



Le projet de loi n° 4 : une réforme régressive pour le dialogue social

Le projet de loi 4 modifiant la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État a été déposé à l'Assemblée nationale en octobre dernier sans susciter d'opposition. Il s'inscrit pourtant dans la lignée des réformes entreprises depuis le début des années 2000 pour aligner les principes de gestion des institutions publiques sur ceux des organisations lucratives. Ce projet de loi prévoit notamment la diminution du nombre de représentants syndicaux au conseil d'administration de Retraite Québec, tout en augmentant le nombre d'administrateurs dits indépendants. Il s'agit d'un recul en matière de dialogue social sur la retraite, dans la mesure où l'approche paritaire qui prévalait jusqu'ici dans l'administration de Retraite Québec concrétisait une représentation équilibrée des intérêts des parties prenantes. Quant aux administrateurs indépendants, le fait qu'ils soient nommés sans consultation par le gouvernement du Québec soulève d'importants problèmes de légitimité et de crédibilité. Pour savoir de quoi il en retourne avec ce projet de loi, un détour par le présent Bulletin est nécessaire.

Bonne lecture.

Actualités

■ Le 26 octobre dernier, le ministre des Finances, Éric Girard, a déposé le projet de loi n° 4, intitulé Loi renforçant la gouvernance des sociétés d'État et modifiant d'autres dispositions législatives. Ce projet de loi vise à réformer la composition des conseils d'administration d'organismes publics, dont Retraite Québec, en accroissant le nombre d'administrateurs dits indépendants. On ignore pour l'instant si des consultations publiques se tiendront sur ce projet de loi. L'analyse de son esprit et de sa lettre fait l'objet de la chronique principale de ce Bulletin de la retraite.

<http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-4-42-2.html>

■ Le crédit d'impôt pour le soutien des aînés sera bonifié dans le mini budget déposé en novembre dernier par le ministre des Finances, Éric Girard. Ainsi, avec cette mesure, les aînés de 70 ans ou plus à faible revenu verront leur aide passer de 209 \$ à 400 \$ par année. L'accroissement de l'inflation au cours des derniers mois est l'une des explications économiques principales de la mesure.

<https://www.conseiller.ca/nouvelles/industrie/le-montant-pour-le-soutien-des-aines-bonifie/>

SOMMAIRE

Actualités	1
Mobilisations	2
Le savant et la politique	2
Veille internationale	6
Ressources documentaires	7



■ Après avoir été interpellée depuis plusieurs années par des groupes québécois au sujet du désinvestissement des énergies fossiles, la Caisse de dépôt et placement s'est engagée en septembre dernier à se retirer du secteur pétrolier. Elle vendra d'ici 2022 les quatre milliards de dollars présents dans son portefeuille d'investissements pour respecter cette promesse. De plus, d'ici 2050, la Caisse devra aussi réduire de 60 % l'intensité carbone de son portefeuille par rapport au niveau de 2017.

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1827631/cdpq-strategie-climatique-fin-investissements-petrole>

Cet alignement est conforme à la position du Québec quant à la transition écologique. Notons qu'à l'occasion de la COP26, qui s'est tenue à Glasgow au début du mois de novembre, le Québec a rejoint la coalition BOGA (Beyond Oil and Gas) qui vise à diminuer de manière absolue la production de pétrole et de gaz à travers le monde. Composée de douze signataires dont la France, la Suède et l'Italie, cette coalition souhaite aller plus loin et plus rapidement que les pays composant la coalition HAC (High Ambition Coalition). Cette dernière, dont font partie le Canada et les États-Unis, est beaucoup plus conservatrice car elle représente les intérêts des pays occidentaux producteurs de pétrole et de gaz.

<https://www.ecologie.gouv.fr/cop26-france-rejoint-coalition-boga-beyond-oil-and-gas-dediee-reduction-production-petrole-et-gaz>

■ Les bénéficiaires du Régime de rentes du Québec verront leurs rentes augmenter de 2,7 % dès janvier prochain afin de contrer l'inflation. Cette augmentation sera pour les bénéficiaires des rentes de retraite, de conjoint survivant, d'enfant de cotisant invalide et orphelin.

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1842868/hausse-rentes-janvier-2022>

Mobilisations

■ Le 21 novembre dernier, un groupe de retraités regroupant d'anciens employés de plusieurs entreprises dont Groupe Capitaux Médias, Papiers White Birch et les magasins Sears s'est rassemblé devant l'Assemblée nationale pour demander au gouvernement de mettre en place une assurance de rentes pour les régimes à prestations déterminées du secteur privé. L'objectif est d'éviter que ne surviennent encore les drames économiques et humains vécus par les retraités et travailleurs lorsque des entreprises font faillite au Québec et au Canada. En dépit des efforts déployés par des associations québécoises et canadiennes de retraités pour que le gouvernement du Québec accepte minimalement d'analyser cette option, la situation des retraités en cas de faillite d'entreprise n'a connu aucune avancée.

