

## **Le savant et la politique**

### **Le Régime de rentes du Québec : aux origines d'un régime solidaire et structurant<sup>1</sup>**

Amélie Descheneau-Guay  
Professionnelle de recherche  
Observatoire de la retraite

Avant les années 1960, aucun programme cohérent ne garantissait la sécurité financière des personnes retraitées au Québec. Il faudra pour cela attendre l'élection du gouvernement de Jean Lesage, qui envisage alors de créer un ensemble d'institutions destinées aussi bien à assurer la solidarité sociale qu'à maîtriser le développement du Québec. Parmi ces institutions, le Régime de rentes du Québec est sans contredit l'une des pièces maîtresses. 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. Ces deux institutions, conçues ensemble, 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.

Revenir sur les origines de la création du Régime de rentes du Québec est, dans le débat public actuel 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 qu'il occupe dans le développement social et économique du Québec. 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.

#### **1. Les constats socio-économiques**

Jusqu'aux années 1950, les initiatives dans le domaine de la sécurité sociale proviennent essentiellement du gouvernement canadien. Malgré une modernisation rapide des structures socio-économiques du Québec, l'État 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 se

---

<sup>1</sup> Ce texte est une version résumée d'un Dossier de l'Observatoire de la retraite à paraître en 2017.

désagrègent et plusieurs aînés se retrouvent dans l'indigence au moment de la retraite. La politique sociale québécoise est ainsi, à cette époque, une mosaïque de mesures disparates, introduites à des époques différentes et pour des motifs souvent contradictoires.

Seule une poignée d'organismes et d'entreprises offrent des régimes de qualité à leurs employés et les retraités de quelques corps de métiers bénéficient d'une rente (enseignants, pompiers, policiers). La structure industrielle du Québec et le coût de la vie font que seule une minorité de travailleurs parviennent à mettre de l'argent de côté pour la retraite. Même pour cette minorité, l'augmentation des prix à la consommation et la perte progressive du pouvoir d'achat rendent précaires les avantages offerts par l'épargne.

En l'absence d'un régime 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 et la Sun Life sont bien présentes. 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.

Cependant, à la fin des années 1950, ces solutions privées sont de plus en plus insatisfaisantes. En plus de ne couvrir qu'une petite partie de la population, elles fonctionnent avec des critères trop stricts qui excluent plusieurs catégories de travailleurs (trop jeune/vieux, pas assez d'ancienneté, métiers à risque, etc.). De plus, elles ne protègent pas les ménages et les personnes à faible revenu qui travaillent dans des secteurs non couverts par des régimes (textile, produits du bois et meubles, rabotage). Il n'existe pas non plus de coordination des plans individuels, ce qui fait en sorte qu'un travailleur qui change 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 et reproduit des inégalités socio-économiques.

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 régime de retraite public auquel contribueront les employeurs et salariés figure au programme électoral du Parti libéral de Jean Lesage.

## **2. La mise en place 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. Peu de temps après son élection, il met sur pied 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 est de rassembler une documentation sur les régimes de retraite, d'étudier ce qui se fait ailleurs, ainsi que les lignes de force et de faiblesse des régimes existants.

Membre actif du comité Dupont, André Marier rédige simultanément 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. Critique du modèle ontarien, qui s'appuie alors largement sur les compagnies financières privées pour assurer les revenus de retraite, Marier pense que seul un régime public peut être véritablement solidaire et structurant, en plus d'être administré à faible coût.

De plus, pense Marier, ce régime devrait être capitalisé. Non seulement cela permettrait-il de financer en partie les rentes versées aux personnes retraitées, mais cela procurerait à l'État québécois les moyens nécessaires pour obtenir une plus grande indépendance vis-à-vis des grandes banques et sociétés d'assurance, qui constituaient un syndicat financier dressé devant le gouvernement du Québec. En plus de veiller à la sécurité financière des personnes, cette caisse permettrait ainsi de soutenir les choix de développement économique, énergétique et industriel du Québec.

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 proposait la création d'un régime de retraite public, universel, contributif et transférable, en plus d'être capitalisé. Cette dernière innovation impliquait qu'un organisme - 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 accumulées soit confiée à un organisme distinct et autonome. C'est ainsi que le projet du Régime de rentes du Québec, mais aussi de la Caisse de dépôt et placement s'est précisé dans le rapport du comité Dupont, ainsi que dans le document d'André Marier.

### **3. Un modèle propre au Québec**

Ce rapport va convaincre Lesage et son entourage de la nécessité d'une institution publique solidaire et structurante pour le Québec. Il est cependant confronté à l'approche centralisatrice du gouvernement fédéral et des institutions canadiennes de la retraite, dont les modèles se sont pourtant avérés inefficaces. Cela n'empêche pas le gouvernement Lesage de faire du Régime de rentes son cheval de bataille dans ses négociations avec le gouvernement fédéral, qui s'annoncent ardues.

En mars 1964, Lesage chamboule l'ordre du jour d'une conférence avec le gouvernement canadien et jette sur la table le premier tome du rapport de 500 pages sur la création du 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 un arrangement institutionnel audacieux et propre au Québec lèvent les objections. La proposition québécoise est nettement plus avantageuse, complète et claire que celle sur laquelle planchait Ottawa. Le gouvernement fédéral reconnaît même la supériorité du régime québécois. Mais plusieurs compromis importants seront faits sur le fonds de la proposition initiale du Régime de rentes du Québec. Parmi ceux-ci, l'un des plus lourds de conséquence est la réduction du niveau de capitalisation du régime québécois, que le gouvernement fédéral craint plus que tout.

C'est ainsi que la Régie des rentes du Québec (RRQ) est créée en juillet 1965, pavant la voie au Régime de rentes, en 1966. Toutes les personnes de 18 à 70 ans gagnant plus de 600 \$ par année,

dans le cas des salariés, et plus de 800 \$, pour les travailleurs indépendants, sont tenues d'y participer. Le maximum des gains admissibles est fixé, pour la première année, à 5 000 \$. Le taux de cotisation de 3,6 % est le fruit d'un compromis entre Québec et Ottawa qui voyait d'un mauvais œil le fait que Québec ait un véhicule financier doté d'un potentiel si imposant.

Le système fonctionne sur la base de contribution 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 pour accroître son revenu de retraite, ce qui satisfait le secteur financier. Néanmoins, la création d'un régime public suscite la méfiance des entreprises œuvrant dans le domaine des rentes. 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.

## **Conclusion**

Ayant donné au Québec un levier institutionnel solidaire et structurant, le Régime de rentes est largement perfectible. Il n'a pas livré son plein potentiel, ainsi que l'avaient pensé Marier et les membres du comité Dupont, un potentiel qui peut aujourd'hui être réactualisé au moment où la société québécoise est confrontée à des enjeux de sécurité financière des personnes, d'inégalités socioéconomiques intra- et intergénérationnelles croissantes de retraités, mais aussi de développement à long terme de son économie, qui rappellent la situation du Québec d'avant la Révolution tranquille.