

Le congé parental : Pour chaque enfant

Document de discussion de politique d'UNICEF Canada

Juin 2024

Le système canadien de congé parental a un caractère exclusif. Il privilégie les familles ayant des emplois stables et un revenu élevé, privant environ un tiers des nourrissons de temps à la fois protégé et adéquatement rémunéré avec un parent ou un principal prestataire de soins pendant la période la plus cruciale de sa vie.

Chaque enfant entre dans la vie avec énormément de potentiel, mais en l'absence de politiques adéquates au cours des premières années, ce potentiel s'érode. Pour les enfants et leurs familles, cette perte de potentiel est une tragédie et, pour la société, c'est une catastrophe. Les premiers moments comptent et dépendent d'un soutien politique inclusif et adéquat « adapté aux familles », notamment des prestations de revenu, des services de garde d'enfants et des congés parentaux. Chaque famille mérite d'avoir le temps de s'occuper de son nouveau-né. Chaque enfant a droit à ce qu'on s'occupe de lui.

Sommaire des recommandations

1. **Garantir à chaque nouveau-né, dès sa naissance, un minimum de six mois de temps protégé, adéquatement rémunéré, auprès d'un parent ou de son principal prestataire de soins. Un objectif plus ambitieux garantirait du temps protégé et adéquatement rémunéré pendant un an et tiendrait compte des étapes du développement de l'enfant, des différentes préférences culturelles en matière d'éducation des enfants et de la transition vers la garde d'enfants.**
2. **Concevoir le congé parental en tant que politique de protection et de soins en faveur des enfants.**
3. **Augmenter la rémunération du congé parental à un niveau abordable qui répond aux besoins des nourrissons.**
4. **Appliquer l'Évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant (ERDE) à la réforme des politiques.**
5. **Ratifier, mettre en œuvre et appliquer la Convention sur la protection de la maternité, 2000 de l'Organisation internationale du Travail (OIT).**

Chaque nouveau-né et chaque enfant adopté au Canada devrait avoir le droit de passer du temps protégé et adéquatement rémunéré avec un parent ou son principal prestataire de soins au moins au cours des six premiers mois de sa vie (26 semaines).

EN QUOI CONSISTE LE CONGÉ PARENTAL?

Dans le cadre du présent document, le congé parental représente une période de temps rémunérée et protégée entourant la naissance, l'adoption ou le placement d'un enfant. Il inclut le congé de maternité, le congé parental et le congé de paternité ou d'un deuxième parent.

Une inégalité dès le départ

Le système canadien de congé parental est conçu principalement comme un avantage lié à l'emploi pour certains parents, et non comme une politique inclusive et équitable de protection sociale et de prestation de soins. Comment cela se traduit-il pour les enfants?

Le congé parental laisse de côté de nombreux enfants, principalement en raison de la combinaison d'une admissibilité restreinte et d'une faible rémunération. Au Canada, bien qu'il existe des droits légaux à un congé parental non rémunéré, seuls les parents salariés qui répondent à certaines conditions d'admissibilité peuvent percevoir une rémunération au titre du congé parental. Le congé parental est rattaché à l'assurance-emploi (le programme d'assurance-emploi hors Québec et le Programme québécois d'assurance parentale ou RQAP).¹ Les résidents sans emploi, ceux dont l'emploi ne répond pas à des critères d'admissibilité (notamment ceux qui sont sous-employés, qui ont un emploi précaire, qui travaillent à leur compte, qui sont des travailleurs « à la demande » et dont l'emploi n'est pas réglementé), les étudiants à temps plein et les jeunes mères sont plus susceptibles d'être exclus du congé parental, bien qu'ils aient tous à assumer des dépenses plus élevées pour s'occuper de leurs enfants en bas âge.

