

LES DOSSIERS DE L'OBSERVATOIRE

Le Régime de rentes du Québec :
aux origines d'un régime solidaire
et structurant

Janvier 2017

Le Régime de rentes du Québec : aux origines d'un régime solidaire et structurant

L'auteure

Amélie Descheneau Guay est professionnelle de recherche à l'Observatoire de la retraite. Elle est titulaire d'une maîtrise en sociologie, ainsi que d'une maîtrise en counseling et orientation, avec un intérêt particulier pour la sociologie clinique du travail et les transitions socioprofessionnelles dans le cadre des mutations actuelles du monde du travail. Ayant rédigé de nombreux rapports de recherche, elle travaille également au sein de la Chaire Femmes et organisations à la Faculté des sciences de l'administration de l'Université Laval.

L'auteure tient à remercier Michel Lizée et Frédéric Hanin pour leurs précieux conseils.



Publication n° 2 - Janvier 2017

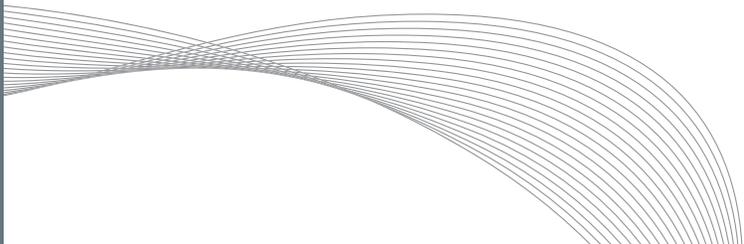
L'Observatoire de la retraite est une initiative de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC), qui s'adresse aux organismes et aux personnes qui veulent mieux comprendre pour agir sur l'institution de la retraite au Québec.

L'Observatoire regroupe des partenaires de différents horizons qui ont le souci d'inscrire les débats sur la retraite dans une perspective large, celle des politiques sociales et économiques qui sont structurantes pour le Québec.

observatoireretraite.ca

SOMMAIRE

L'auteure	3
Résumé	5
Introduction	6
I. La toile de fond des institutions canadiennes de la retraite	7
1.1 La loi fédérale de 1927	7
1.2 Le cadre canadien des politiques de la retraite durant l'après-guerre	8
1.3 Un développement économique piloté de l'extérieur	10
1.4 Un système assurantiel privé	11
2. La création du Régime de rentes du Québec	14
2.1. Sortir d'une économie dualiste	14
2.2. Le Rapport du comité Dupont et la Politique de la vieillesse de Marier	14
2.3. Un régime québécois avant-gardiste	16
2.4. Une lutte constitutionnelle	16
2.5. Un régime de retraite public québécois	17
Conclusion	19
Bibliographie	20



Le Régime de rentes du Québec : aux origines d'un régime solidaire et structurant

Mis en place en 1965, le Régime de rentes du Québec est une institution au cœur de l'économie et de la société québécoise contemporaine. L'objectif de sa création était d'abord de renforcer la solidarité et la cohésion sociale, tout en développant l'une des assises institutionnelles du modèle québécois. En effet, non seulement cette institution a-t-elle contribué à améliorer la sécurité financière des personnes vieillissantes, mais elle a constitué la première base de capitalisation substantielle de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Public, universel, contributif et transférable, ce régime a donné à la société québécoise un levier de premier plan pour maîtriser son développement social et économique.

Cette institution économique a été créée à la suite de certains constats faits au cours des années 1950 et 1960, portant sur l'insuffisance de la couverture financière des personnes vieillissantes, mais aussi sur l'absence d'institution publique encadrant les régimes de retraite au Québec. Deux des documents fondateurs du Régime de rentes du Québec, soit le Rapport du comité Dupont et la Politique de la vieillesse d'André Marier, sont partis de ces constats pour développer une politique de la retraite ambitieuse.

Ainsi, la forte représentation de petites et moyennes entreprises dans l'économie du Québec, où les régimes d'employeurs sont rares et de faible qualité, a incité le gouvernement à mettre de l'avant un régime de retraite public afin d'améliorer la condition financière de toutes les personnes vieillissantes.

Par ailleurs, la création d'un régime universel par l'État québécois est apparue essentielle afin de s'assurer que la retraite serait, du moins en partie, soustraite aux aléas et conditions imposées par l'industrie de l'assurance. Cette industrie faisait alors de la retraite un important commerce, ce qui introduisait ou consolidait d'importantes inégalités socioéconomiques chez les personnes vieillissantes.

Revenir sur les analyses et les motifs institutionnels qui ont charpenté le Régime de rentes du Québec est d'une importance décisive à un moment où le Québec doit faire des choix vis-à-vis l'avenir de ce régime, mais aussi les orientations à donner pour les prochaines décennies au modèle de la retraite dont il a hérité. Ce dossier entend y contribuer en revenant sur les origines et les finalités de l'un des piliers de ce modèle.

Introduction

Le Québec, nous tendons à l'oublier, ne s'est que récemment doté d'un régime de retraite public. Il faudra en effet attendre la Révolution tranquille pour qu'un système cohérent de sécurité sociale destiné à soutenir financièrement les personnes vieillissantes ne soit institué, soit le Régime de rentes du Québec. Jusque-là, le Québec ne disposait que d'une mosaïque de mesures sociales fortement disparates, en plus d'être à la remorque du gouvernement fédéral, qui était alors le véritable agent des politiques sociales. En plus d'être toutes définies de l'extérieur, les politiques sociales régissant la sécurité de la vieillesse au Québec étaient largement insuffisantes.

C'est le gouvernement libéral de Jean Lesage qui, au début des années 1960, envisage de créer des institutions économiques structurantes pour le Québec, selon une vision cohérente et maîtrisée de son avenir. En effet, ce gouvernement va mettre de l'avant une conception intégrée des politiques publiques en matière de développement social et économique, où la sécurité financière des personnes vieillissantes, le contrôle des bassins d'épargne-retraite et la modernisation économique du Québec sont pensés en un tout cohérent. Ce système va non seulement permettre d'affermir la cohésion de la société québécoise, mais il lui donne les leviers nécessaires pour s'émanciper de la tutelle de puissants intérêts financiers canadiens et américains. Ces intérêts pèsent alors lourdement sur la condition économique des Québécois et les décisions politiques du gouvernement du Québec.

Le Régime de rentes du Québec est sans contredit l'une des pièces maîtresses de ce système institutionnel. Avant-gardiste, ce régime créé en 1965 a donné au Québec un instrument de développement social et économique de premier plan. Public, universel, contributif et transférable, ce régime a aussi constitué la première base de capitalisation de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Il assume ainsi des fonctions de solidarité sociale et de canalisation de l'épargne-retraite à des fins de développement économique. Conçues ensemble, ces deux institutions sont aux fondements du modèle québécois de la retraite et témoignent du fait qu'il est possible de changer profondément la donne lorsque l'intelligence et la solidarité font cause commune.

Ce dossier, qui est le premier d'une série visant à décrire les institutions sociales qui sont au fondement de ce

modèle, retrace les motifs socioéconomiques, ainsi que l'historique propre à la mise en place du Régime de rentes du Québec. Il examine les grandes étapes de la création de ce régime et les assises de ce que l'économiste André Marier a appelé une « politique de la vieillesse », dont le plein potentiel n'a pas été développé. Revenir sur les origines et les finalités du Régime de rentes du Québec est, dans le débat sur la bonification du régime public, de toute première importance. Ce retour permet de comprendre les raisons pour lesquelles ce régime a été mis sur pied, ainsi que les fonctions névralgiques qu'il assume pour la société québécoise. Cela peut-être utile au débat, car, au-delà des chiffres et des dispositions techniques, ce sont encore les finalités collectives qui sont en jeu et qui fixent le cadre lorsque l'on parle de la retraite.

