Le Bulletin de la retraite

NO 10 • DÉCEMBRE 2015

PRÉSENTÉ PAR L' OBSERVATOIRE DE LA RETRAITE

observatoireretraite.ca

RETRAITE QUÉBEC : ENTRE SERVICE PUBLIC ET SERVICES AUX CLIENTÈLES

Présentée comme une simple restructuration administrative, la création de Retraite Québec a soulevé des questions de fond concernant les orientations à long terme que souhaite donner le gouvernement au modèle québécois de la retraite. Regroupant la Régie des rentes et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Retraite Québec est l'une des plus récentes mesures du plan de restructuration des institutions de la retraite qui a cours au Québec depuis quelques années. Au-delà des économies possiblement dégagées par ce regroupement, il traduit des choix de développement concernant l'avenir des relations entre les services publics, l'institution de la retraite et les personnes retraitées des secteurs public et parapublic. La présente édition du Bulletin de la retraite souhaite aborder les enjeux associés à la création de ce nouvel organisme.

Bonne lecture

Actualités

Avec la création de Retraite Québec, l'actuel gouvernement a mis un terme à l'existence de la Régie des rentes du Québec (RRQ) en tant qu'institution autonome. Les services qu'elle assurait seront désormais regroupés à ceux de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA). Cette restructuration est l'occasion de revenir sur les grandes lignes de l'histoire de la Régie des rentes¹.

- En 1965, la Régie des rentes du Québec est créée. Deux principaux mandats lui sont impartis : d'abord administrer le Régime de rentes du Québec, qui sera mis en place le 1er janvier 1966. Ce régime, public, universel, contributoire et indexé, sera capitalisé grâce à l'institution de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Ensuite, procéder à l'enregistrement des régimes complémentaires existants et veiller à ce qu'ils respectent la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes. Plus de 4 000 régimes sont enregistrés en 1966 et 1967.
- La Régie est chargée, en 1971, de gérer les allocations familiales du Québec, conformément à la Loi du même nom. Elle devient donc l'une des institutions publiques au cœur des politiques familiales du Québec.
- En 1973, la RRQ est dirigée par un conseil d'administration représentant plusieurs parties prenantes de l'économie, du travail et de la retraite au Québec. Ce CA est responsable de veiller à la bonne marche de la Régie, ainsi qu'à lui donner ses grandes orientations. Cela se concrétise par le biais de l'activité de comités de travail, notamment sur les politiques de placement, qui dynamisent l'institution.
- À partir de la fin des années 1990, la Régie entre dans un processus de restructuration administrative. Elle devient une agence gouvernementale en 2001 et doit se conformer à des standards de gestion qui atténuent progressivement sa spécificité institutionnelle.

Sommaire

La sovant at la politique

Retraite Québec et la restructuration des	
Veille internationale	
France, États-Unis, Japon	4
Ressources documentaires	4

^{1.[}http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/regie/historique/Pages/regime_anime.aspx]

- Au lendemain de la crise financière de 2008, le gouvernement du Québec met de l'avant un plan de restructuration des régimes complémentaires de retraite destinés à assouplir les modalités de financement des régimes par différentes catégories d'employeurs. À titre d'organisme chargé de l'application de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la RRQ est directement concernée par les conséquences de ces restructurations.
- ■En 2015, alors que la Régie fête ses 50 années d'existence, le gouvernement du Québec annonce la fusion de cette institution et de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), ainsi que de la création de Retraite Québec. Cette opération est complétée en octobre 2015.
- La Conférence COP 21 qui s'est déroulé à Paris a mis en évidence le rôle que devront jouer les investisseurs institutionnels dans le financement de la transition énergétique qui s'amorce. Au Québec, la réflexion entourant l'investissement responsable avance de manière soutenue grâce à l'engagement d'institutions financières souhaitant accroître la place de ce type d'investissement. Le 10 novembre dernier à Montréal, la section québécoise du Réseau PRI (Principles for Responsible Investment) a tenu un colloque intitulé « Les risques financiers liés aux changements climatiques : Quoi faire? Comment le faire? ». Ce colloque s'adressait principalement aux différentes parties prenantes des politiques de placement des régimes de retraite au Québec².

