

LE RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE : LE FRUIT D'UNE LONGUE DÉMARCHE

Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) est le dernier grand régime public à avoir vu le jour au Québec. C'était en 2006. Les revendications populaires pour qu'un tel régime soit implanté remontent, elles, à bien plus longtemps. C'est ce que démontre Marie-Ève Giroux dans un article consacré au rôle qu'ont joué les mouvements sociaux dans l'instauration de ce régime. Une ligne du temps permet ensuite de situer les grands pans de l'action politique et des décisions juridiques qui ont fait du RQAP le régime que l'on connaît aujourd'hui.

CHAPITRE 1

LE RÔLE DES MOUVEMENTS SOCIAUX 1.1 DANS L'INSTAURATION DU RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE

PAR MARIE-ÈVE GIROUX¹

En 2006, le gouvernement du Québec a procédé à l'instauration du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), se différenciant ainsi des autres provinces canadiennes et répondant aux demandes que différents groupes de la société québécoise formulaient depuis de nombreuses années. En effet, les Québécois, comme les autres Canadiens, avaient jusque-là accès à des congés de maternité et parentaux par l'entremise du Régime d'assurance-emploi fédéral. Les limites de ce programme amenèrent différents groupes et des acteurs politiques à souhaiter la création d'un régime distinct, propre au Québec. Le contenu de cet article est tiré de la monographie *La lutte pour un régime québécois d'assurance parentale*, publiée en 2008². Les propos repris ici ciblent principalement l'organisation des mouvements sociaux autour de la volonté de créer un régime québécois d'assurance parentale, les intérêts qu'ils défendaient ainsi que les actions qu'ils ont mises en œuvre pour que les acteurs politiques reprennent leurs revendications.

La mobilisation collective pour l'amélioration des congés parentaux et l'instauration d'un régime québécois d'assurance parentale s'est déroulée sur une quinzaine d'années, soit de 1988 à 2006, et peut être divisée en trois phases. La première, de 1988 à 1996, correspond à l'émergence des revendications, au début de la mobilisation collective et au regroupement d'organisations militant pour les droits des femmes, des familles ainsi que des travailleuses et travailleurs. La deuxième phase, de 1996 à 2000, représente la structuration de la mobilisation et le début de l'implication du gouvernement du Québec. Finalement, la troisième et dernière phase, de 2000 à 2006, est associée à l'intensification de la mobilisation et au déploiement de nouvelles actions légales et judiciaires du gouvernement du Québec, appuyées par des organismes de la société civile.

L'ÉMERGENCE DES REVENDICATIONS

À compter du début des années 1990, différents groupes militant pour les droits des femmes et des familles ont revendiqué l'amélioration des congés parentaux et la mise en place d'un régime québécois d'assurance parentale plus accessible, plus généreux et mieux adapté à la réalité et aux besoins des familles du Québec. Pour mener cette mobilisation, ces groupes et organismes se sont réunis autour du Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale. Ce regroupement, fondé en 1990 à l'initiative de la CSN, était formé de 16 organisations³, principalement des organismes de défense des familles, des groupes de femmes et des centrales syndicales. Il disait représenter plus d'un million de personnes au Québec, syndiquées et non syndiquées, salariées aussi bien que travailleuses et travailleurs autonomes, préoccupées par les conditions de vie des femmes et des familles québécoises⁴.

Au moment où cette mobilisation s'est développée, il n'existait pas de régime d'assurance parentale indépendant au Canada. Le financement des congés parentaux provenait depuis 1971 du Régime d'assurance-emploi fédéral, duquel dépendaient l'accessibilité, les paramètres et le niveau des prestations. Pour les groupes impliqués dans la mobilisation collective, certains aspects de ce régime semblaient alors inadaptés à la réalité et aux besoins des familles québécoises dans le contexte de congés parentaux. En effet, avec les années, les conditions d'admissibilité au Régime d'assurance-emploi s'étaient resserrées, diminuant ainsi le nombre de personnes y ayant accès. Cette situation était d'autant plus préoccupante pour les travailleuses et travailleurs à statut précaire, à contrat ou à temps partiel,

constituant une part de plus en plus grande de la main-d'œuvre québécoise, pour qui cet accès devenait encore plus difficile. De plus, certaines catégories de la population, comme les travailleuses et travailleurs autonomes, étaient exclues d'emblée du Régime d'assurance-emploi et ne pouvaient donc pas bénéficier de congés parentaux⁵.

