

Intersyndicale **des**
femmes

Mémoire présenté par l'Intersyndicale des femmes

À la Commission des finances publiques

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi
n° 7, *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer
l'imputabilité des hauts fonctionnaires*

Décembre 2025

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de l'Intersyndicale des femmes	1
Introduction.....	2
Bref historique des luttes féministes pour le congé parental	3
Particularités et avantages du Régime québécois d'assurance parentale	5
Le Conseil de gestion de l'assurance parentale : un observatoire des dynamiques sociétales	7
Nos craintes face au transfert du Conseil de gestion de l'assurance parentale à Retraite québec.....	8
Recommandation.....	9
Conclusion.....	10

PRÉSENTATION DE L'INTERSYNDICALE DES FEMMES

L'Intersyndicale des femmes (l'Intersyndicale) est composée de représentantes de la condition des femmes de sept organisations syndicales : l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), la Centrale des syndicats démocratiques (CSD), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Fédération autonome de l'enseignement (FAE), la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ), le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ).

L'Intersyndicale représente près de 400 000 travailleuses syndiquées dans les secteurs publics et parapublics, mais également dans le secteur privé.

Depuis près de cinquante ans, l'Intersyndicale lutte pour améliorer les conditions de vie et de travail des femmes. Trois grands objectifs orientent ses actions et positions :

- Développer une analyse féministe et des positions communes sur l'ensemble des conditions de vie et de travail des femmes;
- Assurer la promotion et la défense des droits et des intérêts des femmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des organisations syndicales qui la composent;
- Développer des solidarités et des alliances entre les comités de condition des femmes des organisations syndicales et les groupes autonomes de femmes sur l'ensemble des enjeux auxquels sont confrontées les Québécoises.

INTRODUCTION

Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) est reconnu pour être des plus avant-gardistes en matière de soutien à la parentalité. Conçu comme un levier de transformation sociale, il vise l'atteinte de l'égalité en favorisant l'autonomie économique des femmes et la réduction de la pénalité à la maternité pour le plus grand nombre. L'atteinte de l'égalité passe par une meilleure répartition des tâches parentales et domestiques et c'est pourquoi les pères ont également accès à des prestations leur étant spécifiquement dédiées.

De nombreuses études démontrent l'impact positif de cette politique familiale mise en place par le Gouvernement du Québec en 2006 et du rôle essentiel que joue le Conseil de gestion de l'assurance parentale (CGAP) dans l'orientation dudit régime. C'est pourquoi nous accueillons avec beaucoup d'inquiétude le projet de loi n° 7 qui propose de réviser les modalités de gouvernance du RQAP qui sont actuellement exercées par le CGAP. L'abolition du CGAP et le rapatriement de ses responsabilités à Retraite Québec dans le but d'assurer plus d'efficacité et de permettre des économies d'échelle sont des mesures absolument contre-productives puisque le RQAP et le CGAP sont autofinancés à même les cotisations perçues. De plus, la capacité d'analyse et de prospective que détient le CGAP sur l'évolution des familles, du marché du travail et de la place que les femmes y occupent, risque d'être perdue et son mandat, dilué dans celui de Retraite Québec, un organisme voué à un tout autre objet d'expertise et fonctionnant selon un autre modèle de gouvernance.

Les pages qui suivent nous permettront d'explicitier plus amplement les fondements de nos inquiétudes face au projet de loi n° 7 en mettant bien en relief la spécificité du régime actuel et le rôle crucial qu'assure le CGAP, notamment par ses visées de transformation sociale en matière d'égalité de genre.

BREF HISTORIQUE DES LUTTES FÉMINISTES POUR LE CONGÉ PARENTAL

Rappelons en premier lieu que l'instauration du RQAP résulte d'une longue lutte menée par les féministes depuis le siècle dernier afin que le projet parental ne repose pas essentiellement sur les épaules des femmes et que cessent les mesures discriminatoires à leur endroit. Jusqu'aux années 1970, aucune disposition légale ne protégeait les travailleuses enceintes que l'employeur pouvait congédier en toute liberté. Cette disposition étant parfois même intégrée dans les conventions collectives. Ces mesures discriminatoires ont cependant été remises en question par les femmes au sein du mouvement syndical, de même que par les groupes de femmes au fil des années 1960. Quelques syndicats obtiennent même un congé de maternité pour leurs membres, non rémunéré, il est vrai, mais sans perte des droits acquis, facilitant ainsi la réinsertion des mères sur le marché du travail¹. La question figure par ailleurs à l'agenda de certains des mémoires soumis à la Commission Bird qui, dans son rapport déposé en 1970, recommandera l'instauration d'un congé de maternité rémunéré, de même que la mise en place d'un réseau public de garderies, corollaire essentiel à une plus grande présence des femmes dans l'univers salarié².

