RAPPORT

DU

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'ÉTUDE

SUR LE

RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

VOLUME II

MAI 1964

BIBLIOTHÈQUE
NATIONALE
18 MAR 1970
PUBLICATIONS
OFFICIELLES

RAPPORT

DU

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'ÉTUDE

SUR LE

RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

OFF
A11D6
A29/R4
LS

VOLUME II

MAI 1964

PREMIERE PARTIE

(suite)

ET

DEUXIEME PARTIE

C H A P I T R E XIII

DES STRUCTURES ET PROBLEMES ADMINISTRATIFS

SECTION I - CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

L'expérience a déjà esquissé les grandes lignes d'une solution au problème de l'administration des régimes de retraite. En effet, il suffit de prolonger dans l'entreprise publique, sous une forme obligatoire, la formule déjà utilisée, avec succès, sur une base volontaire dans l'entreprise privée. Dans le secteur privé, le législateur laisse entrevoir une distinction entre le rôle de l'administration générale d'un régime de retraite, confié à un comité de retraite, et le rôle particulier de dépositaire et de gérant des biens qui devront éventuellement revenir aux bénéficiaires, rôle qui est confié la plupart du temps à une société de fidéicommis ou à une société d'assurance. Ces biens ne sont pas la propriété du Comité de retraite et ils ne peuvent non plus s'identifier avec ceux de l'entreprise, à l'intérieur de laquelle s'applique le régime de retraite. Les intéressés sont même obligés par la loi, de les séparer des biens de l'entreprise. Sur le plan d'un régime général, ces biens devraient être maintenus distincts des biens de l'organisme principal que nous appellerons la Régie et ils ne peuvent pas non plus se confondre avec les biens de l'Etat. Ils ont un caractère bien particulier de nature fiduciaire, dont la loi n'établit pas la nature avec précision. L'entreprise privée en les confiant généralement à des sociétés de fidéicommis veut conserver leur intégrité, mais se libère en même temps des difficultés qui peuvent toujours surgir d'une réalité, dont certains aspects sont confus. Il est assez facile de saisir l'existence d'une réalité, mais il est parfois très difficile de l'exprimer avec exactitude.

> "Notre droit moderne, écrit Raymond Saleilles, a sans doute beaucoup trop simplifié la série des relations juridiques; dans un désir de clarification à la romaine, nous avons supprimé toute la riche floraison des institutions coutumières et féodales, même celles qui nous venaient d'institutions purement romaines, comme la propriété fiduciaire. On ne supprime pas des réalités qui s'imposent, et je reconnais qu'il y a des cas, ou, en fait, la propriété ne se présente et n'existe

> que comme un droit confié à autrui, un trust à la façon anglaise. Il faut faire leur part aux relations de cette nature. On aura beau les nier, elles n'en n'existent pas moins; et en les niant on ne fera que fausser le caractère et dénaturer toute théorie de la propriété". (58)

Il y a donc au point de départ une différence par exemple entre les biens d'une entreprise et les biens qui peuvent ou qui doivent servir à l'organisation d'un régime de retraite. Il y a également une différence entre cette propriété fiduciaire et la propriété collective que l'Etat exerce sur certaines richesses naturelles. La nature particulière de cette propriété fiduciaire trouve même son expression dans les exigences de la comptabilité, qui sans se préoccuper de la signification réelle de ces notions, fera d'elle-même la distinction entre les biens d'une caisse de retraite et les biens de l'entreprise. Une règle identique s'applique dans le domaine des finances publiques, où la comptabilité cherchera à distinguer entre les biens de la collectivité et ceux de la caisse de retraite. Ces biens, dans les deux cas, appartiennent à leurs bénéficiaires, mais le droit de ces derniers est loin d'être identique. Dans le premier cas, un partage en espèces, non uniforme, doit s'effectuer entre une multitude d'individus, tandis que dans le second, le partage est non seulement inutile, mais serait souvent contraire aux intérêts de la collectivité. La collectivité jouit de ces biens comme un tout, et il ne peut être question de les découper en parties. Dans un cas, les biens ont un caractère de permanence, tandis que dans l'autre, le dépôt est limité dans le temps.

La formule la plus courante utilisée dans les régimes du secteur privé bien administré, requiert l'intervention d'au moins deux organismes, dont l'un est chargé de l'application et de la surveillance des intérêts communs à tous les participants du régime et dont l'autre, en principe, indépendant du premier, joue un rôle limité, celui de dépositaire et de gérant du patrimoine des participants. Il arrive parfois qu'un comité de placement agisse conjointement ou à titre consultatif avec l'organisme chargé du dépôt et de la gestion des biens.

La Législature a d'ailleurs réglementé les droits et pouvoirs des sociétés qui agissent le plus souvent comme agents de gestion de caisses de retraite, tandis qu'elle a toujours reconnu une très large indépendance aux comités chargés de la mise en application et de la surveillance des régimes, dont les dispositions peuvent être fixées par une loi ou par un contrat.

D'ailleurs, l'expérience et la pratique démontrent que ces deux types de fonctions sont incompatibles. Elles exigent de la part de ceux qui les exercent des connaissances bien différentes. Elles ont des objectifs bien distincts, soit d'ordre social et humain dans le premier cas, soit d'ordre économique et financier dans le second. Enfin, elles doivent être réglementées et surveillées d'après des critères qui ne peuvent s'identifier. Il serait donc sage de croire que cette expérience heureuse dans le secteur privé pourrait facilement se prolonger dans le secteur public. Ces constatations élémentaires laissent entrevoir les caractères essentiels qui devront marquer les deux organismes nécessaires au fonctionnement du régime.

Le Comité est donc convaincu de la nécessité, sur le plan de l'administration, de prévoir deux organismes distincts pour assurer la bonne marche du régime de rentes du Québec. Nous appellerons la première la "Régie des rentes du Québec" et la seconde la "Caisse de dépôts et placements". Ces deux organismes doivent posséder une structure juridique bien précise, car leur nature, leurs caractères et leurs fonctions diffèrent profondément.

Pour dresser la structure du premier organisme, il faut laisser complètement de côté le problème de la gestion des biens de caisse du régime. Cette gestion relève, comme on le verra à la section 3 de la Caisse de dépôts de placements.

SECTION 2 - DE LA REGIE DES RENTES DU QUEBEC

Introduction

Le tribunal administratif chargé de l'application et de la surveillance des dispositions du Régime de rentes du Québec correspond au comité de pension de l'entreprise privée. La constitution canadienne partage les fonctions de l'Etat entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les fonctions quasi-judiciaires de ces organismes administratifs provinciaux, à cause de leur structure et de leurs pouvoirs, ont été à plusieurs reprises discutées et étudiées devant les tribunaux supérieurs. En conséquence, les juristes ont élaboré sur le plan provincial une forme de tribunal administratif qui respecte les exigences de la séparation des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dans le Québec, ces tribunaux administratifs possèdent en plus un certain particularisme, car certains de leurs

traits ne se retrouvent pas dans les tribunaux administratifs des autres provinces. Les principaux tribunaux administratifs du Québec sont la Commission des accidents du travail (59), la Commission des relations ouvrières (60), la Commission municipale (61), l'Office des produits agricoles (62), etc... Le droit administratif du Québec fournit ainsi un début de solution à notre problème, car il ne peut être question de confier l'administration du régime de rentes du Québec à un département du gouvernement ou de créer un organisme sur le modèle de ceux qui peuvent exister dans les pays où les pouvoirs de l'Etat ne sont pas divisés. Cette solution possède au moins l'avantage de ne pas être étrangère à l'esprit de nos institutions. C'est pourquoi le Comité croit préférable de ne pas s'éloigner de la structure des principaux tribunaux administratifs du Québec. Cette attitude a permis au Comité de dégager les exigences d'un tribunal particulier qui pourrait, dans le présent contexte, administrer le régime de rentes du Québec.

Le Comité ne croit pas nécessaire de s'étendre longuement sur les raisons de ces dispositions, car elles sont familières à tous ceux qui connaissent les principaux éléments de notre droit administratif.

RECOMMANDATIONS 22 à 43

Le Comité recommande:

22 - Que le gouvernement établisse un organisme appelé "Régie des rentes du Québec", constitué en corporation, revêtu de tous les droits et pouvoirs qui appartiennent en général aux corporations établies dans la province.

23 - Que la Régie ait le droit de posséder des biens meubles et immeubles et également le privilège d'ester en justice et de passer tous les contrats nécessaires pour atteindre ses fins.

24 - Que la Régie soit formée d'un président, d'un vice-président et de trois membres nommés par le Lieutenant-gouverneur-en-conseil qui fixe leur traitement, lequel devrait être à la charge de la caisse du régime de retraite.

25 - Que les fonctionnaires jugés nécessaires au bon

fonctionnement de l'organisme soient également rémunérés à même la caisse du régime. Ils devraient être cependant soumis aux dispositions de la Loi du service civil (64) et à celles de la Loi concernant les pensions des fonctionnaires et employés publics (63).

26 - Que les membres ainsi que les principaux responsables de l'administration de la Régie devraient s'occuper exclusivement de leurs fonctions et des devoirs de leur charge. Ils ne devraient exercer aucun autre emploi, commerce, industrie, négoce ou profession sous peine de destitution.

27 - Que la Régie soit tenue d'avoir son siège social dans le Québec métropolitain. Elle pourrait tenir ses séances en tout autre endroit du Québec, selon qu'elle le juge à propos.

28 - Que le quorum de la Régie soit de trois membres.

29 - Qu'un ministre soit désigné pour être responsable de la Régie au Conseil exécutif et à l'Assemblée législative.

30 - Que les réunions de la Régie devraient être présidées par le président ou par un membre par lui désigné. Les décisions de la Régie devront être écrites et motivées et faire partie des archives de la Régie. Ces décisions pourront être consultées par tous les intéressés. Une décision signée par tous les membres de la Régie a la même valeur qu'une résolution adoptée en réunion régulière.

Les réunions de la Régie pourront être publiques, si les membres le jugent à propos. Elles seront nécessairement publiques lorsque la Régie siègera pour entendre l'appel d'une décision administrative.

31 - Que les membres de la Régie devraient posséder tous les pouvoirs, immunités et privilèges des commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête.

32 - Que les procès-verbaux des réunions approuvés par la Régie devraient être authentiques. Il en devrait être de même des copies ou extraits certifiés par un membre ou par le secrétaire.

33 - Que la Régie devrait avoir l'autorité d'édicter des règlements pour l'exercice de ses pouvoirs, sa régie interne, les fonctions du personnel, la conduite de ses réunions, la procédure de ses enquêtes, la forme des rapports qui doivent lui être adressés.

La Régie pourrait former un bureau médical pour l'assister dans l'administration des dispositions relatives aux rentes d'invalidité.

Tous les règlements devraient être approuvés par le Lieutenant-gouverneur-en-conseil et publiés dans la Gazette Officielle de Québec.

34 - Que la Régie devrait avoir le droit de reviser ou révoquer, pour cause, toute décision rendue par elle.

35 - Que les décisions de la Régie devraient être sans appel, c'est-à-dire qu'elles ne pourraient être soumises aux tribunaux. La Régie pourrait cependant entendre devant elle les parties qui se croiraient lésées par une décision prise, soit par la Régie elle-même ou par l'un ou l'autre de ses administrateurs.

36 - Qu'aucun bref de quo warranto, de mandamus, de certiorari, de prohibition ou d'injonction ne devrait être émis contre la Régie, ni contre aucun de ses membres agissant en leur qualité officielle.

Les dispositions de l'article 50 du Code de procédure civile ne devraient pas s'appliquer à la Régie ni à ses membres agissant en leur qualité officielle.

37 - Que s'il était nécessaire d'exclure temporairement certaines catégories de travailleurs de l'obligation de participer au régime général,

pour des raisons de difficultés administratives, cette exclusion devrait être prévue par règlement. La Régie pourra, si nécessaire, fixer à forfait, par règlement, le revenu du travail de certaines catégories de travailleurs indépendants.

38 - Qu'un rapport sur les opérations de la Régie devrait être remis chaque année au Lieutenant-gouverneur-en-conseil, avant le premier avril.

39 - Que l'année financière de la Régie devrait être l'année de calendrier.

40 - Qu'en 1968 et 1972, et tous les cinq ans par la suite, le régime de rentes devrait faire l'objet d'une analyse actuarielle par un ou plusieurs actuaires, et ce ou ces actuaires devront faire rapport de leurs constatations et recommandations au Lieutenant-gouverneur-en-conseil. Le Comité a choisi les années 1968 et 1972 et tous les cinq ans par la suite, afin que les actuaires chargés de ce travail puissent profiter de l'information statistique compilée par le gouvernement fédéral, à la suite de chaque recensement.

41 - Qu'en janvier 1972 et à chaque cinq ans par la suite, le Lieutenant-gouverneur-en-conseil devrait nommer un comité de revision. Ce comité de revision serait chargé d'étudier l'application de la loi et de faire rapport de ses suggestions et recommandations.

42 - Que le Gouvernement pourrait, dans les trois années qui suivront l'adoption du projet, faire faire les études nécessaires et les recommandations appropriées pour que les dispositions du régime général, relatives à l'invalidité, soient complétées.

43 - Le Comité recommande l'organisation d'un comité interdépartemental de sécurité sociale où la Régie des rentes du Québec pourrait être représentée, afin que le travail de coordination de toutes les mesures de sécurité sociale soit entrepris et poursuivi avec efficacité.

SECTION 3 - D'UNE CAISSE DE DEPOTS ET PLACEMENTS

A - Introduction

Le rôle de la Régie des rentes, organisme indépendant, consistera à assurer l'établissement et l'administration du régime de rentes, la surveillance des régimes supplémentaires et l'administration de certains régimes spéciaux. Elle forme une entité juridique complète, mais aucune de ses attributions ne lui permet d'assumer la gestion de la caisse du régime général. Il ne serait pas à propos d'exiger que la Régie, dont la fonction touche à la sécurité sociale, puisse prendre seule un grand nombre de décisions qui entraînent d'importantes conséquences d'ordre économique. Cette dernière fonction exige un personnel spécialisé et des informations étrangères à celles dont la Régie pourra normalement disposer.

La Régie devra cependant effectuer sa propre comptabilité, d'après les méthodes utilisées en finances publiques. Elle devra, par exemple, tenir des comptes séparés pour ses diverses recettes, comme les cotisations reçues en vertu du régime général, les transferts de créances, les régimes spéciaux dont elle assumera l'administration, les honoraires payés pour les régimes supplémentaires, etc..... Elle devra également tenir des comptes séparés pour ses différents déboursés, comme les dépenses d'administration, le versement des prestations, etc.

B - Double rôle d'une Caisse

L'actif qui s'accumulera à la suite de la mise en vigueur de la loi visée par le présent projet, sera constitué de la différence entre les recettes et les déboursés de la Régie. La gestion de ces actifs suppose l'intervention de deux réalités ou institutions juridiques: le dépôt et le placement ou l'investissement d'une partie des dépôts. Ce double rôle devrait être confié, selon le Co-

mité, à une Caisse de dépôts et placements. Le volume des dépôts et celui des placements sera considérable, et seul un organisme particulier et indépendant pourra en assumer la gestion avec efficacité. La caisse devra faire le partage d'une somme considérable de deniers, entre le disponible, le réalisable à court terme et le réalisable à long terme. Elle devra de plus choisir entre un vaste éventail de placements et décider quels seront ceux qui pourront s'avérer les plus profitables, à la fois pour les bénéficiaires et pour l'économie du Québec.