<https://www.journaldemontreal.com/2021/11/21/assurance-pour-rentes-des-retraites-manifestent-1>

Le savant et la politique

Le projet de loi 4 : une réforme qui creuse le déficit de dialogue social autour de la retraite

Riel Michaud-Beaudry
Observatoire de la retraite

Dans les années suivant la Révolution tranquille, le Québec a privilégié un modèle de développement reposant sur la concertation et le dialogue social dans plusieurs domaines. Cela a été notamment le cas dans les secteurs du travail et de l'emploi, de l'économie sociale, de l'environnement, de l'agriculture et de l'alimentation, ainsi que de la condition féminine. Dans ces secteurs, des instances ont été mises sur pied pour impliquer les parties prenantes à la gouvernance des institutions les concernant ou encore à la définition des politiques publiques touchant leurs activités. Le dialogue social poursuivait alors plusieurs objectifs : améliorer la cohérence, l'efficacité et la pertinence des politiques publiques, développer des outils pour obtenir une meilleure connaissance des besoins économiques et sociaux, mais aussi donner une voix aux groupes qui sont directement concernés afin de tirer avantage de leurs expériences.

Dans le domaine de la retraite, force est de constater que les lieux de concertation et d'implication des parties prenantes sont rares. Nous avons identifié des lieux où le dialogue social se pratique de manière embryonnaire et partiel¹. Ce déficit de concertation dans la retraite est problématique à plusieurs égards : non seulement cela confère un poids démesuré aux exécutifs et aux experts dans la définition des politiques publiques sur la retraite, mais cela fragilise la confiance des groupes représentant les participants et retraités à l'égard du gouvernement du Québec. Les restructurations unilatérales des régimes de retraite dans les années 2010 et la relative indifférence du gouvernement actuel vis-à-vis de la situation des retraités en cas de faillite d'entreprises n'ont rien fait pour améliorer la situation.

Une réforme régressive pour le paritarisme et le dialogue social

Déposé en octobre 2021 à l'Assemblée nationale sans tambour ni trompette, le projet de loi 4 aggrave ce déficit de concertation. Cette pièce législative vise en effet à modifier les conseils d'administration (CA) des sociétés d'État, dont celui de Retraite Québec, pour les rendre conformes aux règles de gouvernance qui prévalent dans le secteur privé. Le PL 4 prévoit ainsi diminuer la part des représentants des travailleurs et du gouvernement du Québec au conseil d'administration de Retraite Québec pour les remplacer par des administrateurs indépendants. Si ce projet de loi porte des modifications légitimes, comme l'atteinte de la parité entre les hommes et les femmes au sein des conseils d'administration, il s'agit de quelques arbres qui cachent la forêt : l'objectif est de laminer l'approche de concertation sociale qui prévalait auparavant dans les CA des organismes publics.

Ainsi, avant le projet de loi 4, le conseil d'administration de Retraite Québec était composé de la manière suivante :

« Retraite Québec est administrée par un conseil d'administration composé de dix-sept membres nommés par le gouvernement, dont le président du conseil et le président-directeur général. Les quinze autres membres se répartissent comme suit :

- Deux représentent le gouvernement.
- Trois représentent les employés et employés participant aux régimes de retraite administrés par Retraite Québec en vertu de l'article 4 de la Loi sur Retraite Québec, dont deux représentent les employés et employés visés par le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et un représente les employés et employés visés par le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE).
- Un représente les pensionnées et pensionnés de l'un des régimes de retraite administrés en vertu de l'article 4 de la Loi sur Retraite Québec.
- Neuf sont nommés après consultation d'organismes que le ministre considère comme représentatifs, dont quatre proviennent du milieu des affaires, trois de celui des travailleuses et travailleurs et un du domaine socioéconomique. Un représente les personnes retraitées. Au moins sept membres du conseil, dont le président, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants ».

