet effet, de ventiler les données selon qu'il s'agisse de salariéEs ou d'autonomes, afin que les paramètres du régime reflètent bien la réalité des autonomes.

Recommandation #6

Nous recommandons d'instaurer des mécanismes adaptés aux travailleuses et travailleurs autonomes pour évaluer les prestations auxquelles elles / ils auront droit en fonction de leurs revenus et ce, afin d'éviter de les pénaliser.

Recommandation #7

Nous recommandons que le maximum assurable soit de 57 500 \$ pour 2006 et que ce montant suive le cours du maximum assurable à la CSST et à la SAAQ par la suite.

Recommandation #8

Nous recommandons non seulement le retrait des article 88 et 89 du projet de loi 108, mais aussi l'abrogation des articles 141 et 142 de la *Loi sur l'assurance parentale* (L.R.Q., chapitre A-29.011).

Recommandation #9

Nous recommandons de modifier l'article 83 du PL 108 pour que le droit à la suspension en cas d'hospitalisation de l'enfant ne dépende pas d'une entente avec l'employeur et que ce droit s'applique également dans le cas où un enfant est temporairement retiré de la garde des parents (art. 81.14.1 et 81.14.2 de la LNT).

Nous recommandons d'amender à Loi sur l'assurance parentale dans le même sens.

Recommandation #10

Nous recommandons de modifier l'article 83 du PL 108 (modifiant les articles 81.14.1 et 81.14.2 de la LAP) pour inclure dans la LNT le décès d'un parent comme raison donnant droit à la prolongation du congé parental.

Recommandation #11

Nous recommandons que les articles 83 et 84 du PL 108 prévoient que les règlements prévus à aux articles 81.14.1 et 81.11 de la *Loi sur les normes du travail* soient promulgués au moment de la mise en vigueur de la *Loi sur l'assurance parentale*, le 1^{er} janvier 2006.