



Syndicat canadien de la fonction publique

Mémoire du SCFP sur la consultation sur les  
prestations de maternité et pour les parents et  
sur les congés

3 novembre 2016

## Mémoire du SCFP à la Consultation sur les prestations de maternité et pour les parents et sur les congés

Le gouvernement fédéral a lancé la consultation *Davantage de souplesse pour les parents* au sujet des changements aux prestations de maternité et parentales de l'assurance-emploi (a.-e.), ainsi que des congés avec protection de l'emploi en vertu du *Code canadien du travail*. La consultation se déroule entre le 6 octobre et le 4 novembre 2016.

Le gouvernement consulte à savoir s'il permettra que les prestations de maternité et parentales combinées et les congés non payés connexes soient prolongés jusqu'à concurrence de 18 mois à un taux de prestations de l'a.-e. moins élevé et s'il permettra au montant actuel des prestations parentales et au congé non payé connexe d'être pris en blocs de temps plus courts et répartis sur une période pouvant aller jusqu'à 18 mois plutôt que sur 12 mois.

La consultation couvre également la question à savoir si le gouvernement permettra un accès plus tôt au congé de maternité pour les travailleuses qui occupent des emplois qui représentent un danger immédiat pour la santé et la sécurité de la mère.

Le SCFP représente 639 000 travailleurs partout au pays qui occupent des emplois dans les municipalités, les soins de santé, les conseils scolaires, les services sociaux et l'enseignement postsecondaire. Le SCFP a beaucoup d'intérêt à l'égard de mesures de soutien complètes pour les parents qui permettent aux travailleurs de combiner un travail rémunéré et des charges familiales. Des congés de maternité et parentaux accessibles sont un élément clé de ces mesures de soutien, mais ils doivent également être combinés à un système d'apprentissage et de garde de jeunes enfants de qualité, financé et géré par le secteur public et abordable pour tous.

Le SCFP a choisi de soumettre ses commentaires dans ce mémoire, en plus de répondre au sondage en ligne. Nous sommes préoccupés par la portée limitée de cette consultation étant donné les importantes restrictions de la structure actuelle du Canada relativement aux prestations accordées lors des congés de maternité et parentaux. Nous encourageons le gouvernement fédéral à profiter de cette occasion pour avoir une discussion franche sur d'autres changements exhaustifs aux prestations spéciales d'a.-e. pour les nouveaux parents. Nous exhortons également le gouvernement fédéral à étendre l'accès et les niveaux de prestations pour les prestations d'assurance-chômage de l'a.-e., en plus des changements aux prestations spéciales des congés de maternité et parentaux.

### Contexte

Le système de congés de maternité et parentaux du Canada contient trois éléments : congés payés par l'entremise des prestations spéciales d'a.-e. ou le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) au Québec ; les congés avec protection de l'emploi par l'entremise de 14 lois sur les normes d'emploi ; et les « rémunérations supplémentaires » payées par l'employeur. Le présent mémoire se concentrera sur les congés payés par l'entremise des prestations spéciales d'a.-e.

Afin d'être admissibles à des congés payés par l'entremise de l'a.-e., les travailleurs doivent avoir accumulé 600 heures assurables au cours de l'année précédente. Les travailleurs

admissibles peuvent avoir accès à 15 semaines de congé de maternité et 35 semaines de congé parental ou d'adoption à un niveau de remplacement du salaire de 55 %, jusqu'à des gains assurables maximums de 50 800 \$. Un niveau de remplacement du salaire jusqu'à 80 % est fourni aux prestataires de l'a.-e. à faible revenu par l'entremise du supplément au revenu familial. Les travailleurs autonomes ont pu opter pour une couverture à partir de 2011. Le Québec a introduit le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) en 2006, abaissant les critères d'admissibilité, augmentant les niveaux de remplacement du salaire et introduisant cinq semaines de congé de paternité<sup>i</sup>.

Le régime actuel de congés de maternité et parentaux de l'a.-e. est limité et il exclut un nombre important de personnes. La proposition du gouvernement d'introduire des formes plus flexibles et des possibilités plus larges de congés parentaux sans augmentation des niveaux de prestations de l'a.-e. sera inaccessible à la vaste majorité des parents. Cela est contraire aux tendances de l'OCDE de niveaux de prestations plus élevés, d'une plus grande accessibilité et de l'introduction de congés réservés aux congés de paternité ou de deuxième parent.