En conséquence, environ 30 % des nouveaux parents n'ont pas droit au congé parental, dont environ 60 % des parents à faible revenu et 40 % des parents autochtones.²

LE « UN SUR TROIS » QU'AUCUN ENFANT NE DEVRAIT ÊTRE

Au Canada, près d'un nouveau-né sur trois ne bénéficie pas d'un temps rémunéré et protégé avec un parent. En 2021, 83 % des parents ayant un enfant âgé de 18 mois ou moins avaient un emploi assurable (17 % n'en avaient pas). Parmi les mères ayant un emploi assurable, 89 % recevaient des prestations de congé parental (11 % n'en recevaient pas). Au total, 28 % des nouveaux parents n'ont pas reçu de prestations parentales (contre environ 10 % au Québec). Environ 25 % des parents exclus qui avaient un emploi ne travaillaient pas pendant un nombre suffisant d'heures pour avoir droit aux prestations de congé parental.³

En 2022, seulement 51 % des personnes âgées entre 15 et 49 ans estimaient qu'elles auraient accès à un congé de maternité ou de paternité ou à un congé parental suffisant.⁴

UN FILET SOCIAL COMPLEXE À TRAVERS LEQUEL CERTAINS ENFANTS SONT LAISSÉS POUR COMPTE

¹ <http://institutvanier.ca/resource/expose-de-politiques-acces-aux-prestations-parentales-au-canada/>.

² Ceci s'applique aux parents ayant des enfants de moins de 18 mois en dehors du Québec. La prestation de congé parental du Québec est distincte : elle est plus inclusive et globalement mieux rémunérée, de sorte qu'elle est exclue de cette statistique.

³ https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2023/Canada2023.pdf.

⁴ Statistique Canada, Enquête sociale canadienne – Bien-être et relations familiales, 2022; Enquête sociale canadienne – COVID-19 et bien-être, 2021.

Le Canada est doté d'un système complexe de congé parental qui comprend un congé rémunéré grâce à des prestations d'assurance liées à l'emploi; des prestations de compensation salariale financées par les employeurs et les syndicats; ainsi que diverses lois sur les normes d'emploi en vigueur dans quatorze compétences fédérales, provinciales et territoriales en vue d'établir des congés non rémunérés et protégés dans le cadre de l'emploi à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Chaque partie du système crée des inégalités pour les enfants et les parents.

Parce que les premiers moments comptent : une approche du congé parental centrée sur l'enfant

Les enfants ont droit aux soins parentaux et à la protection sociale, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 18, 26 et 27). Nous pouvons tenir cet engagement en garantissant un accès complet et équitable au système canadien de congé parental :

1. **Garantir à chaque nouveau-né un minimum de six mois et idéalement un an de temps protégé et adéquatement rémunéré avec un parent ou un prestataire de soins principal dès la naissance**, indépendamment de la situation d'emploi ou du statut parental des parents ou des prestataires de soins principaux (y compris les parents adoptifs, les membres de la famille et les prestataires de soins conformes aux traditions). L'amélioration des revenus pourrait être assurée par l'Allocation canadienne pour enfants, qui serait universellement accessible et adéquate pour protéger les enfants contre les privations (p. ex., assortie d'une limite minimale de rémunération non imposable équivalente au revenu annuel médian de la famille). L'assurance-emploi pourrait constituer le point d'ancrage optimal pour les parents salariés, mais les conditions d'admissibilité devraient être élargies et la rémunération devrait être plus adéquate. Afin d'éviter les congés de courte durée, les nouveaux parents devraient avoir droit au plein revenu d'emploi (jusqu'à concurrence d'un montant maximal) pendant au moins les six premiers mois du congé parental, avec une rémunération restante égale ou supérieure à deux tiers de leur salaire.
2. **Envisager de concevoir le congé parental comme une politique de protection sociale et de soins** qui pourrait être dissociée de l'assurance-emploi ou intégrée à un système mixte coordonné avec d'autres prestations de revenu pour enfants, afin d'assurer une « garantie de revenu pour les nourrissons » qui permettrait à tous les enfants de bénéficier d'une période de temps rémunérée et protégée avec leurs parents, quelle que soit leur situation d'emploi.
3. **Incorporer l'Évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant (ERDE)** comme une exigence du processus d'élaboration des politiques dans chaque juridiction et ministère du gouvernement, afin de veiller au respect des droits des enfants et d'accorder la priorité à leurs besoins et à leurs intérêts. Appliquer l'ERDE à la réforme des politiques en matière de congé parental afin que l'intérêt supérieur de l'enfant guide l'élaboration des politiques et les décisions qui en découlent.