Le Dossier

Dans le premier chapitre de ce dossier, nous explorons d'abord la toile des institutions canadiennes de la retraite, sur le fond de laquelle l'institution du Régime de rentes du Québec a été mise place. Nous verrons que l'omniprésence du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale a soulevé de nombreuses critiques. De plus, dans le contexte d'une économie nord-américaine dominée par l'industrie des assurances privées canadiennes et américaines, nous expliquerons pourquoi et comment l'élite sociale et politique québécoise a souhaité des réformes institutionnelles majeures pour prendre en main son avenir économique.

Dans le second chapitre, nous présenterons les documents phares que sont la Politique de la vieillesse d'André Marier (1963) et le Rapport du comité Dupont (1964). Ces deux documents approfondissent le lien étroit entre politique sociale et développement économique et servent d'assises à la création du Régime de rentes, en 1965. Nous verrons également comment le choix d'un régime détenant une composante par capitalisation a permis d'élaborer des modifications structurelles majeures dans l'économie québécoise. Enfin, nous reviendrons sur la crise constitutionnelle qui a conduit à la reconnaissance de la situation particulière du Québec, lui permettant de créer sa propre caisse de retraite et d'assurer la gestion des capitaux accumulés de manière autonome.

I. La toile de fond des institutions canadiennes de la retraite

Au tournant des années 1850, le Québec connaît des transformations socioéconomiques importantes. Alors que la famille ou l'Église prenaient soin des personnes âgées, l'industrialisation et l'urbanisation commencent à effriter les solidarités traditionnelles. Les nouveaux modes de production industriels dévaluent l'expérience du travailleur au profit de sa productivité, excluant progressivement les personnes âgées du système de production et de la société en général. Les syndicats naissants dénoncent le fait que des travailleurs âgés soient condamnés à la précarité. Aucune institution de sécurité sociale ne les prémunit véritablement de l'indigence. En 1870, en effet, les employés du gouvernement fédéral puis, en 1876, ceux du gouvernement du Québec, sont les premiers à bénéficier de ce qu'on peut appeler un « régime de retraite ».

Les questions des inégalités économiques et de la pauvreté des personnes vieillissantes s'imposent peu à peu dans le débat public. En 1889, la Commission royale d'enquête sur le capital et le travail met en lumière ces problèmes récents liés à la production industrielle. Elle recommande ainsi aux gouvernements fédéral et provinciaux d'adopter un régime de retraite pour l'ensemble des travailleurs. En 1905, le Congrès des métiers et du travail du Canada conseille également au gouvernement de mettre sur pied un régime d'aide pour les pauvres et nécessiteux, dont les personnes âgées.

Lorsque la question est débattue à la Chambre des communes, en 1907, le premier ministre Wilfrid Laurier rejette toutefois ces demandes parce qu'il « existe, dans l'esprit de la majorité, des doutes très sérieux sur la validité de la juridiction fédérale » (Bluteau et al., 1990, p.12). À défaut d'élaborer un régime fédéral de pensions, Ottawa consent à voter, en 1908, une loi relative aux rentes sur l'État appelées « rentes viagères sur l'État ». Cette loi permet d'acheter, individuellement ou collectivement, des rentes directement au gouvernement, qui accorde certains taux d'intérêt. La version originale du programme était plus généreuse que les annuités offertes par les assureurs privés (en raison des hypothèses utilisées et de l'absence de frais administratifs). Cependant, les assureurs ont mené un lobby graduel, mais constant pour amener le gouvernement à réduire l'intérêt, jusqu'à ce que ces annuités gouvernementales disparaissent parce

qu'elles étaient effectivement devenues peu attrayantes (Bryden, 1974).

1.1 La loi fédérale de 1927

La Première Guerre mondiale provoque d'autres changements majeurs dans l'économie et l'organisation sociale du Québec. Après la seconde phase d'industrialisation traversée, la récession incite les employeurs à licencier les employés, en particulier les plus âgés. Le chômage augmente considérablement. Les formes d'entraide traditionnelles n'arrivent plus à répondre aux besoins, dans un nouveau contexte urbain où les personnes âgées sont de plus en plus perçues comme des charges pour les familles.

En 1924, la Commission royale sur les pensions et le rétablissement recommande la mise sur pied d'un régime de pension de vieillesse. Les Libéraux fédéraux font campagne sur ce thème et, réélus majoritaires, adoptent la Loi sur la Pension de sécurité de vieillesse, en 1927. Il s'agit là d'un programme très modeste d'assistance (240 dollars par année maximum), à frais partagés à 50-50 % entre les paliers de gouvernements fédéral et provincial pour les personnes de 70 ans et plus.

Néanmoins, cette loi de 1927 marque une étape importante dans la sécurité sociale des personnes vieillissantes. Elle est le premier programme à frais partagés et la première mesure spécifique à la vieillesse (Bluteau et al., 1990, p.13). Surtout, l'adoption par le Parlement fédéral du programme de l'assurance vieillesse, en 1927, impose l'État fédéral comme agent central de la politique sociale. La centralisation de certains pouvoirs fiscaux place Ottawa au premier plan dans des domaines qui sont pourtant de juridiction provinciale (Auclair, 2003, p.14).

C'est par crainte de perdre son autonomie que le gouvernement du Québec refuse de l'appliquer. Aussi redoute-t-il que la loi entraîne une hausse de taxes. L'Église s'oppose quant à elle à l'intrusion de l'État dans le soin aux personnes âgées, estimant que leur sort devrait relever de la famille et de la charité. Le besoin d'une loi protégeant les personnes âgées devient pourtant de plus en plus pressant. En effet, en 1941, près de la moitié des hommes demeurent au travail après 65 ans, comme l'indique le tableau à la page suivante.

Tableau 1.

Pourcentage des personnes âgées de 65 ans et plus demeurant sur le marché du travail au Canada

Année	Hommes	Femmes
1931	56.5	6.2
1941	57.9	5.8
1951	39.5	4.5
1961	30.6	6.1

Source : inspiré de Vaillancourt, 1988, p.390.

Certes, ce tableau permet d'observer que de décennie en décennie, les personnes âgées étaient de moins en moins présentes sur le marché du travail ; les institutions et produits leur permettant de se retirer du marché du travail gagnaient du terrain partout au Canada. Mais il permet aussi de constater que les hommes âgés de 65 ans et plus demeuraient dans une forte proportion sur le marché du travail, principalement parce que la faiblesse de leurs revenus ne leur laissait pas le choix de travailler. À cette époque, une proportion importante de personnes âgées n'ont pas d'épargne, ayant connu des baisses de salaire ou le chômage dans les années 1930. Avec l'inflation de la guerre et de l'après-guerre, leurs épargnes demeurent trop modestes. Les femmes sont encore plus désavantagées que les hommes, car elles n'ont eu aucune possibilité de participer à un « plan de pension ». Si des régimes de retraite privés ont été négociés par les syndicats pendant les années 1940, seulement un travailleur québécois sur quatre bénéficie d'un plan de retraite en 1950. En outre, même pour ceux qui sont protégés, la rente reçue est très faible (ibid, p.391).

