Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)



présenté à la Commission des affaires sociales concernant la

Loi sur l'assurance parentale et le projet de règlement sur l'assurance parentale

(projet de loi nº 140)

Août 2000

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec 545, boul. Crémazie Est, 17^e étage

Montréal (Québec) H2M 2V1 Téléphone : (514) 383-8000 Télécopie : (514) 383-8001

Site: http://www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 3^e trimestre 2000 Bibliothèque nationale du Québec ISBN 2-89480-063-0

Table des matières

Introduction / page 3

Un projet de loi incomplet et un projet de règlement trop substantiel / $page\ 4$

Trop d'inconnues dans les sources de financement / page 5

Une véritable accessibilité / page 7

∠Pour les travailleuses et travailleurs sous juridiction québécoise / page 7

Conclusion / page 9

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des projets de loi et de règlement qui créent un régime québécois d'assurance parentale. La FTQ représente près de 500 000 travailleurs, dont le tiers sont des travailleuses, dans tous les secteurs de l'activité économique. C'est au nom de toutes ces femmes et de tous ces hommes, dont bon nombre sont de futurs parents, que nous nous réjouissons de voir naître un régime intégré d'assurance parentale, régime depuis très longtemps réclamé et depuis longtemps promis. Le gouvernement du Québec tient enfin sa promesse du Sommet économique de 1996.

Nous sommes bien heureux de constater que le gouvernement prend effectivement acte des transformations du marché du travail en donnant accès à un tel régime à l'ensemble des Québécois et des Québécoises quel que soit leur statut sur le marché du travail. De même, nous sommes satisfaits qu'un choix soit offert aux parents quant à la durée des congés et au niveau de remplacement du revenu. Enfin, nous croyons que la durée des congés proposés et le niveau de remplacement du revenu sont plus respectueux des véritables besoins des parents que ce n'est le cas dans l'actuel, et même dans le futur, régime de l'assurance emploi.

Nous tenons aussi à préciser quel est, selon nous, l'objectif poursuivi dans la création d'un régime québécois d'assurance parentale. Nous reconnaissons volontiers qu'il s'agit là d'un champ de compétence québécoise. Mais au-delà de la création d'un régime québécois, nous trouvons essentiel que les congés parentaux sortent de la dynamique d'un régime visant à indemniser des chômeurs et des chômeuses. Un régime d'assurance parentale est conçu pour assurer une continuité du revenu pendant la période où une nouvelle mère récupère physiquement de l'accouchement et un nouveau parent s'occupe de l'accueil de son enfant. Un tel régime ne doit pas être assujetti à des restrictions par ailleurs appropriées à une indemnisation pour une période de chômage.

Nous n'avons pas l'intention de commenter chacun des articles des projets de loi et de règlement. Nous tenons plutôt à soulever brièvement des questions qui nous apparaissent ici sans réponse et qui nous semblent fort importantes pour la cohérence et la pérennité du régime. Car si le régime tel que proposé nous plaît dans ses grandes lignes, nous craignons cependant qu'il ne soit qu'un outil de négociation avec le fédéral. Advenant un échec des négociations, nous ne donnerions pas notre accord à un régime édulcoré.

Dans un premier temps donc, nous discuterons du caractère inusité des projets de loi et de règlement pour ensuite nous intéresser plus particulièrement aux sources probables de financement du régime. Enfin, nous soulèverons la nécessité d'harmoniser d'autres lois québécoises mais aussi fédérales afin que l'accès au régime soit véritablement acquis pour toutes les Québécoises et tous les Québécois.

Un projet de loi incomplet et un projet de règlement trop substantiel

Quel ne fut pas notre étonnement de constater le poids prépondérant du mécanisme réglementaire dans la conception du régime d'assurance parentale. Les grands principes sont bien sûr énoncés dans le projet de loi, mais les droits concrets n'y sont pas. Pour connaître la durée des congés ou le niveau des prestations, il faut s'en remettre au projet de règlement. Une telle pratique, rare sinon inexistante, nous préoccupe grandement car elle remet en cause la crédibilité et la pérennité du régime québécois d'assurance parentale. Il s'agit selon nous d'un manque de transparence démocratique grave. Une telle conception permettrait à quelque gouvernement québécois que ce soit de modifier en profondeur le régime d'assurance parentale sans qu'il soit besoin de faire des consultations publiques ou de faire entériner les changements par l'Assemblée nationale. Si la *Loi concernant l'assurance emploi au Canada* avait été conçue de même, tous les débats publics qui ont eu cours au fil des modifications législatives des années 1990 n'auraient pas eu lieu. Le gouvernement fédéral aurait pu modifier le régime « en catimini » et les élus et organisations s'y opposant n'auraient pas eu de tribune publique pour faire entendre leur voix.