Le SCFP recommande quelques changements pour étendre l'admissibilité et rendre les congés plus abordables pour les parents, en plus de l'introduction d'un congé de deuxième parent. Ces changements pourraient être mis en œuvre avec une modeste augmentation des taux de cotisation à l'a.-e., plutôt que d'abaisser les taux, comme ce qui est prévu pour 2017.

#### *Recommandations :*

- Augmenter les taux de cotisation à l'a.-e. afin de financer des améliorations aux prestations spéciales.
- Améliorer la collecte de données au niveau national sur les congés de maternité, les congés parentaux et les congés de deuxième parent nouvellement créés.

#### *Le lien entre les congés et les écarts salariaux*

Prendre soin des enfants demeure majoritairement la responsabilité des femmes, qui représentent 68 % des membres du SCFP. Le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures pour soutenir les parents ayant ces responsabilités d'une façon qui favorise l'égalité des sexes.

Il est important de mentionner que la proposition actuelle du gouvernement enchâsserait la nature sexospécifique des charges familiales, diminuerait la participation des femmes dans le marché du travail et augmenterait l'« écart salarial lié à la maternité ».

Bien que la protection des emplois et les dispositions concernant les congés de maternité payés aient généralement eu une incidence positive sur le taux de participation des femmes à la population active et sur la réduction des écarts salariaux liés à la maternité, la recherche montre que la durée d'un congé est importante. Les dispositions concernant les congés qui sont trop courts ont entraîné des complications de santé, tandis que les dispositions concernant les congés plus longs brisent les liens des mères avec la population active<sup>ii</sup>. Les politiques sur les longs congés renforcent également la division traditionnelle et inégale du travail entre les mères et les pères à la maison<sup>iii</sup>. Étant donné que les femmes représentent 93 % des prestataires des congés parentaux payés<sup>iv</sup>, prolonger les congés à 18 mois aura probablement

une incidence sur la participation des femmes à la population active et sur la distribution du travail ménager selon les sexes.

La proposition du gouvernement ne ferait non plus rien pour augmenter le nombre de pères qui ont accès aux congés parentaux. Accorder une importance accrue aux congés de paternité et parentaux pour les pères a pour objectif de réduire la discrimination salariale et la dépendance excessive aux femmes pour les soins des enfants. Cela peut aider à réduire la « pénalité salariale liée à la maternité » : la perte de revenus estimée à 8 % pour les mères<sup>v</sup>. La recherche montre que des niveaux de remplacement des salaires plus élevés sont nécessaires afin qu'un plus grand nombre de pères prennent un congé parental<sup>vi</sup>. La proposition de prolonger le congé parental sans augmentation des prestations réduira probablement encore plus le nombre de pères qui prennent un congé au Canada (à l'exclusion du Québec).

#### *Recommandation :*

- Effectuer une analyse des sexospécificités des conséquences des recommandations politiques du gouvernement fédéral de l'augmentation de la durée des congés de maternité et parentaux à 18 mois, sans augmentation de l'indemnisation.

#### *Accès*

Pour l'instant, les parents canadiens (à l'exclusion du Québec) ont besoin de 600 heures assurables afin d'être admissibles aux congés payés de maternité et parentaux de l'a.-e. Cette barre haute faite en sorte que de nombreuses mères – particulièrement celles à faible revenu – n'ont pas accès aux prestations. Nous pouvons comparer ceci avec le RQAP, qui a augmenté de façon importante l'accès aux congés de maternité et parentaux pour les mères.

Au Canada, seulement 64,3 % des mères reçoivent des prestations comparativement à 89,3 % des mères au Québec. Ce nombre varie encore plus pour les mères qui gagnent moins de 30 000 \$, alors que seulement 43,6 % des mères sont couvertes au Canada et 85,4 % au Québec<sup>vii</sup>. Les règles d'admissibilité plus basses du Québec de 2 000 \$ en gains assurables ont grandement amélioré l'accès aux congés de maternité et parentaux pour les mères dans la province, particulièrement les mères à faible revenu.