C - Cadres historiques de cet organisme

Un tel organisme sera considéré par certains comme une révolution dans l'état actuel de notre droit. Mais une analyse plus profonde, en face des nombreuses expériences de l'histoire ne devrait-elle pas, au contraire, conduire à la recherche des causes qui expliquent l'absence d'un tel organisme ou l'absence de cadres qui puissent permettre d'en édifier la structure? Sur le plan de l'histoire, un organisme de cette nature existe dans la plupart des pays du monde. Il a subi l'influence du temps et la marque des conditions sociales et économiques. L'examen de sa structure permet de dégager, d'une façon constante, certains éléments essentiels qu'il faudra de toute nécessité retrouver dans l'institution d'une Caisse de dépôts et placements du Québec, si nous désirons la construire sur des fondements solides.

i) L'expérience française

La loi française du 28 avril 1816 a fourni un cadre organique d'une nature publique à l'institution du dépôt par la création de la Caisse des dépôts et consignations. L'institution du dépôt s'est réalisée dans une organisation publique, avant de prendre forme dans des organismes d'initiative privée. L'institution a pris cette forme en plein climat individualiste, à peine dix ans après le Code Napoléon. L'institution du dépôt irrégulier, pour des motifs de securité, a donc réalisé des progrès

plus rapidement au début sur le plan public que sur le plan privé. Le dépôt irrégulier est apparu très tôt comme la responsabilité ou la fonction de l'Etat.

Il n'est pas facile de donner une définition exacte d'une institution en continuelle évolution.

Blanche, dans son dictionnaire, en donne la définition suivante:

> "La Caisse de dépôts et consignations est un établissement spécial, chargé d'administrer toutes les consignations judiciaires, les dépôts volontaires, qui peuvent lui être faits, les services relatifs à la Légion d'honneur, aux fonds de retraite, aux caisses d'épargne , et aux autres attributions de même nature qui lui sont egalement délégué".

Une définition beaucoup plus complète se trouve dans le Dictionnaire des sciences économiques:

> Institution caractéristique du marché financier et monétaire français, la Caisse de dépôts et consignations n'avait initialement pour mission que d'assurer le service des consignations en numéraire, de recevoir des etablissements publics et des particuliers des dépôts de numeraire portant interêt, de conserver en un fonds de retraite les retenues operées par les traitements des agents des services publics. Le législateur avait en effet estimé sage d'isoler dans une institution autonome et spéciale les deniers privés que la collectivité publique avait accepté de recevoir, conserver, administrer et restituer. (François Perroux:II,406)
>
> Depuis sa fondation, en 1816, la Caisse a vu ses attributions se développer. C'est ainsi qu'elle a été successivement chargée de la gestion des Caisses d'épargne (1837), de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1850), des Sociétés de secours mutuels (1851), des Caisses nationales d'Assurances en cas de décès et en cas d'accidents (1868), de la Caisse nationale d'Epargne (1881), du Fonds de garantie des accidents de travail (1898) et des autres fonds crées depuis cette époque par la législation des accidents du travail, de la Caisse de dépôts et consignations

> d'Alsace et de Lorraine (1925), du Fonds spécial de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (1928), de la Caisse nationale des retraités et agents des collectivités locales (1947). Entre temps, elle a participé à l'application des lois sur les Retraites ouvrières et paysannes (1910), les Assurances sociales (1930). Elle prête son concours à la gestion des fonds des caisses de Sécurité sociale, des caisses d'Allocations familiales et des caisses professionnelles d'Assurance vieillesse des non salariés tout en assurant elle-même la gestion du fonds spécial chargé de l'allocation vieillesse des non salaries exclus des caisses professionnelles (1952).
>
> La Caisse des dépôts gère en consequence des sommes considérables. Par l'obligation où elle se trouve d'utiliser et placer les fonds dont elle dispose, elle exerce une action déterminante sur le marché des capitaux. D'autre part, depuis 1931, la Caisse accepte, sous certaines conditions, de nourrir des effets représentatifs de crédits à moyen terme.
>
> Etablissement public ayant un statut, la Caisse est dirigée par un directeur général. La loi de 1816 qui l'a créée a également prévu une surveillance, laquelle choisit son président, vote le budget de l'établissement, vérifie la tenue de la caisse et des écritures, délibère sur les questions intéressant l'activité de l'établissement, notamment l'emploi des fonds. (65)

Les objectifs d'un tel organisme s'élargissent en même temps qu'evolue le rôle de l'Etat, mais sa structure conserve ses lignes originales. En d'autres termes, la politique de gestion des capitaux a fait son apparition au cours de l'histoire de cet organisme pour s'adapter aux besoins nouveaux et envisager des objectifs supplémentaires à ceux qui lui furent fixés en 1816. Il est nécessaire de souligner cet aspect du problème, non dans le but d'en faire l'étude, mais pour bien marquer la souplesse de la formule juridique pour résoudre le problème que posera l'accumulation des capitaux, par suite de la mise en application du régime général.

La Caisse de dépôts et consignations possède une personnalité distincte de celle de l'Etat. C'est une "institution spéciale, préposée à la gestion d'un service qui intéresse l'ensemble du pays". (66) De plus, la Caisse est administrée par un directeur général, assisté

d'un sous-directeur qui le remplace en cas d'absence ou de maladie. Le directeur est sous le contrôle d'une commission de surveillance qui ne relève pas du gouvernement. La Caisse, distincte de l'Etat, est soumise au droit commun et elle est placée sous la juridiction des tribunaux ordinaires.

Le ministre des Finances déclarait, le 5 juin 1961:

> "La Caisse de dépôts et consignations est administrée par une commission de surveillance: c'est une institution absolument indépendante de l'Etat. Et il faut qu'il en soit ainsi; il faut qu'elle gère ses fonds comme elle l'entend, comme elle le juge à propos. C'est pour lui laisser cette indépendance qu'on a composé son conseil de deux députés élus par la Chambre, de deux sénateurs nommés par leurs collègues et de fonctionnaires désignés par leurs fonctions mêmes: le gouvernement n'y a aucune influence. Le ministre des Finances qui voudrait s'immiscer dans la Caisse de dépôts et consignations commettrait la plus grosse de toutes les imprudences" (67).

Les actions en justice sont intentées par le directeur général, au nom de l'administration de la Caisse et elles sont traitées comme des actions ordinaires par les tribunaux civils. Le directeur est assisté d'un personnel clérical dont il peut fixer les fonctions et dont il assume la complète responsabilité.

Le Comité ne croit pas qu'il lui appartient, à ce stage, d'examiner les questions relatives au contrôle et aux procédés de comptabilité de l'organisme. Ces problèmes dépendent pour leur solution, en très grande partie, des objectifs particuliers que le législateur veut bien fixer à l'institution.

ii) Expérience d'autres pays étrangers

Les autres pays ont été lents à élaborer les plans d'un organisme identique. Assez souvent, ils se sont inspirés de l'institution française. En fait, la loi française a influencé la loi belge de 1862 sur la Caisse générale d'épargne et de retraite qui élabore une politique de placement dans le cadre de l'évolution économique et financière du pays. En Espagne, "la Caisse générale de depositos" a été instituée par une loi de 1852. Elle fonctionne sous la garantie de l'Etat, mais elle en est indépendante. Son administration

est dirigée par un directeur général, assisté d'une commission de surveillance de 14 membres.

En fait, dans la plupart des pays où elle existe, la

> "Caisse de dépôts a fourni la preuve qu'elle était une formule commode pour assurer au bénéfice des correspondants, des services qui ne leur étaient pas offerts ailleurs dans de meilleures conditions" (68).

D' - Caisse de dépôts et placements

Il faut donc admettre qu'une organisation publique de dépôts est absolument nécessaire pour protéger et servir les intérêts des bénéficiaires du régime. En s'inspirant en partie de la formule française, le Comité fait les recommandations suivantes:

RECOMMANDATIONS 44 à 47

44 - L'institution d'une caisse de dépôts et placements, dont la principale fonction consisterait à gérer les actifs qui s'accumuleront à la suite de la mise en vigueur de la loi.

Le Comité rejette le mot "consignations" utilisé par la loi française, parce que cette notion juridique pourrait contribuer dans les circonstances à jeter la confusion dans les esprits. Il préfère préciser la fonction de la caisse, en utilisant le mot placement. C'est ainsi que le nom de l'organisme comporte une référence précise aux deux fonctions essentielles de la caisse, le dépôt et le placement.

45 - Qu'une caisse de dépôts et placements devrait posséder une entité juridique complète et distincte de la Régie des rentes. Elle devrait jouir de tous les droits et privilèges de la personnalité civile. Elle devrait également être chargée de responsabilités et d'obligations bien définies.

46 - Qu'une telle caisse devrait avoir les pouvoirs nécessaires de créer des services d'études et de recherches utilisés à son bon fonctionnement.

47 - Qu'une telle caisse devrait être tenue de produire, chaque année, devant l'Assemblée législative, un rapport de ses opérations. Ce rapport devrait spécifier les diverses catégories de placements, avec le montant, le rendement obtenu de chaque catégorie. Ce rapport devrait être préparé et certifié par un comptable agrée de la province, désigné par le Lieutenant-gouverneur-en-conseil.

Un Comité parlementaire pourrait être chargé de faire l'examen de ses opérations d'une manière analogue à celle en vigueur pour les comptes publics.

E - Fonctions véritables d'une Caisse

Dans le domaine des faits, la nécessité de constituer un organisme chargé de recevoir en dépôt certaines sommes d'argent pour le compte de la collectivité, a posé le problème à l'attnetion particulière des pouvoirs publics. Il était, dès lors, évident que cette forme spéciale de dépôt pouvait se transformer et prendre avec le temps une forme complètement différente de sa forme originale.

L'économiste Adam Smith, qui est considéré par plusieurs comme le père de l'économie contemporaine et dont l'ouvrage principal "Les recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations", paru en 1776, exprime bien cette façon de voir. Voici ce qu'en disent les économistes Rist et Gide:

"La richesse véritable d'un pays, nous dit Smith, consiste non en monnaie mais en "terre, maisons et objets consommables de différentes sortes". C'est le "pouvoir annuel de son sol et de son travail". Aussi, dans l'éva-

> "luation du revenu net d'un pays, il faut exclure la monnaie. La monnaie ne se consomme pas. Elle sert uniquement à faire circuler les richesses et à mesurer leur valeur. Elle est la "grande roue de la circulation" (69).

Le désir de protéger les intérêts de certaines collectivités a poussé l'Etat, en France, à s'engager sur le terrain de la gestion financière. Les pouvoirs de gestion de la Caisse de dépôts et consignations s'élargirent pour lui permettre une action directe et concrète sur certaines réalités économiques. Ces pouvoirs nouveaux n'étaient pas la conséquence des notions utilisées au départ, mais uniquement la résultante des pressions de certaines réalités nouvelles d'ordre social et économique. D'ailleurs, c'est le régime économique moderne qui a conféré à l'argent une productivité réelle puisqu'il peut accroître le rendement d'une entreprise commerciale et industrielle.

Le rôle de la Caisse de dépôts et consignations se rapproche ainsi du rôle du "trustee" anglais. Sur le plan logique, il n'est pas possible de rechercher les raisons fondamentales d'une institution, au point de départ, mais au point d'arrivée, à la suite d'une longue épreuve du temps. Dans son Traité sur la fiducie, Marcel Faribeault écrit ce qui suit:

> "Au demeurant le trust, s'il est né d'un concours de circonstances historiques sans lesquelles il est presqu'impossible de l'apprécier, nous apparaît comme un instrument de toute première valeur. Il nous irrite, il est vrai, par la fuyance de ses contours et la multiplicité de ses applications, mais il nous séduit par son utilité et la souplesse de sa technique. Son seul danger est précisément cette souplesse même qui lui permet de s'insinuer dans presque toutes les situations juridiques et fait démarquer inconsciemment des institutions connexes. Sans doute, il a trouvé sa terre d'élection chez les peuples anglo-saxons, mais dans sa conception, ramené à de justes limites, ne devrait pas être étranger aux systèmes issus de la latinité, car il présente, chose rare, le spectacle d'une institution qui a suivi l'évolution des moeurs, sans se laisser stéréotyper par une législation prétendue définitive, ni affaiblir par un manque absolu de protection, et qui est éminemment adaptée aux besoins de la vie contemporaine" (70).

TRUSTEE INVESTMENTS

" 1. In this Act and in any order made hereunder,

(a) "securities" includes stock, debentures, bonds, shares, and guaranteed trust or investment certificates.

2. A trustee may invest any trust money in his hands, if the investment is in all other respects reasonable and proper, in any of the following classes of securities:

(a) securities of the Government of Canada, the government of any province of Canada, any municipal corporation in any province of Canada, the Government of the United Kingdom or the Government of the United States of America;

(b) securities, the payment of the principal and interest of which is guaranteed by the Government of Canada, the government of any province of Canada, any municipal corporation in any province of Canada, the Government of the United Kingdom or the Government of the United States of America;

(c) securities issued for school, hospital, irrigation, drainage or other like purposes that are secured by or payable out of rates or taxes levied under the law of any province of Canada on property in such province;

(d) bonds, debentures or other evidences of indebtedness of a corporation that are secured by the assignment to a trustee of payments that the Government of Canada or the government of any province of Canada has agreed to make, if such payments are sufficient

(i) to meet the interest on all such bonds, debentures or other evidences of indebtedness outstanding as it falls due, and

(ii) to meet the principal amount of all such bonds, debentures or other evidence of indebtedness upon maturity;

(e) bonds, debentures or other evidences of indebtedness of a corporation incorporated under the laws of Canada or any province of Canada,

(i) that are fully secured by a mortgage, charge or hypothec to a trustee upon any, or upon any combination of the following assets:

(A) real estate,

(B) the plant or equipment of a corporation that is used in the transaction of its business, or

(C) bonds, debentures or other evidence of indebtedness or shares of a class or classes authorized by this section; and

(ii) that has earned and paid,

(A) a dividend in each of the five years immediately preceding the date of investment at least equal to the specified annual rate upon all of its preferred shares, or

(B) a dividend in each year of a period of five years ended less than one year before the date of investment upon its common shares of at least 4 per cent of the average value at which the shares were carried in the capital stock account of the Corporation during the year in which the dividend was paid;

(f) guaranteed trust or investment certificates of a trust company that is incorporated under the laws of Canada or of a province of Canada and that is approved by the Lieutenant-Governor in Council;

(g) bonds, debentures or other evidences of indebtedness of a loan corporation or like corporation that at the time of investment,

(i) has power to lend money upon mortgages, charges or hypothecs of real estate,

(ii) has a paid-up non-returnable capital stock

of not less than $500,000,

(iii) has a reserve fund amounting to not less than 25 per cent of its paid-up capital,

and the stock of which has a market value that is not less than 7 per cent in excess of the par value thereof;

(h) preferred shares of any corporation incorporated under the laws of Canada or of a province of Canada that has paid,

(i) a dividend in each of the five years immediately preceding the date of investment at least equal to the specified annual rate upon all of its preferred shares, or

(ii) a dividend in each year of a period of five years ended less than one year before the date of investment upon its common shares of at least 4 per cent of the average value at which the shares were carried in the capital stock account of the corporation during the year in which the dividend was paid;

(i) first mortgages, charges or hypothecs upon real estate in Canada, but only if the loan does not exceed 60 per cent of the value of the property at the time of the loan as established by a valuator whom the trustee believes on reasonable grounds to be competent and independant;

(j) securities issued or guaranteed by the International Bank for Reconstruction and Development established by the Agreement for an International Bank for Reconstruction and Development, approved by The Bretton Woods Agreements Act, 1945 (Canada), but only if the bonds, debentures or other securities are payable in the currency of Canada, the United Kingdom, any member of the British Commonwealth or the United States of America. "

Le projet comprend plusieurs autres dispositions destinées à préciser la portée de ces règles générales.

Le Comité souligne qu'une Caisse de dépôts et placements pourra fournir au Québec l'occasion d'exercer une autorité plus décisive sur l'orientation de son économie, soit une fonction attribuée à la juridiction provinciale par la constitution canadienne. Cette responsabilité législative ne vient pas en conflit avec les pouvoirs accordés au gouvernement fédéral dans le domaine bancaire.

