



MÉMOIRE

CONCERNANT LE PROJET DE LOI N°4
*LOI RENFORÇANT LA GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ET MODIFIANT
D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

PAR

L'OBSERVATOIRE DE LA RETRAITE

Le 2 février 2022

Table des matières

À propos de l'Observatoire de la retraite	3
1. Présentation	4
3. Le PL 4 et dialogue social : le Québec en contradiction avec l'OIT	12
4. Recommandations	13

À propos de l'Observatoire de la retraite

Créé en 2014, l'Observatoire de la retraite (OR) est une initiative de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), qui s'adresse aux organismes et aux personnes qui veulent mieux comprendre pour agir sur l'institution de la retraite au Québec. L'OR a pour mission de réaliser et de diffuser des recherches sur le système de retraite au Québec, ainsi que de contribuer à l'enrichissement des débats publics sur cette question. L'Observatoire de la retraite 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

1. Présentation

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-t-il un poids démesuré aux exécutifs et aux experts dans la définition des politiques publiques sur la retraite, mais cela fragilise la confiance des groupes représentants 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. Nous pensons qu'un Conseil des partenaires de la retraite serait tout indiqué pour répondre aux besoins et aux défis du dialogue social sur la retraite au cours de ce siècle.

Un projet de loi qui creuse le déficit de dialogue social sur la retraite

Or, le projet de loi 4 aggrave encore plus ce déficit de concertation. Cette pièce législative vise en effet à modifier les conseils d'administration 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.

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, no. 49 (<http://observatoireretraite.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, no. 39 (<http://observatoireretraite.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.

Si ce projet de loi comporte 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 d'abolir l'approche de concertation sociale qui prévalait auparavant dans les CA des organismes publics et de la remplacer par une autre inspirée de la Nouvelle gestion publique. Cette approche mise en place depuis la fin des années 1990 dans les États occidentaux, consiste de manière générale à appliquer aux organismes publics les principes et règles de gestion prévalant dans les organisations lucratives². Le caractère technique de cette approche voile et « normalise » en quelque sorte son aspect idéologique, dans la mesure où elle présuppose que les organisations privées constituent le modèle idéal auquel doivent impérativement se conformer les institutions publiques³.

² Lane, J. E. (2002), *New Public Management : An Introduction*, Londres, Routledge.

³ Merrien, F.-X. (1999), « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, no. 41. Repéré à : <https://www.erudit.org/fr/revues/lsp/1999-n41-lsp352/005189ar/>

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

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 employées 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 employées et employés visés par le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et un représente les employées 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 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 (avec PL4)
Gouvernement	2	0
Travailleurs	6	4
Retraités	2	2
Milieu des affaires	4	4
Autres	1	5
Total	15	15

En tant que participant au RREGOP et au 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. »⁴. 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. »⁵ 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 ? Quelles sont les conditions à introduire dans le projet de loi afin de garantir 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 à réduire 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 de l'industrie des fonds de pension, 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

⁴ 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

⁵ https://igopp.org/wp-content/uploads/2018/01/IGOPP-_PP_3_-_Independance_des_administrateurs-_VF_-5.pdf

affaires et aux 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.

Mais que dit la littérature sur les administrateurs indépendants de sociétés d'État ? Cette littérature est plutôt mince et a surtout porté sur les sociétés privées avec actionnaires où l'indépendance des administrateurs est surtout perçue comme étant simplement sans conflits d'intérêts. Les administrateurs n'ayant pas de liens avec l'entreprise apportent peu d'eau au moulin des discussions au CA, et même facilitent le basculement vers la financiarisation des firmes : « En effet, le seul langage commun aux administrateurs externes, qui ne sont pas des familiers de l'entreprise, est celui de la finance mondialisée. Il leur permet de comparer les résultats de manière homogène sans avoir besoin d'une connaissance approfondie de l'entreprise. »⁶ Pour les organisations publiques, ce pourraient être des indicateurs de gestion tels le pourcentage d'appels abandonnés, le volume de demandes d'information, les sommes allouées à la formation, etc. Bref, tout ce qui pourrait être comparé à d'autres sociétés d'État sans prendre en compte le caractère original de Retraite Québec et de sa mission.