Le projet de loi 4 change la donne en enlevant les représentants du gouvernement et en supprimant un représentant du RREGOP et un représentant du milieu des travailleurs syndiqués. Deux représentants des travailleurs sont donc retranchés du CA. Voici la proposition du PL 4 :

« Les membres du conseil d'administration, autres que le président du conseil et le président-directeur général, comprennent notamment :

- Deux membres nommés après consultation, pour l'un, des syndicats et des associations visés au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 164 de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (chapitre R-10) et, pour l'autre, des associations visées au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 196.3 de la Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement (chapitre R-12.1) ;
- Un membre nommé après consultation des associations les plus représentatives de pensionnés de régimes de

¹ Voir Michaud-Beaudry, R., Hanin, F. et F. L'Italien (2021), « Retraite Québec, cinq ans plus tard : un premier bilan », dans : *Le Bulletin de la retraite*, n° 49 (<http://observatoire-retraite.ca/wp-content/uploads/2021/11/Bulletin-no-49.pdf>) et Michaud-Beaudry, R. (2019), « La retraite et le dialogue social au Québec : quels lieux de concertation pour les retraités ? », dans : *Le Bulletin de la retraite*, n° 39 (<http://observatoire-retraite.ca/wp-content/uploads/2019/12/Bulletin-no-39.pdf>). Il existe probablement d'autres lieux que ceux qui ont été abordés dans ces Bulletins, mais ces derniers apparaissent parmi les plus importants actuellement.

retraite administrés par Retraite Québec en vertu de l'article 4, à moins que le gouvernement ne détermine un mode de consultation différent ;

- Huit membres nommés après consultation d'organismes que le ministre considère représentatifs des milieux, domaine et personnes suivants et répartis comme suit : quatre pour le milieu des affaires, deux pour le milieu des travailleurs, un pour le domaine socio-économique et un pour les personnes retraitées. »

Ces changements mènent donc à la composition suivante :

Tableau 1.
Membres du conseil d'administration
de Retraite Québec

	Retraite Québec (avant le PL4)	Retraite Québec (après PL4)
Gouvernement	2	0
Travailleurs	6	4
Retraités	2	2
Milieu des affaires	4	4
Autres	1	5
TOTAL	15	15

En tant qu'employeur du RREGOP et du RRPE, le gouvernement du Québec se prive de deux sièges et la réforme en retire autant aux représentants des travailleurs. Le résultat net de cette modification est un transfert de capacité décisionnelle aux administrateurs indépendants (« Autres » dans le tableau), qui voient s'ajouter quatre nouveaux sièges. Trois remarques à ce propos.

1. De prime abord, nous pouvons penser que le paritarisme semble toujours exister entre les représentants des employeurs (gouvernement et milieu des affaires dans le tableau) et les représentants des travailleurs. Mais c'est regarder les choses par le petit bout de la lorgnette : il se trouve que la parité est, dans les faits, abolie avec le PL 4 puisque les quatre postes d'administrateurs indépendants sont nommés sans consultation par le gouvernement. Or, qui sont dans les faits ces « administrateurs indépendants » ? Cette question se pose. Et la réponse suscite beaucoup de doutes au sujet de « l'indépendance » de ces administrateurs nommés par le gouvernement.

Selon l'OCDE, les administrateurs indépendants peuvent parfois servir de voile pour concentrer les capacités décisionnelles entre les mains de l'État. Ainsi, en France, « [l'État] utilise donc à dessein ces « représentants indépendants » comme des représentants indirects. »² Plus près de nous, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) avance que « le concept d'indépendance [des administrateurs] signifie d'abord et avant tout l'indépendance vis-à-vis de la direction. »³ Comment cette indépendance est-elle possible si les administrateurs sont nommés par le gouvernement ? Peuvent-ils véritablement contredire ou s'opposer aux orientations du ministère des Finances quant à la retraite ? Où sont les études documentant leur impartialité ? Autant de questions qui introduisent des doutes légitimes sur la nature de cette réforme et qui laissent penser que le PL 4 mène, dans les faits, à la fin du paritarisme à Retraite Québec.

2. D'autre part, et corolairement à cela, le PL 4 confirme le changement de cap des politiques publiques concernant la retraite au Québec depuis plus d'une décennie. Ce changement consiste en une réduction de la retraite à une réalité strictement financière et individuelle, une réalité coupée de ses relations directes avec le travail, l'emploi et la solidarité sociale. Dans les faits, cela se traduit par une prédominance accordée aux experts et membres des exécutifs, au détriment des participants aux régimes, qu'ils soient actifs ou retraités. Comment cela se traduit-il dans le PL 4 ? Par le fait que la majorité des sièges au conseil d'administration est confiée au milieu des affaires et aux

² OCDE (2005), Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE, p.141. Repéré à : https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gouvernance-des-entreprises-publiques/chapitre-6-le-conseil-d-administration-de-l-entreprise-publique_9789264009455-8-fr#page10

³ L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques. (2008). L'indépendance des administrateurs : un enjeu de légitimité. Repéré à : https://igopp.org/wp-content/uploads/2018/01/IGOPP- PP_3 - Indépendance_des_administrateurs- VF_-5.pdf

administrateurs indépendants avec neuf sièges en tout, alors que les participants actifs et retraités en occuperaient désormais six. Cela tranche avec la composition d'avant le PL 4, où les participants étaient majoritaires. Le basculement est majeur.