F - Cadre de la gestion

Le Comité ne croit pas qu'il lui appartient de fixer les objectifs auxquels le gouvernement doit tendre dans ce domaine. Il croit cependant que ces objectifs devront s'encadrer dans les réalités suivantes:

RECOMMANDATIONS "48 à 50"

Le Comité recommande:

48 - que les opérations de la Caisse soient entourées de solides mesures de protection afin d'assurer aux futurs bénéficiaires de prestations le maximum de sécurité; et

49 - que des dispositions soient prises pour que la Caisse soit obligée de prendre toutes les mesures pour obtenir le meilleur rendement sur ses placements, et ce rendement ne devrait pas être inférieur à la moyenne de rendement des placements de même nature dans l'entreprise privée; et

50 - que le législateur détermine pour la Caisse un champ d'activité plus étendu que celui fixé par l'article 981 du Code civil, et qu'il s'inspire davantage de la législation anglaise, à la fois plus souple et plus précise que la nôtre.

SECTION 4 - PROBLEMES INTERNES D'ADMINISTRATION

A - Introduction

Un certain nombre de recommandations du Comité, assez simples en apparence, posent des problèmes administratifs très complexes. Le Comité estime qu'au début, le régime groupera environ 1,800,000 cotisants et un nombre beaucoup plus élevé de participants que ces nombres augmenteront graduellement dans l'avenir. Dans la majorité des cas, le dossier de chacun des cotisants devra être conservé durant 40 ou 50 ans, c'est-à-dire durant toute la période de cotisation et par la suite, durant toutes les années de la période de prestation. L'augmentation de la population durant les prochaines décennies signifiera un plus grand nombre de cotisants et de bénéficiaires.

Ceci signifie des millions et des millions de dossiers et pose de très sérieux problèmes d'administration. Leur envergure est sans précédent pour le gouvernement de la province. Ce problème n'a pas toujours reçu une solution adéquate dans les régimes étrangers, avec la conséquence que certains régimes ont parfois été aux prises avec des difficultés administratives presque insurmontables.

La technique moderne peut évidemment leur fournir des solutions. Toutefois, le rapport présenté par le ministère des pensions et de l'assurance nationale de Grande-Bretagne sur l'inscription et l'identification des assurés (71) laisse entendre que la recherche des solutions à ces problèmes techniques peut exiger plusieurs mois de travail. Le Comité n'avait pas les informations suffisantes pour pousser davantage son étude dans cette direction, mais il a cru de son devoir d'en informer M. André Dolbec, C.A., contrôleur de la trésorerie et de qui relève le service provincial de la mécanographie. Ce dernier a déclaré qu'il pourrait prêter les services de deux spécialistes au Comité, soit MM. Raymond Lemay et Benoît Rondeau, dès que le gouvernement aura présenté son projet de loi relatif au régime de rentes du Québec. Le Comité attire l'attention des autorités sur le fait que le gouvernement fédéral a déjà entrepris, il y a au moins trois ans, la tâche de mécaniser son service d'impôt sur le revenu, afin de préparer les cadres administratifs qui pourront servir à la mise en place de son projet de caisse de retraite. Auparavant, le service fédéral de l'impôt sur le revenu ne conservait que durant quelques années les rapports d'impôt des contribuables, alors que le projet de Caisse de retraite pose la nécessité de conserver, durant de nombreuses années, une partie des informations qu'ils contiennent.

B - Perception de cotisations

Le Comité croit que la perception des cotisations devrait être confiée, aux frais de la Régie, au ministère du Revenu et que cette cotisation devrait s'intégrer à l'impôt provincial sur le revenu, afin de diminuer, dans les limites du possible, les frais d'administration de la Régie.

C - Conclusion

Ces observations ne doivent pas faire oublier toute l'envergure des deux organismes nécessaires à l'application du régime de rentes, soit la Régie des rentes du Québec et une Caisse de dépôts et placements. Il y aurait lieu, dans l'opinion du Comité, immédiatement après l'adoption de la loi, que la Régie dresse un plan complet de tous les cadres administratifs afin de mieux scruter les multiples problèmes qui se posent. Un examen attentif de ces problèmes pourra permettre à la Régie d'éviter une perte de temps précieux. Il faudra, de plus, exercer un choix entre les différentes techniques, mécaniques ou électroniques, qui pourront assurer une exécution rapide des milliers de tâches que nécessitera la bonne marche du Régime de rentes du Québec.

CHAPITRE XIV

DES ASPECTS ECONOMIQUES DU REGIME DE RENTES DU QUEBEC

SECTION 1 - INTRODUCTION

On a signalé au chapitre XI que le choix du système financier d'un régime public et universel s'appuyait tout aussi bien sur des considérations d'ordre économique et social que sur des impératifs de l'actuariat. Un tel régime, en effet, pour être approprié doit s'adapter aux caractéristiques économiques et sociales des gens auxquels il doit s'appliquer. Il n'existe pas à cet égard de régime idéal que tous les pays pourraient immédiatement adopter au moment de pourvoir aux besoins des travailleurs âgés, des veuves, des orphelins et des invalides; d'un pays à l'autre, les situations ne sont jamais identiques. Le Comité, partant de ce principe, a voulu concevoir pour le Québec un régime qui, tout en s'inspirant de ce qui s'est fait de valable ailleurs, convienne essentiellement à la situation québécoise. Un régime public et universel de rentes ayant des incidences considérables sur l'économie d'un territoire, il va sans dire que, par référence au Québec d'aujourd'hui, le Comité devait donner aux critères économiques l'importance appropriée dans le choix de la formule proposée.

Si l'on considère le régime de rentes à un moment donné, tout se passe comme si les rentes pour les retraités, les veuves, les orphelins et les invalides étaient payées à même un prélèvement sur les revenus de la population active. Cependant, du point de vue économique, la hausse de revenus des bénéficiaires est au moins partiellement accompagnée par une baisse de revenus ou un manque à percevoir chez les cotisants. On agit ainsi directement sur la consommation globale de biens et de services ou sur l'épargne personnelle de l'ensemble de la population et donc à plus ou moins long terme sur l'activité économique. D'autre part, la partie cotisable par l'employeur ou le producteur entre dans les frais de production et peut donc influer sur certains prix de vente suivant la situation de la concurrence. Finalement, ces effets sur la consommation, l'épargne, les coûts et les prix, de même que l'accumulation de sommes considérables vont soumettre l'investissement global à plusieurs nouvelles pressions dont en définitive dépendra le niveau des affaires.

Cependant, quelque importante que soit l'incidence de l'instauration d'un régime de rentes sur la conjoncture économique et sur son évolution, c'est par rapport à ses effets sur la structure même de l'économie qu'il prend toute sa signification. Ce régime en effet en ce qu'il draine une part importante de l'épargne personnelle et en ce qu'il crée en contrepartie un fonds d'investissement proportionné, transporte vers les administrateurs d'une Caisse de dépôts et placements des centres de décisions économiques présentement localisés en grande majorité à l'extérieur du Québec. Il s'agit donc là d'une mesure de premier plan dans le contexte actuel où, à plusieurs reprises, le gouvernement a affirmé sa volonté de résorber le chômage et de relancer la croissance de l'économie québécoise, croissance elle-même indiscutablement liée à la prise en main par les québécois d'une part importante des centres de décisions économiques, au moins dans les secteurs essentiels.

Ainsi, c'est en fonction de ces effets sur notre économie que plusieurs des modalités du régime de rentes proposé ont été arrêtées. Ceci revient à dire que le Comité a choisi pour le régime de rentes des objectifs qui soient compatibles avec ceux d'une politique économique, visant à transformer les caractéristiques structurelles de l'économie québécoise, de façon à lui assurer un renouveau de dynamisme. On comprend, par conséquent, que le Comité devait dans le présent rapport accorder à l'incidence économique du régime qu'il préconise, une attention toute spéciale.

Ce chapitre passe en revue les différents effets du régime de rentes proposé sur les variables économiques. Il comprend quatre sections: la première porte sur l'accroissement possible des coûts pour les entreprises, alors que la deuxième traite de l'effet du régime de rentes du Québec sur les prix et l'inflation. L'incidence du régime de rentes sur l'épargne et sur l'investissement fait l'objet des deux sections suivantes; on y indique le rôle qu'il peut jouer dans le cadre d'une politique gouvernementale de croissance économique.

SECTION II - DES EFFETS DU REGIME DE RENTES SUR LES COUTS DE PRODUCTION

Beaucoup de ceux qui jusqu'à maintenant ont manifesté leur opposition à un régime public et universel maintiennent que l'instauration d'un tel régime se fera au détriment de l'économie québécoise, en ce qu'il accroîtra les coûts de production de nos manufacturiers

et producteurs. Cette thèse s'étant accréditée dans certains milieux, le gouvernement a jugé bon d'en confier l'étude à un groupe de travail spécialement réuni à cette fin. Le Comité serait donc malvenu d'en reprendre l'étude; il croit cependant ne pas faire double emploi en indiquant brièvement dans quelle perspective au cours de son travail il a envisagé ce problème.

A - Des effets sur les coûts d'ensemble de l'économie

En général, ceux qui font appel à la prudence et à la modération maintiennent à juste titre que les biens et les services propres à satisfaire les besoins de la population ont un coût de production en termes réels, donc de capital et de main-d'oeuvre. Ainsi que le disait monsieur Marshall A. Crowe, devant le "Canadian Pension Conference" le 19 novembre 1963:

> "Welfare payments of all kinds are essentially net transfers of income from certain members of the community to other members. They may, in certain circumstances, affect the total amount, and the kinds, of goods and services available, in some future period, by their impact on effective demand in the economy; but at any particular point in time they constitute only a redistribution of income claims to the pool of available goods and services.
>
> The basic issue, therefore, is to maintain a healthy and growing economy in order to maintain an adequate level of earned incomes. This is the only firm basis for a genuine improvement in economic welfare and should be the first consideration in deciding what proportion of earned incomes should be transferred from those earning them. The primary consideration must be the effect on the economy as a whole. If welfare payments, when added to the inevitably large volume of other government expenditures, result in too heavy a tax burden, the competitive position of the Canadian economy will be worsened. The consequences will be felt through reduced incentives as well as increased costs" (72).

Certes faut-il dire dès maintenant qu'il y a un coût réel additionnel pour la collectivité à assurer une plus grande sécurité et de meilleures conditions de vie aux travailleurs âgés, aux veuves, aux orphelins et aux invalides. Sans doute, ceux-là qui en ce moment sont parvenus à la retraite (ou qui y parviendront plus tard) sont-ils eux-mêmes pourvus soit par leurs propres ressources ou soit encore par les

mesures d'assistance sociale. Cependant, il est certain que la part du revenu national attribuée aux travailleurs à la retraite ainsi qu'aux veuves, orphelins et autres serait accrue par la mise en train d'un régime public universel. Le raisonnement de M. Crowe s'applique toutefois beaucoup plus à un régime financé selon la méthode dite de répartition pure qu'à un régime comportant une accumulation appréciable d'épargne. Dans le premier cas, il n'y a que transfert de revenu: on augmente la consommation globale de biens et de services dans la mesure où la propension à consommer des cotisants est plus faible que celle des bénéficiaires du régime. Le régime québécois par contre prévoit parallèlement à ce transfert, une accumulation d'épargnes, qui seront à leur tour investies; on ne peut donc plus conclure à un ralentissement de l'activité des entreprises. Bien au contraire, voici ce qu'en dit le National Bureau of Economic Research:

> "In so far as pension fund operations augment the flow of savings and these savings are invested the same programs that build up claims to output on the part of future pensioners will be currently increasing our ability to turn out goods and services in the future, thereby lightening the "burden" of the purchasing power transfers that pension plans will effectuate. In other words the more pension plans accelerate savings now, the more potential we have for increasing productive capacity, and the less burdensome will the claims exercised by the retired aged be in the future, assuming the savings to be invested" (73).

Le Comité est encore d'avis, comme on le verra plus loin, que l'existence au Québec d'une caisse d'accumulation importante donnera aux entreprises québécoises un accès à l'épargne beaucoup plus facile que dans le contexte présent.

Ajoutons, à titre d'incidente, que selon le raisonnement même de ceux qui voient d'un mauvais oeil la mise en place d'un régime public et universel, nous devons conclure que ces régimes de retraite privés, qui couvrent présentement au-delà de 30% des travailleurs et qui s'étendent rapidement, contribuent à l'accroissement des coûts globaux au même titre. Le régime général représenterait donc, selon cette manière de voir, une hausse relative, et partiellement temporaire, de ces coûts par rapport à la situation qui aurait tout de même existée, n'eût été son instauration.

D'ailleurs, l'effet global d'un transfert de revenus sur la position concurrentielle de l'économie québécoise est d'autant plus limité que les industries des autres provinces devront elles-mêmes aussi supporter des coûts additionnels soit par suite de la mise en place du régime fédéral, soit comme en Ontario, par suite de l'obligation dans laquelle elles seront de pourvoir leurs travailleurs de régimes de

retraite auprès des institutions privées. L'écart de cotisations qui pourrait exister au début, du fait que le régime général sera financé au moyen d'un système mixte, pourrait paraître au détriment des industries québécoises. Mais à plus long terme, ce système comporte un avantage en leur faveur, parce que les cotisations demeureront en contrepartie appréciablement plus basses qu'elles ne le seraient selon le système de répartition.

On a d'autre part tendance souvent à faire des comparaisons simples entre, par exemple les prestations du programme de sécurité social américain et celles d'un régime québécois ou canadien, en regard du Produit National Brut per capita dans chacun des pays. Ces comparaisons sont le plus souvent fausses; il y a tant de dispositions différentes laissées de côté pour chacun des régimes, que les conclusions tirées ne peuvent être valables. Remarquons seulement que le programme américain a été institué il y a déjà au-delà de 25 ans et qu'il a été modifié pratiquement tous les deux ans; malgré cela, on compare fréquemment le niveau des prestations payées actuellement dans ce régime avec celui que paiera le régime québécois dans 20 ans. En toute honnêteté, on ne devrait comparer un régime québécois qui ne versera ses premières prestations qu'en 1968 avec un régime ainsi pleinement en évolution.

B - Des effets sur les entreprises particulières

Il ne semble donc pas y avoir lieu de s'alarmer des conséquences de la mise en vigueur du régime général sur la position concurrentielle de l'économie québécoise par rapport aux autres économies. En est-il de même cependant pour chacune des industries? Il est certain que celles-ci seront affectées de façon bien différente les unes des autres. On pourrait dire, en principe, qu'il n'y aurait à peu près pas de changement net dans les coûts de production des entreprises dont les travailleurs jouissent présentement d'un régime de retraite. Les statistiques fédérales nous indiquent en effet que, dans la très grande majorité des régimes privés actuels, employeurs et employés versent au fonds de retraite à peu près 5% respectivement du salaire de l'employé (74). Une cotisation moyenne respective variant autour de 1.45% se substituant pour une grande part à celle des régimes privés n'accroîtrait pas les coûts totaux. Il est vrai cependant que dans certains cas, les avantages prévus au régime général étant différents de ceux actuellement accordés, dans les régimes du secteur privé, l'adaptation des régimes du secteur privé au régime général ne peut pas être faite exactement dans chacun des cas particuliers (voir la seconde partie). Il est à prévoir que sous la pression des syndicats ouvriers des avantages qui devraient

disparaître des régimes privés pour faire place à ceux du régime général seront peut-être conservés en pratique. D'ailleurs le régime général, du fait de son universalité, s'appliquera à un nombre appréciable de travailleurs qui à cause de leur âge, de leur état de service ou d'autres circonstances, ne sont pas présentement couverts, bien qu'ils travaillent dans des entreprises qui maintiennent un régime de retraite pour leurs employés. On pourrait assister ainsi dans ces entreprises à une légère augmentation des coûts. D'autres entreprises, sans doute assez peu nombreuses, seraient encore forcées d'accroître leur participation relative ou même absolue, du fait qu'elles laissaient croire qu'elles contribuaient beaucoup (souvent la moitié) au régime de retraite de leurs employés, alors qu'en réalité, elles fournissaient assez peu. Le mémoire de la Confédération des Syndicats Nationaux est assez explicite sur le sujet (75). Bien que le Comité soit d'opinion qu'il s'agit là de cas d'exception, il n'en reconnaît pas moins le bien fondé. Dans l'ensemble cependant, et compte tenu de ces légères augmentations, le régime proposé ne saurait causer un accroissement appréciable des coûts de production dans les entreprises qui maintiennent actuellement un régime de retraite pour leurs employés.