Mobilisations

- Les négociations dans le secteur public ont abouti, jusqu'ici, à des ententes sectorielles entre des composantes du Front commun et le gouvernement du Québec. La question des salaires et des régimes de retraite n'a toujours pas fait l'objet d'un règlement. Rappelons que, pour la question des retraites, le gouvernement du Québec a fait des propositions visant à diminuer ses obligations financières envers le principal régime de retraite du secteur public, soit le RREGOP. Ces propositions sont :
 - Réduire les rentes en augmentant de 5 à 8 ans la période de calcul du salaire moyen;
 - Repousser de 60 à 62 ans l'âge de la retraite sans pénalité actuarielle;
 - Augmenter de 4 % à 7,2 % par année la pénalité actuarielle applicable pour une retraite anticipée;

■ Imposer un mécanisme faisant en sorte que l'âge de la retraite augmenterait en fonction de l'évolution de l'espérance

de vie;

- Rendre l'indexation des rentes conditionnelle à la situation financière du régime³.
- En octobre dernier, en plein cœur de la campagne électorale fédérale, la Coalition citoyenne pour mieux vivre et vieillir (C2V2) a procédé au lancement public de son manifeste, intitulé *Pour une retraite décente pour toutes et pour tous*. Née dans le sillage des mobilisations contre la loi 15 portant sur les régimes municipaux, la Coalition souhaite élargir les débats sur la retraite et mettre en lumière la faiblesse des mesures destinées à donner aux personnes vieillissantes et retraitées des conditions de vie acceptables. Cette Coalition est pour l'instant formée de 13 associations et organismes⁴.

LE SAVANT ET LA POLITIQUE

Retraite Québec et la restructuration des institutions publiques de la retraite

François l'Italien, coordonnateur à l'Observatoire de la retraite

l'occasion des consultations publiques portant sur le regroupement de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et de la Régie des rentes du Québec (RRQ) en une seule et même entité, Retraite Québec, plusieurs intervenants ont soulevé des doutes quant aux raisons évoquées par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour justifier pareille fusion. Il faut en effet reconnaître que les deux principaux motifs mis de l'avant par le gouvernement pour expliquer ce regroupement, soit la création d'un pôle unifié d'expertise en matière de régimes de retraite et la réalisation d'économies récurrentes de 20 millions \$, ont été loin de convaincre de l'existence d'une valeur ajoutée à l'exercice.

De plus, des questions importantes portant sur la mission institutionnelle de Retraite Québec, la qualité des services

 $^{3.\ [}http://frontcommun.org/materiel/outils-dinformation-sur-la-retraite/]\\$

^{4. [}http://espaces50plus.com/manifeste-de-la-coalition-c2v2]

^{2. [}http://www.pri-quebec.org]

dispensés par la nouvelle entité, les ressources financières qui y seront dévolues, ainsi que sur la composition de son conseil d'administration ont été laissées sans réponses satisfaisantes. Dans tous les cas, la création de Retraite Québec agit en quelque sorte comme un « révélateur » du programme de restructuration en cours des institutions publiques au Québec.

Un organisme hybride

En dépit du fait qu'elles ont en commun l'administration publique de régimes de retraite, les missions institutionnelles de la CARRA et de la RRQ sont fort distinctes. Il faut en effet rappeler que la première constitue d'abord un centre de services mutualisés que l'État offre à ses employés. Elle a pour mandat principal d'administrer la plupart des régimes complémentaires de retraite du secteur public, dont le RREGOP, ainsi que tout autre régime de retraite ou d'assurance collective dont l'État lui confie la responsabilité. À ce titre, la CARRA est principalement axée sur le service aux prestataires : elle doit en effet veiller à ce que les participants aux régimes de retraite ou d'assurance, ainsi que leurs bénéficiaires, puissent obtenir tous les services et avantages auxquels ils ont droit.

La CARRA offre aussi des services techniques essentiels pour la gestion des régimes complémentaires de retraite. Le plus connu de ces services est l'évaluation actuarielle des régimes. En plus de baliser les stratégies de placement des fonds à la Caisse de dépôt et placement, ce service constitue, indirectement, un élément important dans la négociation collective des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic. Grâce aux évaluations actuarielles, il est possible d'avoir l'heure juste sur l'état des régimes complémentaires offerts par le gouvernement, et de disposer d'un instrument d'évaluation des mesures gouvernementales proposées à l'égard de ces régimes. Ainsi, la dernière évaluation actuarielle par la CARRA faisait état d'un taux de capitalisation du RREGOP de 98,4 %, offrant ainsi un portrait financier beaucoup moins sombre de la viabilité du régime que ne l'a laissé croire le président du Conseil du trésor au cours des derniers mois.