À titre comparatif, le tableau suivant présente le nombre de membre selon leur provenance pour les conseils d'administration de Retraite Québec, du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) et de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail (CNESST).

Si la représentativité des différents milieux varie beaucoup selon les institutions, nous constatons qu'un équilibre

existe entre les représentants des travailleurs et les représentants des employeurs dans le cas du CCTM et de la CNESST. Dans celui de Retraite Québec, l'équilibre est rompu avec le PL 4. Le fait que Retraite Québec est, contrairement aux deux autres organismes, sous la responsabilité du ministère des Finances n'est certainement pas étranger à cette situation⁴.

3. Enfin, le PL 4 s'inscrit dans le sillage des réformes portant sur les principes et règles de l'administration publique au Québec depuis le début des années 2000, réformes largement inspirées de la Nouvelle gestion publique. Ce courant considère que les organisations lucratives sont davantage efficaces et efficientes que les institutions publiques et que, pour cette raison, ces der-

Tableau 2.
Membres des comités d'administration selon le milieu représenté

	Retraite Québec (avant le PL4)	Retraite Québec (après PL4)	CCTM	CNESST
Présidence	2	2	1	1
Gouvernement	2	0	1	0
Travailleurs	6	4	6	7
Retraités	2	2	0	0
Patronat	0	0	6	7
Milieu des affaires	4	4	0	0
Autres	1	5	0	0
TOTAL	17	17	14	15

Source : Retraite Québec (2019), *Rapport annuel de gestion 2018*.

CNESST (2021), *Membres du conseil d'administration*.

Repéré à : <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/cnesst/structure-dorganisation/conseil-dadministration/membres-conseil-dadministration>

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2021), *Membres*.

Repéré à : <https://www.travail.gouv.qc.ca/a-propos/comite-consultatif-du-travail-et-de-la-main-doeuvr/membres/>

⁴ Voir le bilan de Retraite Québec dans *Le Bulletin de la retraite* n°. 49, Observatoire de la retraite., *op. cit.*

nières doivent adopter les règles de « gouvernance » des premières. La question des missions d'intérêt général que poursuivent les institutions publiques, contrairement aux entreprises privées, n'est pas véritablement prise en considération. Dans le cas du PL 4, cette approche a pour effet de discréditer le modèle reposant sur la concertation et le paritarisme, au nom de l'efficacité de gestion et l'indépendance de la « personne morale » qu'est l'organisme. Comme nous l'avons souligné plus haut, si elle prétend neutraliser les intérêts des groupes sociaux représentés dans le paritarisme, cette approche réintroduit par la porte arrière d'autres intérêts en permettant au gouvernement de nommer des administrateurs indépendants. Il y a donc une contradiction manifeste dans l'application de ces principes en général, et dans le PL 4 en particulier.

Conclusion

Dans sa mouture actuelle, le PL 4 est une mesure qui approfondit le déficit de dialogue social en matière de retraite. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), « le dialogue social inclut tous types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun. »⁵ Afin que le dialogue social devienne une réalité, il est important que les associations syndicales soient fortes et bien représentées au sein des institutions⁶. Retirer des sièges au CA de Retraite Québec affaiblit la position des travailleurs, mais aussi des participants, ce qui nuit au dialogue social et sape l'une des conditions de sa vitalité.

L'OIT rappelle aussi que le « dialogue social est aussi bien un moyen de réaliser des objectifs sociaux et économiques, qu'un objectif en soi, dans la mesure où il permet aux personnes de faire entendre leurs voix et leurs intérêts dans la société et sur les lieux de travail. [Il] permet d'améliorer l'élaboration des mesures politiques, de contribuer à l'efficacité de leur mise en œuvre et de renforcer la qualité des résultats »⁷. Le dialogue social permet aussi une plus grande appropriation des politiques publiques et la plus grande qualité de leur formulation et de leur mise en

œuvre. Pour y arriver, il faudra cependant modifier substantiellement le PL 4 pour y réintroduire le paritarisme et, surtout, jeter les bases d'un Conseil des partenaires de la retraite. Ce Conseil, sur lequel nous reviendrons en 2022, semble plus que jamais nécessaire pour structurer le dialogue social sur la retraite.