Ce sont bien plutôt parmi les entreprises qui ne maintiennent pas présentement de régime de retraite pour leurs employés que l'on est susceptible de rencontrer des difficultés. Le Dr Lorenzo Matte, chef de la Section de l'échantillonnage au Bureau de la Statistique du Québec, a analysé pour le Comité la proportion relative des employés travaillant dans des entreprises où il existe un régime de retraite, (voir tableau No 47). Ainsi qu'on le remarque, cette proportion est particulièrement faible dans le secteur des produits du cuir où seulement 4% des employés travaillent dans des entreprises où l'on a mis sur pied un régime de retraite. Les pourcentages sont d'à peine 20% dans l'industrie des vêtements (textile et fourrure) et 22% dans celle des produits du bois. Si on subdivise cette dernière, on se rend compte que les pourcentages sont beaucoup plus élevés pour les fabriques de meubles en bois que pour les ateliers de rabotage, portes et châssis. Le secteur des services est ensuite, avec 29% pour le Canada, chiffre qui n'est sûrement pas plus élevé pour le Québec, celui qui semble le plus vulnérable (76).

Ainsi donc ce sont ces industries qui auraient le plus à souffrir de la mise en place du régime général. Est-ce à dire qu'il serait désirable de les en exempter? Le Comité est au contraire fermement convaincu que ces catégories de travailleurs sont celles qui ont le plus besoin de sécurité. Il est remarquable d'observer en effet que les secteurs qui sont proportionnellement le moins couverts sont aussi ceux où, en général, la main-d'oeuvre est la moins qualifiée, les salaires sont les plus faibles et l'occurrence du chômage plus fréquente.

Il reste, qu'au strict point de vue économique, plusieurs entreprises dans ces secteurs auront une charge additionnelle à supporter

T A B L E A U No. 47

Nombre et pourcentage des employés travaillant dans les entreprises où il existe un régime de retraites, par secteur économique. Canada et Québec 1960 (I) (2).

Industrie	CANADA		QUEBEC	
	Nombre d'employés	%	Nombre d'employés	%
1 - Aliments et boisson	208,691	75	33,984	71
2 - Tabac et produits	7,936	94	6,250	100
3 - Produits du caoutchouc	28,744	88	4,983	66
4 - Produits du cuir	36,360	25	9,934	4
5 - Textiles (vêtements exceptés)	86,301	68	31,399	69
6 - Vêtements (text. et fourrure)	70,434	30	38,627	20
7 - Produits du bois	122,837	33	16,648	22
8 - Produits du papier	136,712	92	33,754	89
9 - Impression, édition et industries connexes	50,646	73	12,379	68
10 - Produits du fer et de l'acier	199,908	79	34,257	66
11 - Matériel de transport	174,470	78	26,809	77
12 - Produits métalliques non ferreux	52,443	78	16,808	81
13 - Appareils et fournitures électriques	74,255	83	23,270	83
14 - Produits minéraux non métalliques	32,032	72	9,827	72
15 - Produits du pétrole et du charbon	23,163	95	3,397	98
16 - Produits chimiques	54,186	92	22,215	91
17 - Divers	24,673	51	7,198	44
18 - Industrie manufacturière TOTAL	1,383,791	71	331,739	65
19 - Commerce	287,644	72	71,911	--
20 - Services	54,584	29	14,738	--
GRAND TOTAL	1,726,019	70	418,388	65

Remarques

(I) D'après un rapport préparé par le Ministère fédéral du travail à la suite de son enquête faite au printemps 1960 sur les conditions de travail dans les industries canadiennes.

(2) Ces chiffres se rapportent aux seules entreprises de 15 employés et plus.

qui pourrait accélérer la détérioration relative de leur position concurrentielle. Cette éventualité n'est pas du tout certaine parce qu'il est très possible que, dans ces entreprises particulièrement, la cotisation patronale au régime général remplace une partie ou même la totalité de l'accroissement des salaires qu'elles auraient dû donner à leurs employés pendant l'année d'instauration de ce régime. L'indice général des salaires au Canada se gonfle en effet de 4 ou 5% à chaque année créant une pression sur ces industries comme sur les autres (77). L'augmentation qu'occasionnerait le régime général et qui serait très inférieure à 2% des salaires n'est pas annuelle, elle ne se produit qu'une fois: c'est analogiquement une marche et non un escalier, comme le serait l'augmentation des salaires. Cette augmentation de la cotisation patronale, à cause du fait qu'il est connu que l'entreprise a une marge concurrentielle assez faible, pourrait très bien avec l'accord des employés eux-mêmes tenir lieu d'une partie de l'accroissement annuel dans les salaires.

Il faut en second lieu bien souligner que les dispositions du régime général sont telles qu'indirectement elles avantagent en quelque sorte les industries marginales, en perte de vitesse, où le niveau général des salaires est relativement faible. A cause du montant du revenu minimum déductible de $1,000 sur lequel il n'y a pas de cotisation, le taux réel total des cotisations ne sera que de l'ordre de 2% du revenu réel de l'employé, (donc seulement 1% pour l'employeur), dans l'entreprise dont le salaire moyen est de l'ordre de $2,000 par année. Inversement, dans l'entreprise moderne à forte intensité capitalistique où le revenu moyen serait de l'ordre de $6,000 par année, le taux réel total des cotisations serait légèrement inférieur à 3 1/3% du revenu réel de l'employé. Ajoutons que, dans ces entreprises comme dans toutes les autres, les montants qu'employeurs et employés verseront au régime général seront déductibles de leurs revenus pour fins d'impôt. Bien qu'il soit assez difficile d'évaluer ce que peuvent représenter ces déductions, elles n'en contribuent pas moins à diminuer la charge réelle que les employeurs ont à supporter.

En dernier lieu, ces secteurs de faible couverture ne sont pas ceux qui donnent son dynamisme à l'économie québécoise. Ceux-ci n'ont en effet aucun rôle de polarisation (ils ne sont généralement plus en mesure de susciter autour d'eux la naissance d'industries auxiliaires) à partir duquel on pourrait concevoir une politique de croissance économique. Au contraire, si on n'y prend garde, ils peuvent ralentir le rajeunissement nécessaire de l'appareil productif de l'économie. Si on renforçait trop les mesures de protection particulières à ces industries, on créerait ainsi autour d'elles des rigidités qui, à plus ou moins long terme, seraient autant de résistances à l'implantation des industries nouvelles, industries électroniques, pétrochimiques, etc. L'émulation de la concurrence est nécessaire aux industries traditionnelles pour les obliger à se moderniser, pour qu'un

choix rationnel puisse se faire entre les entreprises qui sont fondamentalement rentables, et qui de ce fait doivent survivre, et celles qui ne peuvent faire leurs frais.

Ainsi, si l'on fait le compte des effets du régime général sur les coûts de production, il semble que l'économie québécoise n'en serait pas affectée sensiblement. Il est impossible de chiffrer précisément l'accroissement dans les coûts de production, aussi bien au niveau global, qu'au niveau des industries particulières. Il semble bien que l'on puisse s'attendre, tout au plus à certains rajustements de courte période, mais à aucun effet général défavorable ou permanent.

SECTION III - DE L'INCIDENCE DU REGIME DE RENTES DU QUEBEC SUR LA STABILITE DU NIVEAU DES PRIX

Quoiqu'il en soit du partage des cotisations dans les régimes de retraite privés, l'expérience nous indique qu'à plus ou moins long terme, les employés réussissent souvent à faire payer leur propre cotisation par l'employeur. Ce dernier, pour sa part, tente de faire porter par le consommateur toute la charge. Les accroissements dans les coûts, si minimes soient-ils, se reflètent généralement dans les prix des produits. Ainsi, le Comité, face à une augmentation possible des prix dans certains secteurs (vraisemblablement dans ceux où le pourcentage d'entreprises ayant actuellement un régime de rentes est faible) en vint-il à se demander si l'instauration du régime général n'allait pas tendre à relancer l'inflation. Cette inquiétude apparaissait d'autant plus justifiée que quelques auteurs traitant des régimes de retraite, dont monsieur Robert M. Clark, (78) prétendaient que l'ajustement des rentes en fonction d'un indice du coût de la vie ou des salaires ne pouvait avoir pour effet que d'accélérer l'inflation encore davantage. Le Comité a établi la nécessité de maintenir le pouvoir d'achat des rentes et recommande une formule prudente d'ajustement automatique. Cette recommandation cependant s'appuie non seulement sur des considérations d'ordre pratique mais aussi sur une analyse économique plus en profondeur. La question est en effet beaucoup plus vaste qu'on est tenté de le croire à prime abord: c'est l'effet du régime général sur l'offre et la demande globale qu'il faut considérer et non pas les seules augmentations de quelques prix, augmentations isolées de leur contexte. D'autre part, le mot "inflation" est loin d'être univoque; il recouvre plusieurs réalités qu'il faut

bien distinguer avant de vouloir l'utiliser comme point central d'une politique.

A - Effets sur l'offre et la demande globale

Les cotisations des participants considérées isolément peuvent d'abord s'identifier à de l'épargne. Ce prélèvement a pour effet (dans la mesure où les cotisations au régime général ne remplacent pas des cotisations préalablement versées à des régimes privés) de diminuer le flux de monnaie disponible pour l'achat de biens de consommation et de services. Il est vrai qu'une partie seulement des cotisations perçues sera accumulée; une partie croissante en sera redistribuée sous forme de prestations. Il y aura accumulation nette pendant plusieurs années. Bien plus, si on fait l'hypothèse que le taux d'inflation moyen qu'on a connu depuis une quinzaine d'années se maintiendra dans l'avenir, l'accumulation nette sera encore plus forte et elle se prolongera encore plus longtemps, pour autant évidemment que les recommandations du Comité sur l'ajustement aux variations des conditions économiques et surtout celles se rapportant au revenu cotisable maximum seront acceptées et maintenues. Le régime de rentes du Québec, si l'on ne considère que le tandem cotisations-prestations, ne peut donc avoir un effet inflationnaire.

De plus le fonds accumulé dans la caisse sera investi; il contribuera ainsi à augmenter la demande de biens de production. L'augmentation de la capacité de production des entreprises québécoises provoquera d'abord une augmentation de l'offre et non de la demande, sauf en ce qui a trait aux industries d'exportation. La législation doit placer la Caisse de dépôts et placements, fiduciaire de la Régie des rentes, dans l'obligation d'obtenir sur ses placements le plus haut rendement possible compatible avec son rôle. Dans les périodes où l'activité économique est au ralenti et où par conséquent la demande de fonds est faible, elle aura un rôle relativement passif. Elle ne peut en effet abaisser d'une façon significative les taux d'intérêt sur ses placements en-dessous des taux prévalents sur le marché; mais la masse de ses fonds disponibles exercera un effet indirect sur l'efficacité marginale du capital, et pourra ainsi contribuer à la relance. Dans les périodes de grande activité générale, où les fonds sont rares en regard de la demande, elle devra maintenir sa structure de taux d'intérêt en ligne avec celle du marché, mais elle pourra adopter une politique d'investissement très sélective, prêtant de préférence aux entreprises les plus efficaces, celles qui peuvent avoir un rôle de polarisation et qui de ce fait peuvent contribuer le plus à la croissance économique du Québec.

Un régime qui dirige une partie des cotisations vers l'investissement ne paraît pas devoir avoir d'effets inflationnaires mais, au contraire, pourrait stimuler la croissance de l'économie. Les cotisations, (dans la mesure où elles représenteraient un excédent sur les cotisations aux régimes privés) ralentiraient l'augmentation de la demande de biens de consommation. D'autre part, la capacité de l'appareil productif serait vraisemblablement accrue par les investissements réalisés à même le fonds accumulé: l'offre de biens pourrait donc répondre plus facilement à la demande. Ainsi, loin d'avoir des effets inflationnaires, le régime général apparaît-il comme un des mécanismes qui tendent à stabiliser le niveau du revenu et de l'activité économique, (c'est un "built-in stabilizer" pour les Américains). Son action s'exerce à contre-courant des fluctuations du niveau des affaires.

B - Incidences de l'ajustement des rentes aux variations des conditions économiques sur la stabilité du niveau des prix

Cependant, c'est par rapport à l'ajustement automatique des rentes à un indice du coût de la vie, que le problème de l'inflation est le plus fréquemment soulevé. Voici, à titre d'illustration, les propos que tenait R.M. Clark à une réunion de la "Canadian Pension Conference" à Toronto, le 30 septembre 1963:

> "If the government says to pensioners "My dear friends, we want to provide this for you", then they will be under immediate pressure to do the same in all assistance means-test programs. Having done this for all recipients under means-test programs, they will then encounter the voices of all purchasers of government securities, who will say "If you really can't count on preventing inflation, don't you think you should give us a similar escalator for the purchase of your bonds?" If this demand too is met, a point is reached where nearly everyone is riding up the escalator, the most probable effect would be that the escalator would be moving faster, with possible adverse effects on employment in the export industries.
>
> There is not a simple answer to this. I am inclined to think that ultimately the only really effective way to protect the pensioners compared with others in society is to prevent inflation. If, however, the government decides that it wants to put any such automatic adjustment, certainly those already retired should benefit.

> It is partly a question then of one's attitude to the likelihood of inflation in the long-run, and to what extent one thinks some guarantee against the ravages of inflation should be given to the aged as compared with others in society" (79)

En somme, pour Clark, la hausse des prix dans certains secteurs représente un avilissement de la valeur de la monnaie, une même quantité physique de biens étant évaluée à un prix global plus élevé. Les prix augmentant dans un secteur, il se produit des réactions en chaîne dans les autres secteurs et les indices globaux se trouvent graduellement gonflés. Aux Etats-Unis, on appelle cette forme d'inflation "cost-push, price-pull", c'est l'inflation graduelle, insidieuse ou larvée. L'ajustement des rentes élevant périodiquement coûts et prix, l'inflation prendrait rapidement des proportions incontrôlables. L'argumentation de Clark et de ceux qui raisonnent comme il le fait repose sur deux postulats que le Comité refuse d'accepter, à savoir:

i) que l'inflation graduelle peut être enrayée et qu'on doit agir en fonction de cette possibilité;

ii) que le gouvernement, ayant accordé l'ajustement des rentes prévues par le régime, ne pourrait résister à des demandes semblables de la part des récipiendaires de prestations de quelque nature que ce soit, ainsi que de celles des détenteurs d'obligations.

i) Premier postulat: la possibilité d'enrayer l'inflation graduelle

Clark peut faire une affirmation comme celle que nous avons relevée plus haut, uniquement parce qu'il est profondément convaincu que l'inflation graduelle est évitable. Dans son rapport au gouvernement canadien, il y a quelques années, il décrit à grands traits comment, selon lui, naissent les pressions inflationnistes, de l'attitude des travailleurs qui luttent pour obtenir des augmentations de salaires et de celle des hommes d'affaires qui accroissent indûment les prix de leurs produits, pour faire face aux augmentations des coûts, laissant au gouvernement le soin de la lutte contre l'inflation:

> "Une telle attitude et de telles impressions ont été partiellement responsables de l'inflation au cours de la dernière décennie, et, si le malaise continue au cours des années à venir, elles en auront été une des causes principales" (80).

Se fondant sur cette image de l'inflation, image partielle comme nous le verrons plus bas, Clark prétend que celle-ci est évitable pourvu que le gouvernement ait véritablement l'intention de se servir des outils économiques dont il dispose et qu'il entreprenne une grande campagne publique d'éducation pour renseigner les gens sur les résultats

néfastes de leur comportement. Pour le maintien d'un niveau stable de prix, dit-il,:

> "il faudra de la part du gouvernement et de la banque centrale des programmes coordonnés, plus énergiquement orientés vers ces fins, et de la part de syndicats ouvriers et d'hommes d'affaires reconnus comme chefs de file, plus de modération qu'on en a affiché au Canada et aux Etats-Unis, ces dix dernières années. La responsabilité première et initiale pour atteindre ces buts repose d'abord sur le gouvernement fédéral, mais il ne saura vraisemblablement pas réussir s'il ne peut pas compter sur l'appui des chefs ouvriers et industriels" (81).