Contrairement à la CARRA, qui s'adresse aux employés de l'État et relève d'une logique de relations de travail, la RRQ est un service public. Elle est en effet chargée d'administrer le Régime de rentes du Québec, ainsi que la mesure de Soutien aux enfants, soit deux politiques de solidarité sociale s'adressant virtuellement à tous les citoyens québécois. Pour être modifiées, ces mesures nécessitent d'être débattues à l'Assemblée nationale et amendées par des actes législatifs. Dans le cas du Régime de rentes du Québec, une consultation publique sur sa

mise à jour, prévue au moins tous les six ans, est lancée sur la base d'un document de consultation produit par la RRQ. Les matériaux fournis par cette dernière sont donc régulièrement impliqués dans les débats publics.

De plus, la RRQ est en quelque sorte l'autorité publique en matière de régimes complémentaires de retraite au Québec. Par le biais des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Régie a un rôle de surveillance de ces régimes. Les informations qu'elle collecte sur ces institutions de la retraite sont précieuses et utiles pour l'État, mais aussi pour la société québécoise. À cela s'est ajoutée, plus récemment, la tâche d'appliquer la Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite, des régimes controversés dont la RRQ doit de surcroît faire une promotion institutionnelle active. Autrement dit, la RRQ constitue déjà un pôle d'expertise publique reconnue en matière de retraite, aussi bien sous l'angle des régimes structurés que sous celui de l'épargne-retraite individualisée.

Cela pose donc la question de la pertinence de la fusion : en quoi ce regroupement favorisera-t-il le développement d'une expertise qui existe déjà, mais qui, faute de ressources financières, n'a pu mettre de l'avant les services qui l'auraient élevé d'un cran? Qu'est-ce que l'expertise de la CARRA apportera de nouveau à ce pôle d'expertise public et ce, dans un contexte de compressions budgétaires? De la même manière, en quoi cette fusion avec la RRQ permettra-t-elle à la CARRA d'offrir des services de meilleure qualité à ses prestataires au cours des prochaines années? Quelle est la valeur ajoutée de cette opération pour la structuration des services? Y aura-t-il un comité de suivi afin d'évaluer les effets de la transition sur les clientèles?

Le fait que la RRQ et la CARRA aient des profils institutionnels distincts soulève des interrogations encore plus fondamentales sur l'avenir de Retraite Québec : dans quelle logique s'inscrira principalement cet organisme? Sera-t-il d'abord considéré comme un service public? En fonction de quelles balises seront arbitrées les priorités institutionnelles et l'allocation des ressources à l'interne? Comment pourra-t-on évaluer les besoins de financement pour la réalisation de missions aussi différentes? Le caractère hybride de cette institution ne compromettrat-il pas l'innovation et le développement de services bien adaptés aux missions institutionnelles des deux composantes fusionnées? Posées à un gouvernement qui restructure les institutions publiques afin d'en brouiller le sens et d'en affaiblir la portée, ces questions mettent en évidence le fait qu'il s'agit ici d'une sorte de bricolage institutionnel.

Un problème de représentativité

Enfin, il est un aspect important de la fusion qu'il est primordial de souligner ici, puisqu'il cristallise les ambiguïtés liées à cette opération : le changement des règles encadrant la « gouvernance » de Retraite Québec, et plus spécifiquement la composition du conseil d'administration. Outre le fait que le suivi fin et adapté de la mission respective des deux organismes fusionnés sera plus difficile en un seul conseil d'administration, deux problèmes liés à la composition du CA ressortent immédiatement : d'une part, un nombre élevé d'administrateurs désignés n'étant pas partie prenante des régimes gérés par la CARRA pourront prendre des décisions les affectant directement; d'autre part, la présence notable de membres du CA désignés par le gouvernement n'est pas souhaitable pour un service public, dont l'administration doit par nature demeurer le plus loin possible des partis-pris idéologiques. Ces deux problèmes liés à la composition du conseil d'administration ne font que mieux faire ressortir les failles constitutives de cet organisme.

Conclusion

Un chameau, dit l'adage, est un cheval dessiné en comité. L'analyse des composantes de Retraite Québec semble aller en ce sens. Produit hybride d'un programme de restructuration en cours des institutions publiques, cet organisme aura fort à faire pour maintenir les services associés à une mission institutionnelle imprécise, mais colossale. De plus, dans la mesure où les politiques d'austérité budgétaire ont été présentées par l'actuel gouvernement comme la « norme » en matière de financement des services publics, on peut raisonnablement douter que cet organisme bénéficiera des ressources financières appropriées pour mener à bien le vaste programme qui est le sien.

Veille internationale

FRANCE

■ Le régime public de retraite des salariés du secteur privé est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Son conseil d'administration est une assemblée délibérante qui fixe les orientations et participe, par ses avis et ses propositions, à la politique menée en matière de retraite. Ce conseil d'administration est géré paritairement par 30 administrateurs, dont 13 représentants des assurés sociaux

et 13 représentants des employeurs⁵.

Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires, La lettre du COR N° 12 — septembre 2015

Le système de retraite français est caractérisé par l'existence, au côté du régime général auquel sont affiliés les salariés du privé, de plusieurs régimes spéciaux de retraite, dont ceux des fonctionnaires. Même si les règles ont été rapprochées au cours des dix dernières années, certaines restent encore distinctes entre salariés du privé et fonctionnaires, soulevant la question de l'équité entre ces deux catégories⁶.

ÉTATS-UNIS

Le régime public de retraite est géré par la Social Security Administration (SSA). La SSA est gérée par les fonctionnaires de la haute direction et administrée par un conseil d'administration et un conseil consultatif. Cette administration a desservi en 2015 près de 65 millions de bénéficiaires de 65 ans et plus, pour un montant de 932 milliards de dollars US⁷.

JAPON

Le régime public de retraite est géré par le service de pensions du Japon. En 2012, plus de 67 millions de Japonais ont cotisé, soit près de la moitié de la population. Un tiers de la population du pays a bénéficié du régime public de pension pour un montant de 48 867 milliards de yens (autour de 550 milliards CAD), soit 10 % du PIB japonais⁸.

Ressources documentaires

■ CRÉATION DE RETRAITE QUÉBEC

Projet de loi 58 : Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec⁹.

^{5.[}https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/home/qui-sommes-nous/missions-et-organisation/notre-gouvernance/conseil-administration-cnav.html]

^{6. [}http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2955.pdf]

^{7. [}https://www.socialsecurity.gov/finance/2015/Full%20FY%202015%20AFR.pdf]

^{8.} http://www.nenkin.go.jp/files/13nenkinD_synthesis.pdf]

^{9.} http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2015C20F.PDF

Mémoires déposés lors de la consultation particulière et des auditions publiques¹⁰.

OCDE (2015), Panorama des pensions 2015. Les indicateurs de l'OCDE et du G2011.

Paru le 2 décembre 2015, le dernier rapport de l'OCDE passe en revue les réformes de pensions entreprises dans les pays de l'OCDE et du G20 depuis deux ans. Deux chapitres spéciaux proposent une analyse plus approfondie des pensions du premier pilier et de l'impact des carrières courtes ou interrompues (en raison d'une entrée tardive sur le marché du travail, des soins aux enfants ou du chômage) sur les droits à pension. Un autre chapitre montre également comment les taux de remplacement futurs sont sensibles à tout changement de paramètres. Un vaste arsenal d'indicateurs des politiques publiques menées en la matière ainsi qu'une description des régimes sont proposés pour l'ensemble des pays de l'OCDE et du G20.

Fiches par pays: France, Canada, États-Unis, Suède, Japon, Suisse

■ DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE (2009), Synthèse sur le pilotage des systèmes de retraite à l'étranger¹².

Rapport présentant et comparant les systèmes de pilotage des systèmes de retraite de l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Suivi du colloque de l'Observa-toire de la retraite

Dans la foulée du colloque « L'amélioration du régime de rentes du Québec et la sécurité financière à la retraite : enjeux et perspectives » organisé par l'Observatoire de la retraite le 4 novembre 2015, le journal *Le Devoir* a publié la fin de semaine du 21 et 22 novembre 2015 un cahier spécial sur la retraite à partir de la problématique sur la retraite développée par l'Observatoire de la retraite.

Il est possible de télécharger une version PDF de ce cahier

spécial de ce quotidien en allant sur le site de l'Obervatoire de la retraite :

observatoireretraite.ca

ENJEUX DE SOCIÉT



Un régime avant-gardiste devenu insuffisant



Le Bulletin de la retraite PRÉSENTÉ PAR L'

L'IRÉC publie un bulletin de la retraite afin d'améliorer les connaissances du grand public et de soutenir l'action des organismes qui y interviennent.

NUMÉRO 10/DÉCEMBRE 2015

Institut de recherche en économie contemporaine

1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal, Québec H2S 1T4 (514) 380-8916/www.irec.net

Directeur général : Robert Laplante

Directeur de l'information : André Laplante

Rédacteurs du Bulletin de la retraite : Corinne Béguerie, Frédéric Hanin, François L'Italien, Maxence Joseph Fontugne

Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec

 $^{10.\ [}http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CET/$ mandats/Mandat-32947/memoires-deposes.html]

^{11. [}http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/ pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en]

^{12. [}http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1098.pdf]