4. **Augmenter et protéger la rémunération du congé parental** de façon à ce qu'il puisse adéquatement rendre abordable le fait de prendre du temps avec un nouveau-né et prévenir la pauvreté pendant les années cruciales de la petite enfance. Éliminer la pratique qui consiste à réduire les prestations de congé parental comme moyen de recouvrement de dettes; p. ex., les dettes engagées en lien avec l'assurance-emploi (AE), compte tenu des effets négatifs potentiels sur les nourrissons, et supprimer l'imposition des prestations de congé parental au moins pour les personnes dont le revenu est inférieur à la médiane. Un droit axé sur l'enfant permettrait d'éviter les inégalités en matière de rémunération pour les naissances multiples et les parents de familles monoparentales. Globalement, le coût de l'amélioration de l'adéquation de l'aide au revenu pour les parents de nouveau-nés est très faible par rapport à d'autres politiques sociales : il n'y a qu'environ 350 000 enfants qui naissent chaque année au Canada.
5. **Ratifier, mettre en œuvre et appliquer la Convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000 de l'OIT**, et les recommandations connexes (R191), qui établissent une norme minimale de 14 semaines de congé de maternité et une rémunération minimale de 67 % du salaire. Ratifier la Convention sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981 (n° 156). Normaliser et harmoniser la législation relative aux normes d'emploi au Canada sur les dispositions les plus favorables garantissant un droit universel à un congé parental protégé d'au moins 26 semaines; implanter une pause d'allaitement sur une durée allant jusqu'à 18 mois après la naissance d'un enfant.
6. Augmenter la **souplesse** d'une partie du congé parental qui pourrait être pris par blocs de temps, à temps plein ou à temps partiel, sur plusieurs années de l'enfance afin de permettre aux parents de répondre aux besoins émergents et changeants de leurs enfants.
7. Procéder à une consultation sur **les inégalités et les obstacles** qui limitent la prise de congé parental.

LE TEMPS COMPTE : LES AVANTAGES DU CONGÉ PARENTAL

La question clé concernant le congé parental est la suivante : « Un congé de quoi? ». Le « congé » est par définition lié au temps – le temps consacré à la prestation de soins et à la réception de soins plutôt qu'à d'autres responsabilités telles que l'emploi rémunéré. Le congé de l'emploi rémunéré dépend de la protection de l'emploi qui est principalement assurée par la législation en matière de normes d'emploi. Outre la protection de l'emploi, le congé parental peut être considéré plus largement comme un temps protégé : une période pendant laquelle les nouveau-nés devraient avoir le droit de recevoir des soins et les nouveaux parents ou les principaux prestataires de soins ne devraient pas être contraints financièrement de chercher un emploi rémunéré qui les détournerait des soins qu'ils souhaitent prodiguer. En fin de compte, le temps de congé dépend en partie du revenu du congé, car une rémunération inadéquate du congé parental est associée à des congés de courte durée qui ne sont pas optimaux pour les soins nourriciers.

Le congé parental représente du temps qui compte. Le congé parental est susceptible d'avoir un important – voire très vaste – ensemble de retombées positives qui contribuent à donner le meilleur départ possible aux nourrissons et à « nourrir l'avenir » en faisant progresser de nombreuses priorités politiques canadiennes interdépendantes, notamment la réduction de la pauvreté et la recherche d'équité, le progrès économique, l'égalité des genres, la qualité de vie et le bien-être, l'équité intergénérationnelle et la réalisation des objectifs de développement durable. Le congé parental favorise le bien-être de tous les membres de la famille. Il améliore les liens entre parents et enfants, l'allaitement, les taux de vaccination, l'accès aux soins de santé, la santé mentale et l'égalité des responsabilités au sein du ménage. Il réduit le risque de naissance prématurée, de mortalité infantile, de violence familiale et de stress toxique – des domaines dans lesquels le Canada a des défis à relever.⁵ Une rémunération adéquate du congé parental peut contribuer à prévenir le basculement dans la pauvreté, précisément au moment de la vie d'un enfant où la prévalence de la pauvreté au Canada est historiquement la plus élevée et la plus dévastatrice. Les données suggèrent que dans la plupart des contextes, les effets bénéfiques du congé parental sur le bien-être de l'enfant et des parents se manifestent surtout au cours des six premiers mois de la vie. Mais le congé parental devrait être suffisamment long pour permettre aux parents de s'occuper de leurs enfants jusqu'à ce que des services de garde abordables et de qualité soient accessibles, car ces services sont rares et coûteux. Le congé devrait être souple afin de pouvoir être pris lorsque l'enfant est malade, blessé ou nécessite des soins complexes – des situations qui ne se prêtent pas à la Prestation canadienne de la relance économique pour proches aidants. À l'échelle mondiale, 119 pays ont mis en place des moyens souples pour permettre aux parents de prendre congé pour s'occuper d'un enfant.