Deux ans plus tard, en 1972, un premier congé de maternité rémunéré de 15 semaines est intégré au programme fédéral d'assurance-chômage, bonifié en 1978 par des modifications à la *Loi sur le salaire minimum*. Ce sont les luttes syndicales qui permettront ensuite des avancées majeures. Intégrée au cahier de revendications des fronts communs des années 1970, la demande pour un congé de maternité de 20 semaines avec pleine rémunération est finalement obtenue en 1979. Des dispositions prévalent également pour les congés d'adoption de 10 semaines, alors que les pères obtiennent cinq jours de congé de paternité à la naissance de leur enfant. Ces gains auront des impacts pour l'ensemble des salariées puisqu'un congé parental de 10 semaines payées sera intégré en 1988 au programme fédéral d'assurance-emploi et que la loi québécoise

¹ C'est l'Alliance des infirmières de Montréal qui, au terme d'une longue négociation et la menace d'une grève illégale, obtient en 1964 un premier congé de maternité, non rémunéré, mais sans perte des droits acquis. C'est d'ailleurs à la suite de ce conflit que sera aboli l'arbitrage obligatoire qui prévalait dans les services publics et, surtout, que le droit de grève sera instauré pour cette catégorie d'emploi à la suite de la réforme du *Code du travail* en 1964. Voir à ce sujet Centre d'histoire des régulations sociales, « Entretien avec Lucie Dagenais », <https://chrs.uqam.ca/index.php/2018/11/07/entretien-avec-lucie-dagenais-deuxieme-partie/>

² Denyse Baillargeon, *Histoire des femmes au Québec*, Montréal, Boréal, 2012, p. 199.

régissant les normes du travail ajoutera un congé parental sans solde de 34 semaines en 1990³.

Ces nouvelles dispositions législatives et les quelques modifications ultérieures constituent des avancées importantes pour les travailleuses, d'autant que s'accroît sans cesse la proportion de femmes sur le marché du travail. Toutefois, les femmes militent au sein des organisations syndicales et des groupes de femmes, telle la Fédération des femmes du Québec, jugent insuffisantes les ressources allouées et poursuivent leurs représentations afin d'obtenir un régime d'assurance parentale plus généreux et mieux adapté aux besoins, notamment des travailleuses autonomes, dont le nombre s'est multiplié depuis les années 1980 et qui n'ont toujours pas accès aux prestations. Les militantes soutiennent qu'il est essentiel de bonifier le congé pour les pères afin d'avoir un impact réel sur le partage des tâches au sein de l'univers familial. Il s'agit donc de faire du congé parental un véritable outil de transformation sociale afin de favoriser l'atteinte de l'égalité au sein du couple et de mieux assurer l'autonomie économique des femmes en réduisant la pénalité à la maternité par un taux de remplacement du revenu plus élevé. Appuyant sans réserve la mise en place d'un régime d'assurance parentale plus généreux, le Conseil du statut de la femme rappelle d'ailleurs, en 2000, « ... que la mise au monde d'un enfant signifie encore pour la plupart des femmes une espérance de revenu plus faible au cours de la vie »⁴.

Les représentations se poursuivront en faveur d'un tel projet, notamment par le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale qui regroupe des organisations syndicales et féministes, conduisant à la mise sur pied, en 2006, du Régime québécois d'assurance-emploi⁵. Couplé au Réseau universel des services éducatifs sans but lucratif mis en place à compter de 1997, le RQAP constitue un jalon majeur pour

³ Tel que recommandé en 1978 par le Conseil du statut de la femme dans son avis intitulé *Pour les Québécoises, égalité ou indépendance*.