Même si l'inflation larvée ne pouvait résulter que des tentatives de chacun des groupes d'agents économiques, groupes sociaux avant tout, pour accroître leur part respective de la production nationale, alors que celle-ci est insuffisante pour satisfaire toutes ces exigences en même temps, nous ne pourrions partager l'optimisme de Clark. Le Comité est convaincu qu'il faut plus qu'une campagne de publicité invitant gentiment ouvriers et industriels à la modération, pour les convaincre d'abandonner leurs réclamations. En tout cas, il y a si peu "d'évidence" que l'inflation larvée soit évitable, que depuis la dernière guerre, elle s'est manifestée dans tous les pays du monde, capitaliste ou communiste, sans que quiconque ait pu trouver un moyen de l'enrayer. Elle est devenue un problème omniprésent que ce soit aux Etats-Unis, en Russie, en France, dans les pays sous-développés ou au Canada.

L'explication de cette incapacité des gouvernements à mâter l'inflation graduelle, c'est qu'elle tient beaucoup plus à un comportement fondamental, à une aspiration des groupes sociaux à accroître leur revenu réel, qu'à une simple attitude. André Piatier, dans un chapitre sur le cycle dans "L'Univers Economique et Social", un ouvrage-synthèse écrit en collaboration sous la direction de François Perroux, déclare:

> "...on peut dire que l'inflation actuelle, dans des pays où les coalitions sont devenues institutionnelles - syndicats ouvriers - patronat - fonctionnaires - groupes paysans - cadres, etc. etc., l'inflation résulte des tentatives de domination qui n'aboutissent pas. Si un groupe l'emportait sur les autres, sa victoire signifierait augmentation de sa part sur le produit disponible et amoindrissement de la part des autres groupes: l'équilibre global serait assuré par la force d'un combattant" (82).

Ainsi, l'inflation larvée ne s'explique ni ne se combat efficacement par des mesures globales; elle est présente tout aussi bien

en période de sous-emploi qu'en période de plein emploi. On le constate au Canada où l'indice des prix à la consommation s'est élevé constamment ces dernières années, malgré la présence d'un pourcentage très élevé de chômeurs. C'est que l'inflation insidieuse naît encore d'une autre source. La croissance se manifeste en effet dans l'économie par des transformations de structure dans certains secteurs dynamiques, où la demande étant ferme, les prix s'élèvent, alors que dans les secteurs en régression, où les prix devraient normalement baisser, il y a résistance, soit que les pouvoirs publics veuillent y maintenir l'emploi, soit à cause de l'impossibilité physique de transférer les ressources engagées dans ces activités vers les secteurs dynamiques. Piatier en décrit ainsi les manifestations.

> "Mais l'inflation est, dans le monde moderne, autre chose encore. L'inflation hétérogène tient à l'immobilité des facteurs, à la rigidité de l'appareil de production, à l'impossible transfert d'un secteur à l'autre des hommes et des moyens de production; les réajustements de l'appareil productif demandent un temps très long, comparé aux changements qui se produisent dans la demande des consommateurs ou des investisseurs. Si par exemple un demandeur renonce au charbon pour employer le mazout, il est impossible de dégager immédiatement les mineurs et le capital investi dans les charbonnages pour les mettre à la disposition de l'industrie pétrolière. Il en résulte la coexistence de secteurs où la demande est excédentaire et de secteurs où toute la production n'est plus vendue, où les stocks s'accumulent et où le chômage menace. Au niveau du plein emploi, nos économies très industrialisées deviennent dualistes et les calculs globaux s'y révèlent illusoires. Les secteurs en expansion à long terme sont des foyers de hausse des prix et des coûts; les secteurs déprimés ne peuvent réaliser des baisses compensatrices: lorsque les débouchés s'amenuisent, les frais fixes sont à répartir sur un volume de production plus réduit; de plus, il n'est nullement certain que des baisses de prix seraient suffisantes à elles seules pour réappâter la clientèle (l'élasticité de la demande trouve ici comme limite absolue la désaffection à l'égard du produit). Dans une telle conjoncture, on a vu des politiques anti-inflationnistes globales avoir l'effet contraire de celui qui était souhaité: restrictions de crédit, charges fiscales accrues, loyer de l'argent plus élevé abaissent le volume de production en dessous du niveau optimum et entraînent par le gonflement des coûts unitaires, la hausse des prix qu'on voulait éviter" (83).

Les paragraphes qui précèdent démontrent bien la fragilité de la position de ceux qui pensent pouvoir éliminer l'inflation à brève échéance. Le Comité, pour sa part, a jugé que plutôt que de nier

arbitrairement l'existence de l'inflation, il valait mieux institutionnaliser les réclamations des bénéficiaires de rentes, au même titre que le sont les blocs "salaires", "marges de commerce" ou même "recettes de l'Etat". En cela, d'ailleurs, il se place dans la ligne de l'évolution observée partout au monde. Pourquoi les retraités feraient-ils seuls en effet les frais d'une prétendue politique anti-inflationniste dont on peut douter par ailleurs qu'elle aboutisse à des résultats appréciables? Et dans ce combat que poursuit chacun de ces blocs pour s'attribuer une part proportionnelle plus importante du revenu national, serait-il désirable de soustraire à priori les réclamations des seuls québécois alors que les autres groupes auraient les mains libres? Le Comité en recommandant l'ajustement des rentes a voulu prendre une attitude réaliste en face du problème. Il fait sienne la conclusion du chapitre de Piatier dont il est fait mention plus haut:

> "Il semble donc que, dans les nations modernes, le nombre de variables "intouchables" pour des raisons psycho-sociologiques aille grandissant. Ce n'est peut-être qu'un demi-mal si les rigidités imposées par les hommes organisés en tant que demandeurs ne les empêchent pas de faire leur métier de producteur: le développement des quantités offertes reste le seul moyen de les satisfaire dans leur ensemble. C'est seulement dans les pays à taux de croissance rapide du produit. que la légère tension inflationniste est à interpréter comme un simple indicateur de la limite qu'il ne faut pas dépasser dans les opérations de partage" (84).

Ainsi, l'inflation graduelle existe, il faut en prendre acte. Le Comité propose à cet effet une formule d'ajustement automatique des rentes à un indice du coût de la vie qui tiendra compte de ce que les bénéficiaires des rentes de retraite, de veuve ou d'invalidité sont dans une situation particulière et que seuls, ils n'ont aucun moyen de se protéger contre l'inflation. Si, en réalité, le Comité avait été convaincu que le régime général aurait pu occasionner une hausse généralisée des prix, il aurait recommandé d'éviter l'ajustement. Mais il n'en est rien. Dans de très nombreux secteurs où il existe présentement des régimes privés, la cotisation au régime général ne fera que remplacer celle qui était versée à ceux-là. A certains égards, le régime général modérera peut-être pour un certain moment les revendications salariales. La hausse des prix ne pourrait vraisemblablement se produire que dans certains secteurs limités, où comme nous l'avons dit, les conditions de la demande et de la concurrence s'y prêtent. Ces secteurs, les vêtements, les produits du cuir ou du bois par exemple, où on a vu que la fréquence des régimes privés est faible, ne sont en aucune façon stratégiques, comme le serait par exemple le secteur de l'acier. Les secteurs qui pourraient être touchés ne sont pas, du point de vue des prix des produits ou des salaires,

des secteurs "leaders", d'avant-garde, qui seraient susceptibles par leurs ramifications dans l'ensemble de l'appareil productif ou par la valeur de symbole qu'ils prennent aux yeux des travailleurs, de déclencher une ronde de hausse de prix. Le régime général n'a donc que peu de chances de relancer l'inflation; au contraire globalement, il contribuera à donner une nouvelle vigueur à l'économie québécoise qui diminuera les pressions sur les prix.

ii) Second postulat: l'inévitabilité
d'une ronde d'ajustement

L'ajustement donnerait, dit-on, aux bénéficiaires de rentes un statut "privilégié". En fait, il ne fera que "normaliser" les règles du jeu dans lequel ils étaient défavorisés. Il faudrait réellement chercher la bête noire pour prétendre que cette mesure seule pourrait relancer l'inflation au point de déclencher une instabilité économique générale. Mais voilà, argumente-t-on, le gouvernement se verra éventuellement dans l'obligation d'accorder une semblable indexation aux récipiendaires de prestation d'assurance sociale; puis, progressivement les salaires le seraient. Le gouvernement se verrait même éventuellement obligé de concéder l'indexation aux détenteurs d'obligations gouvernementales forçant ainsi à plus ou moins long terme les sociétés financières à introduire de semblables clauses dans tous les contrats privés, d'assurance, de rentes etc. On aboutirait ainsi à l'inflation galopante. Pour arriver à cette conclusion, on s'appuie sur les désordres monétaires qui se sont produits après la guerre en Allemagne ou dans certains pays de l'Europe centrale et plus récemment dans quelques pays d'Amérique latine, pour créer ainsi une véritable psychose de l'inflation.

A ces arguments le Comité répond que cette mesure n'a rien d'un prélude à une indexation générale de toutes les prestations et de tous les salaires. Au contraire, nous avons dit spécifiquement qu'il s'agit là de protéger le seul petit groupe qui ne soit pas capable de le faire lui-même. Le Comité est très conscient des dangers que pourraient représenter une indexation générale des salaires par exemple (celle-ci d'ailleurs est de nature très différente de celle des rentes). Il est au courant des expériences faites en ce sens en Angleterre et en France. Il ne néglige pas non plus la dimension psychologique de l'inflation: il conçoit qu'une fois dépassé un certail seuil inflationnaire, mais une fois seulement celui-ci dépassé, on puisse assister à la naissance d'une spirale prix-salaires dont on puisse avoir du mal à sortir. Notre conviction est partagée par de nombreux économistes qui se sont penchés sur cette question. Ainsi dans la présentation d'un numéro spécial de la "Revue économique" (no 2, Juin 1955), consacré aux conséquences économiques de l'indexation, le professeur Emile James présentant le travail de monsieur Henri Guitton:

"Henri Guitton a très brillamment exposé sa conviction: l'indexation lui paraît très dangereuse: partielle, elle précipite l'inflation; générale, elle aboutirait à une "altération" fondamentale des relations monétaires. Mon ami Guitton me permettra bien de lui dire que je ne partage pas totalement sa conviction. Je voudrais en très peu de mots dire pourquoi: Qu'en cas d'inflation "ouverte", les clauses d'indexation doivent avoir pour résultat de précipiter le rythme de celle-ci, personne ne peut en douter. Leur application, partielle ou généralisée, signifie en effet que le public prend à l'égard des liaisons monétaires anciennes une de ces attitudes de rupture que la théorie monétaire la plus moderne dénonce comme source d'accélération du processus inflationniste. Qu'en fin de compte, et dans la même hypothèse, la généralisation de l'indexation aboutisse, après une hyperinflation, à la disparition de l'unité monétaire nationale comme instrument de numération, on ne saurait en douter davantage. Mais nous n'en sommes plus là. Certes des pressions inflationnistes subsistent au sein de l'économie française, mais l'étape de l'inflation ouverte est maintenant dépassée: changes et prix se sont stabilisés depuis plus de deux ans. Il faut donc seulement se demander si l'indexation est capable de redonner vigueur aux pressions inflationnistes qui subsistent, mais qui ont été heureusement dominées. On peut répondre par la négative. En effet, l'indexation ne peut jamais provoquer une création de nouveaux revenus; elle ne peut qu'entraîner une redistribution des revenus existants. L'inflation fait toujours des victimes, mais elle a aussi ses bénéficiaires: tous ceux qui profitent de la hausse des prix de vente, sans que leur coût de production s'accroisse suivant le même rythme. L'indexation ne peut avoir pour but et pour résultat que de corriger cette injustice. Elle protège contre une spoliation tous ceux qui en vertu d'un contrat doivent toucher des paiements échelonnés dans le temps pour prix d'une série de services successifs (elle ne peut servir à d'autres que les créanciers de ces contrats prévoyant des prestations échelonnées dans le temps. Pour les contrats prévoyant une seule prestation, ils sont en quelque sorte automatiquement indexés), et prive d'un profit injustifiable ceux qui bénéficieraient de l'inflation. Encore cette redistribution des revenus ne peut-elle se produire que si la hausse des prix commence. Il ne peut s'agir, pour employer un vocabulaire courant aujourd'hui, que d'une redistribution induite, et non pas autonome. On ne voit donc pas très bien comment, après (et non pendant) un temps d'inflation ouverte, l'indexation pourrait être source ou origine d'un processus inflationniste".

Au Canada, nous n'avons jamais connu un type d'inflation ouverte comme celui dont parle James. Les consommateurs ne se sont jamais

précipités dans les magasins pour échanger leur monnaie contre des biens tangibles pour se protéger contre une hausse exagérée de prix. Le seuil inflationnaire dont il est question ci-haut est une notion inconnue en pratique des Canadiens. La crainte d'une relance de l'inflation par l'ajustement des rentes tel que recommandé par le Comité devient donc d'autant plus artificielle.

On prétend cependant que l'ajustement des rentes est une porte ouverte et que le gouvernement ayant consenti à celle-ci se verrait forcé de répéter le même geste dans d'autres domaines. Il est assez difficile d'établir exactement par quel mécanisme, dans l'esprit de Clark par exemple, un tel engrenage pourrait se mettre en branle. Pour quelles raisons le gouvernement consentirait-il et quelle force l'y obligerait? Prenons les salariés par exemple: ceux-ci sont déjà en mesure de se mettre très largement à l'abri de l'inflation avec leurs syndicats et le mécanisme des conventions collectives. L'indexation? Mais elle les desservirait. Actuellement, en effet, les salaires augmentent en moyenne de 4 à 5% par année (par suite de l'accroissement des prix généraux certes mais aussi à cause d'une augmentation de la productivité) alors que l'indice des prix à la consommation ne s'élève que de 2% annuellement depuis nombre d'années. Quel syndicat irait affaiblir sa position devant un employeur en invoquant une indexation qui limiterait l'augmentation annuelle des salaires à 2%?

Comment, par ailleurs, peut-on donner aux indigents et autres récipiendaires de prestations d'assistance sociale une telle force de revendication? Pourtant ces gens très souvent ne reçoivent des prestations que temporairement ou d'une façon intermittente; ils n'ont en pratique à peu près aucune organisation de pression parce que le groupe n'a aucune cohésion. Par définition, les indigents reçoivent de l'Etat une assistance mesurée à leurs besoins individuels propres. Même ces derniers, cependant, voient leurs prestations augmenter périodiquement, à mesure qu'il apparaît nécessaire de le faire. Ainsi, le montant maximum permissible au titre de l'assistance-vieillesse est-il récemment passé de $65 à $75 par mois, suivant de près l'ajustement à ce même montant, de la pension de la sécurité de la vieillesse.

D'autre part, il n'existe pas non plus dans la société une classe spécifique de gens qui ne seraient que des détenteurs d'obligations gouvernementales. Il y a des épargnants individuels et pour la très grande majorité de ceux-ci, les obligations d'épargne, toujours échangeables à leur valeur au pair, ne peuvent se déprécier. Les autres investisseurs n'ont pas, comme Clark semble le supposer, un fonds qu'ils investissent à un moment donné sans y toucher par la suite. Généralement, ils disposent d'un portefeuille diversifié, constitué de toute une variété d'actions et d'obligations parmi lesquelles un certain pourcentage d'obligations gouvernementales. Ces investisseurs administrent leurs fonds, lesquels vraisemblablement s'additionnent

périodiquement d'un flux de ressources nouvelles, en vendant et en achetant continuellement. On remplace ainsi des valeurs qui s'avèrent moins bonnes que prévues ou des obligations des années anterieures par des valeurs plus prometteuses ou des obligations récentes à meilleur rendement. L'investisseur avisé peut ainsi de cette façon placer son fonds à l'abri, dans une certaine mesure, de l'inflation, comme il l'est à l'égard d'un mauvais risque particulier. Se pourrait-il tout de même que le gouvernement se voit forcé d'indexer ses obligations à cause d'une desaffectation des épargnants à l'egard de celles-ci? Comme on l'a vu, la Caisse de depôts et placements, à laquelle le Comité recommande que soit confiée la gestion de l'épargne collective, jouerait desormais un rôle de premier plan sur le financement des activités gouvernementales. Le rendement des obligations du gouvernement parce qu'il serait aménagé dans un marché désormais beaucoup plus cohérent serait meilleur et dès lors, ces dernières acquerraient une plus grande stabilité pour les investisseurs. Loin donc d'être obligé d'indexer ses obligations, il est très possible que sa position soit encore amélioré et que les taux d'interêt qu'il doit payer diminuent d'autant.