L'argent compte

Les avantages du congé parental rémunéré ne peuvent se concrétiser que si les parents y sont admissibles, et s'ils peuvent se permettre de renoncer à leur salaire pour prendre ce congé dans la pratique. Or, la rémunération du congé parental en dehors du Québec figure bien en deçà des normes internationales. Le congé parental ne remplace que 55 % de la rémunération hebdomadaire pour une période maximale de 12 mois (dans la pratique, la rémunération moyenne en 2020 était de 51 %), et tombe à 33 % pour un congé prolongé (de 12 à 18 mois).^{6 7} Étant donné qu'une mère touche en moyenne 20 000 dollars pendant son congé et que de nombreux parents touchent beaucoup moins, ce montant est loin d'être une aubaine et se situe, pour beaucoup, bien en dessous du seuil de pauvreté pour un revenu annuel.

Sur les 42 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), seuls l'Irlande et le Royaume-Uni avaient une rémunération moyenne du congé de maternité inférieure à celle du Canada en 2021.⁸ Plus de la moitié des pays à revenu élevé offrent au moins six mois de congé parental entièrement rémunéré. Les données internationales suggèrent qu'un taux de remplacement du salaire de 80 % est nécessaire pour répondre aux besoins essentiels des enfants et encourager le congé parental paternel/secondaire. La Convention sur la maternité de

⁵ <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-07/UNICEF-Parental-Leave-Family-Friendly-Policies-2019.pdf>.

⁶ OCDE (2022), Dépenses publiques en prestations familiales (indicateur). Doi : 10.1787/8e8b3273-en (Consulté le 31 août 2022).

⁷ https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf.

⁸ https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf.

L'Organisation internationale du travail et la Commission européenne fixent respectivement à 67 % et 66 % le taux minimum de remplacement du revenu pour le congé parental.

L'insuffisance de la rémunération du congé parental est le résultat d'un investissement inadéquat dans le congé parental. Les dépenses publiques en matière de congé de maternité et de congé parental atteignent 76 300 dollars US par enfant né au Luxembourg, alors que la moyenne de l'OCDE est de 16 600 dollars US par enfant. Le Canada se situe en dessous de la moyenne, avec environ 13 000 dollars US, et se classe 13^e sur 27 pays.⁹ Une étude internationale sur les politiques en matière de congé parental a conclu que le Canada ne fait pas partie des pays offrant un congé postnatal de quatre à sept mois « bien rémunéré », parmi lesquels figurent un certain nombre de pays d'Europe occidentale, la Nouvelle-Zélande et le Brésil.¹⁰

Ainsi, de nombreux parents manquent de ressources suffisantes – en temps et en argent – pour s'occuper de leurs enfants et les protéger de la pauvreté pendant la période la plus critique de leur vie. Contrairement aux objectifs des services de garde d'enfants et des allocations familiales, le congé parental est en fait une politique régressive.¹¹ Les changements progressifs apportés au congé parental ont augmenté les options en matière de durée et de souplesse, le « statut » des parents et des prestataires de soins qui y ont droit (y compris les parents secondaires et adoptifs) et les prestations « complémentaires » de l'employeur pour certains, de sorte que les travailleurs admissibles ont désormais davantage de possibilités. Les parents à revenus élevés sont plus enclins à prendre un congé parental et à le prendre pendant une plus longue durée, étant donné que leur taux de rémunération est plus élevé et qu'ils sont plus susceptibles d'avoir d'autres ressources à leur disposition. Mais quand les familles ont de faibles revenus, elles ont moins de chances d'avoir droit à un congé parental et moins de chances d'en prendre un ou de le prendre pour la durée optimale d'au moins six mois. Elles ont également moins de chances de bénéficier d'une rémunération adéquate pour le congé parental. En 2019, seulement 50 pour cent des familles dont le revenu annuel était inférieur à 20 000 dollars recevaient des prestations de congé parental, comparativement à plus de 80 pour cent des familles dont le revenu est supérieur à 60 000 dollars.¹² Seulement 15 % des personnes qui prennent un congé optent pour l'option prolongée (18 mois). Les personnes qui prennent un congé de courte durée (retour au travail cinq mois ou moins après l'accouchement) ont un revenu annuel inférieur à 16 000 dollars, malgré l'existence d'un supplément familial pour les personnes à très faible revenu, qui fait passer le taux de remplacement du salaire de 55 % à 80 % (le taux est de 100 % dans le cadre du RQAP).