Les membres de la Commission des assurances sociales du Québec (la Commission Montpetit) sont les premiers à proposer, en 1933, un système de sécurité du revenu destiné à toutes les personnes retraitées. Cette Commission suggère que l'État québécois se substitue aux formes d'aide privée et aux entreprises pour assurer une sécurité financière aux personnes retraitées. Elle propose aussi d'appliquer un système de sécurité de la vieillesse comprenant un volet d'assistance de base à la retraite et un autre volet d'assurance vieillesse. Enfin, elle recommande que le Québec adhère au programme fédéral des pensions, ce qu'il fait en 1936 à la suite de ces recommandations.

1.2 Le cadre canadien des politiques de la retraite durant l'après-guerre

La Deuxième Guerre mondiale renforce le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine social, entre autres parce que les besoins de la production de guerre entraînent une plus grande centralisation administrative. En 1940, la Commission Rowell-Sirois, chargée par le gouvernement Mackenzie-King d'étudier les relations entre le fédéral et les provinces, recommande d'ailleurs une centralisation plus poussée des pouvoirs par Ottawa. Le gouvernement fédéral centralise l'administration de certains programmes pancanadiens et contrôle alors l'essentiel des ressources fiscales qui lui sont associées (Auclair, 2003, p.15).

En 1943, la Commission royale d'enquête sur la sécurité sociale au Canada produit quant à elle le Rapport Marsh, dans lequel elle présente une nouvelle manière d'harmoniser les développements économique et social. Il n'est pas anecdotique de rappeler pour quelles raisons l'essor des politiques sociales est alors envisagé par le gouvernement central :

« Le critère final de la nécessité et de la validité d'un programme de sécurité sociale pour l'après-guerre au Canada n'est qu'indirectement une affaire de bien-être, mais dans la politique économique générale, c'est un facteur capital dont on ne saurait exagérer l'importance. L'un des prérequis de la stabilité économique, c'est le maintien du pouvoir d'achat au moment où les usines de guerre et autres établissements fermeront leurs portes et où l'activité du temps de guerre cessera dans plusieurs autres domaines » (L. Marsh, cité dans Vaillancourt, 1988, p.100).

D'autre part, cette Commission royale d'enquête sur la sécurité sociale au Canada souscrit aux principes de la Commission Rowell-Sirois et propose elle aussi la création, par le gouvernement fédéral uniquement, d'un régime d'assurance vieillesse obligatoire. Cependant, les propositions fédérales dans le domaine social se heurtent aux prérogatives des provinces. La réélection de Duplessis en 1944 se traduit par une volonté encore plus ferme de freiner l'omniprésence du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence du Québec. La centralisation des pouvoirs exercée par Ottawa suscite de plus en plus d'oppositions (Bluteau et al., 1990, p.14).

Pour sauvegarder l'autonomie du Québec, le gouvernement Duplessis refuse l'adhésion de la province aux programmes sociaux envisagés par Ottawa. Lorsqu'en 1945, une Commission royale d'enquête sur la taxation, les rentes viagères et les corporations recommande un programme d'assurance vieillesse, l'accord du Québec ne vient pas (*ibidem*). En 1949, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur l'assurance vieillesse, aussi appelé Commission King-Lesage, est constitué. Dans son rapport déposé en 1950, ce comité propose la mise sur pied d'un système de pension de vieillesse pour les personnes de 70 ans et plus, payé entièrement par le gouvernement fédéral et auquel viendrait s'ajouter un programme de sécurité de la vieillesse pour les personnes démunies de 65 à 69 ans. Celui-ci pourrait être financé en parts égales par les deux paliers de gouvernement. Le programme demande cependant une nouvelle répartition et un aménagement constitutionnel. Comme plusieurs accords sur les programmes sociaux doivent être renouvelés, les recommandations du comité sont présentées à la Conférence fédérale-provinciale de 1950, où il est question d'arrangements fiscaux et du programme de sécurité de la vieillesse (Bluteau et al., 1990, p.14).

En somme, la Commission King-Lesage soutient qu'aucun programme fédéral destiné aux personnes âgées ne peut être mis sur pied sans l'accord des provinces. Autrement dit, Ottawa ne peut plus ignorer l'autorité des provinces dans le domaine des retraites. Ainsi, l'adoption en 1951 de la Loi sur la sécurité de la vieillesse proposée par Ottawa nécessite un amendement constitutionnel à l'Acte d'Amérique du Nord Britannique pour que le fédéral puisse légiférer dans un domaine de compétence provinciale¹. Convaincu que sa souveraineté n'est pas en jeu, et n'ayant

pas les moyens de mettre sur pied un programme social équivalent, le Québec accepte (Bluteau et al., 1990, p.15).

L'adoption de la Loi sur la sécurité de la vieillesse de 1951 remplace la loi désuète de 1927. Le nouveau programme comprend un régime universel à partir de 70 ans avec un volet assistance des personnes de 65 à 70 ans, mais le niveau des prestations demeure très modeste, soit 480 dollars par année.

C'est donc dire qu'au cours des années 1950, les initiatives dans le domaine social proviennent essentiellement du gouvernement fédéral. Malgré une modernisation rapide de ses structures socioéconomiques, le législateur québécois continue de faire confiance aux modes d'assistance traditionnels et privés. Pourtant, à ce moment, les solidarités liées à la famille et à l'Église sont de plus en plus rares ; plusieurs aînés se retrouvent dépourvus de sécurité financière au moment de la retraite. Seuls quelques organismes et entreprises offrent des régimes de retraite à leurs employés et quelques corps de métiers bénéficient d'une rente (enseignants, pompiers, policiers) :

« Le régime actuel des caisses de retraite privées profite à un très faible pourcentage des travailleurs québécois. En fait, il semble qu'en 1951, à peine 30 % des travailleurs québécois aient été participants à des caisses industrielles de retraite. Aujourd'hui, bien que près de la moitié des travailleurs soient engagés dans des secteurs dits couverts, de nombreuses personnes ne sont pas admises à y participer, soit qu'on les juge trop jeunes ou trop vieilles, soit que leur période de service avec leur employeur n'ait pas été suffisamment longue, etc. » (Marier, 1963, p.3-4).

La politique sociale québécoise est ainsi, à cette époque, une mosaïque de mesures disparates, introduites à des époques différentes et pour des motifs souvent variables. Aucun programme cohérent ne garantit la sécurité financière des retraités. Si certains réussissent à épargner, l'augmentation des prix à la consommation et la perte progressive du pouvoir d'achat rendent précaires les avantages offerts par l'épargne. D'ailleurs, la structure industrielle du Québec et le coût de la vie font que seule une minorité de travailleurs parvient à mettre de l'argent de côté pour la retraite. À la fin des années 1950, à l'exception des organismes importants ou de grandes entreprises, peu d'employeurs offrent à leurs employés des régimes de retraite structurés.

1. Le libellé exact de l'amendement constitutionnel dit que le Parlement fédéral peut légiférer sur les pensions de vieillesse s'il n'atteint pas une législation provinciale présente ou future. Cette ouverture sera déterminante dans le débat sur la mise sur pied du régime de rentes du Québec en 1965.

Tableau 2.