Nous pouvons émettre une hypothèse quant au désir du gouvernement québécois de procéder de cette manière. Le financement du régime québécois n'est actuellement pas assuré à cause du refus du gouvernement fédéral de réengager les négociations quant à la part des cotisations de l'assurance emploi qui doit être « retournée » au Québec. Si cette négociation devait échouer, le gouvernement québécois sera peut-être tenté de revoir à la baisse les droits concrets des parents québécois. Et ce serait tellement plus facile de le faire dans un cadre réglementaire. Nous pensons cependant que le gouvernement québécois ne doit pas céder à une telle facilité. Si les négociations échouaient, nous pensons que le gouvernement québécois doit quand même aller de l'avant et trouver les sommes nécessaires pour la mise sur pied du régime. Et s'il voulait faire autrement, il doit alors accepter de refaire un débat public. La *Loi sur l'assurance parentale* dans un premier temps adoptée de bonne foi pourrait alors être revue dans un contexte démocratique.

La FTQ ne peut accepter l'importance de la réglementation dans la conception du régime d'assurance parentale. Nous demandons donc au gouvernement québécois de « compléter » son projet de loi pour y inscrire les droits concrets des travailleuses et travailleurs québécois. Le projet de loi doit aussi prévoir formellement une date d'entrée en vigueur du régime, ce qui démontrerait sa volonté de vraiment aller de l'avant quels que soient les résultats des négociations avec le fédéral.

Trop d'inconnues dans les sources de financement

L'analyse que nous venons de faire démontre bien le flou qui existe encore quant aux diverses sources de financement du régime d'assurance parentale. Comme ni le projet de loi ni le projet de règlement ne répondent à cette question, nous jugeons bon d'interpeller le gouvernement quant à la nécessité de compléter les projets de loi et de règlement de façon telle qu'il soit possible pour les différents intervenants de vérifier l'effort financier qui leur sera demandé. Peut-être n'est-il pas indiqué que le niveau du taux de œtisation soit déjà prévu dans les projets de loi ou de règlement. Mais il nous semble indispensable que le gouvernement émette des hypothèses publiques quant à un ordre de grandeur. Cette réflexion nous semble d'autant plus importante qu'il faut éviter le cafouillage du régime de l'assurance-médicaments du Québec ou même celui des garderies à 5 \$ où le gouvernement avait nettement sous-évalué le niveau de cotisation ou le niveau de besoins. D'ailleurs, lors de la récente révision du régime d'assurance-médicaments, le gouvernement a fait la preuve qu'il est possible d'émettre des hypothèses financières selon divers scénarios. La FTQ croit donc qu'il serait opportun de faire de même dans le cas du régime d'assurance parentale.

En absence d'informations publiques, nous tenons cependant à poser les balises qui devraient encadrer l'élaboration du financement de ce régime.

- Le régime d'assurance parentale doit bénéficier d'un financement tripartite : les travailleuses et travailleurs, les entreprises et le gouvernement.
- Le gouvernement québécois doit établir un pourcentage de son propre niveau de financement, pourcentage qu'il devrait maintenir dans le temps. Nous n'avons pas de chiffre magique à proposer, mais ce pourcentage gouvernemental devrait être substantiel afin de refléter le soutien que tous les Québécois et Québécoises doivent apporter à ceux et celles d'entre eux qui choisissent d'assumer le rôle de parents. En «sortant » les droits parentaux du régime de l'assurance emploi, on reconnaît qu'il ne s'agit pas là d'une question qui ne concerne que les entreprises et les travailleurs et travailleuses. C'est toute la société qui doit supporter la venue au monde des nouveaux Québécois et Québécoises par le biais de la fiscalité générale.
- Les sommes québécoises de l'assurance emploi fédérale doivent faire partie intégrante de ce financement. Nous ne le répéterons jamais assez, Ottawa doit appliquer sa propre loi et négocier rapidement avec Québec. Nous voulons cependant rappeler que ce financement est de fait un financement issu des entreprises et des travailleurs et travailleuses.
- Le rapport des cotisations entre entreprises et salariés doit être le même que celui qui prévaut actuellement dans le régime d'assurance emploi (soit 1,4 pour 1). Cependant, en ce qui concerne les travailleurs autonomes, il faut réfléchir sérieusement à la façon dont sera assumée la part des cotisations de l'entreprise.