Par conséquent, le congé parental est plus susceptible d'exclure les enfants qui pourraient bénéficier le plus d'un soutien inclusif, notamment les enfants des familles autochtones, racialisées et nouvellement immigrées, de même que ceux dont la mère est jeune. Pourtant, les dépenses liées à l'arrivée d'un nouveau-né sont plus difficiles à gérer pour les familles à faible revenu. Par exemple, la part du revenu consacrée à la garde d'enfants par les familles monoparentales dirigées par des femmes est plus élevée que pour les autres types de familles, et ce, à une période où elles sont plus

⁹ https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf.

¹⁰ Blum, S., Koslowski, A., Macht, A., et Moss, P., eds. (2018). 14th International Review of Parental Leave Policies and Related Research. International Network on Leave Policies and Research.

¹¹ Mathieu, S., Doucet, A. et McKay, L. (2020). Parental leave benefits and inter-provincial differences: The case of four Canadian provinces. *Canadian Journal of Sociology* 45 (2): 169-194.

¹² McKay, L., Mathieu, S. and Doucet, A. (2016). Parental leave-rich and parental leave-poor: Inequality in Canadian labour market based leave policies. *Journal of Industrial Relations* 58 (4): 543-562.

susceptibles d'avoir un revenu plus faible.¹³ Cet effet a été décrit comme un manque d'équité entre les ménages « riches en congés parentaux » et les ménages « pauvres en congés parentaux ».¹⁴ Avec l'augmentation des coûts du logement et de l'alimentation en plus des dépenses supplémentaires liées à la naissance d'un enfant, les nouveaux parents font face à des pressions financières croissantes.

Les avantages économiques du congé parental rémunéré sont considérables et profitent tant aux familles qu'aux entreprises, ainsi qu'au pays. Les familles disposent d'un revenu à un moment critique, lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et de l'augmentation des besoins familiaux. Dans les pays à revenu élevé, chaque semaine supplémentaire de congé parental rémunéré est associée à une réduction de 4,2 % du risque de pauvreté des mères célibataires.¹⁵ L'accès au congé est associé à une augmentation de l'emploi et des revenus des mères. Plutôt que de décourager la participation à la vie active, les politiques favorables à la famille augmentent la probabilité que les femmes reprennent le travail après leur congé de maternité, qu'elles conservent leur emploi et qu'elles s'intègrent à la population active.

Certains nourrissons commencent leur vie dans des familles qui disposent de plus de temps et d'argent pour s'occuper de leurs enfants, tandis que d'autres sont élevés dans des foyers où la protection sociale et les soins apportés aux enfants sont insuffisants. Les politiques en matière de prestations parentales ne doivent pas être une porte par laquelle les enfants sont initiés aux inégalités dès la naissance.¹⁶

« Les parents sont souvent contraints de choisir : continuer à travailler plutôt que de prendre un congé parental ou vivre dans la pauvreté. Pour de nombreuses familles, la première année de la vie d'un enfant est donc vécue dans la pauvreté. »¹⁷

LE TIERCÉ DE LA POLITIQUE DE L'ENFANCE

L'expérience et l'exposition des enfants au cours de leurs premières années de vie jouent un rôle déterminant dans leurs chances de jouir d'une bonne santé et d'un bien-être à long terme. La petite enfance est une période particulièrement vulnérable. Pendant cette période formatrice, les politiques publiques doivent offrir aux parents le temps, les ressources et les services dont ils ont besoin pour s'occuper de leurs enfants. Le congé parental constitue une politique fondamentale dans le cadre d'un tiers de politiques relatives à la petite enfance « favorables à la famille »¹⁸ (y compris les prestations de revenu axées sur l'enfant et les services de garde d'enfants) qui contribuent toutes de manière

¹³ Statistique Canada. Proportion du revenu familial annuel dépensé en frais de garde d'enfants, selon le type de famille économique. DOI:

https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1110008001&request_locale=fr

¹⁴ McKay, L., Mathieu, S. and Doucet, A. (2016). Parental leave-rich and parental leave-poor: Inequality in Canadian labour market based leave policies. *Journal of Industrial Relations* 58 (4): 543-562.