Un autre argument mis de l'avant par les groupes impliqués pour susciter cette mobilisation était celui de l'appauvrissement des familles, et plus particulièrement des femmes, qui décident de consacrer du temps à leur nouveau-né. En effet, ils considéraient que le système de congés parentaux découlant de l'assurance-emploi, avec son taux de remplacement de 55 % du salaire, entraînait une importante baisse de revenu. L'imposition d'un délai de carence de deux semaines (période sans prestations) était également considéré comme inappropriée dans le cas de la naissance d'un enfant. Pour ces groupes, cette situation représentait une négation de la contribution des mères en estimant normal qu'elles subissent des pertes financières et professionnelles durant la période périnatale. Elle constituait également une non-reconnaissance de l'apport social considérable des parents qui accordent du temps de qualité à leur nouveau-né. Selon ces groupes, la reconnaissance sociale et économique des mères et des pères est une responsabilité qui doit être assumée collectivement. La durée des congés parentaux en vigueur était également jugée problématique. Elle était insuffisante pour répondre aux besoins des nouveaux parents, et plusieurs travailleurs, surtout des travailleuses, tentaient d'en allonger la durée en utilisant divers congés pris à même leur temps et leurs revenus.

De l'avis du Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale, tarder à offrir un soutien adéquat aux familles avait des conséquences sociales importantes, notamment :

- une augmentation constante de la pauvreté des familles, hypothéquant grandement le développement sain et équilibré des enfants;
- une hausse importante des coûts sociaux afin de faire face aux nouveaux et nombreux problèmes vécus par les familles (éducation, santé et services sociaux);
- une dégradation des conditions de vie des parents, les milieux de travail ne tenant pas compte de l'existence des responsabilités familiales qu'ils devaient assumer;
- une dévalorisation sociale des responsabilités familiales par rapport à des objectifs strictement économiques, axés sur toujours plus de rentabilité et de performance;
- une négation du rôle pivot de la famille dans la société;
- la négation des droits des familles dans notre société, sur le plan du monde du travail, des lois sociales et de la fiscalité⁶.

Face aux problématiques soulevées en regard du programme de congés parentaux alors en vigueur, le regroupement proposait certaines pistes de solution, soit :

- la création d'un régime québécois d'assurance parentale;
- le rapatriement d'une partie des cotisations versées au Régime d'assurance-emploi fédéral;
- l'accès pour tous les travailleurs et travailleuses (incluant les travailleurs autonomes);

1 - Le texte de cet article est inspiré de la monographie suivante : Giroux, Marie-Ève (2008). *La lutte pour un régime québécois d'assurance parentale*, Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), Collection Mouvements sociaux, n° MS0803, [En ligne] : https://crises.uqam.ca/upload/files/publications/mouvements-sociaux/CRISSES_MS0803.pdf

2 - Idem.

3 - Organisations membres du Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale : Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFÉAS), Au bas de l'échelle, Centrale de professionnelles et professionnels de la santé (CPS), Centrale des syndicats démocratiques (CSD), Centrale des syndicats du Québec (CSQ), Collectif des femmes immigrantes du Québec (CFIQ), Confédération des syndicats nationaux (CSN), Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT), Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ), Fédération des femmes du Québec (FFQ), Fédération des infirmières et infirmiers du Québec (FIIQ), Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), Fédération québécoise des organismes communautaires famille (FQOCF), Regroupement Naissance-Renaissance (RNR), Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ), Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ).

4 - Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale (RAP) (2002). *Argumentaire au soutien de la mise en œuvre d'un régime québécois d'assurance parentale*, mai-juin 2002, 37 p., Extrait du site Web de la FFQ le 16 octobre 2007 : <http://www.ffq.qc.ca/priorites/parentale.pdf>

5 - Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale (RAP) (1997). *Plate-forme du Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale*, novembre 1997.

6 - Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale (RAP) (2002). *Argumentaire au soutien de la mise en œuvre d'un régime québécois d'assurance parentale*, mai-juin 2002, 37 p., Extrait du site Web de la FFQ le 16 octobre 2007 : <http://www.ffq.qc.ca/priorites/parentale.pdf>

- l'amélioration du programme de congés parentaux (abolition du délai de carence, accessibilité accrue, allongement de la durée du congé de maternité et parental, ajout d'un congé de paternité, augmentation du taux de prestations);
- un seul programme d'assurance parentale (plutôt que coexistence des programmes provincial et fédéral)⁷.

De plus, l'article 69 (2) de la Loi sur l'assurance-emploi permettait aux provinces de créer un régime de congés parentaux différent de celui du gouvernement fédéral. Les organisations impliquées dans la mobilisation collective croyaient donc que le Québec était justifié de faire valoir ses droits à cet effet et de réclamer la mise en place de son propre régime d'assurance parentale.

LE DÉPLOIEMENT DE LA MOBILISATION COLLECTIVE

Au cours des années qu'a duré la mobilisation collective pour la mise en place d'un régime québécois d'assurance parentale, un fort consensus s'est formé dans la société sur la nécessité d'améliorer les congés parentaux et d'instaurer une formule répondant mieux aux besoins des familles du Québec que le programme fédéral. Les organismes communautaires, les groupes de femmes, les associations syndicales, les associations patronales, le gouvernement du Québec ainsi que tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale s'entendaient alors sur le principe de l'instauration de ce régime distinct.

Plusieurs organismes de femmes et de défense des familles ainsi que des syndicats, membres du regroupement, ont, au fil des ans, joué différents rôles d'importance. Ils admettaient que les forces, les disponibilités, les structures et les capacités de mobilisation des organisations qui composaient cette coalition pouvaient différer et que l'implication de chacune pouvait varier en fonction des priorités propres à sa nature⁸. Basée sur les principes d'équité et de solidarité, l'entente entre les organisations convenait également que les centrales syndicales membres du regroupement assureraient principalement les ressources financières, et non les organismes communautaires disposant de moins de moyens. D'autres acteurs, dont des chercheurs universitaires, des personnalités politiques et publiques, ou encore des organisations non membres du regroupement, comme le Conseil du statut de la femme, ont également appuyé cette mobilisation et constitué des alliés de taille.

Les organisations impliquées dans la mobilisation ont utilisé différents moyens pour faire avancer leur cause. Leur première approche a été de se structurer autour d'un regroupement ayant des orientations communes et une plate-forme de revendications. Cela leur a ensuite permis de mettre de l'avant plusieurs autres moyens d'action. Rapidement, les groupes mobilisés se sont employés à interpeller et à rallier à leur cause les différents partis politiques provinciaux et le gouvernement du Québec, notamment lors de campagnes électorales, de commissions parlementaires, de consultations et de rencontres directes avec des élus, députés et ministres, afin que le gouvernement porte leur cause et entreprenne des démarches, notamment auprès du gouvernement fédéral, pour mettre en place un régime québécois d'assurance parentale et rapatrier une partie des cotisations versées à l'assurance-emploi. Les actions du regroupement ont également visé les partis politiques fédéraux et le gouvernement du Canada, avec notamment des rencontres avec des députés et des ministres ainsi que des campagnes d'envoi de courriels, de lettres et de télécopies visant à ce que l'Administration fédérale conclue une entente avec le Québec dans le dossier de l'assurance parentale. Parmi les autres moyens utilisés, notons des campagnes de sensibilisation et d'information ciblant le public ainsi que l'organisation de marches et de grandes manifestations, entre autres à l'occasion de la Journée internationale de la femme. Une présence importante dans les médias par la diffusion de communiqués, l'organisation de conférences de presse et la production d'entrevues, d'articles et de lettres d'opinions visait également à mobiliser favorablement l'opinion publique et la population en général. Les membres du regroupement ont également organisé des campagnes de sensibilisation et d'information dans différents milieux de travail pour mieux faire connaître les enjeux de la mobilisation et augmenter le nombre de personnes appuyant ses objectifs.

L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Sur le plan politique, le gouvernement du Québec a dès 1996 pris position en faveur de la création d'un régime québécois d'assurance parentale, notamment dans le contexte de la réforme de l'assurance-emploi que le gouvernement fédéral menait à l'époque en resserrant les critères d'admissibilité et diminuant du coup son accessibilité. C'est à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi (1996) que le Québec a annoncé sa volonté d'instaurer un régime québécois d'assurance parentale, lors de la présentation de sa nouvelle politique familiale. Les congés

CONCLUSION

parentaux promis seraient plus longs et plus généreux. De plus, ils seraient plus accessibles, grâce en particulier à la modification des critères d'admissibilité et à l'inclusion des travailleuses et travailleurs autonomes. En 1996, le gouvernement du Québec a également annoncé sa volonté de rapatrier la portion des contributions que les travailleuses, travailleurs et employeurs québécois versaient à l'assurance-emploi pour financer le programme fédéral de congés de maternité et parentaux.

Les deux paliers de gouvernement ont alors entrepris des négociations qui s'annonçaient longues et ardues. Au cours des années suivantes, ces négociations seraient interrompues et relancées à plusieurs reprises. Elles achoppaient entre autres sur la question des modalités du calcul des sommes que le gouvernement fédéral devait transférer pour le financement d'un programme québécois de congés parentaux.

Au début des années 2000, après plus de quatre ans de pourparlers infructueux, le gouvernement du Québec a décidé d'emprunter la voie législative par le dépôt d'un projet de loi sur l'assurance parentale à l'Assemblée nationale. Adopté à l'unanimité, ce projet de loi visait à amener le gouvernement fédéral à négocier avec le gouvernement provincial pour que celui-ci puisse mettre en place un programme de congés parentaux propre au Québec.

Puis, en 2002, devant le maintien du refus du gouvernement fédéral de négocier, le Québec, appuyé par le Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale, s'est tourné vers la voie judiciaire en recourant aux tribunaux pour amener Ottawa à lui redonner une partie des cotisations que les Québécois versaient au Régime d'assurance-emploi, et ainsi permettre au Québec de financer les congés parentaux.

En 2004, les négociations entre les deux paliers de gouvernement se sont conclues et une entente de principe sur le financement du nouveau régime québécois a finalement été signée. Puis, l'entente finale sur la mise en place de ce régime et sur le transfert d'une partie des sommes de l'assurance-emploi fédéral a été conclue l'année suivante. Elle permettra la création du nouveau Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) à compter de 2006⁹.

La mobilisation collective pour l'instauration d'un régime québécois d'assurance parentale a pris fin en 2006, avec l'entrée en vigueur de ce nouveau programme du gouvernement du Québec. Une des retombées de cette mobilisation est considérable puisqu'il s'agit de la bonification d'une politique sociale existante par la mise en place d'une nouvelle, mieux adaptée aux réalités et aux besoins des familles québécoises.

Tout au long du processus, plusieurs phénomènes se sont avérés favorables à la conduite de cette mobilisation. Parmi ces éléments, notons la diversité des acteurs impliqués, le nombre important d'alliés qui ont soutenu la cause ainsi que le large consensus social sur le principe de la mise en place d'un régime québécois d'assurance parentale. La place de cette mobilisation dans des mouvements sociaux plus larges lui a donné davantage de légitimité et de visibilité, lui permettant de mobiliser un plus grand nombre de groupes et de personnes ainsi que de réunir des appuis importants dans l'ensemble de la collectivité. L'union d'un grand nombre d'organismes a permis de créer un large regroupement et de maintenir la mobilisation, malgré sa longue durée. L'ampleur des ressources que les groupes ont mises en commun, la présence de leaders expérimentés ainsi que l'identification d'un cadre de revendications clair ont également contribué à sa bonne conduite. De plus, l'écho avantageux des médias a contribué à mobiliser favorablement l'opinion publique.