⁴ Conseil du statut de la femme, *Mémoire sur le projet de loi 140, Loi sur l'assurance parentale, et sur le projet de règlement*, Québec, 2000.

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/39980>

⁵ Emploi et Solidarité Québec, *RQAP — En évolution avec les parents d'aujourd'hui*, Québec, 2021. <https://www.rqap.gouv.qc.ca/fr/a-propos-du-regime/information-generale/moments-marquants#:~:text=Pr%C3%A9mices%20du%20r%C3%A9gime,femmes%20et%20des%20centrale%20syndicales.>

l'intégration des femmes au marché du travail et pour une plus grande prise en charge collective de la reproduction.

PARTICULARITÉS ET AVANTAGES DU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE

Le RQAP c'est :

- Quelque 29 milliards de dollars versés en prestations depuis sa création.
- Des cotisations anticipées de l'ordre de 2,5 milliards de dollars en 2022.
- Quelque deux millions de parents prestataires depuis sa création.
- Un revenu maximal assurable de 88 000 \$ en 2022.
- 9 naissances sur 10 actuellement couvertes par le RQAP au Québec.⁶

Ces quelques données statistiques montrent bien l'ampleur de la réussite de ce programme dont les mérites sont reconnus internationalement et qui fait du RQAP l'un des plus beaux fleurons québécois en matière de politiques sociales. Et pour cause! Conçu comme un levier de transformation sociale permettant d'assurer l'autonomie économique des femmes, il a permis, en premier lieu, de rehausser le taux de remplacement du revenu admissible qui est beaucoup plus généreux que le programme fédéral d'assurance-emploi. Il a aussi élargi la couverture aux travailleuses autonomes qui n'étaient pas desservies par le régime antérieur, et assoupli les règles pour une plus grande accessibilité aux travailleuses salariées. Ces modifications étaient d'autant plus importantes que, depuis les années 1980, les formes de travail atypique se sont multipliées, en particulier pour des catégories d'emploi largement féminisées⁷.

En étendant ces mêmes dispositions aux hommes et en instaurant un congé de paternité plus généreux en termes de nombre de semaines leur étant spécifiquement dédiées, le

⁶ Conseil de gestion de l'assurance parentale (CGAP), *Plan stratégique 2022-2025*, Québec, 2022, p.5. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/conseil_gestion_assurance_parentale/publications/plans_strategiques/PS_2022-2025_CGAP.pdf

⁷ En 2019, 39 % des travailleuses occupaient un travail atypique (à temps partiel ou comme travailleuses autonomes) alors que 33 % des hommes se retrouvaient dans la même situation. Voir CGAP, *op. cit.*, p. 13.

RQAP déploie le deuxième volet de la transformation sociale recherchée, soit d'impliquer davantage les pères dans le soin des nouveau-nés et dans le partage des tâches domestiques afin de favoriser une plus grande égalité au sein de la sphère familiale. En outre, la possibilité de scinder le congé parental entre les parents permet de l'ajuster aux besoins de chaque famille, facilitant la conciliation famille-travail, troisième volet de la transformation sociale sous-jacente au programme, décuplant ainsi la pertinence de cette politique familiale unique en Amérique du Nord.

Bref, par son essence même et les objectifs qu'il poursuit, le RQAP vise à créer de nouvelles normes sociétales en ce qui a trait à l'articulation de la famille et du travail, ne laissant plus les femmes assumer seules le poids du projet parental et éliminant certains des effets pénalisants de la maternité⁸. En résultent une insertion plus grande des femmes sur le marché du travail et des conditions de vie bonifiées pour les familles. Le RQAP s'éloigne donc du modèle classique de l'assurance-emploi en étant plus souple, plus avantageux financièrement et plus inclusif pour les pères. Il diverge des politiques familiales classiques, trop souvent essentiellement natalistes, en déployant des mesures propres à supporter le projet parental tout en réduisant la pénalité à la maternité que subissent les femmes.