¹⁵ www.unicef.org/media/95051/file/Family-friendly-policies-EN.pdf.

¹⁶ Mathieu, S., Doucet, A. et McKay, L. (2020). Parental leave benefits and inter-provincial differences: The case of four Canadian provinces. *Canadian Journal of Sociology* 45 (2): 169-194.

¹⁷ Transformer nos systèmes : le rapport 2022 du Conseil consultatif national sur la pauvreté. Emploi et développement social Canada.

¹⁸ Dans le présent document, le « congé parental » comprend le congé de maternité, le congé de paternité/deuxième parent et le congé parental rémunéré lié à la naissance, à l'adoption ou à la prise en charge d'un enfant. Il n'exclut pas le concept plus large de congé parental et d'autres congés liés à la garde d'un enfant. L'accent est mis sur les prestations fédérales du Canada, à moins que le système distinct du Québec ne soit spécifiquement mentionné.

distincte à donner aux enfants le meilleur départ possible et à leur ouvrir la voie vers un avenir plus prometteur. Ces politiques présentent des caractéristiques liées à la fois aux politiques de soins et aux politiques de protection sociale. La question des soins est un problème urgent au Canada, considéré par certains comme la « prochaine frontière de la politique publique », parce que les politiques « favorables à la famille » actuelles excluent de nombreux parents et enfants. Le soutien aux soins et à la protection sociale pour élever des enfants heureux et en bonne santé doit être inclusif et adéquat, s'adapter à une variété de types de familles, à des situations de travail atypiques et à l'éventail des rôles assumés par les parents.

Garantie de revenu pour les nourrissons

Le droit au congé parental dépend de l'accès des parents plutôt que de la catégorie d'enfants qui ont le droit d'en bénéficier. Traiter le congé parental comme un droit du parent ou du travailleur plutôt que comme un droit de l'enfant permet d'expliquer l'absence d'inclusion de tous les enfants, par dessein, et la rémunération inadéquate, qui limite la participation équitable des ménages à faibles revenus et de ceux qui ont le plus besoin de protection sociale. L'assurance-emploi est une plateforme politique imparfaite pour parvenir à un soutien équitable de la part des pouvoirs publics en faveur de la garde d'enfants. Cette approche, même avec des améliorations progressives en matière d'admissibilité et de rémunération, laissera toujours certains nourrissons de côté, et plus vulnérables au risque du manque de temps et de ressources pour subvenir à leurs besoins et à leur protection sociale, soit parce que leurs principaux prestataires des soins ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi, soit en raison de la nature des modalités de l'assurance-emploi, qui ne sont pas conçues principalement pour des prestations spéciales telles que le congé parental. Par exemple, chaque année, environ 3 000 demandeuses qui ont perdu leur emploi avant la naissance ou l'adoption de leur enfant ont moins de chances d'accéder à l'intégralité de leurs droits aux prestations parentales, parce que les prestations régulières et spéciales de l'assurance-emploi sont combinées.¹⁹

Le taux d'activité des femmes en pleine force de l'âge au Canada atteindra le niveau record de 85,7 % en 2023²⁰ : il est donc probable qu'un plus grand nombre de femmes auront besoin d'un congé parental. Une politique de remplacement du revenu excluant un tiers des enfants en bas âge et leurs parents est désormais dépassée et non pertinente. Il est temps de changer de cap.

Si une politique injuste conduit à un départ injuste, que se passe-t-il lorsque le congé parental est considéré comme un avantage tant pour les enfants que pour leurs parents? Une politique de congé parental centrée sur l'enfant part des droits et de l'intérêt de l'enfant – un temps suffisant avec un revenu adéquat pour les parents et les personnes qui s'occupent de chaque enfant – plutôt que des droits inégaux des adultes ou des travailleurs. Le congé parental doit être refondu en une politique de soins et de protection sociale, et potentiellement coordonné avec ou au moins partiellement libéré de son ancrage à un système limité et inéquitable fondé sur l'emploi. Tout comme les allocations familiales et les services de garde d'enfants ont pris une place centrale dans le programme de politique sociale du gouvernement fédéral, il devrait en être de même pour le troisième volet de la politique « favorable à la famille » : le congé parental. L'accès universel à une rémunération adéquate

¹⁹ <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/reports/evaluations/ei-maternity-parental-benefits.html>.

²⁰ <https://www.budget.canada.ca/fes-eea/2023/report-rapport/anx4-en.html>.

doit être l'objectif principal du congé parental dans le cadre d'une « garantie de revenu pour les nourrissons ».

Avec l'Allocation canadienne pour enfants, le gouvernement fédéral a fait un pas vers un revenu de base pour les jeunes familles, mais il n'en fait pas assez pour les familles avec des nourrissons et des enfants en bas âge. L'investissement dans le congé parental peut améliorer l'efficacité et la cohérence politique des investissements dans les prestations de revenu pour enfants et les services de garde d'enfants. Lors de la campagne électorale fédérale de 2019, le parti libéral a promis des réformes « ambitieuses » du congé parental. Cela devait se faire en partie au moyen d'un programme de congé familial rémunéré garanti qui intégrerait l'Allocation canadienne pour enfants (ACE) et les prestations de congé parental. L'intention consistait en une approche « mixte » (une combinaison d'assurance-emploi et de droits de citoyenneté ou de politique sociale) pour s'assurer que les parents qui ne sont pas admissibles à un congé rémunéré dans le cadre de l'Assurance-emploi, en combinaison avec l'ACE, « reçoivent un revenu garanti au cours de la première année de vie de leur enfant ». Pendant et depuis les élections fédérales de 2019, les programmes des autres partis ont inclus des engagements visant à combler les lacunes en matière d'inclusion et de rémunération; permettre aux femmes enceintes et aux nouvelles mères bénéficiant de l'assurance-emploi de recevoir l'intégralité de leurs prestations de congé de maternité, quel que soit le nombre d'heures assurables travaillées; introduire des prestations prénatales distinctes; et offrir des congés comprimés mieux rémunérés. Depuis 2019, tous les députés fédéraux ont droit à un congé parental de 12 mois rémunéré à 92 % de leur salaire, bien qu'ils ne cotisent pas à l'assurance-emploi (AE).

Au mois d'avril 2023, Emploi et Développement social Canada a publié une évaluation des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi, évoquant la possibilité d'élargir l'accès aux prestations de congé et d'augmenter les niveaux de prestations. Il envisage également le congé parental comme un outil de politique sociale, suggérant au gouvernement d'examiner s'il convient d'exclure les objectifs de politique sociale du programme d'assurance-emploi ou d'aider au financement du programme d'assurance-emploi au moyen des recettes fiscales générales. Le budget fédéral de 2024 a proposé des mesures pour renforcer l'économie de la prestation des soins et l'infrastructure sociale, notamment une table sectorielle sur l'économie de la prestation de soins qui consultera le gouvernement fédéral et lui fournira des recommandations, ainsi que des consultations sur l'élaboration d'une stratégie nationale sur la prestation de soins. Il s'agit là d'une occasion de mettre en valeur une approche coordonnée de l'évaluation des soins dans tous les ministères, dont la protection sociale, l'égalité des genres, la santé et le travail, car tous les secteurs dépendent de l'économie des soins.

Il est temps de tenir la promesse de mettre en place des politiques de congé parental qui fonctionnent pour les diverses familles – pour chaque enfant – dans une société en pleine mutation. Le Canada peut être le meilleur endroit au monde pour donner et recevoir des soins.

Les avantages d'une amélioration des prestations de congé parental

Une approche globale du congé parental, centrée sur l'enfant, présenterait de nombreux avantages :

- Améliorer la sécurité matérielle, la santé et le développement des enfants à un stade critique de leur vie
- Accroître l'équité en éliminant de nombreuses exclusions systémiques de ceux qui ont le plus besoin d'aide
- Soutenir les personnes qui prodiguent des soins et celles qui en reçoivent
- Améliorer la protection sociale des enfants et des familles et leur résistance aux chocs économiques et autres
- Promouvoir la coordination et la cohérence avec des domaines politiques complémentaires, principalement l'Allocation canadienne pour enfants et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants
- Réaliser de nombreux objectifs politiques, notamment l'équité entre les genres, la qualité de vie, l'équité intergénérationnelle et les objectifs de développement durable, notamment la cible 5.4 : reconnaissance et valorisation des soins non rémunérés et du travail domestique