Parce qu'il est illusoire de croire que tous les travailleurs et travailleuses autonomes pourront exercer un rapport de force suffisant pour répercuter la part du donneur d'ouvrage dans leurs honoraires, il serait important d'explorer d'autres alternatives. Est-ce qu'il ne serait pas possible de traiter cette cotisation comme on le fait pour la TPS et la TVQ? La cotisation s'ajouterait automatiquement à toute facture et le travailleur ou la travailleuse autonome devrait en faire retour au gouvernement selon les mêmes modalités. Peut-être y a-t-il d'autres modalités plus intéressantes, mais nous restons préoccupés par la possibilité que ce nouveau régime ne suscite une augmentation du recours aux autonomes permettant aux entreprises d'éviter de payer la portion «employeur ». Nous sommes conscients que c'est actuellement le cas pour d'autres droits sociaux telle la participation à la RRQ, mais nous croyons que si le gouvernement du Québec veut véritablement offrir une protection aux travailleuses et travailleurs autonomes, il devra s'assurer de mettre à contribution tous les donneurs d'ouvrage (les entreprises).

- Le gouvernement québécois ne doit pas céder à la tentation d'aller chercher des économies dans d'autres régimes où le financement est actuellement assumé par les entreprises et les salariés. Par exemple, la FTQ n'accepterait pas des modifications au régime du retrait préventif de la travailleuse enceinte visant à « sortir » celle-ci plus rapidement afin de la « faire passer » au régime d'assurance parentale. Le retrait préventif n'est pas un congé de maternité mais un programme par lequel la travailleuse se retire de son milieu de travail parce que celui-ci comporte des dangers pour sa santé ou celle de son enfant à naître. Ce programme doit être analysé dans le cadre de la santé et de la sécurité du travail et des obligations qu'ont les employeurs d'enrayer les dangers à la source. Diminuer la durée du retrait préventif déresponsabiliserait les employeurs et pénaliserait les travailleuses quant au niveau de remplacement du revenu et au début hâtif du congé de maternité.
- Le gouvernement québécois ne doit faire aucune récupération fiscale auprès des individus bénéficiant du régime d'assurance parentale, comme c'est le cas actuellement avec le régime de l'assurance emploi. Au risque de nous répéter, les objectifs d'un régime d'assurance parentale sont fort différents des régimes visant à assurer un revenu minimum et, à ce titre, les sommes reçues par les individus leur reviennent de plein droit, quel que soit par ailleurs leur niveau de revenu.

Une véritable accessibilité

Pour les travailleuses et travailleurs sous juridiction quebecoise

Le régime tel que proposé en est un de remplacement du revenu. La durée des différents congés est évidemment implicite mais cela ne dispose pas de la nécessité d'harmoniser la *Loi sur les normes du travail* qui prévoit actuellement des délais différents pour divers congés.

Ainsi, si l'obligation qui est faite à l'employeur d'accorder un congé de paternité de cinq jours (art. 81.1 de la *Loi sur les normes du travail*) n'est pas modifiée, un salarié pourrait théoriquement avoir droit à 3 ou 5 semaines de congé de paternité en vertu du régime d'assurance parentale, mais un employeur pourrait éventuellement lui refuser ce congé.

De la même façon, les mécanismes prévus pour la réintégration du salarié (article 81.15 de la *Loi sur les normes du travail*) devront nécessairement être revus pour donner pleine protection aux salariés qui bénéficieraient de différents congés en vertu de l'assurance parentale. Dans ce dernier cas, la FTQ croit qu'il est important que le droit à la réintégration dans son emploi habituel avec les mêmes avantages soit accordé pour toute la durée d'un congé couvert par l'assurance parentale. Il s'agit là pour nous de la définition d'une pleine accessibilité.

De plus, il nous apparaît essentiel de conserver le droit à une prolongation des congés indemnisés par l'assurance parentale par un congé parental sans solde. Actuellement, l'article 81.10 de la Loi sur les normes du travail permet par exemple à une mère de prolonger son congé de maternité de 52 semaines. Ce congé peut aussi être réparti entre les conjoints. Nous croyons qu'il est important de profiter de la création d'un régime d'assurance parentale pour même revoir à la hausse le droit à une période de congé sans solde. À ce titre, nous proposons de s'inspirer des législations européennes qui sont nettement plus avantageuses que les législations canadienne et québécoise. La FTQ demande donc que la Loi sur les normes du travail soit amendée afin d'accorder le droit à un congé parental sans solde supplémentaire de 52 semaines, ce qui permettrait éventuellement à des parents qui le souhaitent de rester auprès de leur enfant pendant les deux premières années de sa vie. Soulignons que ce droit à deux années de congé est actuellement accordé aux travailleuses et travailleurs du secteur public et que, même dans le secteur privé, de nombreux syndicats ont négocié une telle durée de congé. Le principe de l'affectation dans un emploi comparable (article 81.15 de la Loi sur les normes du travail) pourrait alors s'appliquer dans les cas du congé sans solde.

Ces modifications à la *Loi sur les normes du travail* devraient entrer en vigueur dès l'entrée en vigueur du régime d'assurance parentale et, à ce titre, devraient être incluses dans le présent projet de loi. Nous ne croyons pas pertinent d'établir une période transitoire dans le cas des conventions collectives. Si celles-ci prévoyaient des

avantages inférieurs à ceux prévus par les amendements à la *Loi sur les normes du travail,* les nouveaux avantages devraient être immédiatement en vigueur.

Pour les travailleurs et travailleuses sous juridiction federale

Il est tout aussi important pour nous de s'assurer que les travailleuses et travailleurs sous juridiction fédérale soient couverts par le régime québécois d'assurance parentale. Il serait malheureux que la situation qui prévaut en matière de retrait préventif de la travailleuse enceinte se reproduise. La FTQ demande donc au gouvernement québécois de s'assurer que l'**indemnisation** par le régime d'assurance parentale couvre bien toutes les travailleuses et tous les travailleurs québécois. Nous croyons que cela est possible comme c'est le cas de l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Par ailleurs, nous sommes conscients que les normes du travail s'appliquant à ces travailleurs et travailleuses sont prévues au Code canadien du travail à la section VII de la Partie III. Le gouvernement québécois devrait tenter d'influer sur le gouvernement fédéral afin qu'au moins les délais de base des différents congés puissent être prévus au Code canadien du travail. On peut croire que le gouvernement fédéral devra luimême faire une telle harmonisation tenant compte des modifications qu'il compte apporter au régime de l'assurance emploi. Cette harmonisation à 52 semaines permettrait de couvrir éventuellement l'ensemble de la durée des congés québécois. Cependant, il faut noter que ni le régime d'assurance emploi ni le Code canadien du travail ne prévoient des congés de paternité comme le ferait le régime québécois. De plus, les syndicats représentant des travailleuses et des travailleurs québécois au sein de la fonction publique fédérale souhaiteront assurément harmoniser leurs conventions collectives afin de permettre à leurs membres d'avoir un véritable accès au régime québécois d'assurance parentale. La FTQ demande donc au gouvernement québécois d'inclure d'éventuelles modifications au Code canadien du travail dans ses négociations avec le gouvernement fédéral et d'inciter ce dernier à négocier avec les syndicats représentant ses employés.

Conclusion

La FTQ salue la création d'un régime d'assurance parentale et est en accord avec les droits proposés. Nous sommes cependant inquiets quant à la crédibilité et la pérennité du régime. C'est pourquoi, nous croyons essentiel que le projet de loi soit complété de manière à y inclure les droits concrets des parents. Il est aussi important que les harmonisations nécessaires soient faites dans la *Loi sur les normes du travail*. Nous croyons enfin que le gouvernement québécois doit se préoccuper de l'accès au régime pour les Québécoises et les Québécois qui travaillent pour des entreprises assujetties à la compétence fédérale.

Ce régime que nous réclamons depuis de nombreuses années, nous voulons qu'il voit le jour. C'est pourquoi nous demandons au gouvernement québécois de présenter publiquement une ou des hypothèses de financement permettant ainsi aux différents intervenants de vérifier l'effort financier qui leur serait demandé. Nous sommes bien sûr d'accord avec la volonté du gouvernement québécois de rapatrier la part des sommes versées au régime de l'assurance emploi qui concerne les droits parentaux. Et à ce titre, nous invitons le gouvernement fédéral à respecter sa propre loi et à négocier rapidement et de bonne foi. Néanmoins, nous avons proposé des grands principes quant à l'élaboration du financement du régime et espérons que le gouvernement québécois en tiendra compte.

DS/fv sepb-57 2000 08 28 Assurance parentale-FTQ