On peut être tenté de faire un vague rapprochement entre l'ajustement des rentes et les obligations indexées qui ont été émises par certains pays notamment par la France avant 1958. Cependant, les circonstances dans lesquelles les obligations indexees ont été mises sur le marché sont tout à fait différentes de celles qui président aujourd'hui à l'ajustement des rentes. Les investisseurs français à cette époque, à cause d'une inflation galopante (l'indice des prix avait grimpé de 17% entre juin 1957 et juin 1958) et des dévaluations successives du franc, préferaient conserver leur avoir sous forme d'or plutôt que de le prêter. Certains organismes parastataux eurent donc recours, pour avoir accès à une partie de ces epargnes thésaurisees, à des émissions indexees. Il s'agit bien d'un cas d'espèce, qui n'a pu exister qu'en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles. On voit d'autre part la dissimilitude profonde des deux situations: d'une part, geste rendu nécessaire par la presence d'une inflation galopante, traditionnelle, resultant d'une demande globale excedant l'offre dans une situation de plein emploi; d'autre part, geste visant à mettre une catégorie défavorisée de citoyens à l'abri, d'une façon permanente des effets d'une inflation larvée, tenant principalement à des phénomèmes de transformation structurelle de l'économie.

Cette volonté d'apporter une solution permanente au problème de la sécurité économique des travailleurs à la retraite ou des veuves, des orphelins et des invalides, le Comité est fermement convaincu qu'elle n'infirme en rien la détermination du gouvernement de mainte-

nir l'inflation par des mesures appropriées à son plus bas niveau possible. Mais celui-ci ne peut sous peine de ralentir la croissance économique (qui seule, on l'a vu, peut à long terme satisfaire dans leur ensemble les réclamations concurrentes de tous les agents de la vie économique) faire de l'inflation le point central de ses préoccupations. Jean Weiller, dans un article intitulé "La politique de croissance équilibrée et harmonisée", montre l'impasse dans laquelle nous a mené cette sorte de psychose récente de l'inflation:

> "Ce n'est pas dans la volonté de maintenir à tout prix un certain rythme d'expansion interne - en dépit de tensions inflationnistes et d'un déséquilibre de balance persistant - qu'on peut trouver le secret d'une croissance durablement harmonisée. Mais le renversement d'une telle politique - impliquant la rigueur la plus stricte dans la lutte contre l'inflation et le déficit extérieur - aura eu souvent pour contrepartie un tel ralentissement de la cadence d'expansion qu'un décalage durable, par rapport au rythme de croissance des autres pays développés, pourra être redouté. Faut-il attribuer une signification tant soit peu importante au fait que l'indice de la production industrielle (sur la base 100 en 1953) soit resté presque constamment au-dessous du niveau de 115 pour la Grande-Bretagne, jusqu'en 1959, tandis qu'il avait dépassé 150 pour l'Allemagne et presque atteint le même étiage pour la France? Sans doute serait-il imprudent de le faire, mais l'on comprend l'avertissement formulé par le professeur J.E. Meade à la fin de sa leçon inaugurale sur le contrôle de l'inflation (à Cambridge, le 4 mars 1958, en reprenant la chaire d'Alfred Marshall où il succédait à Sir Dennis Robertson): "... il est encore bien plus important de se mettre en mesure de lutter contre une déflation éventuelle que d'arrêter l'inflation actuelle" (85)."

Le gouvernement québécois a d'ailleurs fait sienne cette politique et il l'exprimait avec clarté dans le mémoire qu'il faisait tenir à la Commission Porter l'an passé:

> "Une expansion économique entraîne une augmentation plus que proportionnelle des revenus provinciaux. Permettez-nous de répéter ce qui a été dit antérieurement à ce sujet. Depuis quelques années, des indices de stagnation sont apparus dans notre économie, notamment un taux faible de croissance et un chômage chronique. Néanmoins, au cours de cette période, la politique économique n'a pas été marquée d'expansionnisme et les taux d'intérêt, en particulier, ont été maintenus à un niveau élevé. Il semble bien, comme nous l'avons dit plus tôt, que ce paradoxe provient d'une crainte exagérée de l'inflation. C'est pourquoi nous réitérons nos recommandations à

l'effet qu'une politique expansionniste vigoureuse devrait être adoptée, les taux d'intérêt réduits et un plus grand poids accordé aux pertes réelles dues au chômage. Les inconvénients possibles de l'inflation devraient passer au second plan. Soulignons que si une politique d'expansion peut éventuellement conduire à l'inflation, elle contribuera néanmoins, au départ, à augmenter les dépenses et à amorcer ainsi la reprise des activités économiques" (86).

En somme, nous avons vu dans cette section qu'un régime de rentes comme celui que propose le Comité n'est pas susceptible d'accroître les fluctuations du niveau des affaires. Au contraire, à cause principalement de l'importance de la réserve accumulée, il deviendra un des éléments mécaniques important de stabilisation de l'activité économique. D'autre part, les relations entre l'ajustement des rentes et la relance de l'inflation apparaissent nettement artificielles dès qu'on établit la nature véritable de l'inflation et qu'on s'arrête à reprendre un à un les arguments sur lesquels on avait tenté de les fonder. Ainsi, le Comité était-il justifié d'insister sur la nécessité d'une formule d'ajustement des rentes à un indice du coût de la vie. Cet ajustement automatique apporte en effet une solution réaliste, permanente et la plus définitive possible au problème de la sécurité économique des vieillards, des veuves, des orphelins et des invalides.

SECTION IV - DES EFFETS DU REGIME DE RENTES DU QUEBEC SUR L'EPARGNE

L'établissement d'un régime public et universel affecte deux des éléments moteurs de l'activité économique, à savoir l'épargne et l'investissement. L'épargne, réservoir d'investissement pour l'ensemble de l'économie et pour ses différents secteurs, joue un rôle majeur sur l'orientation et le taux de croissance de la production de biens et de services. Dans un monde où les innovations techniques bousculent constamment les méthodes et les marchés existants, rendant désuets les processus et les machines, une économie pour être efficace et concurrentielle doit être dans un état de rajeunissement incessant. Cette modernisation permanente de l'appareil productif requiert un flux continuel considérable de capital, donc d'épargne.

Pour les Québécois, aux prises avec une économie qui est incapable de donner un emploi à tous ses travailleurs, et dont les secteurs jeunes sont le plus souvent nés de l'initiative extérieure, le problème revêt une toute autre importance. Comment en effet cette transformation

structurelle pourrait-elle s'amorcer si, selon la terminologie de François Perroux, l'économie québécoise se range parmi les économies "dominées"? Certes, seuls les Québécois eux-mêmes peuvent rendre possible le dynamisme structurel de leur économie. La croissance équilibrée de l'économie devient donc fonction des modifications institutionnelles nécessaires pour que les Québécois puissent reprendre la direction des centres de décisions économiques, au moins dans les secteurs essentiels, de sorte que ces décisions soient prises en fonction de leurs intérêts, de leurs besoins et de leurs objectifs. N'est-ce pas là le programme d'action que décrivait monsieur le Premier ministre récemment?:

> "Nous visons tout simplement à ce que, de plus en plus, les décisions qui touchent notre peuple se prennent en fonction de nos besoins, en fonction de nos ressources et en fonction d'objectifs que nous aurons fixés nous-mêmes. Dans la mesure où la réalité le permet, nous voulons que le Québec cesse d'être un appendice économique passif du continent nord-américain. Car nous vivons actuellement dans une situation bien curieuse; nous ne sommes pratiquement pas responsables de notre niveau de vie, nous n'avons que peu de moyens pour réduire le taux de chômage, nous n'avons pas assez d'influence sur l'allure de notre croissance économique. En somme, nous subissons ici le contrecoup, heureux ou malheureux selon les circonstances, de décisions qui sont prises ailleurs, en fonction d'intérêts qui ne sont pas nécessairement les nôtres" (87).

Ainsi, le Comité, face à ces deux problèmes, a-t-il jugé nécessaire de décrire brièvement certaines des caractéristiques fondamentales de l'économie québécoise, pour bien situer le contexte dans lequel se présente la mise sur pied de la Régie des rentes et de la Caisse de dépôts et placements. Cette description est suivie d'un inventaire sommaire des principaux circuits d'épargnes existants. Nous établissons ensuite la nécessité, sur le plan strictement économique, d'une institution comme la Caisse de dépôts et placements autour de laquelle se constituera un circuit d'épargnes orienté véritablement en fonction de l'économie québécoise. C'est dans cette perspective que l'incidence de l'institution de la Régie des rentes sur les affaires des sociétés privées d'assurance et de fidéicommis est considérée en fin de section.

A - Certaines caractéristiques pertinentes de l'économie du Québec

On a souvent tendance à se laisser emporter par les calculs glo-

baux et à décrire l'économie québécoise et sa croissance depuis le début du siècle en termes de superlatifs. Certes, lorsqu'on jette un coup d'oeil rapide sur les chiffres généraux, on peut remarquer l'importance absolue et relative, par rapport aux autres pays, du revenu personnel des québécois, de leur niveau de vie, celle aussi des autres indicateurs économiques habituels. On en déduit le plus souvent que l'économie québécoise est fondamentalement saine et que les difficultés présentes, chômage considérable, industries à faible productivité et salaires, régions déprimées, etc., ne sont que des manifestations passagères que la prochaine lancée du cycle des affaires ne fera peut-être pas disparaître, mais qu'elle atténuera sensiblement.

Pourtant, malgré une prospérité qui pour l'ensemble du Canada dure déjà depuis presque trois ans, malgré des efforts redoublés des gouvernements, les problèmes demeurent, à peine voilés par les palliatifs qu'il fallait bien appliquer (travaux d'hiver, etc.). Cette économie, qu'on croyait fondamentalement saine, qu'on plaçait parmi les économies avancées au premier rang des pays fortement industrialisés, serait-elle vraiment ce qu'on croyait qu'elle était? La lenteur, l'hésitation dont elle fait preuve ne seraient-elles pas attribuables à ses caractéristiques structurelles? Dès qu'on dépasse le mirage des chiffres globaux, on ne peut pas ne pas être frappé par l'analogie qui existe entre la structure de l'économie québécoise et celles des pays sous-développés. Le Québec possède en effet, en commun avec la plupart de ces pays, une économie dont, jusqu'à un certain point, la structure est dualiste, i.e. caractérisée par la coexistence de deux secteurs, de deux systèmes économiques et sociaux ou culturels, appartenant à des stades différents d'évolution et n'ayant entre eux, malgré tout, que des rapports limités. Ce dualisme de la réalité économique québécoise, qu'on peut percevoir aisément, n'était-il pas d'ailleurs l'une des propositions fondamentales des travaux des économistes Maurice Lamontagne et Albert Faucher:

> "Finally, industrialization has not been a realization of the main ethnic group in this Province ... It remains true, however, that economic development in Quebec has been financed, directed and controlled from the outside. From this point of view, it can be said that this province suffers from absentee ownership and entrepreneurship. Another outstanding fact is that French Canadians in particular have played a minor role in the field of industrial development" (88).

Certes, l'écart entre les économies des deux groupes a-t-il eu tendance à se refermer depuis 25 ans. Mais qui pourrait prétendre sérieusement nier qu'encore aujourd'hui le Québec a une économie à deux compartiments dont l'un, fort puissant, axé sur des richesses naturelles exploitées en fonction de l'évolution économique d'ensemble du continent nord-américain est caractérisé par la très grande entreprise, à tendance

monopolistique, à forte intensité de capital et dont l'autre démesurément petit, peu influence par le précédent, surtout axé sur la satisfaction des besoins locaux, présente des caracteristiques d'une économie beaucoup moins évoluée: type familial des entreprises, indentité fréquente de l'entrepreneur-innovateur avec l'administrateur, éparpillement des capitaux, proliferation des services personnels, multiplicité d'activités de distribution et de spéculation, etc.

Une telle description de la structure économique du Quebec ne vaut que comme vue générale. Pour le Québec, en fait, il existe assez peu de difference de comportement entre l'entreprise exploitant des richesses naturelles pour le compte de propriétaires étrangers et la succursale locale de l'entreprise dont la direction se trouve ailleurs au Canada. Ces dernières, d'ailleurs, se sont historiquement inféodées aux groupes internationaux, aussi bien sur le marché du travail que sur le marché des produits. Le dynamisme de certaines entreprises locales n'infirme en rien la portee generale de la proposition.

Cette caracteristique fondamentale de l'économie québecoise a été perçue depuis longtemps, bien qu'on ait pas jusqu'ici su en tirer les conclusions qui s'imposaient. Pour les uns, cette coexistence de la grande entreprise non-québécoise et de la petite entreprise locale nous faisait une vocation de l'artisanat et de l'agriculture. Pour les autres, la grande entreprise à marché nord-américain avait contribué à faire profiter le Québec de cette grande prospérité nord-américaine et à hausser considérablement les niveaux de vie. C'était par conséquent dans l'acceptation totale de ce nouveau rôle, dans son accentuation même, que le Québec devait trouver sa voie et sa prospérité.

La théorie moderne du développement économique souligne, en contrepartie, comment, dans les économies dualistes, la croissance peut atteindre un palier et s'y stabiliser. L'économiste Elias Ganage decrit ces resistances, ces obstacles au développement, que l'on retrouve dans les pays où deux secteurs à un stade different d'évolution économique sont ainsi juxtaposés (89). Au plan culturel et social par exemple, on a souvent fait état de la résistance des québécois à l'industrialisation. Les valeurs traditionnelles du milieu, après un lent depart, evoluent constamment: les carrières du génie, du commerce ou de l'économique, par exemple, longtemps en defaveur face aux professions libérales traditionnelles sont beaucoup plus reconnues socialement. Est-ce à dire que tous les obstacnes d'ordre culturel au développement ont eté élimines? Le dialogue entre les deux communautés est très loin d'être libre. L'accès des cadres francophones aux pos-

tes de direction des entreprises modernes ne se fait que très partiellement et la plupart du temps que dans la langue du secteur dominant . De même, la circulation de la connaissance effective ne contribue-t-elle que dans une faible mesure à une aération du secteur autochtone. Dans ces conditions, comment ce dernier peut-il sortir de son isolement? Une véritable industrie secondaire structurée et cohérente peut-elle eclore d'une telle incoordination?

La situation est analogue sur le plan territorial où le dualisme, s'il suscite des régions-pôles fort prospères, met en jeu des mécanismes qui ont pour effet d'augmenter relativement le retard des régions sous-développees. Il serait ridicule de vouloir minimiser les effets d'entraînement de tels pôles, mais il faut bien constater qu'à côté de ceux-ci existent des effets de stoppage dans les regions dépourvues de base économique. Ainsi au Québec, une seule region, celle de Montréal, monopolise plus des deux tiers de la valeur de la production manufacturière et une proportion encore plus importante de la main-d'oeuvre. Loin de se résorber, l'écart entre Montreal et le reste du Québec a eu tendance à s'élargir encore davantage entre 1950 et 1960. Montreal attire vers elle, les industries qui veulent jouir de la proximité du marché et la main-d'oeuvre des régions sous-développées, qui ne peut trouver chez elle un emploi, et qu'appâte d'ailleurs les hauts salaires de la region métropolitaine.

Au plan fonctionnel, des obstacles analogues se developpent qui ont pour effet de limiter la croissance à long terme de l'économie dualiste. Ganagé decrit bien les grandes industries étrangère qui

> "appartiennent moins au pays où elles sont localisées qu'aux différents centres industriels du monde... en se detachant de l'économie du pays où elles sont établies, les firmes étrangères d'exportation constituent des postes d'avant-garde des pays industrialisés et s'intègrent naturellement à leur économie. Des effets secondaires du multiplicateur apparaîtront non pas comme il se doit normalement, dans les lieux où se situent les industries ou plantations, mais dans les pays d'où proviennent les capitaux" (90).