Nombre et pourcentage d'employés travaillant dans des entreprises (de quinze employés ou plus) offrant un régime de retraite, par industrie, Québec, 1960

Industrie	Nombre d'employés	Pourcentage (%)
Aliments et boissons	33 984	71
Tabac et produits	6250	100
Produits du caoutchouc	4983	66
Produits du cuir	9934	4
Textiles (sauf vêtements)	31 399	69
Vêtements et fourrures	38 627	20
Produits du bois	16 648	22
Produits du papier	33 754	89
Impression, édition	12 379	68
Produits du fer et de l'acier	34 257	66
Matériel de transport	26 809	77
Produits métaux non ferreux	16 808	81
Appareils électriques	23 270	83
Minéraux non métalliques	9827	72
Produits du pétrole/charbon	3397	98
Produits chimiques	22215	91
Commerce	71 911	0
Services	14 738	0

Source : Rapport du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec, 1964, p.232

Ce tableau montre non seulement les importantes disparités de couverture financière offerte selon les industries, mais aussi le nombre considérable de Québécois travaillant dans certains secteurs où les régimes de retraite sont rares (vêtements et fourrures, produits du bois), voire inexistantes (commerce et industrie). De plus, ce tableau ne traduit qu'imparfaitement la réalité de la sécurité financière à la retraite de l'époque, car il se fonde sur des chiffres des entreprises de 15 employés et plus. Or, comme nous le précisons plus loin, la structure industrielle du Québec dans les années 1950 est de type familial, avec des entreprises de petite taille et employant peu de salariés. C'est donc dire qu'en réalité, encore moins d'employés avaient accès à un régime de retraite.

Certaines anomalies sont également présentes dans la gestion de ces régimes. Les sommes versées dans les caisses de retraite sont parfois insuffisantes pour garantir les prestations. En cas de faillite de l'entreprise, les travailleurs perdent tout. Enfin, les fonds ne sont pas transférables, menant ainsi le travailleur qui change d'emploi à perdre les avantages que lui auraient valu ses années de cotisation :

« La modicité des prestations servies, rendue encore plus dramatique par la faiblesse des salaires de référence, est donc accentuée par l'absence de coordination entre les plans individuels (la non-transportabilité des cotisations d'une entreprise à une autre). Ce problème de la coordination entre les divers plans est lui-même essentiellement lié aux règlements d'attribution du fonds, i.e. les conditions de service ou autres nécessaires pour que la part de l'employeur soit légalement attribuée à l'employé » (Marier, 1963, p.4).

1.3 Un développement économique piloté de l'extérieur

Cette faible structuration des politiques sociales au Québec s'accompagne par ailleurs d'une maîtrise déficiente du développement économique. L'industrialisation de la base économique québécoise au cours des années 1940 et 1950 fut en effet marquée en profondeur par l'entrée massive des investissements directs américains, principalement pilotés par des filiales canadiennes de multinationales américaines (Vaillancourt, 1988, p.53). La pénétration des capitaux américains au Canada et au Québec sous la

forme d'investissements avait commencé longtemps avant la guerre, puisque ceux-ci étaient déjà de l'ordre de 1,7 milliard de dollars en 1935 (Vaillancourt, 1988, p.53). Pendant la guerre, elle demeura stationnaire, mais, après la guerre, elle se déploie de façon phénoménale. Cette entrée massive des capitaux américains dans des secteurs stratégiques de l'économie québécoise contribue à raviver l'hostilité face aux monopoles et aux trusts américains (Vaillancourt, 1988, p.55).

L'élite québécoise prend graduellement conscience, au cours des quinze premières années d'après-guerre, qu'elle doit se contenter des interstices de l'économie délaissés par les intérêts américains et canadiens. Le capital québécois, pendant et après la guerre, est un capital régional présent dans des entreprises de petite taille, le plus souvent familiales. Les secteurs les plus traditionnels qui caractérisent l'économie québécoise à cette époque sont la construction, l'agroalimentaire, le cuir, le textile, la coupe du bois, ainsi que le secteur tertiaire (transport, hôtellerie et restaurations, commerce et finance).

Vers 1954, alors que la croissance s'essouffle, l'élite québécoise réalise véritablement la faiblesse de sa position dans l'ensemble économique nord-américain. Elle découvre qu'elle est fortement dépendante de facteurs économiques échappant à sa maîtrise, ce qui accroît sa vulnérabilité face aux faillites, qui se multiplient pendant la récession de 1957-1961. L'élite constate que peu de Québécois réussissent à se tailler une place dans les ligues économiques majeures de l'industrie et de la finance, où se meuvent avec aisance les détenteurs de capital américain et canadien (Vaillancourt, 1988, p.57).

C'est dans ce contexte que les acteurs économiques et politiques québécois développent une critique de plus en plus vive de la politique du laisser-faire du gouvernement de Duplessis. Dans la deuxième moitié des années 1950, on voit la Chambre de commerce du Québec et certains théoriciens de l'économie nationale - F.-A. Angers, E. Minville, R. Parenteau - demander une planification et une intervention accrues de la part de l'État québécois pour soutenir l'émancipation économique québécoise. Angers suggérait ainsi, dès 1955, de donner au Québec « une institution de crédit capable d'utiliser les épargnes des Canadiens français et de les orienter vers [le] développement économique » (cité dans Duchesne, 2001, p. 285).

Comme nous le verrons plus loin, cette réflexion sur la maîtrise de l'épargne aux fins d'un développement économique endogène du Québec sera capitale dans la création du Régime de rentes du Québec.

1.4 Un système assurantiel privé

En l'absence d'un régime de retraite public fort, des « solutions » sont ainsi offertes aux ménages par des organisations financières privées. Les grandes sociétés d'assurance nord-américaines comme la Metropolitan Life Insurance, la Prudential, la Sun Life ne s'en cachent pas : la retraite est pour elles une occasion d'affaires. Les produits d'assurance qu'elles vendent sont assortis de conditions variables et parfois arbitraires. Ces compagnies, servant des intérêts étrangers au Québec, ont l'objectif d'obtenir le meilleur rendement pour leurs produits, dans un « marché » caractérisé par d'importantes inégalités de revenus.

Tableau 3.
Les dix plus grandes entreprises d'assurance au Québec, en 1959

Compagnie	Statut	Siège social
Metropolitan Life Insurance	Compagnie mutuelle	États-Unis
Sun Life Assurance of Canada	Compagnie en voie de mutualisation	Canada
The Prudential Insurance of America	Compagnie mutuelle	États-Unis
London Life Insurance	Compagnie à capital-actions	Canada
L'Industrielle	Compagnie à capital-actions	Canada
Standard Life	Compagnie mutuelle	Angleterre
Great West	Compagnie à capital-actions	Canada
Mutual Life Assurance of Canada	Compagnie mutuelle	Canada
Crown Life Insurance	Compagnie à capital-actions	Canada
Canada Life Assurance	Compagnie en voie de mutualisation	Canada

Source : inspiré de St-Pierre et Petitclerc, 2015, p.274

Le contraste est alors frappant avec les assurances sociales de type européen (St-Pierre et Petitclerc, 2015, p.213). Contrairement au modèle préconisé par les États de l'Europe de l'Ouest, où la sécurité de la vieillesse est garantie par l'État et encadrée par des lois valant pour tous les citoyens, la sécurité financière des retraités au Québec est largement dépendante de décisions privées de nature essentiellement lucrative.

Cependant, à la fin des années 1950, ces solutions privées apparaissent de plus en plus insatisfaisantes. En plus de ne couvrir qu'une petite partie de la population, ces régimes fonctionnent avec des critères trop stricts qui excluent plusieurs catégories de travailleurs (trop jeunes/vieux, pas assez d'ancienneté, métiers à risque, etc.). De plus, ils ne protègent pas les salariés à faible revenu qui travaillent dans des secteurs non couverts (commerce, produits du bois et meubles, rabotage), où les salaires sont les plus bas. Il n'existe pas non plus de coordination des plans individuels, ce qui fait en sorte qu'un travailleur changeant d'emploi perd du même coup son plan de retraite.