Ce qu'affirment les Canadiens

UNICEF Canada a mandaté en juin 2024 un sondage d'opinion auprès d'un échantillon représentatif de 2 025 Canadiennes et Canadiens, dont 500 parents d'enfants de moins de cinq ans. **Le congé parental est très largement soutenu au Canada** : la grande majorité des Canadiennes et des Canadiens, soit 91 %, reconnaissent qu'il est essentiel que chaque nouveau-né ait une personne qui s'occupe de lui qui dispose du temps et d'un soutien financier adéquat pendant une période d'au moins six mois après sa naissance. Presque toutes les personnes interrogées (95 %) ont pu citer au moins un effet positif du congé parental sur les enfants et leurs parents. Les trois principaux effets positifs cités étaient : le renforcement des liens affectifs (71 %), l'implication accrue des parents dans les soins (59 %) et la réduction du stress et de l'anxiété au sein de la famille (59 %).

Mais les parents du Canada affirment qu'ils ont besoin davantage de soutien. Moins de la moitié d'entre eux (42 %) considèrent que les politiques actuelles en matière de congé parental reflètent les besoins réels des familles du pays. Moins de la moitié des parents d'enfants de moins de cinq ans (48 %) ont déclaré que le temps de congé était suffisant pour les soins qu'ils souhaitaient prodiguer, et seulement 38 % ont déclaré que le temps était suffisant pour répondre aux besoins de leur enfant et de leur famille. Peu de répondants au sondage (31 %) considèrent que la rémunération actuelle du congé parental est suffisante pour s'occuper d'un nouveau-né et éviter les difficultés économiques après la naissance d'un enfant. Près d'un tiers des personnes bénéficiant d'un congé parental rémunéré (29 %) ont reçu ou s'attendaient à recevoir 5 000 dollars ou moins. 85 % des répondants ont précisé qu'une rémunération adéquate nécessitait plus de la moitié de leur salaire. De même, près de la moitié des parents d'enfants de moins de cinq ans (41 %) ont pris ou prévu de prendre moins de six mois de congé parental. Ils confirment également que le système canadien de congé parental est inéquitable : les parents titulaires d'un diplôme universitaire (74 %), mariés ou vivant en union libre (74 %), n'appartenant pas à une minorité visible (72 %) et occupant un emploi (71 %) étaient nettement plus susceptibles d'y avoir droit que la moyenne des parents (68 %). La sécurité de l'emploi, une rémunération plus élevée et une plus grande souplesse en matière d'options de congé sont les trois domaines les plus importants que les répondants au sondage ont recensés comme devant être améliorés.

« La naissance d'un enfant est une période extrêmement perturbante et difficile. En tant que société, nous devons atténuer les conséquences de cette période sur les nouveaux parents, afin qu'ils puissent à la fois apprendre à être parents et payer leurs factures au cours d'une des étapes les plus exigeantes de leur vie ».

À propos d'UNICEF Canada

L'UNICEF représente chaque enfant, partout dans le monde. L'UNICEF est l'organisation humanitaire d'aide à l'enfance possédant la plus grande portée à l'échelle mondiale. Dans 190 pays et territoires, et dans les endroits les plus durs du monde, nous travaillons jour après jour pour défendre les droits fondamentaux des enfants et leur donner une chance équitable de réaliser leur potentiel, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989. UNICEF Canada a été fondé en 1955 afin de recueillir des fonds pour les priorités les plus importantes de l'UNICEF et de protéger les droits fondamentaux des enfants au Canada. En tant que membre de la famille des Nations Unies, nous disposons d'une capacité à travailler en toute neutralité avec les gouvernements, la société civile, le secteur privé et les jeunes qui permet d'obtenir des résultats d'une ampleur inégalée. Notre mission a toujours été de donner la priorité absolue aux enfants – sans distinction de race, de religion ou de politique – et a toujours reposé sur des contributions volontaires.

www.unicef.ca @UNICEFCanada

<https://www.unicef.ca/fr/decouvrez/a-l-echelle-nationale/conge-parental>

<https://www.unicef.org/fr/developpement-de-la-petite-enfance/travail-et-vie-de-famille>

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à :

Lisa Wolff, directrice des politiques et de la recherche : lwoff@unicef.ca