Veille internationale

Australie

Le gouvernement Morrison élargit l'accès au programme Superannuation aux personnes gagnant moins de 450 \$ par mois. Depuis 1992, ces personnes ne reçoivent pas la cotisation obligatoire de l'employeur pour le programme Superannuation. Selon plusieurs observateurs, il s'agissait d'une situation discriminatoire envers les femmes et les jeunes, qui sont susceptibles de gagner moins d'argent. Près de 300 000 personnes bénéficieront de cette mesure.

<https://nationalseniors.com.au/news/latest-in-finance/super-forms-bring-super-to-more-people>

Canada

Au Nouveau-Brunswick, des milliers d'employés du secteur public représentés par le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) ont déclenché en octobre dernier une grève d'envergure. Si les parties semblaient se rapprocher sur la question des salaires, les demandes de modifications au régime de retraite ont constitué le cœur réel du litige. Selon le gouvernement, des problèmes de sous-financement rendraient les régimes non-viables financièrement, ce que réfutent les syndiqués. Selon le premier ministre Blaine Higgs, un nouveau modèle de fonds de retraite est nécessaire pour faire face à l'allongement de la vie.

<https://lactualite.com/actualites/la-grève-des-fonctionnaires-pourrait-etre-longue-selon-le-premier-ministre-higgs/>

Selon un sondage réalisé par Fidelity Investment, près de 22 % de la population canadienne dit planifier de prendre

⁵ Organisation internationale du travail (2021), « Dialogue social ». Repéré à : <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang-fr/index.htm>

⁶ <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang-fr/index.htm>

⁷ Organisation internationale du travail (2013), *Le dialogue social tripartite au niveau national : Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance*, p.12

sa retraite après l'âge de 65 ans. Les raisons les plus fréquemment évoquées portent sur l'inquiétude quant à la sécurité financière à la retraite. Près de 21 % des personnes sondées ont mentionné que la pandémie a contribué à retarder l'âge de la retraite, contre 11 % disant que cette période aura concouru à accélérer la prise de la retraite.

<https://www.benefitscanada.com/pensions/retirement/22-of-pre-retirees-planning-to-retire-after-age-65-survey/>

France

Le président français Emmanuel Macron a affirmé, le 9 novembre dernier, que la réforme des retraites ne verrait pas le jour lors de son quinquennat à cause de l'ampleur de la situation sanitaire. Le président met ainsi son projet de réforme sur la glace, projet qui sera réintégré dans son programme pour 2022. Soulignons que le projet de réforme des retraites se trouve dans le programme de l'ensemble des candidats à la présidentielle.

<https://www.retraite.com/reforme-retraite/>

Ressources documentaires

Références de la chronique principale

L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (2008), *L'indépendance des administrateurs : un enjeu de légitimité*.

<https://igopp.org/wp-content/uploads/2018/01/IGOPP- PP 3 - Indépendance des administrateurs- VF -5.pdf>

L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (2017), *Nos sociétés d'état sont-elles bien gouvernées ? L'IGOPP leur attribue des notes de gouvernance*.

https://igopp.org/wp-content/uploads/2017/06/IGOPP_Rapport SocietesEtat FR vFinal WEB.pdf

L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (2019), *La gouvernance des sociétés d'État québécoises en 2019*.

https://igopp.org/wp-content/uploads/2019/09/Indice-IGOPP_Rapport-complet_Septembre-2019.pdf

Michaud-Beaudry, R., Hanin, F. et F. L'Italien (2021), « Retraite Québec, cinq ans plus tard : un premier bilan », dans : *Le Bulletin de la retraite*, n°. 49

<http://observatoireretraite.ca/wp-content/uploads/2021/11/Bulletin-no-49.pdf>

Organisation internationale du travail, « Dialogue social ».

<https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--fr/index.htm>

OCDE (2005), *Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE*.

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gouvernance-des-entreprises-publiques/chapitre-6-le-conseil-d-administration-de-l-entreprise-publique_9789264009455-8-fr#page10

Le Bulletin de la retraite



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

N° 50 - 2021

Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)

10555, avenue de Bois-de-Boulogne
CP 2006 - Montréal, Québec H4N 1L4
(514) 380-8916 - www.irec.net

Directeur général : Robert Laplante

Rédacteurs du Bulletin de la retraite :

Riel Michaud-Beaudry, Frédéric Hanin,
François L'Italien

Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec