

MÉMOIRE

DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE
ET DU TRAVAIL

Le 22 septembre 2020

Projet de loi n° 51

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



fiq

FIQ | SECTEUR PRIVÉ

Avant-propos

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec-FIQ et la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec | Secteur privé-FIQP représentent 76 000 professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires, soit la grande majorité des infirmières, des infirmières auxiliaires, des inhalothérapeutes et des perfusionnistes cliniques œuvrant dans les établissements de santé et de services sociaux québécois. Cet enracinement au cœur du réseau de la santé alimente leur expertise prisée et reconnue par les décideurs de tous les horizons.

Témoins privilégiés du fonctionnement du système de santé au quotidien, les professionnelles en soins sont à même de constater les multiples effets des inégalités socioéconomiques sur la santé, de même que les impacts parfois déplorables des décisions prises à tous les niveaux de la structure politique et hiérarchique. En tant qu'organisations syndicales, la FIQ et la FIQP représentent une très vaste majorité de femmes qui sont à la fois professionnelles en soins, travailleuses du réseau public et privé, et usagères des services. Elles visent, par leurs orientations et leurs décisions, la préservation des acquis sociaux, une plus grande égalité et davantage de justice sociale.

Fortes de cette mission, la FIQ et la FIQP se portent à la défense des intérêts et des préoccupations des membres qu'elles représentent, mais aussi de la population.

Table des matières

Introduction.....	1
Meilleure flexibilité et uniformité des mesures dans le cas de grossesses ou d'adoptions multiples.....	3
Prolongation de la période de prise des prestations parentales.....	4
Prolongation du délai de paiement des prestations de maternité.....	7
Augmentation du congé parental sous certaines conditions	8
Conclusion	10
Recommandations	11

Introduction

La FIQ et la FIQP représentent près de 90 % de femmes professionnelles en soins. Les enjeux de société touchant, entre autres, les congés et les droits parentaux, la conciliation famille-travail-études et l'investissement des parents auprès de leurs enfants ont toujours compté parmi leurs préoccupations. De ce fait, elles se sentent particulièrement interpellées par le projet de loi n° 51 visant principalement à améliorer la flexibilité du régime d'assurance parentale afin de favoriser la conciliation famille-travail. Pour les Fédérations, il est clair que cela fait partie de la volonté du gouvernement de faciliter la conciliation et d'adapter le régime à des situations particulières, un geste qu'elles saluent. Toutefois, elles souhaitent y apporter quelques recommandations pour favoriser une application qui correspond aux besoins des femmes que la FIQ et la FIQP représentent.

Au Québec, depuis l'émancipation des femmes dans les années 1960, les féministes ont milité pour d'importantes réformes au sein de la société. C'est aussi durant cette période que des enjeux comme la contraception, l'entrée des femmes sur le marché du travail, les congés de maternité et la répartition des tâches ont commencé à être débattus. Par exemple, dès 1975, le Conseil du statut de la femme revendiquait un congé de maternité avec une garantie de retour en emploi¹. Rappelons ici que certaines des questions ci-haut mentionnées sont toujours d'actualité.

Dès sa création, la FIQ s'est engagée dans les réflexions sociétales concernant les congés de maternité, de paternité et parentaux. Ainsi, elle faisait partie d'une coalition d'organismes syndicaux et communautaires, soit le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale. À travers ses mémoires et ses représentations, la coalition a pu apporter certaines modifications aux lois. L'entrée en vigueur du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) en 2006 était donc réclamée depuis de nombreuses années par ces organisations. À l'époque, cette nouvelle avait été accueillie très favorablement par les parents québécois.