Le système dans son ensemble, conçu au gré des circonstances et fractionné entre une multiplicité de régimes industriels, crée de fortes inégalités :

« On constate par exemple qu'il place les employés des petites

manufactures dans une situation défavorisée par rapport à ceux des grandes entreprises. Plus on grossit le groupe de référence, en effet, moins les frais d'administration sont élevés proportionnellement et par conséquent, plus il y a de chances que les contributions de l'individu soient faibles par rapport à des bénéficiaires identiques [...] L'âge d'ouverture du droit à la pension peut varier considérablement selon le type d'entreprise (les pompiers ou mineurs par exemple), ce qui est justifié, mais il varie généralement aussi pour deux entreprises du même type, ce qui l'est moins » (Marier, 1963, p. 4).

De plus, l'employeur gère les fonds et fait les règlements selon ses intérêts et non ceux des employés. Plus le fond gagne en intérêts, moins l'employeur y met de ses propres ressources. L'employeur a donc intérêt à obtenir un gros rendement, c'est-à-dire de prendre des risques aux dépens des employés. Enfin, comme c'est la compagnie qui élabore les règles d'attribution, il arrive qu'un employé soit congédié avant même que ces règles s'appliquent.

Les compagnies font pourtant grand état de leurs contributions à la caisse de retraite de leurs employés. En pratique, il y a des moyens pour minimiser ce montant. Dans une étude portant sur le calcul de la contribution de l'employeur aux caisses de retraite de leurs employés, Landry et Tremblay (1961, cité dans Marier, 1963) ont montré deux exemples tirés à même les états financiers publiés :

Tableau 4.
Pourcentage des contributions de certains employeurs par rapport aux salaires payés

Compagnie	Année	Salaires versés (en dollars)	Contribution de la C ^{ie} à la caisse de retraite (en dollars)	% des contributions par rapport aux salaires
Cie du pouvoir du Bas-St-Laurent	1955	753,63	22,7	3,0
	1954	659,73	20,8	3,2
	1953	597,69	20,3	3,4
Abitibi Power Corp.	1960	49 753	1303	2,6
	1959	46 146	1135	2,4

Cette situation apparaît rapidement problématique aux yeux de groupes sociaux et d'économistes soucieux de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des Québécois. C'est ainsi qu'au terme de quelques années de débats et de réflexions, des propositions audacieuses de mesures sont avancées dans l'espace public. Parmi ces propositions, la création d'un fonds de retraite auquel contribueraient les employeurs et salariés figure au programme électoral du Parti libéral de Jean Lesage.

Ce fonds ne supprimera pas les fonds existants, « mais viendra soit les compléter, soit garantir à un employé qui quitte son emploi la continuation de son fonds de pension dans le nouvel emploi qu'il occupera » (cité dans Lacoursière, 2008, p. 56). Le gouvernement Lesage prend très au sérieux cet engagement. Un engagement qui, une fois concrétisé, marquera une étape déterminante dans le développement socioéconomique du Québec contemporain.

2. La création du Régime de rentes du Québec

Lorsque Lesage est élu en juin 1960, il se donne pour tâche de doter le Québec d'une politique sociale cohérente. Pour ce faire, il institue en décembre 1961 un Comité d'étude sur l'assistance publique, dirigé par le juge Émile Boucher. Le comité Boucher a le mandat d'étudier l'augmentation des coûts de l'assistance publique dans le contexte des transformations socioéconomiques de l'après-guerre, notamment les problèmes budgétaires causés par l'application au Québec du programme fédéral d'assurance chômage. Dans son rapport, le Comité remet en question la gestion privée des mesures d'assistance envers les personnes âgées, mais aussi le rôle supplétif de l'État : celui-ci doit devenir autant le mandataire que l'organisateur en matière de sécurité sociale. Ces recommandations du comité Boucher consolident la volonté du gouvernement Lesage d'agir plus directement dans le domaine social (Bluteau et al., 1990, p.17).

2.1. Sortir d'une économie dualiste

Le rapport du comité Boucher² propose un lien plus étroit entre politique sociale et développement économique. Au principe de charité publique, il suggère de substituer celui d'une plus juste répartition de la richesse (Bluteau et al., 1990, p.18). Plus précisément, il recommande l'adoption d'une loi québécoise distincte du gouvernement fédéral sur les personnes âgées, qui s'adressera à l'ensemble de la société.

La volonté de créer une loi québécoise visant le bien-être des aînés est d'une grande importance sociale, mais aussi politique et économique. En effet, au sortir des années 1950, de nombreuses réformes doivent être entamées dans plusieurs secteurs (éducation, bien-être, santé, etc.), ce qui exige des dépenses substantielles pour le trésor public. Or, malgré l'ampleur des investissements à réaliser, les finances de l'État québécois sont d'abord celles d'une province et sont, par conséquent, fortement limitées. Le Québec doit donc se doter de nouveaux instruments financiers pour assurer son développement.

À cette époque, l'économie du Québec vit d'importants

déséquilibres. Le secteur tertiaire est fortement développé, alors que l'exploitation et la transformation des ressources naturelles échappent aux Québécois. Les francophones sont exclus des centres névralgiques de l'économie ; la haute finance et les conseils d'administration des grandes entreprises sont contrôlés par des intérêts étrangers. Les entrepreneurs francophones sont confinés dans les secteurs du textile et des services, où ils opèrent de petites et moyennes compagnies. Rappelons qu'en 1961, le revenu moyen des Québécois francophones est de 35 % inférieur à celui du Canadien anglais (Duchesne, 2001, p.217).

Conformément à sa volonté de moderniser le Québec, le gouvernement Lesage est, pendant les quatre années suivant son élection, à la recherche d'une formule permettant le retrait du Québec des programmes conjoints fédéraux/provinciaux avec pleine compensation financière et l'exigence d'un nouveau partage des ressources fiscales. Par exemple, Lesage s'oppose aux programmes fédéraux à frais partagés lors de la Conférence fédérale-provinciale en juillet 1960 (Lacoursière, 2008). Ces derniers empiètent sur les champs de compétence provinciale, sans répondre aux priorités du Québec. Le gouvernement du Québec veut que le fédéral y mette un terme et qu'il accorde aux provinces les sources de revenus pour les établir. Lesage évoque les « besoins prioritaires des provinces » et essaie d'obtenir une part plus importante des impôts directs. À partir de 1963, la création d'un régime de retraite propre au Québec s'ajoutera aux exigences provinciales concernant le partage fiscal et le droit de retrait des programmes conjoints (Bluteau et al., 1990, p.18).

2.2. Le Rapport du comité Dupont et la Politique de la vieillesse de Marier

Le gouvernement Lesage constitue, peu de temps après son élection, le Comité d'étude sur les caisses de retraite obligatoires et transférables, dirigé par l'avocat Wheeler Dupont (à l'été 1963, il devient le Comité interministériel sur le Régime de rentes). Le mandat du comité Dupont

2. Même si le comité Boucher dépose son rapport en 1964, ses orientations et perspectives sont connues du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec, qui commence ses travaux en 1963. Elles auront une grande influence sur les options défendues par ce comité (Bluteau et al., 1990, p.18).

est de rassembler une documentation sur les régimes de retraite, d'étudier ce qui se fait ailleurs, ainsi que d'établir les lignes de force et de faiblesse des régimes existants. Dupont est chargé de recruter les membres du comité, sans budget. Il doit donc repérer au sein des ministères des fonctionnaires compétents aptes à mener l'étude. Il recrute dans son équipe Gérald Alain, statisticien, Ministère de l'Industrie et du Commerce ; Édouard Laurent, conseiller juridique, Ministère des Finances ; André Marier, économiste, Ministère des Richesses Naturelles, de même que des actuaires issus de divers ministères.