Le dénouement de la mobilisation représente un franc succès pour les groupes militant pour les droits des femmes et des familles qui revendiquaient l'amélioration des congés parentaux depuis le début des années 1990. Portée par deux grands mouvements sociaux riches en tradition d'action collective, le mouvement syndical et celui des femmes, cette mobilisation a permis des avancées et des améliorations importantes des conditions de vie des pères, des mères et des familles québécoises. Elle peut également être considérée comme un investissement pour l'ensemble de la collectivité québécoise sur les plans social et économique.

7 - Regroupement pour un régime québécois d'assurance parentale (RAP) (2002). *Argumentaire au soutien de la mise en œuvre d'un régime québécois d'assurance parentale*, mai-juin 2002, 37 p., Extrait du site Web de la FFQ le 16 octobre 2007 : <http://www.ffq.qc.ca/priorites/parentale.pdf>

8 - Idem.

9 - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) (2006a). *Régime québécois d'assurance parentale. À propos du régime. Historique*, Gouvernement du Québec, 2006, Extrait du site Web du MESS, le 2 novembre 2006 : <http://www.rqap.gouv.qc.ca/a-propos-regime/historique.asp>

LA NAISSANCE D'UN RÉGIME :

1.2 ENTRE DÉBATS POLITIQUES ET DÉCISIONS JURIDIQUES

PAR SOPHIE BEAUCHEMIN



2004
M A I

Conclusion de l'Entente de principe Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale

Malgré l'appel exercé en Cour suprême, le gouvernement du Canada signe une entente de principe reconnaissant au Québec le droit d'instaurer son propre régime d'assurance parentale.

Début des activités du Conseil de gestion de l'assurance parentale

Tel que le prévoit la Loi sur l'assurance parentale de 2001, la gestion du Régime est confiée au Conseil de gestion de l'assurance parentale, un nouvel organisme dont le conseil d'administration se compose majoritairement de membres qui proviennent de la société civile et qui représentent à la fois les travailleuses et travailleurs ainsi que les employeurs.

2005
J A N V I E R

Signature de l'Entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale

L'Entente finale repose sur deux grands principes. L'équivalence des cotisations vise à ce que tous les citoyens canadiens puissent être couverts partout au Canada, soit par le Régime d'assurance-emploi, soit par le Régime québécois d'assurance parentale.

2005
F É V R I E R

Adoption de modifications à la Loi sur l'assurance parentale de 2001

Le Fonds d'assurance parentale est créé. Le mode de financement du régime québécois est ainsi fixé : il est entièrement assuré par les cotisations prélevées auprès des employeurs et des travailleuses et travailleurs. Enfin, à la différence du Régime d'assurance-emploi, le Fonds d'assurance parentale est exclusivement dédié au financement de ce régime. Il ne peut donc être utilisé à une autre fin.

2005
J U I N

L'équivalence des prestations suppose quant à elle que tous les Canadiens ont droit à une prestation substantiellement équivalente à celle qu'offre le Régime d'assurance-emploi. En conséquence, le Régime québécois d'assurance parentale ne pourrait verser des prestations inférieures à celles du gouvernement fédéral.

2005
O C T O B R E

Décision de la Cour suprême du Canada

La Cour suprême renverse la décision de la Cour d'appel du Québec. Elle reconnaît au gouvernement fédéral et au gouvernement du Québec la compétence de verser des prestations de maternité, parentales et d'adoption, bien que la compétence du fédéral soit prépondérante. En conséquence, la Cour suprême reconnaît à ce dernier la possibilité d'imposer des conditions aux provinces qui souhaitent instituer leur propre régime en contrepartie d'une réduction de taux de cotisation à l'assurance-emploi.

Entrée en vigueur du Régime québécois d'assurance parentale

Le Régime québécois d'assurance parentale est le tout premier régime de remplacement du revenu au Québec à reposer sur une offre de service en ligne et sur un partenariat d'affaire entre le Conseil de gestion de l'assurance parentale, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et Revenu Québec. Cela en fait, encore aujourd'hui, un régime dont les frais d'administration se limitent à 2 % de ses coûts globaux.

2006
J A N V I E R

Cette décision n'empêchera toutefois pas l'application de l'Entente finale Canada-Québec et la mise en œuvre du Régime québécois d'assurance parentale.