Mais c'est d'abord par rapport à l'épargne qu'apparaissent les premiers obstacles au processus de transformation structurelle de l'économie québécoise. Il apparaît donc essentiel de faire le bilan de ces mouvements d'épargnes ou de capital pour ensuite préciser en quoi ils peuvent tendre à retenir la croissance de celle-ci.

B - Les circuits existants d'accumulation de l'épargne

i) Les circuits des épargnes étrangères

Une analyse, même sommaire, des sources de capitaux disponibles pour le financement du développement économique du Canada nous révèle combien importants sont les apports étrangers. L'épargne étrangère comptait en effet pendant la période de 1954 à 1961 pour au-delà de 20% de la somme des épargnes generees par les Canadiens eux-mêmes. Durant cette période, alors que le flux annuel d'épargnes accumulées au Canada oscillait entre 5 et 6 milliards de dollars, les entrées d'épargnes étrangères atteignaient annuellement en moyenne presque le milliard. Les placements directs des entreprises étrangères, soit par implantation de filiales ou de succursales, soit par prise en main d'une part majoritaire de la propriété d'une entreprise canadienne, se montaient à presque $500 millions par annee. Les investissements indirects, constitués à plus des quatre-cinquième, par des achats d'obligations soit gouvernementales soit industrielles, formaient une somme annuelle de l'ordre de $435 millions.

On ne peut dire, en l'absence de données officielles, quelle peut être la part de ces investissements dirigée vers le Québec. L'analyse des statistiques disponibles indique que les capitaux ainsi engagés à la croissance de l'économie québecoise excederaient les $300 millions annuellement. L'importance de ces contributions ne saurait surprendre ceux qui ont vu la mise en place des installations de Schefferville - Sept-Iles ou celles de Gagnon- Port-Cartier. Il est donc indiscutable que le capital étranger a joué un rôle déterminant dans notre développement économique et qu'il est appelé à y contribuer encore dans l'avenir, aussi bien en raison de nos évidentes ressources naturelles, que de notre position géographique. Aussi, si nous voulons préciser en quoi la croissance à long terme peut être ralentie par le capital étranger, ce n'est pas dans le but d'accréditer les tentatives souvent malhabiles qui ont ète récemment faites pour en réduire le mouvement, mais de façon à bien étayer notre recommandation visant à la mise en place des institutions qui puissent entreprendre les demarches de compensation nécessaires.

Tel que nous l'ayons vu plus haut, les firmes étrangères n'ont que de faibles effets d'entraînement dans les pays où elles immigrent. Les grands secteurs d'exportation ne se trouvent pas toujours en relation étroite (certes pas par les ventes de leur produit mais pas da-

vantage par leurs achats et les services dont ils ont besoin) avec les petits centres d'investissements autochtones. Le coefficient d'enrichissement de l'économie locale est donc assez faible. Ainsi apparaît un des déséquilibres de la croissance par apport de capital étranger: un secteur extrêmement dynamique qui utilise une part très limitée des ressources du pays, dont les produits sont destinés à satisfaire les besoins des pays prêteurs; un secteur traditionnel qui ne se développe qu'à un rythme beaucoup plus lent, à l'écart du premier. Le dualisme ne peut pas donner lieu à une croissance saine et équilibrée.

Les firmes étrangères (on ne parle en aucun temps des placements indirects qui servent d'excellents appoints à l'épargne locale et qui sont en principe sans contre indications fâcheuses) répondent ensuite à un besoin des pays émetteurs: elles exploitent les ressources locales en fonction de leurs intérêts qui peuvent fort bien ne pas coïncider avec les besoins ou les objectifs de l'économie du Québec. En ce sens, le courant d'investissement ne se maintient que dans la mesure où la position concurrentielle du Québec, par rapport aux autres régions du monde, se maintient dans les secteurs concernés. Que, par exemple, on découvre ailleurs des ressources de meilleure qualité, ou qu'une innovation technique modifie les données de la concurrence à notre désavantage, l'entrée de capital cesse et les implantations nécessaires pour répondre à l'accroissement de la demande du pays prêteur, se feront ailleurs. Ce circuit d'épargnes étrangères paraît donc dans son contenu et dans sa stabilité assez aléatoire, et nous impose la nécessité de "jouer le jeu" et de maintenir à notre avantage par les mesures appropriées les données de la concurrence.

D'ailleurs, les sommes que les firmes étrangères retirent de leurs opérations locales sont drainées dans leur circuit propre, gérées selon leurs intérêts internationaux. Pour le Canada tout entier, les sommes versées en dividendes aux étrangers excèdent depuis une dizaine d'années celles qui sont versées aux Canadiens eux-mêmes. Celles-ci sont passées pendant cette période de $317 millions à $570 millions alors que les dividendes versés au Canada n'augmentaient que de $317 à $515 millions. De plus, la situation est la même pour les profits non distribués et pour l'amortissement qui sont eux-mêmes réinvestis, soit dans ce secteur pour y augmenter la production ou la productivité (si les données de la concurrence nous sont favorables), soit ailleurs au Canada, soit dans les pays étrangers dans des entreprises concurrentes à celles du Québec, selon un calcul simple de rentabilité, ou une stratégie internationale de la compagnie, ou tout simplement à la suite d'une découverte technique qui rendent nos ressources non attrayantes. Ganagé en décrit assez bien le comportement:

T A B L E A U No 48

PROFITS ET DIVIDENDES DES COMPAGNIES FAISANT AFFAIRE AU CANADA (I)
(en millions de dollars)

	Profits des compagnies après impôts $	Profits distribués $	Proportion des profits distribués %	Dividendes versées au Canada (2) $	Dividendes versées à l'étranger $
1953	1,391	662	47	317	317
1954	1,208	637	52	284	327
1955	1,604	725	45	302	395
1956	1,816	804	44	330	444
1957	1,719	865	50	390	475
1958	1,760	884	50	414	470
1959	1,918	929	53	428	501
1960	1,715	922	53	452	470
1961	1,828	1,049	56	461	588
1962	2,074	1,095	52	515	570

(I) Source: "Comptes Nationaux 1926 - 1956"
"Bank of Canada, Statistical Summary".
(2) Légère erreur d'estimation.

"Les distorsions structurelles de l'épargne, dues au défaut d'intégration des secteurs sont plus accusées, lorsqu'on observe le couplage du secteur des industries exportatrices à l'économie traditionnelle de subsistance. Alors que dans l'agriculture exportatrice, l'épargne est fréquemment remployée dans la production d'où elle tire son origine, les industries motrices implantées sont généralement de grandes unités interterritoriales, dont les profits non distribués sont transférés à destination du pays d'origine ou aux centres extérieurs dépendant de cet ensemble. L'épargne des firmes étrangères est rarement orientée vers les secteurs domestiques où ces firmes se trouvent localisées. Elle ne se propage pas, dans le secteur local, à l'avantage de l'industrie et de l'agriculture autochtones dont pourtant l'impulsion et la croissance sont souvent fonction d'une faible dose additionnelle d'épargne. A l'exemple du couplage précédent, il y a non-passage de l'épargne d'un secteur à l'autre, avec toutefois son déplacement

vers les centres extérieurs de développement. Le financement de l'industrie exportatrice est ainsi replié sur lui-même, clos dans l'aire spatiale des activités de cet ensemble, sourd aux appels de besoins d'épargne de ce qui ne s'intègre pas dans son circuit financier" (91).

D'autre part, le déséquilibre créé dans une économie dualiste du fait de sa trop grande dépendance sur des circuits d'épargnes étrangères est de plus en plus difficile à corriger à mesure que le dynamisme du secteur moderne accentue l'écart qui le séparait du secteur local. Certes, les placements réalisés au Québec par les firmes étrangères sont-ils beaucoup plus diversifiés que ne le sont ceux réalisés dans certains pays à structure économique primitive. De sorte que, à moins d'une règlementation contraignante du gouvernement américain, par exemple, on n'aurait pas raison de craindre que le flux puisse se tarir du jour au lendemain. Mais si la conjoncture internationale nous défavorisait sur une longue période, l'écart entre les deux secteurs étant considérable, l'épargne générée localement dans le secteur autochtone comparativement très faible, ne pourrait assurer la relève de l'investissement extérieur (à moins d'une importation sous forme d'obligations), et alors apparaissent les malaises, chômage structurel, etc...

Ainsi nous sommes en présence d'un secteur dynamique, mais restreint, alimenté par les épargnes étrangères et qui ne "commerce" qu'assez peu avec l'économie locale traditionnelle. Les biens produits sont exportés, mais les dividendes et l'épargne qu'il génère le sont aussi. Le déséquilibre, qu'un flux important et soutenu fait naître dans cette économie désormais dualiste, devient rapidement impossible à rétablir. L'économie dualiste, vulnérable aux moindres caprices des événements internationaux, devient, selon les termes de Perroux, une "économie dominée" qui ne peut plus par elle-même sortir du cercle vicieux dans lequel elle se trouve.

ii) Les circuits des épargnes locales

Une comparaison rapide du volume annuel des épargnes générées localement avec le flux des épargnes étrangères, serait susceptible de nous rassurer. Nous possédons des estimations de la somme des épargnes canadiennes, mais il n'existe nalheureusement aucun chiffre équivalent, de nature officielle, pour le Québec. Cependant, la revue annuelle de la situation économique préparée par la Division de la conjoncture du Ministère du commerce et de l'industrie estimait l'épargne des sociétés québécoises en 1961 (avant impôts) à $719 millions et l'épargne nette des personnes à $438 millions.

T A B L E A U No 49

SOURCE DE L'EPARGNE AU CANADA
(en millions de dollars courants) (1)

Années	Epargne personnelle		Epargne commerciale		Déficit du gouvernement	Epargne totale
	Accumulation nette dans les régimes privés de retraite $	Epargne personnelle totale $ (2)	Amortissement $	Profits non distribués $	$	$
1953		1,312	2,673	729	+ 715	4,996
1954		809	2,905	571	- 131	4,235
1955		850	3,266	962	+ 106	4,951
1956		1,320	3,642	1,131	+ 350	6,366
1957	298	1,202	4,009	854	+ 100	6,115
1958	355	1,635	3,899	876	- 1,007	5,469
1959	372	1,390	4,204	986	- 556	5,834
1960	401	1,454	4,459	873	- 711	5,987
1961	446	1,539	4,539	778	- 905	5,730
1962		2,331	4,755	979	- 770	6,931

(1) Les données proviennent de la publication "Trusteed Pension Plans" B.F.S. 74-201, de la revue Statistique du Québec, et du "Bank of Canada Statistical Summary - 1961".

(2) L'épargne personnelle est définie comme étant l'écart entre les revenus personnels et les dépenses personnelles pour les biens et services plus les taxes directes.

Pour obtenir l'épargne totale du Québec, il faudrait ajouter à l'épargne nette des personnes et à l'épargne des entreprises, celle du gouvernement et l'amortissement du capital des individus et des entreprises non incorporées pour lesquels nous n'avons pas d'estimations précises. Cependant, la formation annuelle totale d'épargnes au Québec pourrait s'approcher, si l'on en juge d'après les estimations de l'investissement, de $1,750 millions en 1961.

Comment alors attribuer aux épargnes étrangères une telle importance? Il en est ainsi en raison meme du caractère des épargnes pro-

duites au Québec. Le progrès économique n'est pas uniquement fonction, comme on pourrait le croire à prime abord, du niveau des épargnes de la collectivité, mais tout autant de la forme de cette épargne, de la composition et de l'orientation de la formation du capital. Dès lors, il est très significatif que les quatre-cinquièmes de l'épargne totale proviennent du secteur commercial. C'est dire que la grande part de l'épargne est déjà attribuée aux entreprises existantes sous forme d'amortissement et de profits non distribués. L'autofinancement lie par définition l'épargne au secteur qui lui donne naissance. Cette compartimentation limite la disponibilité de l'épargne pour l'économie en général:

> "In recent years, approximately 75 per cent of national savings came through the business sector from retained earnings and capital consumption allowances. This means that reinvestment is generally tied to existing patterns and industries and not in the new direction that Quebec is seeking" (92).

Pour l'économie dans son ensemble, cette viscosité de l'épargne est en soi une source d'inefficacité dans l'attribution des sommes disponibles pour l'investissement dans les secteurs rentables.

Certes, nous ne prétendons pas que les industries existantes au sein desquelles se constitue cette épargne soient incapables de dynamisme: elles démontrent le contraire annuellement. Mais cette viscocité tend à scléroser les structures alors qu'au contraire, celles-ci doivent s'assouplir pour que la base du développement économique s'élargisse, pour que ce développement économique devienne la responsabilité collective du peuple québécois. La croissance économique, qui comme nous l'avons vu, naît d'une adaptation continuelle de l'appareil productif à un flux d'innovations, de la naissance d'industries modernes nouvelles s'inspirant des découvertes scientifiques ou de poussées de rationalisation administrative ou mécanique (automatisation), devient alors beaucoup plus difficile à réaliser. Il existe au Québec de très nombreuses occasions d'investir qui ne sont pas saisies non pas tant que le taux attendu de rendement ne soit pas grandement supérieur aux possibilités alternatives, en fonction d'un calcul strictement capitaliste, mais parce que l'épargne est inféodée à des secteurs déjà existants et en conséquence non disponible à ceux qui sont en mesure de percevoir les occasions. Une bonne part du manque de dynamisme de l'économie québécoise, se traduisant par la présence concurrente d'un chômage démesuré et du sous emploi de ressources disponibles, lui est attribuable.

D'autre part, en raison des dualismes multiples existant au Québec, un bon nombre d'entreprises québécoises, soit qu'elles soient des filiales d'entreprises étrangères mais desservant le marché canadien, soit qu'elles soient des succursales d'entreprises dont la di-

rection se trouve ailleurs au Canada, ou soit tout simplement en raison de facteurs culturels ou psychologiques, ont souvent un comportement ou une perspective vis-à-vis le développement economique du Québec qui les assimilent aux groupes internationaux. Telle grande entreprise, par exemple, dont le siège social est à Montreal et dont les activités dans le secteur primaire se sont de tout temps localisées au Québec trouvera normal d'installer les facilités secondaires dont elle a besoin pour desservir le marché canadien dans son ensemble, (celles qui très souvent ont un rôle de polarisation et qui sont le plus productrices d'emploi), peut-être, en Ontario. Comme l'écrivait récemment l'économiste Jacques Parizeau alors qu'il decrivait le comportement des centres de décisions qui determinent l'orientation et la croissance de l'economie québecoise:

> "Le second type de centre de decision a trait à des entreprises d'envergure nationale pour lesquelles le marché du Québec n'est pas marginal sans doute, mais qui ont à répartir leurs activités sur l'ensemble du territoire, qui doivent, en somme, procéder à des choix qui ne sont pas aussi étendus ou aussi complexes que ceux des centre internationaux, mais n'en sont pas moins réels."...

> "Pour certaines grandes entreprises, l'investissement au Québec est le resultat d'une planification interne à l'échelle du monde. Pour un grand nombre d'entreprises canadiennes, une province est un choix possible parmi un petit nombre d'autres. Pour plusieurs societés financières, un minimum d'investissement, dans chaque province est inévitable. Enfin pour le petit entrepreneur local, l'investissement chez lui est la seule forme possible de développement" (93).