Pendant six mois, le comité Dupont se réunit tous les matins, consulte les centrales syndicales, les associations patronales, les compagnies d'assurances et suit particulièrement les travaux de l'Ontario Committee on Portable Pensions (Rapport du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec, 1964). Ce comité ontarien étudie la transférabilité des droits à la retraite et essaie de rendre les régimes accessibles aux compagnies ontariennes de plus de 15 employés. Le mandat du comité Dupont est de vérifier si le Québec doit envisager une législation similaire.

Tout en étant un membre actif du comité Dupont, André Marier rédige le document *Vers une politique de la vieillesse*, dans lequel il consigne ses constats et recommandations pour la mise en place d'une « assurance vieillesse » québécoise. Selon l'économiste, l'assurance vieillesse est sans équivoque une mesure de caractère social devant s'intégrer de façon cohérente à une politique sociale. En ce sens, la loi ontarienne *Pension Benefits Act* est inapplicable au Québec, car elle ne respecte pas les deux grands principes d'un régime de retraite moderne : l'universalité et la transférabilité. De fait, le régime ontarien ne couvre pas l'ensemble des travailleurs (seulement les compagnies de 15 employés et plus). Avec une loi semblable, 60 % des travailleurs ne bénéficieraient pas du régime et la transférabilité ne serait que partielle. En effet, la situation économique particulière du Québec incite à une loi proprement québécoise :

« *La structure industrielle du Québec, la situation de ses ressortissants quant aux pensions, ses intérêts divergents, sont autant de facteurs qui militent en faveur d'une loi québécoise caractéristique* » (Marier, 1963, p.22).

Autrement dit, loin d'être un argument défavorable à la création d'un régime public, la forte présence de petites et moyennes entreprises au Québec, où les régimes d'em-

ployeurs sont rares, incite au contraire le gouvernement à aller de l'avant.

De plus, la loi ontarienne ne change pas l'esprit dans lequel l'ensemble de la situation de la retraite a été jusqu'ici envisagée : elle y est conçue comme un commerce qui doit demeurer la chose des compagnies privées. Ainsi :

« *le système de l'Ontario laisse aux fiduciaires et aux autres compagnies privées le soin d'orienter les sommes énormes ainsi accumulées. Bien sûr, les placements des compagnies de fiducie feront l'objet de restrictions de façon qu'ils soient plus en ligne avec ceux des compagnies d'assurance, mais en général, ces compagnies conserveront une grande latitude [...]. Pour défendre cette position, le 2nd Report du comité ontarien aligne une série d'arguments tout aussi vicieux les uns que les autres sur l'inefficacité de l'État, les dangers du dirigisme, etc.* » (Marier, 1963, p.21).

Dans le modèle ontarien, les compagnies utilisent l'épargne-retraite selon leurs intérêts et non en fonction du bien-être de la population. Pour Marier, il apparaît immoral que l'État, chargé de soutenir les plus vulnérables et de maintenir la cohésion sociale avec les ressources de la société, « *permette en même temps à l'entreprise privée de faire de l'argent avec ce qui est essentiellement une mesure de sécurité sociale* » (Marier, 1963, p. 32).

De plus, la mise sur pied d'une caisse de retraite québécoise constituerait une façon d'assurer à l'État une plus grande indépendance vis-à-vis des grandes banques et sociétés d'assurance, constituant ensemble un syndicat financier dressé devant le gouvernement du Québec. En plus de veiller à la sécurité financière des personnes, cette caisse permettrait de créer un ensemble cohérent d'industries québécoises structurantes dans tous les grands secteurs de l'économie, à l'intérieur desquelles les décisions seraient prises en fonction des intérêts de l'économie nationale.

Or, cet ensemble d'industries - dont Hydro-Québec fera partie - ne peut se créer que si des capitaux importants sont disponibles. C'est à l'État que revient la tâche de créer une caisse permettant le développement social et économique du Québec. Les statistiques fédérales de 1961 montrent l'importance d'une telle caisse :

« *L'actif total dans les régimes de retraite du Canada atteignait 6 081 000 000 \$ de contributions annuelles. Ces épargnes, rappelons-le, n'ont été accumulées que par à peu près 40 % des travailleurs. Si on fait l'hypothèse que 25 % de ces mon-*

tants sont attribuables aux travailleurs québécois, l'actif québécois atteindrait 1 675 000 000, alors que le flux annuel des contributions se chifferrait aux alentours de 155 millions \$ » (Marier, 1963, p.36).

Le document *Vers une politique de la vieillesse* de Marier sert ainsi d'appui solide au Rapport du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec (1964). Alimentant les discussions du comité, le document de Marier permet de comprendre les fondements du rapport du comité Dupont, qui sera remis au Premier ministre Lesage. Ce rapport propose la création d'un régime de retraite québécois, public, universel, contributif et transférable.

Afin d'en assurer l'efficacité et de garantir aux travailleurs une saine gestion des montants investis, le rapport du comité Dupont propose que l'administration de ce régime soit confiée à l'État. L'étatisation du régime permettrait d'harmoniser les régimes privés et ceux du gouvernement (Bluteau et al., 1990, p.21). Sur le plan social, le régime québécois assurerait une protection de base à tous les travailleurs à la retraite. Il serait financé par des cotisations proportionnelles au revenu de travail, et le principe de transférabilité garantirait aux cotisants la conservation de leurs droits, même s'ils changent d'emploi. Cette mesure vise une plus grande mobilité de la main-d'œuvre et une diminution du taux de chômage (Bluteau et al., 1990, p.21).

2.3. Un régime québécois avant-gardiste

L'originalité de ce projet du comité Dupont réside dans la proposition d'une caisse de retraite dotée d'un dispositif de capitalisation des cotisations au sein d'une réserve. Celle-ci permettra non seulement d'assurer le financement du régime à long terme, mais aussi de soutenir le développement économique du Québec. Ce dispositif fait du régime de rentes un véritable levier de développement. Un pourcentage des montants accumulés dans cet immense réservoir de capital peut être injecté dans le développement économique du Québec, notamment en soutien aux politiques industrielles et économiques de l'État québécois (Bluteau et al., 1990, p.21). La proposition du comité Dupont tranche avec celle présentée, à la même époque, par le gouvernement canadien, proposition basée sur un régime de rentes par répartition (*pay as you go*). Dans ce type de régime, très présent en Europe, les cotisations d'une année sont affectées au paiement des prestations versées de cette année, ce qui fait que la réserve accumulée est faible. La proposition québécoise

d'un régime avec une composante de capitalisation des cotisations permet une accumulation beaucoup plus considérable de fonds pouvant être investis dans l'économie.

Pour les concepteurs, ce régime implique qu'un organisme - ce qui deviendra la Régie des rentes du Québec - assure l'organisation et l'administration du Régime de rentes, et que la gestion des ressources financières ainsi accumulées soit confiée à un organisme distinct - soit la future Caisse de dépôt et placement du Québec - disposant d'une autonomie institutionnelle. Plus fondamentalement encore, pour l'organisme dont la mission est de gérer cette part importante de l'épargne collective des Québécois, le choix d'un régime à capitalisation permet d'opérer des modifications structurelles majeures dans l'économie québécoise (Rapport du Comité interministériel, 1964, chapitre V). C'est ainsi que le projet du Régime de rentes du Québec, mais aussi de la Caisse de dépôt et placement, s'est précisé conjointement dans le rapport du comité Dupont, ainsi que dans le document d'André Marier.