Les modifications apportées au RQAP en 2021 ont d'ailleurs permis de demeurer au diapason des besoins des parents et du marché du travail. L'équité entre famille biologique et famille adoptante a enfin été établie, ces dernières bénéficiant maintenant du même nombre de semaines de prestations que les parents biologiques. Le nombre de semaines accordées pour le congé parental lors de naissances ou d'adoptions multiples ou pour parents seuls a aussi été bonifié. De plus, toujours dans l'esprit d'utiliser le RQAP comme levier de transformation sociale, des prestations supplémentaires sont désormais accessibles lorsque les deux parents reçoivent un minimum de prestations partageables. Cette dernière mesure incitative vise un meilleur partage du congé parental entre les deux parents. Les études démontrent en effet que la présence à plein temps des pères auprès

⁸ Des analyses longitudinales effectuées à partir des données de Statistiques Canada évaluent que la perte de revenus pour les femmes est de 30 % après 10 ans pour un premier enfant. Le RQAP a permis d'amenuiser cette pénalité à la maternité. Voir Marie Connolly, Marie-Mélanie Fontaine et Catherine Haeck, *Les politiques familiales du Québec évaluées à partir des trajectoires de revenus d'emploi des parents et des personnes sans enfant*, Cirano, UQAM, 2020.
<https://familia.ucs.inrs.ca/notice/?ID=20892>

des nouveau-nés favorise une plus grande égalité au sein de la cellule familiale⁹. Enfin, il est désormais possible de gagner davantage de revenus d'emplois pendant le congé parental. Cette dernière mesure vise plus spécifiquement à réduire la pénalité à la maternité, permettant aux mères de réinsérer plus rapidement le marché du travail, tout en palliant les problèmes de rareté de main-d'œuvre.

LE CONSEIL DE GESTION DE L'ASSURANCE PARENTALE : UN OBSERVATOIRE DES DYNAMIQUES SOCIÉTALES

Les bonifications apportées au régime en 2021 résultent de l'analyse de l'évolution du marché du travail et des réalités parentales qu'assure le CGAP, une société d'État dont le mandat est d'encadrer et de gérer le RQAP, mais aussi d'orienter ses politiques, ce que le projet de loi n° 7 propose d'abolir pour rapatrier la gestion à Retraite Québec. Rappelons ici quelques caractéristiques du CGAP afin de mieux mettre en lumière les particularités qui font sa force et son unicité.

Appuyé par un conseil d'administration dont les membres sont issu-e-s du milieu des employeurs ainsi que de celui des travailleuses et des travailleurs, le mandat du CGAP est de « gérer le RQAP, veiller à son intégrité, assurer une vigie de l'administration et être à l'affût de l'évolution des besoins des travailleuses et des travailleurs ainsi que des employeurs en matière d'assurance parentale »¹⁰. Il a donc non seulement un rôle de gestionnaire du régime et de fiduciaire du Fonds d'assurance parentale, mais assure également une veille stratégique en menant des études qui lui permettent de jouer un rôle-conseil auprès des ministères du Travail et de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Il constitue, en quelque sorte, un observatoire de la société québécoise en matière de politique familiale.

C'est cette position privilégiée d'observatoire des dynamiques sociétales d'ici et d'ailleurs qui a conduit le comité d'expert siégeant au CGAP à proposer, en 2021, des modifications au régime. Dans son plan stratégique pour les années 2022-2025, le CGAP souligne

⁹ Une recommandation préconisée au moins depuis 2015 par le Conseil du statut de la femme. Voir Sarah Champagne, « Partager le congé parental, nouvelle frontière de l'égalité? », *La Gazette des femmes*, 8 mai 2015. <https://gazettedesfemmes.ca/12175/partager-le-conge-parental-nouvelle-frontiere-de-legalite-2/>

¹⁰ Conseil de gestion de l'assurance parentale, *op. cit.* p. 6.

même que ces modifications ne sont qu'un premier ajustement et que la veille stratégique doit absolument se poursuivre puisque de nouvelles dynamiques sociétales sont à l'œuvre. L'impact de la pandémie, par exemple, doit être étudié plus finement puisque le confinement a induit de nouvelles pratiques liées notamment au télétravail qui peuvent avoir une incidence sur l'usage que font les parents du RQAP. Le manque récurrent de places dans les services éducatifs à la petite enfance constitue un autre objet d'analyse auquel il faut s'attarder, souligne le CGAP, tout comme des phénomènes plus larges telles l'inflation, ou la crise du logement, pour ne donner que ces exemples.