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).

⁶ Gomez, P. Y., *Le Monde* du 26 novembre 2012 dans : <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/les-administrateurs-salaries-un-atout-pour-la-performance-de-l-entreprise-470076.html>

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

	Retraite Québec (avant le PL4)	Retraite Québec (avec PL 4)	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

Sources : 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-doeuvre/membres/>

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 situation⁷.

- 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 dernières doivent adopter les règles de « gouvernance » des premières. La

⁷ Voir le bilan de Retraite Québec dans le Bulletin de la retraite no. 49, Observatoire de la retraite, *Op.cit.*

question des missions d'intérêt général que poursuivent les institutions publiques, contrairement aux entreprises privées, n'est pas véritablement prise en considération⁸. 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'indépendance de la « personne morale » qu'est l'organisme sous gestion. 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 d'en 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.

⁸ Voir L'Italien, F. (2003), « Remarques sur la raison gestionnaire des États contemporains », *Société*, no. 23.

3. Le PL 4 et dialogue social : le Québec en contradiction avec l'OIT

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. »⁹ Afin que le dialogue social devienne une réalité, il est important que les associations syndicales soient fortes et bien représentées au sein des institutions¹⁰. 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 »¹¹. 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.

En fait, c'est le déficit de dialogue social que met en lumière le PL4. Nous pensons qu'une entité disposant de ressources suffisantes serait à même de structurer le dialogue social au Québec, PL4 ou non. Des représentants des travailleurs, des retraités, du patronat et du gouvernement pourraient être autour de la table et discuter des enjeux fondamentaux de la retraite comme la protection des rentes, le mode de financement des régimes à prestations déterminées, ou la situation des travailleurs expérimentés dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

Un Conseil des partenaires de la retraite serait tout indiqué dans le portrait institutionnel québécois. Ce Conseil pourrait être mandaté pour conseiller les ministres responsables de dossiers sur la retraite, mener ou commander des études indépendantes sur des sujets importants, proposer la mise sur pied de politiques et programmes, et promouvoir le développement des compétences civiques sur la retraite au Québec.

⁹ Organisation internationale du travail (2021), « Dialogue social ». Repéré à : <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--fr/index.htm>

¹⁰ <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--fr/index.htm>

¹¹ Organisation internationale du travail (2013), *Le dialogue social tripartite au niveau national : Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance*, p.12

4. Recommandations

L'Observatoire de la retraite juge de manière générale qu'une approche concertée et paritaire de la retraite dans les politiques publiques est préférable, une approche où les parties prenantes affectées par des modifications réglementaires et législatives peuvent intervenir dans la définition de ces dernières.

Ainsi, concernant le projet de loi 4, l'Observatoire de la retraite fait les recommandations suivantes au législateur :

- Maintenir un nombre de six sièges désignés pour le monde syndical au CA de Retraite Québec ;
- Établir un processus de nomination concerté et transparent des administrateurs indépendants au CA de Retraite Québec, impliquant l'ensemble des parties prenantes représentées au CA.

De plus, en vue de structurer le dialogue social sur la retraite et d'améliorer les compétences civiques des Québécoises et Québécois sur la retraite, l'Observatoire de la retraite recommande au législateur :

- 1) d'entamer les travaux nécessaires en vue de la création d'un organisme public indépendant chargé principalement de conseiller le gouvernement du Québec en matière de retraite. En plus de ce mandat, ce Conseil des partenaires de la retraite aurait la capacité à commander et/ou réaliser des études sur des sujets précis liés au système de retraite. Il pourrait aussi être appelé à contribuer à l'élaboration d'une politique intégrée de la retraite au Québec.
- 2) d'élargir le mandat de Retraite Québec en vue de soutenir le dialogue social. Cela signifierait par exemple :
 - l'organisation de consultations publiques élargies lors des PL sur la retraite ou la mise à jour du RRQ ;
 - le développement d'un service de l'information sur la retraite, avec études quantitatives et qualitatives ;
 - la structuration d'une offre de formations auprès de groupes sur les facettes de la retraite (Loi RCR, âge de la retraite, etc.) ;
 - la tenue de rencontres d'orientation avec différents partenaires sur des thématiques liées à la retraite.