2.4. Une lutte constitutionnelle

Convaincu de la pertinence et de la cohérence du modèle québécois de la retraite qu'il souhaite mettre de l'avant, le gouvernement Lesage doit cependant composer avec l'approche centralisatrice du gouvernement fédéral et des institutions canadiennes de la retraite qu'il juge inefficaces. Le gouvernement Lesage fait du Régime de rentes son cheval de bataille dans ses négociations avec le gouvernement fédéral qui s'amorcent en mai 1963. À cette date, Pearson annonce en effet la mise en place d'un régime de retraite exigeant la participation de toutes les provinces. La réplique de Lesage est claire : dans son discours du 10 juin à l'Assemblée nationale, il avertit Ottawa :

« Si par hasard, le gouvernement fédéral ne savait pas que nous avons l'intention de lui présenter un projet de loi sur les fonds de pension, je lui apprends aujourd'hui, et j'ajoute que nous passerons à l'action dès la prochaine session. Ainsi, le terrain est virtuellement occupé » (cité dans Bluteau et al., 1990, p.21).

La lutte constitutionnelle avec Ottawa renvoie à l'article 94a de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Même si le domaine de la sécurité sociale relève théoriquement des provinces, cet article inséré dans la Constitution canadienne en 1951 permet au gouvernement fédéral de légiférer dans le domaine des pensions (Bluteau et al., 1990, p.22). Or, les gouvernements de Lesage et de Pearson n'interprètent pas l'article de la même manière. Pour Lesage,

la loi provinciale prévaut en cas de conflit. Pour Ottawa, l'article signifie que tant qu'une loi fédérale ne vient pas contredire une loi provinciale, le gouvernement central est libre de légiférer. Pour Lesage, il s'agit de reprendre en main un domaine qui relève de la compétence provinciale qu'Ottawa envahit (*ibidem*). Mais comme le souligne Lesage dans son discours du 10 juin, le problème n'est pas purement constitutionnel mais bien politique : c'est celui qui occupera le terrain le premier qui gagnera la bataille (cité dans Marier, 1963).

Le gouvernement du Québec avertit le gouvernement fédéral que toute action unilatérale de sa part risque de nuire aux relations bilatérales ultérieures. Ces avertissements n'empêchent pas la Ministre fédérale de la Santé et du Bien-être Social, Judy LaMarsh, de présenter en juillet 1963 un Livre blanc précisant les caractéristiques du régime canadien des pensions « pour tous les Canadiens ». Le système de financement prévu est le *pay as you go* américain, qui exclut toute forme de capitalisation : les prestations sont versées au fur et à mesure de l'entrée des cotisations et aucune accumulation de capitaux n'est prévue. Cette proposition est loin de faire l'affaire du Québec. LaMarsh laisse entendre, dans une entrevue donnée à un quotidien de Toronto, que le projet québécois de régime de retraite est une sérieuse menace pour le Canada, car il suppose une trop grande accumulation de fonds par le Québec – ce qui pourrait donner une légitimité de moyens au nationalisme³. Lors de la Conférence fédérale-provinciale de la fin juillet 1963, Lesage rejette catégoriquement le Livre blanc. Non seulement s'agit-il d'un domaine de compétence provinciale, mais le Québec se prépare à créer son propre régime de retraite. Lesage demande au gouvernement fédéral de se retirer complètement.

Le 9 septembre de la même année, une conférence spéciale sur les régimes de pensions du Canada s'ouvre à Ottawa, présidée par Judy LaMarsh. Le Québec s'y rend uniquement en observateur, car il a déjà annoncé son intention de créer son régime et le refus de participer au projet fédéral. Québec y exprime son désir de rapatrier le programme des pensions, à condition que le gouvernement fédéral lui accorde le financement. LaMarsh reconnaît le droit pour le Québec d'instituer un régime de rentes particulier, mais souhaite qu'il soit compatible avec le régime fédéral. Le 29 octobre, une réunion secrète fédéral/provincial vise à uniformiser les régimes des deux

gouvernements. Le gouvernement fédéral estime qu'abandonner le domaine de la sécurité à la vieillesse serait « interprété par le reste du Canada comme un encouragement au séparatisme » (Bluteau et al., 1990, p.23).

2.5. Un régime de retraite public québécois

La Conférence dite « de la dernière chance » s'ouvre à Québec le 31 mars 1964. Lesage donne le ton dans son discours inaugural en présentant la facture au gouvernement fédéral : 150 millions de dollars en compensation pour non-participation aux programmes de frais partagés proposés par Ottawa depuis Duplessis. De plus, Lesage chamboule l'ordre du jour et jette sur la table le premier tome du rapport de 500 pages sur le Régime de rentes du Québec. La rigueur du travail qui y est présenté, la cohérence des mesures qui y sont proposées, mais surtout la volonté politique de mettre de l'avant une politique sociale audacieuse et propre au Québec lèvent les objections. Dès lors, l'issue de la conférence est claire : le régime fédéral perd toute crédibilité. La proposition québécoise est nettement plus avantageuse, complète et claire que celle d'Ottawa. Le gouvernement fédéral reconnaît même la supériorité du régime québécois. L'atmosphère est au triomphe dans la délégation québécoise et particulièrement dans le comité Dupont et parmi Marier, Morin, Parizeau et Bélanger (Lacoursière, 2008, p.61).

Après une suite de réunions secrètes, le règlement de l'ensemble des points litigieux s'effectue selon la formule du « *package deal* » (offre globale) :

« *Le gouvernement central accorde une compensation fiscale au Québec pour sa non-participation à certains programmes à frais partagés, dont le programme d'allocations scolaires, et abandonne sa politique de prêts aux étudiants. [...] Dans le domaine des caisses de retraite, Ottawa accepte l'ensemble du régime de pension proposé par Québec et lui en laisse l'entière administration. Toutefois, afin de rendre les deux régimes compatibles, Québec doit sacrifier quelques points de son projet initial : par exemple, la période de transition prévue pour le paiement du plein montant des pensions est ramenée de vingt à dix ans. Il s'agit d'une concession importante, car elle limite la croissance du fonds de placement du Québec* » (Bluteau et al., 1990, p.30).

La crise constitutionnelle prend fin lors de l'annonce de l'entente le 20 avril 1964. La portée de l'accord dépasse

3. Le journal *Le Devoir* du 1^{er} octobre 1963 publie une traduction de ses propos : « La puissance d'un gouvernement [en l'occurrence celui du Québec], possédant autant d'argent serait effrayante. En contrôlant les capitaux d'investissement, il serait en position de dominer les affaires. On risquerait de déboucher sur une sorte de national-socialisme comme l'Allemagne nazie » (citée dans Lacoursière, 2008, p. 57).

les détails techniques. En premier lieu, Ottawa reconnaît la compétence prioritaire du Québec en matière de pensions. De plus, en adaptant son programme au Québec, le gouvernement fédéral reconnaît son pouvoir d'exercer le droit de légiférer dans les pensions. Surtout, cette victoire politique est une confirmation de la position particulière qu'occupe le Québec au Canada. Ottawa accepte que Québec ait un régime particulier, tandis que les neuf autres provinces adoptent le régime fédéral. Cette reconnaissance institue la situation particulière du modèle québécois en matière de retraite : Québec constitue sa caisse de retraite et s'assure ainsi la gestion des capitaux accumulés (Bluteau et al., 1990, p.31).

Mais d'importants compromis sont adoptés par le gouvernement québécois sur le plan de la conception et du déploiement de son Régime de rentes. Alors que le Québec souhaitait aller de l'avant dans la proposition initiale développée par le comité Dupont, soit un régime pleinement capitalisé, le gouvernement québécois accepte finalement de s'aligner sur les demandes fédérales. Ainsi, les deux régimes seraient par répartition, avec une réserve de stabilisation de 2 à 3 ans. La différence majeure est que le Régime de pensions du Canada prêterait l'argent aux provinces sous forme d'obligations de 20 ans, tandis qu'au Québec, la Caisse de dépôt et placement investirait ces fonds en obligations et en actions afin de concilier rendement et contribution au développement économique du Québec.

C'est ainsi que la Régie des rentes du Québec (RRQ) est créée en juillet 1965, peu de temps avant l'institution du Régime de rentes, qui entre officiellement en vigueur en

1966. Toutes les personnes de 18 à 70 ans qui gagnent plus de 600 dollars par année dans le cas des salariés, et plus de 800 dollars pour les travailleurs indépendants, sont tenues d'y participer. Le maximum des gains admissibles est fixé, pour la première année, à 5000 dollars. Le taux de cotisation de 3,6 % est le fruit d'un compromis entre Québec et Ottawa qui, on le rappelle, voyait d'un mauvais œil le fait que Québec ait tant d'argent de côté dans la Caisse en raison de la « menace nationaliste ».

Le système fonctionne sur la base de contributions de l'employé et de l'employeur, et la pension versée ne représente que 25 % des revenus du cotisant. Celui-ci doit donc se tourner vers les banques et compagnies d'assurances, ce qui satisfait le secteur financier. Néanmoins, la création d'un régime public suscite la méfiance des entreprises œuvrant dans le domaine des rentes⁴. Au moment du débat public entourant cette initiative, Jean-Paul Guimont, directeur général de La Laurentienne, va même jusqu'à parler « d'un détournement des fonds de compagnies d'assurances vers les coffres de l'État ». Le nouveau régime public laisse pourtant beaucoup de place pour les fonds de pension privés des assureurs.

Comme l'illustre ce tableau, les primes ou cotisations perçues dans le domaine des rentes se multiplient par 30 entre 1965, moment de la création du Régime de rentes, et 1985, passant de 46,9 millions à plus de 1,4 milliard de dollars. Bref, loin de nuire à l'industrie des assurances, le nouveau régime de rentes a finalement favorisé son essor (St-Pierre et Petitclerc, 2015, p.292), voire sa reconversion en gestion de l'épargne des particuliers.

Tableau 5.
Primes ou cotisations perçues au Québec pour la catégorie de protection « rentes », de 1960 à 1985 (en millions de dollars)

Année	Rentes
1960	46,9
1965	67,5
1970	98,1
1975	334,4
1980	782,6
1985	1 404,1

Source : St-Pierre et Petitclerc, 2015

4. Plus de 4000 régimes privés sont enregistrés en 1966 et 1967 par la Régie, dont l'un des mandats consiste à dresser la liste des régimes privés existants et à les enregistrer après s'être assurée qu'ils respectent les exigences de la loi.

Conclusion

En revenant sur les principaux moments ayant mené à la création du Régime de rentes, l'objectif principal du présent dossier était d'abord d'élargir notre compréhension des motifs et des fonctions de cette institution. Sa mise en place a procédé, nous l'avons vu, d'une réflexion générale fondée sur au moins quatre principes complémentaires :

- En matière de politique publique en général, rien ne remplace pour un État la production de ses propres institutions et la maîtrise de ses propres leviers de développement ;
- En matière de politiques sociales et économiques, il convient d'avoir une conception intégrée et à long terme des mesures et dispositifs mis en place par l'État, de manière à faire jouer positivement leurs interrelations structurelles ;
- En matière de sécurité financière pour les personnes vieillissantes, on ne peut faire de la retraite un commerce lucratif qu'au risque de voir se développer de profondes asymétries sociales ;
- En matière de besoins justifiant l'établissement et le renforcement du régime public de retraite, la forte représentation de petites et moyennes entreprises dans l'économie du Québec, où les régimes d'employeurs sont

rare et de faible qualité, incite à développer un régime public fort.

Ces principes sont toujours valides. Ils continuent de nous interpeller quelques décennies après qu'ils aient été formulés, principalement parce que la conception de la société qui est derrière eux nous a été léguée. L'ambition de maîtriser pleinement son développement et la volonté de réunir les conditions nécessaires à l'édification d'une société solidaire sont des finalités qui sont sédimentées dans les institutions comme le Régime de rentes. Ces finalités peuvent être réactivées lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui, le Québec fait face à des défis portant sur l'avenir de l'institution de la retraite.

À ce titre, le second objectif de ce dossier était de fournir, à partir de l'expérience passée, les matériaux pour une meilleure connaissance du modèle québécois de la retraite, nécessaire à sa relance au 21^e siècle. En s'appuyant notamment sur les quatre principes établis ci-haut, ainsi qu'en les réinterprétant à la lumière du contexte et des défis qui se posent à la société québécoise dans un avenir rapproché, il est nécessaire de remettre en marche la réflexion économique fondée sur l'intérêt général, de manière à dépasser intelligemment une approche strictement défensive du modèle et de ses acquis.

Bibliographie

Auclair, R. (2003). *Introduction à la sécurité sociale au Québec*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Bluteau M.-A., Côté, L. et Tanneau V. (1990). *Préparer l'avenir : histoire de la Régie des rentes du Québec*. Québec : Régie des rentes du Québec, Direction des communications.

Bryden, K. (1974). *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, Canadian Public Administration Series, Montréal : The Institute of Public Administration of Canada/McGill Queen's University Press.

Rapport du Comité interministériel d'étude sur le régime de rentes du Québec (1964). Québec.

En ligne : http://www.geriq.com/docs/archives/archive_rapport-comite-interministeriel-etude-regime-rente-quebec_1964.pdf

Duchesne, P. (2001). *Jacques Parizeau. Tome 1 : Le Croisé*. Montréal : Éditions Québec-Amérique.

Lacoursière, J. (2008). *Histoire populaire du Québec*. Tome 5 : 1960-1970. Québec : Septentrion.

Lamonde, Y. (2004). *Histoire sociale des idées au Québec*. Tome 2 : 1896-1929. Montréal : Fides.

Marier, A. (2015, publié à titre posthume). *La genèse de la Caisse de dépôt et de placement (1961-1965)*. Montréal : Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GERIQ).

En ligne : http://www.geriq.com/docs/etudes/notes-recherche/geriq_note-recherche_2015-avril.pdf

Marier, A. (1963). *Vers une politique de la vieillesse*.

En ligne : http://www.geriq.com/docs/archives/archive_vers-politique-vieillesse_1963.pdf

Petitclerc, M. (2007). *Nous protégeons l'infortune. Les origines populaires de l'économie sociale au Québec*. Montréal : VLB Éditeur.

St-Pierre, J. et M. Petitclerc (2015). *L'histoire des assurances de personnes : des sociétés de secours aux grandes institutions d'assurance*. Québec : PUL/INRS.

Vaillancourt, Y. (1988). *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.



observatoireretraite.ca