Ce nouveau régime permettait, entre autres, une meilleure sécurité financière à la suite de la naissance des enfants², une plus longue période passée auprès des nouveau-nés ainsi qu'une meilleure répartition des responsabilités parentales au sein d'un couple. Ces effets étaient d'autant plus bénéfiques pour les femmes, puisqu'historiquement, la société leur réservait exclusivement la responsabilité du soin des enfants. Ainsi, un régime qui augmentait les prestations reçues lors d'un congé lié à une naissance a été un aspect important dans l'amélioration de leur autonomie financière³. En outre, le RQAP a permis un véritable boom de demandes de prestations de la part des pères québécois. En 2015, environ 80 % d'entre eux avaient pris le congé de paternité et le tiers, des semaines du congé

¹ Conseil du statut de la femme, *Pour un partage équitable du congé parental*, Québec, 2015, p. 9.

² Via une augmentation de la part de revenus couverts par la prestation comparativement au régime d'assurance-emploi en vigueur à l'époque, ainsi que l'inclusion des travailleur-euse-s autonomes.

³ Conseil du statut de la femme, *op. cit.*, p. 10.

parental⁴. C'est un important jalon dans la progression de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Cependant, même si le RQAP a permis aux femmes d'intégrer massivement le marché du travail, leur charge familiale et domestique n'a pas été réduite. Selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), dans les familles ayant un enfant de cinq ans et moins, les hommes s'adonnaient aux tâches domestiques 3,29 heures par jour en 2015 alors que les femmes y consacraient 4,25 heures⁵. Cette donnée vient alourdir davantage la conciliation famille-travail-études pour les femmes.

En tant qu'organisations composées majoritairement de femmes, la FIQ et la FIQP tiennent à rappeler au législateur qu'il est important de saisir cette occasion pour permettre une meilleure flexibilité en matière de conciliation et répondre à des besoins spécifiques comme dans le cas de naissances ou d'adoptions multiples. Leur argumentaire se base donc sur ces principes ainsi que sur les valeurs qui les guident. Par ailleurs, certaines de leurs recommandations s'inspirent largement du mémoire présenté en commission parlementaire par la Coalition pour la conciliation famille-travail-études et le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail au nom d'une trentaine de groupes de femmes, d'organismes communautaires et d'organisations syndicales.

Les Fédérations estiment aussi que la refonte du RQAP est une occasion propice pour revoir le vocabulaire qui y est utilisé et le rendre plus inclusif. En effet, la société québécoise d'aujourd'hui est composée de tous les types de familles (par exemple, LGBTQ+). Il serait donc opportun qu'il reflète cette réalité diverse.

⁴ Diane-Gabrielle TREMBLAY, *Le RQAP : des innovations en milieu de travail, mais quelques résistances dans les organisations*, dans « Retombées économiques et sociales du Régime québécois d'assurance parentale », Québec, 2016, p. 66.

⁵ Stéphane CRESPO, *L'emploi du temps professionnel et domestique des personnes âgées de 15 ans et plus*, Coup d'œil sociodémographique, ISQ, mars 2018, n° 62, p. 7.

Meilleure flexibilité et uniformité des mesures dans le cas de grossesses ou d'adoptions multiples

3

Une des valeurs qui guident la FIQ et la FIQP est la justice sociale. De ce fait, il leur importe d'octroyer des mesures similaires dans des situations qui se ressemblent. Or, le RQAP actuel crée une certaine injustice face aux parents qui adoptent plus d'un enfant à la fois. Pour quelles raisons ceux-ci auraient-ils moins de congés que les parents biologiques de jumeaux ou de triplés? N'encourage-t-on pas ainsi la création d'un système à deux vitesses? Mentionnons que selon le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), en 2018, 24 % des adoptions étaient en fratrie (deux enfants et plus)⁶.

Sachant que certains enfants adoptés peuvent demander plus d'attention et d'adaptation de la part de leurs parents, les Fédérations saluent donc la volonté du gouvernement de vouloir uniformiser les congés prévus lors d'adoption multiple avec ceux octroyés lors d'une naissance multiple. Selon elles, le contraire serait discriminatoire. L'élimination de toute mesure qui engendrerait un sentiment d'injustice chez des personnes est nécessaire pour atteindre une société plus juste et égalitaire.

Les Fédérations sont aussi d'avis qu'une modification de la Loi est nécessaire pour accorder un meilleur appui à la suite de naissances multiples. Elles sont donc favorables pour l'amendement de la Loi visant une augmentation du nombre de semaines de prestations de cinq semaines additionnelles exclusives à chaque parent à l'occasion de la naissance de plus d'un enfant dans le cadre du régime de base (trois semaines dans le cadre du régime particulier). En effet, les grossesses multiples comportent des risques de complication élevés pour les femmes durant la grossesse et l'accouchement⁷. Elles peuvent accoucher de façon prématurée et doivent subir des suivis de grossesse et des échographies plus fréquemment. Selon Statistique Canada, entre 2000 et 2013, plus de la moitié des naissances multiples étaient prématurées⁸. Cela peut occasionner des moments de stress et d'inquiétude additionnels aux futurs parents. En augmentant le nombre de semaines et en s'assurant de la répartition égalitaire, le projet de loi répond mieux aux besoins des parents.

⁶ MSSS. « L'adoption internationale au Québec », 2019.

[<https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2019/19-116-07W.pdf>] (Consulté le 11 septembre 2020).

⁷ INSPQ. « Grossesse à risque élevée », [<https://www.inspq.qc.ca/mieux-vivre/grossesse/sante-pendant-grossesse/grossesse-risque-elevee>] (Consulté le 11 septembre 2020).

⁸ STATISTIQUE CANADA. [<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-625-x/2016001/article/14675-fra.htm>] (Consulté le 11 septembre 2020).

Prolongation de la période de prise des prestations parentales

4

Durant les premières années de sa vie, un enfant a un grand besoin de ses parents. Le régime d'assurance parentale doit donc offrir une flexibilité permettant à la mère et au père d'assumer leur rôle parental. À cet égard, la FIQ et la FIQP tiennent à mettre en lumière l'article 16 du projet de loi visant à modifier l'article 23 de la Loi sur l'assurance parentale qui propose de prolonger la période de la prise des prestations parentales de 52 à 78 semaines, augmentant ainsi le délai de six mois.

En effet, l'augmentation de la période de prise des prestations est un incontournable afin de permettre aux nouveaux parents de disposer de leurs congés en fonction de leurs besoins et de leur réalité propre. De plus, la Loi doit être claire à savoir que l'employeur ne peut, en aucun cas, avoir un pouvoir décisionnel en la matière. Il ne devrait pas avoir la possibilité d'exercer des pressions auprès des parents pour influencer leur prise de congé parental. Il s'agit d'une décision qui revient strictement aux nouveaux parents. Ils doivent avoir toute la liberté de pouvoir choisir, en matière de prise de prestations parentales, ce qui est le mieux adapté pour leur famille.

Toutefois, nous recommandons davantage de prolonger jusqu'à 104 semaines la période de prise des prestations. À notre avis, cela permettrait aux parents de les fractionner selon leurs besoins. Ils n'auraient pas ainsi à prendre des congés sans solde ou autres pour être auprès de leurs enfants. Une telle mesure permettrait aussi aux membres de la FIQ et de la FIQP de mieux concilier leur travail et leur famille. Le fractionnement, dans le cadre du RQAP, leur donnerait l'occasion d'être présentes auprès de leurs enfants au moment où ces derniers ont besoin d'elles.

Rappelons que les emplois précaires sont encore aujourd'hui largement occupés par des femmes. Par exemple, en 2017, elles représentaient 65 % des travailleurs à temps partiel au Canada⁹. Au Québec, environ 60 % des travailleuses dans le réseau de la santé travaillent à temps partiel. Selon nos données, la moitié de nos membres professionnelles en soins occupent un emploi à temps partiel. Ces chiffres augmentent de façon considérable auprès des infirmières auxiliaires et des inhalothérapeutes, où la plupart travaillent à temps partiel.

Dans la société québécoise, même si les femmes sont de plus en plus scolarisées, leur salaire reste inférieur à celui des hommes¹⁰. Ces femmes ont généralement peu accès à des congés rémunérés pour raisons familiales. De cette manière, un régime permettant la prise des prestations parentales dans un délai maximal de 104 semaines permettrait une

⁹ BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT. « Emploi précaire au Canada : un survol de la situation », 2018, [<https://notesdelacolli.ca/2018/11/21/emploi-precaire-au-canada-un-survol-de-la-situation/>] (Consulté le 11 septembre 2020).

¹⁰ ROSE, Ruth. *Les femmes et le marché de travail au Québec : portrait statistique*, Comité consultatif femmes en développement de la main-d'œuvre, Québec, 2^e édition, 2016, p. 11.

meilleure flexibilité tout en diminuant le stress financier que les mères ou les pères pourraient avoir.

En ce sens, la FIQ et la FIQP soulignent également la recommandation 2 du mémoire précité¹¹ :

« Que le gouvernement du Québec modifie l'article 16 du projet de loi n° 51 afin de prolonger à 104 semaines la période à l'intérieur de laquelle les prestations de paternité, parentales ou d'adoption peuvent être payées. Qu'il modifie les articles 25 et 28 du projet de loi pour assurer que les congés parentaux et d'adoption puissent être pris à l'intérieur d'une période de 104 semaines (au lieu de 78) en vertu de la Loi sur les normes du travail.

Que le gouvernement du Québec adopte l'article 29 du projet de loi afin que la Loi sur les normes du travail permette le fractionnement de certains congés sur demande et d'autres avec le consentement de l'employeur. Qu'il réfléchisse à une modification réglementaire donnant davantage de droits aux parents pour fractionner leurs congés parentaux, d'adoption ou de paternité. »

Pour la FIQ et la FIQP, il est évident que la prise du congé parental doit être plus flexible pour les nouveaux parents. Il faut donc étendre les dispositions de la Loi pour permettre une réelle flexibilité répondant aux besoins du nouveau-né et de la famille.

Recommandation 1

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 16 du projet de loi n° 51 afin d'accorder un prolongement de la période de prise des prestations parentales de 52 à 104 semaines. La FIQ et la FIQP recommandent cette modification dans la Loi sur le RQAP et ses décrets.

Par ailleurs, la FIQ et la FIQP soutiennent que les dispositions actuelles quant à ces mesures de flexibilité sont limitatives et recommandent plus de souplesse. Il faut que les parents aient la possibilité de suspendre ou de fractionner les prestations, par exemple, pour prendre quelques jours, au besoin, pour s'absenter de leur travail, s'occuper de leurs enfants et ne pas subir de conséquences financières.

C'est pourquoi les Fédérations recommandent d'abroger le second alinéa de l'article 29 du projet de loi, qui modifie l'article 81.14.1 de la Loi sur les normes du travail. En effet, pour respecter la portée protectrice d'une loi

¹¹ Mémoire présenté par la Coalition pour la conciliation famille-travail-études et le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail le 22 septembre 2020.

6

sociale, le libellé de cet article doit être clair à savoir que la décision d'y recourir revient uniquement au parent. En aucun cas, l'employeur ne devrait pouvoir s'immiscer dans une demande de fractionnement.

Recommandation 2

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 81.14.1 de la Loi sur les normes du travail afin qu'il se lise comme suit : « 81.14.1. Sur demande du salarié, le congé de maternité, de paternité ou parental est fractionné en semaines. »

Prolongation du délai de paiement des prestations de maternité

7

Les Fédérations souhaitent souligner l'article 3 qui propose de prolonger le délai de paiement des prestations de maternité de deux semaines, passant d'un délai de 18 à 20 semaines. Cette modification a pour effet d'offrir une plus grande souplesse spécifiquement au niveau du congé de maternité, ce qui constitue un premier pas significatif vers l'atteinte d'une plus grande flexibilité des congés parentaux, d'une manière plus globale. En donnant la possibilité de recevoir les paiements sur une plus longue période, cela permet à la nouvelle mère de continuer à bénéficier de ces prestations même si des événements hors de son contrôle se produisent.

Toutefois, bien que la FIQ et la FIQP soient en faveur de cette disposition, elles recommandent plutôt une période plus importante de prolongation possible, soit une augmentation de sept semaines supplémentaires après l'accouchement de la mère, au besoin. Une telle mesure serait plus équitable surtout envers les femmes qui accouchent, par exemple, de façon prématurée et sont susceptibles de perdre des semaines de prestations de maternité selon ce qui est prévu actuellement¹².

Recommandation 3

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 3 du projet de loi n° 51 afin d'accorder un prolongement du délai de paiement des prestations de maternité de sept semaines, passant d'un délai de 18 à 25 semaines.

¹² Prenons comme exemple une femme qui a prévu commencer ses prestations de maternité le 1^{er} octobre, part en vacances fin août et accouche prématurément le 10 septembre. Les prestations arrêtant 18 semaines après la date de l'accouchement, elle serait perdante de quelques semaines selon le régime actuel. L'augmentation de 7 semaines viendrait pallier cette problématique.

Augmentation du congé parental sous certaines conditions

8

Finalement, les Fédérations souhaitent se prononcer concernant l'article 30 du projet de loi qui modifie l'article 14.1 de la Loi sur le régime d'assurance parentale et qui propose d'augmenter de quatre semaines le congé parental, à la condition que chacun des deux parents se prévale de dix semaines de prestations partageables.

Quoique cette mesure soit positive, elle doit être applicable sans condition préalable de partage entre les parents. En effet, la FIQ et la FIQP sont d'avis que le couple doit pouvoir choisir la répartition des semaines du congé parental selon sa réalité et ses besoins. Toutefois, dans un souci d'encourager une amélioration de la participation des pères aux soins des enfants, nous soumettons la proposition que les quatre semaines supplémentaires soient partageables pour que les parents puissent s'en prévaloir. Ainsi, dès qu'une répartition est faite entre le père et la mère à raison d'une semaine pour l'un et de trois semaines pour l'autre ou de deux semaines chacun, les parents peuvent bénéficier des quatre semaines supplémentaires.

Réduire le congé parental auquel une mère a droit de dix semaines peut créer une injustice chez certaines femmes. Au Québec, il est très fréquent que des couples se séparent durant la grossesse, ou même, à la suite d'une naissance. En 2019, par exemple, 2 218 enfants nés n'avaient pas de père déclaré¹³. Qu'arriverait-il dans ces cas-là avec l'adoption de l'article 30 du projet de loi? Des mères qui ne désirent pas partager leur congé parental avec le père violent de leur enfant seraient-elles pénalisées? Il faut aussi considérer le fait que, dans des milieux de travail à prédominance masculine par exemple¹⁴, certains pères ne pourront ou ne voudront pas se prévaloir des dix semaines de congés parentaux, tel que proposé à l'article 30 du projet de loi.

Il importe donc de favoriser les conditions de prises de congés du père afin que celui-ci puisse se consacrer à sa famille plutôt qu'à des impératifs d'ordre financier. Même s'il est important pour le père d'établir un lien d'attachement et de participer aux soins aux enfants, cela ne doit pas avoir pour effet de diminuer la durée du congé de maternité ou le nombre de semaines offert à la mère dans le cadre du congé parental. Selon l'INSPQ, les étapes cruciales du développement d'un poupon s'échelonnent jusqu'à 24 mois¹⁵. Il lui serait donc bénéfique d'avoir sa mère ou son père à ses côtés le plus longtemps possible.

C'est pour cette raison que la FIQ et la FIQP sont d'avis qu'une bonification de la durée du congé parental partageable doit être faite, sans toutefois

¹³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. [<https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/naissance-fecondite/410.htm>] (consultée le 11 septembre 2020).

¹⁴ Diane-Gabrielle TREMBLAY, *op. cit.*, p. 66.

¹⁵ INSPQ. « Grossesse à risque élevée », [<https://www.inspq.qc.ca/mieux-vivre/grossesse/sante-pendant-grossesse/grossesse-risque-elevee>] (Consulté le 11 septembre 2020).

limiter, contraindre ou réduire la durée du congé parental déjà existant accordé à la mère.

Recommandation 4

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 30 du projet de loi n° 51 afin d'augmenter le congé parental, à condition que cet ajout soit partagé entre les parents. Toutefois, il n'est pas recommandé que l'octroi soit en fonction de conditions liées au reste du congé parental.

Conclusion

10

Pour la FIQ et la FIQP, le projet de loi actuel constitue une opportunité importante pour permettre une meilleure flexibilité du régime d'assurance parentale. Le régime actuel doit être modifié pour répondre à un besoin criant de la société québécoise en ce qui concerne la conciliation famille-travail-études. En prolongeant la période de prise de prestations parentales, les parents pourront mieux gérer leurs responsabilités familiales et professionnelles, surtout dans les cas où les femmes occupent des emplois précaires. En effet, l'amendement de l'article 16 pour échelonner la période jusqu'à 104 semaines, comme proposé dans ce mémoire, permettrait également aux professionnelles en soins de se prévaloir de congés prévus par le RQAP, sans que leur employeur puisse les en empêcher.

Au fil des ans, plusieurs études ont démontré que le congé de paternité et la présence du père sont tout aussi importants que ceux de la mère dans le développement du poupon. La FIQ et la FIQP jugent donc qu'il est nécessaire d'accorder plus d'espace au père dans la vie de son enfant, et ce, dès son plus jeune âge. En effet, l'INSPQ consacre un chapitre à la place du père dans son guide « Mieux vivre avec son enfant 0-2 ans »¹⁶, où l'importance de la présence et de l'implication du père est rappelée dans la construction du lien d'attachement. Également, l'engagement paternel est un déterminant de la santé et du développement des enfants¹⁷.

Sans aucun doute, le RQAP assure le mieux-être de l'enfant, de la mère et du père, tout en visant de réduire les inégalités entre les femmes et les hommes, que cela soit en matière de revenus ou de répartition des tâches familiales. La FIQ et la FIQP tiennent aussi à souligner que des inégalités ne devraient pas exister entre des parents ayant des situations particulières et d'autres, qui n'en ont pas. Par exemple, les parents de jumeaux, de triplés, etc., devraient jouir des mêmes dispositions que les grossesses uniques au niveau de la Loi. Le projet de loi n° 51 est donc une occasion pour rectifier, entre autres, ces lacunes du régime actuel.

Par ailleurs, des mesures doivent aussi être prévues pour que les pères et les mères occupent une place équitable et importante auprès de leur enfant. Les deux devraient avoir la possibilité de choisir l'option qui leur convient le mieux en matière de conciliation et de partage de prestations.

¹⁶ INSPQ. [<https://www.inspq.qc.ca/mieux-vivre/famille>], (Consulté le 11 septembre 2020).

¹⁷ DE MONTIGNY, F. et K. ST-ARNEAULT. *La place des pères dans les politiques publiques en périnatalité et petite enfance : le père est-il considéré comme un déterminant de la santé et du développement de l'enfant?*, Chaire de recherche du Canada sur la santé psychosociale des familles, 2013, p. 2.

Recommandations

11

Recommandation 1

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 16 du projet de loi n° 51 afin d'accorder un prolongement de la période de prise des prestations parentales de 52 à 104 semaines. La FIQ et la FIQP recommandent cette modification dans la Loi sur le RQAP et ses décrets.

Recommandation 2

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 81.14.1 de la Loi sur les normes du travail afin qu'il se lise comme suit : « 81.14.1. Sur demande du salarié, le congé de maternité, de paternité ou parental est fractionné en semaines. »

Recommandation 3

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 3 du projet de loi n° 51 afin d'accorder un prolongement du délai de paiement des prestations de maternité de sept semaines, passant d'un délai de 18 à 25 semaines.

Recommandation 4

La FIQ et la FIQP recommandent la modification de l'article 30 du projet de loi n° 51 afin d'augmenter le congé parental, à condition que cet ajout soit partagé entre les parents. Toutefois, il n'est pas recommandé que l'octroi soit en fonction de conditions liées au reste du congé parental.