NOS CRAINTES FACE AU TRANSFERT DU CONSEIL DE GESTION DE L'ASSURANCE PARENTALE À RETRAITE QUÉBEC

La dissolution du CGAP et le rapatriement de ses mandats au sein de Retraite Québec font craindre la perte d'une expertise unique qui a fait ses preuves depuis 20 ans. Le CGAP évolue dans un modèle de cogestion selon le principe que celles et ceux qui cotisent au régime doivent participer aux orientations. Son intégration à Retraite Québec le fera évoluer selon d'autres principes de gouvernance qui l'éloigneront à la fois de la cogestion, mais aussi de l'expertise du terrain. Les décisions seront-elles dès lors toujours en phase avec les besoins des employeurs, des travailleuses et des travailleurs? Et qu'en sera-t-il de sa capacité d'analyse et d'orientation face à un monde où les transformations sociétales ne cessent de s'accélérer? Les enjeux d'égalité seront-ils toujours au cœur de sa mission?

Le RQAP n'est pas un simple programme dont on peut modifier à la légère le cadre administratif comme le spécifiait la professeure Sophie Mathieu qui signait récemment, avec d'autres intervenantes et intervenants du milieu, une lettre ouverte où elle déplorait cette décision, soulignant que le RQAP « est plus qu'un simple programme administratif. À coût nul pour l'État, c'est un réel moteur de transformation sociale. Et le CGAP en est le cœur battant »¹¹, au diapason des dynamiques sociétales qu'il observe, documente et analyse pour orienter la politique familiale québécoise.

¹¹ Sophie Mathieu, « L'abolition du conseil de gestion de l'assurance parentale est une erreur historique », *Le Devoir*, 10 novembre 2024.
<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/932322/abolition-conseil-gestion-assurance-parentale-est-erreur-historique>

Soulignons enfin que le CGAP est entièrement financé par les cotisations perçues auprès des parties prenantes au régime et que les surplus du Fonds d'assurance parentale ne peuvent être réinvestis que dans le RQAP puisqu'il s'agit d'un fonds dédié en vertu de la loi qui l'a constitué. Il n'y a donc aucun avantage budgétaire à rapatrier le CGAP à Retraite Québec, aucune économie d'échelle à réaliser.

Le mandat du CGAP est de réfléchir à l'utilisation des surplus dans une perspective sociétale, son but n'étant pas nécessairement de baisser les cotisations, mais plutôt de voir à bonifier le régime en le rendant plus accessible ou en insérant de nouveaux incitatifs comme ce fut le cas en 2021. La recherche d'efficacité budgétaire ne doit donc pas court-circuiter ce mandat alors que les besoins sont encore importants en termes de conciliation famille-travail et que perdure encore la pénalité à la maternité¹². C'est pourquoi l'expertise développée par le CGAP est si précieuse. Les mesures qu'il met en place sont des leviers visant la transformation des rôles au sein des familles, l'égalité pour les femmes, et ce, pour le plus grand bénéfice de toutes et tous, dont les enfants¹³.

RECOMMANDATION

Nous recommandons donc de retirer le chapitre II du titre II du projet de loi n° 7 afin de pérenniser les modalités de gouvernance du RQAP et préserver l'expertise et l'autonomie du CGAP.

¹² Comme le rappelle cette mère dans un témoignage publié récemment : Élisabeth Brosseau, « Et si on parlait publiquement de la pénalité pour maternité? Le Régime québécois d'assurance parentale creuse le fossé des inégalités économiques », *Le Devoir*, 10 juillet 2025.

<https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/899104/libre-opinion-si-on-parlait-publiquement-penalite-maternite>

¹³ Réseau pour un Québec famille, *Mémoire concernant une intention d'abolition du Conseil de gestion de l'assurance parentale, tel que proposé au Projet de loi 7 – Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires*, Novembre 2025.

CONCLUSION

Notre recommandation vise à préserver les modalités de gouvernance d'un régime qui a fait ses preuves comme levier de transformation sociale, permettant de mieux soutenir les intérêts des femmes dans leur projet de parentalité. À titre de représentantes de sept organisations syndicales regroupant près de 400 000 travailleuses syndiquées, nous demandons au gouvernement de revoir ce projet de loi dans une perspective d'égalité réelle entre les femmes et les hommes.