Deux options politiques clés existent pour abaisser l'admissibilité aux prestations spéciales : le modèle du Québec de 2 000 \$ en gains assurables (175 heures au salaire minimum de l'Ontario) ou 360 heures, ce qui est conforme à la position du mouvement syndical sur la baisse des exigences d'admissibilité à l'assurance-emploi en général. Le nombre de nouveaux travailleurs qui seraient couverts en vertu de l'exigence de 360 heures versus les 600 heures actuelles n'apparaît pas clair, cependant, une recherche de McKay et Doucet indique que le modèle du Québec a grandement étendu l'accès, particulièrement pour les mères à faible revenu. Avec une période de référence de l'admissibilité de cinq ans, l'exigence de 360 heures couvrirait également un segment beaucoup plus vaste de la population.

#### *Recommandations :*

- Étendre l'accès aux congés de maternité, aux congés parentaux et aux congés de deuxième parent nouvellement créés par l'entremise d'un seuil d'admissibilité plus bas :
  - modèle du Québec de 2 000 \$ du revenu au cours de la période d'admissibilité ;

- réduction du nombre d'heures requises à 300.
- Prolonger la période d'admissibilité afin de tenir compte des 5 dernières années au lieu de la dernière.
- La participation aux prestations spéciales de l'a.-e. devrait être obligatoire pour les travailleurs autonomes.

### Capacité financière

Le SCFP croit que le gouvernement devrait voir à ce que toutes les familles puissent se permettre de prendre des congés en vertu des prestations spéciales de l'a.-e., peu importe le niveau de revenu ou la participation au marché du travail. À 55 %, les niveaux de remplacement du salaire pour les parents en congé de maternité ou parental sont présentement très bas. Cela fait en sorte qu'il est difficile pour les parents sans un « supplément de traitement » négocié dans la convention collective de pouvoir se permettre de prendre un congé.

Cela ne répond pas aux niveaux de paiement du Québec et de nombreux autres pays à l'échelle internationale. En vertu du RQAP, les parents biologiques et adoptifs peuvent recevoir 70 % en remplacement du salaire pour les congés de maternité et de paternité et sept semaines de congé parental en vertu du régime de base<sup>viii</sup>. Des niveaux de remplacement du salaire encore plus élevé existent pour des durées plus courtes en vertu du régime spécial du Québec. Le taux de 55 % est un des plus bas au monde, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement<sup>ix</sup>. Dans la plupart des pays, il y a des versements proportionnels aux salaires élevés pour les congés de maternité, à l'exception du Canada (excluant le Québec) et de quelques autres pays<sup>x</sup>. Selon une analyse des congés à l'échelle internationale effectuée par Koslowski et al., des congés bien payés signifient un paiement à 66 % des gains ou plus<sup>xi</sup>.

Qui plus est, un plancher pour les prestations spéciales devrait être établi qui n'est pas sous le salaire minimum pour un emploi à temps plein. De plus, le remplacement du salaire jusqu'à 80 % pour les salariés à faible revenu devrait être maintenu. Cela permettra d'assurer que les familles à faible revenu puissent prendre des congés.

Dans certaines provinces, les prestations de chômage et spéciales de l'a.-e. sont récupérées à même les paiements de soutien du revenu provinciaux et territoriaux d'un partenaire. Par exemple, l'Ontario récupère l'a.-e. d'un partenaire à même les prestations d'invalidité. Ces mesures de récupération enchâssent la pauvreté et restreignent l'accès et la capacité financière de l'a.-e. pour les personnes à faible revenu.

Une indemnité fixe financée par le gouvernement devrait également être offerte aux parents qui ne sont pas admissibles. Le gouvernement pourrait explorer la possibilité d'intégrer cette indemnité à l'Allocation canadienne pour enfants. Cela tiendrait compte du fait que le soutien du revenu pour offrir des soins au sein de notre société ne devrait pas être uniquement lié à la participation au marché du travail.

### Recommandations :

- Augmenter le taux de remplacement du salaire pour les congés de maternité, les congés parentaux et les congés de deuxième parent à 70 %.
- Établir un plancher pour les prestations spéciales qui n'est pas inférieur au salaire minimum pour un emploi à temps plein.

- Maintenir le remplacement du salaire jusqu'à 80 % pour les salariés à faible revenu.
- Éliminer la période d'attente pour les prestations spéciales.
- Augmenter le montant maximum des gains assurables et lier ce montant à l'inflation.
- Le gouvernement fédéral devrait voir à ce que les prestations de chômage et spéciales de l'a.-e. ne sont pas récupérées à même les paiements de soutien du revenu d'un partenaire.
- Fournir une indemnité fixe financée par le gouvernement aux parents qui ne sont pas admissibles.

### Congés de paternité et de deuxième parent

L'introduction du RQAP avec un congé de paternité ou de deuxième parent de cinq semaines de type « utilisez-le ou vous le perdrez » a augmenté de façon importante le nombre de pères qui prennent le congé. En 2013, le taux de participation global pour les pères au RQAP était de 86,6 pour cent comparativement à 12,2 pour cent dans le reste du Canada. Il est peu probable que le nombre de pères qui prennent un congé dans le reste du Canada augmente sans interventions ciblées en matière de politique.

La recherche a démontré que dans les couples hétérosexuels, les normes sexospécifiques ont fait en sorte que ce sont principalement les femmes qui prennent le congé parental<sup>xii</sup>. Quelques pays, dont l'Islande, la Suède, la Finlande, la Corée, le Japon, le Portugal, la France, la Belgique, la Norvège et le Luxembourg, ont introduit des droits aux congés qui peuvent seulement être pris par le père ou le deuxième parent, et ce afin de parer à ces normes.

Lorsque les pères prennent un congé, non seulement cela les change-t-il personnellement ainsi que leur relation avec leurs enfants, mais cela change également la culture en milieu de travail<sup>xiii</sup>. Les congés de paternité ou de deuxième parent ont été associés à des dénouements positifs tant pour le développement des enfants que pour l'égalité hommes-femmes, avec les pères qui assument une plus grande part de l'éducation des enfants et du travail domestique et les mères qui subissent moins d'interruptions de carrière. Cela peut également aider à réduire la discrimination à l'égard des femmes au travail, tant en termes d'embauche que de salaires, tandis que l'on s'attendra également à ce que les hommes prennent des congés pour s'occuper de leurs enfants<sup>xiv</sup>.

Parallèlement, afin que la prise de congés de paternité augmente, la recherche a montré que les niveaux de remplacement du salaire doivent être plus élevés et qu'il est préférable que les congés puissent être pris avec souplesse en blocs de temps plus courts<sup>xv</sup>.

Bien entendu, toutes les familles devraient avoir accès à ces congés, y compris les parents lesbiennes, gais et non conformes au genre. Des options devraient être examinées pour les parents de famille monoparentale, comme les congés prolongés, le transfert des congés à un autre soignant ou un montant en argent en remplacement du congé. Cela permettrait de voir à ce que les dispositions soient équitables pour toutes les familles canadiennes.

La moyenne de l'OCDE pour les congés de paternité et de deuxième parent est de 8 semaines ; cependant, de nombreux pays offrent plus de 12 semaines, jusqu'à 52 et 53 semaines au Japon et en Corée respectivement. Douze semaines feraient en sorte que le Canada se positionnerait juste au-dessus de la moyenne de l'OCDE.

### Recommandations :

- Introduire 12 semaines additionnelles de congé de deuxième parent non transférables<sup>xvi</sup> :
  - Introduire des mesures incitatives pour la prise d'un congé consécutif au lieu d'un congé concomitant pour une partie du congé ;
  - Traiter de la nécessité de voir à ce que les parents de famille monoparentale ne soient pas désavantagés en introduisant un congé de deuxième parent. Explorer des options pour que les chefs de famille monoparentale puissent prendre le congé, transférer les droits à un congé à d'autres soignants ou reçoivent des montants en argent en remplacement du congé de deuxième parent.

### Retrait préventif du travail

Le gouvernement souhaite obtenir des commentaires à savoir s'il doit ou non étendre les prestations de maternité de l'a.-e. pour couvrir les retraits préventifs du travail en raison de dangers immédiats pour la santé et la sécurité. On doit souligner que le retrait préventif du travail n'est pas une mesure sociale ou une forme de congé de maternité, mais plutôt une question de santé et de sécurité au travail. Comme tel, ce type de congé devrait être incorporé dans la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de la province. Cela servirait à contrer les conditions de travail qui pourraient constituer une menace pour les travailleuses ou leurs enfants à naître et à renforcer la responsabilité des employeurs d'offrir aux travailleuses un environnement de travail sûr et sécuritaire.

### Recommandations :

- Établir un droit à un retrait préventif du travail lorsqu'il y a un danger immédiat pour la santé et la sécurité des femmes enceintes, semblable au système du Québec en vertu des lois en santé et sécurité et des régimes d'indemnisation des accidents du travail.

:kd/sepb 491

## Notes

---

<sup>i</sup> Les conjoints de même sexe ont droit aux prestations en vertu du RQAP.

<sup>ii</sup> Hegewisch, Ariane, Gornick, Janet C., *The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries* (Les conséquences des politiques relatives au travail et à la famille sur le travail des femmes : un examen de la recherche à partir des pays de l'OCDE), *Community, Work & Family* (Collectivité, travail et famille), 14(2), 119-138, 2011.

<sup>iii</sup> Ibid.

<sup>iv</sup> CANSIM, tableau 276-0020 : Programme d'assurance-emploi (AE), prestataires selon la province, le genre de prestations de revenu, le sexe et l'âge, mensuel (personnes). Ottawa : Statistique Canada.

<sup>v</sup> Budig, Michelle et al. (2012). *The Motherhood Penalty in Cross-National Perspective: The Importance of Work-Family Policies and Cultural Attitudes* (La pénalité de la maternité selon une perspective transnationale : l'importance des politiques sur le travail et la famille et des attitudes culturelles). *Politique sociale*, volume 19.2.

<sup>vi</sup> Katherine Marshall (2008). *Utilisation par les pères des congés parentaux payés*. L'emploi et le revenu en perspective, vol 9.6. Ottawa : Statistique Canada.

<sup>vii</sup> McKay, Lindsey, Mathieu, Sophie, Doucet, Andrea, Parental-leave rich and parental-leave poor: Inequality in Canadian labour market based leave policies (Les riches qui prennent des congés parentaux et les pauvres qui prennent des congés parentaux : inégalité sur le marché du travail canadien en vertu des politiques en matière de congé), *Journal of Industrial Relations* (Journal des relations industrielles), 58(4):543-562, septembre 2016.

<sup>viii</sup> La partie restante de 25 semaines du programme de congés parentaux du Québec est payé à 55 %, comme dans le reste du Canada.

<sup>ix</sup> PEI Women's Network (Réseau des femmes de l'Î.-P.-É.), *Summary of International Best Practices* (Résumé des meilleures pratiques internationales) (annexe A), 2006.

<sup>x</sup> Koslowski, A, Blum, S, Moss, P, *12<sup>th</sup> International Review of Leave Policies and Related Research 2016* (12<sup>e</sup> Examen international des politiques en matière de congés et recherche connexe 2016).

<sup>xi</sup> Koslowski, A, Blum, S, Moss, P, *12<sup>th</sup> International Review of Leave Policies and Related Research 2016* (12<sup>e</sup> Examen international des politiques en matière de congés et recherche connexe 2016).

<sup>xii</sup> Voir OCDE, *Parental leave: Where are the fathers?* (Congé parental : Où sont les pères ?), mars 2016, et Doucet, Andrea, McKay, Lindsey, *Canada's two parental leave policy regimes: An argument for dedicated leave time for fathers* (Les deux régimes de politiques du Canada en matière de congé parental : un argument en faveur d'un congé réservé aux pères).

<sup>xiii</sup> Doucet, Andrea, discours, Table ronde sur la garde à l'enfance du SCFP, 27 septembre 2016.

<sup>xiv</sup> OCDE, *Parental leave: Where are the fathers?* (Congé parental : Où sont les pères ?), mars 2016.

<sup>xv</sup> OCDE, *Parental leave: Where are the fathers?* (Congé parental : Où sont les pères ?), mars 2016.

<sup>xvi</sup> En plus des pères, cet avantage doit être ouvert aux parents provenant de familles « non traditionnelles », incluant les parents lesbiennes, gais et non conformes au genre.