Ainsi, ni le flux des epargnes étrangères, ni celui des épargnes commerciales internes (malgre leur rôle appréciable dans l'économie) ne peuvent, en raison du contexte dans lequel elles s'inscrivent, assu-

rer le rajeunissement perpétuel des structures qu'exige la croissance. Le secteur des épargnes personnelles reste donc seul susceptible de jouer ce rôle. Pourtant, un examen sommaire des principales caractéristiques de comportement de ces épargnes nous convaincra qu'elles réagissent présentement dans une large mesure en fonction de la circulation des épargnes des autres circuits. De toutes les formes d'épargnes, ce sont les épargnes personnelles qui sont le plus fluides. Définies comme les montants résiduels entre les revenus personnels et les dépenses personnelles, elles peuvent varier en volume assez sensiblement d'une année à l'autre selon la conjoncture. Elles ne sont pas cependant sans organisation interne: on peut très bien distinguer pour nos fins les épargnes "libres", dont le propriétaire demeure en principe responsable de l'utilisation, des épargnes "institutionnalisées" i.e. de celles dont le propriétaire accepte de confier la gestion d'une façon permanente à des institutions spécialisées. Les épargnes libres, ce sont d'abord les épargnes liquides qui alimentent les banques, les caisses populaires, qui servent aussi à l'achat des émissions d'obligations d'épargnes des gouvernements. Elles absorbent une part des obligations municipales, scolaires et industrielles, etc.

C'est au sein de cette masse en expansion que dans le capitalisme traditionnel devait se trouver le capital de risques, qui, épaulant les entreprises nouvelles, soumette les firmes existantes au jeu de la concurrence. Cependant dans les économies dualistes, il arrive souvent que l'élévation aussi subite que rapide des niveaux de vie dans le secteur moderne engendre parmi ceux qui en bénéficient une demande accrue de biens et de services abondants et diversifiés. Suivant en cela la demande, l'efficacité marginale du capital s'accroît dans ces secteurs et les épargnes personnelles y sont happées. C'est donc vers le secteur tertiaire, financement de centres commerciaux, d'édifices à bureaux, de blocs à appartements, etc, vers des utilisations improductives telles les spéculations immobilières, etc, ou même vers l'étranger, que sont attirées les épargnes personnelles libres au détriment de la croissance dans les secteurs secondaires ou manufacturiers, dont on abandonne en pratique la responsabilité aux étrangers.

Les épargnes personnelles "institutionnalisées" sont les petites épargnes systématiquement suscitées qui alimentent les sociétés d'assurance, de fidéicommis, les sociétés de placement, fonds mutuels, etc. Les sommes accumulées dans les caisses de retraite constituent, il va sans dire, une partie importante de ces épargnes. Peut-on dire que ces épargnes servent les objectifs de croissance de l'économie québécoise? Eliminons d'abord les épargnes accumulées dans les caisses de retraite des grandes sociétés industrielles internationales ou canadiennes, dont l'administration est confiée soit aux parties intéressées soit à un mandataire privé. Il arrive souvent dans ces cas que les épargnes soient placées, au Québec ou ailleurs dans le monde, dans des entre-

prises filiales ou associées de la compagnie-mère, en fonction d'une politique de rationalisation des flux de revenus ou de capitaux à l'intérieur du groupe. Il va de soi alors que les critères de placement n'ont rien de local.

En second lieu, et surtout dans les entreprises de moyenne taille, les caisses de retraite des entreprises sont confiées à des sociétés d'assurance ou de fidéicommis, parfois de l'extérieur du Québec. Les sociétés à caractère local n'ont commencé de s'intéresser que récemment à ce genre d'affaires. D'autre part, il était normal que des entreprises canadiennes qui n'ont qu'un intérêt marginal dans le Québec, confient à des sociétés avec lesquelles elles maintenaient déjà des liaisons d'affaires, l'administration de la caisse unique qu'elles créaient en vue de la retraite de tous leurs employés. Il arrive ainsi que de nombreux Québécois souscrivent à des caisses de retraite administrées par des compagnies spécialisées dont les intérêts ne s'identifient pas nécessairement à ceux du Québec.

Certes, ces sociétés prétendent qu'elles placent au Québec une part de leurs actifs proportionnelle au passif qu'elles ont envers les résidents de cette province. Il n'en demeure pas moins que l'épargne demeure encore investie selon les normes et les décisions particulières à ce genre de sociétés. C'est pourquoi nous n'avons point jugé nécessaire de vérifier la véracité de cette assertion.

Ces sociétés assistent-elles financièrement l'entreprise, qu'un début dans des affaires nouvelles, ou qu'une poussée d'expansion, place en difficulté passagère? Elles investissent au contraire bien plus facilement dans des obligations des grandes entreprises que dans du capital-action de petites entreprises locales, à caractère familial ou semi-privé. Ces dernières, une fois épuisés les fonds du propriétaire ou de quelques actionnaires et les possibilités limitées d'emprunt bancaire, si elles ne peuvent avoir accès au marché boursier (ce qui suppose déjà une certaine taille et une certaine "respectabilité" d'expérience), n'ont plus que le recours à certaines sociétés de création récente et qui en principe ne peuvent assumer qu'une faible partie du risque de l'entreprise, telle la Société Générale de Financement. Cette situation a été décrite récemment avec assez de lucidité par monsieur Paul Normandeau, le directeur industriel de cette dernière société:

> "Dans l'ensemble cependant, les banquiers en placement, les caisses de retraite, les sociétés de placement et de gestion, les banques commerciales apportent une aide de plus en plus croissante et nos entreprises auraient avantage à l'utiliser. Mais à part nos banques commerciales, à qui certaines transactions sont interdites, nos organismes sont de création récente et leurs fonds sont encore faibles. Ils ne peuvent donc pas encore jouer le rô-

> le important que l'augmentation de leurs ressources leur permettra dans un avenir rapproché, celui de dépanner et d'accélérer le développement de nos entreprises jusqu'à la grande industrie" (94).

Ainsi, à moins de circonstances exceptionnelles, l'accès de l'entreprise québécoise à l'industrie moderne et nouvelle, à l'industrie de croissance à forte intensité de capital, lui est-il particulièrement difficile.

Mais il faut signaler de plus que ce comportement, sans doute compréhensible dans le contexte actuel des grandes sociétés collectrices de l'épargne accumulée d'une façon systématique, a pour effet de canaliser cette épargne dans des circuits déjà bien établis, renforçant l'emprise des grandes unités interterritoriales en leur fournissant sur le grand marché nord-américain des capitaux, les fonds dont celles-ci pourraient avoir besoin. On est donc cette fois en présence d'une fuite dans le circuit local. Les épargnes locales, au lieu d'être investies dans les activités du milieu, sont dirigées par l'intermédiaire de l'assurance-vie, des fonds mutuels, et en particulier des caisses de retraite, vers le secteur moderne, vers les industries depuis longtemps implantées, qui paient des dividendes, etc., mais dont les décisions, comme nous l'avons vu, ne coincident pas nécessairement avec les objectifs de croissance de l'économie québécoise.

C - Nécessité d'une Caisse de dépôts et placements

La revue des divers circuits d'épargnes nous aura convaincus que la croissance économique authentique et permanente exige non seulement des changements dans les comportements, mais aussi des modifications institutionnelles. Comment la croissance est-elle possible, comment les structures peuvent-elles s'adapter aux flux d'innovations, si les épargnes, sans lesquelles les Québécois ne peuvent rien faire, circulent dans des circuits dont ils sont largement absents? Certes des organismes comme la S.G.F. représentent-ils un premier pas dans la bonne voie, mais ce ne peut être qu'une solution très partielle et c'est le mécanisme de drainage de l'épargne qu'il faut pouvoir modifier. En somme, il s'agit essentiellement de faire disparaître le dualisme de l'économie québécoise, de faire cesser l'incoordination, i.e. orienter le secteur traditionnel en le ramenant, transformé, à un stade d'évolution économique au moins aussi avancé que l'est le secteur influencé par l'extérieur. Il s'agit là d'une tâche de reconversion de grande taille. Le Québec ne peut y arriver autrement qu'en suscitant un ensemble cohérent de grandes industries nouvelles

et modernes, au moins dans les secteurs essentiels, industries motrices qui maximisent les effets de complémentarité grâce aux économies externes que créent les investissements induits. Les économies externes sont définies comme étant le résultat "d'une modification avantageuse des coefficients techniques de production, quand les industries se fournissent mutuellement des produits nouveaux dont elles ne disposaient pas au préalable ou des produits et des services déjà échangés, mais à des coûts réels plus bas". On rejoint ainsi la proposition de Ganagé:

> "Dans la mesure, écrit il, où les secteurs modernes de l'activité économique appartiennent et sont gérés par la population locale, ils déterminent des effets de propagation qui, de chaîne en chaîne, peuvent atteindre les secteurs économiques moins évolués" (les soulignés sont de nous) (95).

Cependant, une telle politique de résorption du secteur traditionnel devient possible que si des modifications institutionnelles sont apportées dans les circuits collecteurs de l'épargne. Ainsi que le présentait François Perroux:

> "Le développement est ainsi ramené à un changement dans l'appareil économique et à un changement dans les hommes. Alors une ambiguité ne subsiste-t-elle pas encore?"
>
> Elle subsiste en effet, tant que l'on n'a pas compris que les deux groupes de phénomènes dépendent des changements dans les institutions. Ce sont des changements dans les Institutions-règles du jeu (statuts de la propriété des moyens de produire, plans de développement..) et dans les Institutions-organismes (banques de développement, organismes de coordination entre les secteurs inarticulés ...) qui déterminent les deux sortes de modifications que distingue l'examen abstrait" (96).

En fait, si une Caisse de dépôts et de placements permet de constituer à l'intérieur de l'économie québécoise un nouveau circuit d'accumulation d'épargnes, elle pourra servir les objectifs de croissance économique qui nous sont si nécessaires. Ainsi que le dit le National Bureau of Economic Research:

> "Even if the net total of saving were unaffected, the fiscal operations of pensions appear to involve a redirection of the channels through which savings flow: that is, a shift from some types of personal savings and from retained corporate earnings to savings that

funnel through an additional financial intermediary - pension funds" (97).

Certains, tel monsieur Robert MacIntosh, maintiennent que cette substitution a été responsable de la baisse, depuis un certain temps, de l'importance des ventes au détail des actions et des obligations (98) confirmant en fait la pertinence de la proposition du Comité pour la création d'une Caisse de dépôts et placements, chargée de gérer à l'avantage de la communauté les épargnes suscitées par la collectivité, mais distincte de la Régie des rentes dont la tâche propre est l'administration d'un régime de prestations sociales.

La création d'un nouveau circuit d'épargnes permet une nouvelle organisation, une nouvelle rationalisation d'une partie des épargnes, en fonction des besoins de la croissance économique québécoise. C'est essentiellement dans cette optique que doit être considérée l'incidence de l'institution d'un régime de rentes et d'une Caisse de dépôts et placements, sur les affaires des sociétés d'assurance et de fiducie.

D - Incidences de l'institution du régime de rentes sur les sociétés d'assurances et de fidéicommis

Une nouvelle canalisation d'épargnes ne signifie-t-elle pas une baisse équivalente dans les affaires des sociétés qui les collectent présentement? Il en serait peut-être ainsi si l'institution d'un régime général n'accroissait le volume global des épargnes. Actuellement, à peine un peu plus de 30 pour cent des travailleurs participent à un régime privé et l'institution du régime de rentes du Québec ne diminuera vraisemblablement en aucune façon leur contribution totale soit au régime général soit au régime supplémentaire. Les cotisations versées par ceux qui ne sont pas présentement couverts, soit en principe près de 70 pour cent des travailleurs, seront accumulées en partie et donc viendront grossir le flux annuel d'épargnes.

Il est à peu près impossible d'estimer précisément la portion des épargnes qui pourrait être divertie des régimes privés vers le régime général. Cependant, les cotisations des employeurs et des employés, d'après les statistiques fédérales, s'élevaient dans la plus grande partie des régimes privés à 5% respectivement, celles du régime général variera en moyenne autour de 1.45% chacun. D'autre part, dans les régimes privés, les cotisations portent sur les sa-

laires, dans leur entier, alors que le régime général prévoit que le revenu cotisable sera limité à $5,000 par année (le premier $1,000 étant déduit). A première vue, conséquemment, la diminution dans l'encaissement global de cotisations provenant des régimes présentement en vigueur ne pourrait excéder un maximum de 25%. Toutefois, un pourcentage appréciable de ces régimes ne sont pas présentement administrés par les sociétés d'assurance ou de fidéicommis mais par des fiduciaires non incorporés. Les règlementations relatives à la conservation des droits dans les régimes supplémentaires rendront plus difficile l'administration des régimes de retraite par des fiduciaires non incorporés et un pourcentage sensiblement plus élevé de ceux-ci seront probablement confiés aux sociétés spécialisées dans ce domaine.

Cette façon globale d'établir la diminution dans l'encaissement des cotisations pourrait paraître à prime abord assez sommaire. En pratique, pour chaque entreprise, il n'y aura pas nécessairement une diminution correspondante dans les cotisations versées au régime privé par suite de l'établissement du régime général. Le niveau des cotisations varie pour chaque entreprise non seulement en fonction des avantages accordés mais aussi en fonction de la structure particulière des âges des employés dans l'entreprise, de la distribution des salaires, du système financier, etc. Pour une entreprise particulière, il peut arriver que pour maintenir des avantages strictement analogues, les cotisations au régime supplémentaire devraient baisser de 60%, alors que dans une autre elles ne devraient baisser que de 10 ou 20%. Dans l'ensemble, cependant, le Comité a pu vérifier, en faisant la moyenne de nombreux exemples concrets, que la diminution dans les encaissements provenant des régimes en vigueur ne serait peut-être que de l'ordre de 15 ou 20%.

Peut-on affirmer que les sociétés d'assurance et de fidéicommis subiront une baisse permanente de leurs affaires? Tel ne sera pas le cas. Rappelons les propos tenus en janvier dernier par le premier ministre du Canada aux premiers ministres des provinces lors de la présentation du projet amendé du régime fédéral:

> " D'après l'expérience des autres pays qui possèdent des régimes à cotisations, et celle du Canada en ce qui concerne l'influence des prestations uniformes, on peut supposer que le régime fédéral, dans sa forme actuelle, permettra aux gens de se familiariser avec l'idée de la pension, stimulera l'établissement de régimes privés pour une partie de plus en plus importante de 70 p. 100 de la main d'oeuvre non couverte présentement " (99).

Le Comité est d'opinion qu'il en sera de même pour le régime québécois. En somme, pour un grand nombre d'employeurs qui ne maintien-

nent pas de régimes pour leurs employés, le régime québécois agira comme stimulant: l'idée de pension, ignorée chez un grand nombre, se répandra d'autant plus facilement. D'ailleurs, les travailleurs s'éveilleront davantage à la nécessité de prévoir pour leur retraite, ce qui ne peut manquer d'accroître le volume des affaires des sociétés spécialisées. D'autre part, comme on le verra au chapitre traitant de l'intégration des régimes privés au régime général, il n'y aura qu'accidentellement concordance entre les avantages accordés. Il est à prévoir que dans la plupart des secteurs et particulièrement dans ceux de grande productivité, il en résultera une amélioration des avantages marginaux. Par conséquent, si à première vue on pouvait faire l'hypothèse d'une diminution quelconque dans l'encaissement des cotisations, on en vient à se demander, dès que l'on scrute les divers éléments du problème, si à brève échéance il n'y aura pas plutôt augmentation.

Soulignons enfin, à titre d'exemple, (et bien que si la situation est analogue, les faits diffèrent sensiblement) que les primes perçues au Québec par les 17 plus importantes sociétés s'occupant d'assurance accident-maladie ont baissé de 19% en 1961 par rapport à 1960 (de $85 à $68 millions) à la suite de la mise en place du programme d'assurance-hospitalisation, le 1er janvier 1961. En 1962, cependant, les primes perçues s'élevaient de nouveau de 6% pour atteindre $72 millions.

SECTION V - EFFETS DU REGIME DE RENTES SUR L'INVESTISSEMENT

La nécessité de la création d'une Caisse de dépôts et placements, en parallèle à l'institution de la Régie des rentes, s'est dégagée d'elle-même sur le plan administratif; du point de vue juridique, elle apparaît dans la ligne de l'évolution de la notion du dépôt, évolution consécutive aux changements dans la réalité économique et sociale. La section III du présent chapitre traitant des incidences du régime général sur l'épargne, nous aura convaincus de la nécessité de modifications institutionnelles permettant de canaliser une partie des épargnes de la communauté vers un réservoir de ressources investissables. De ce point de vue, la mise en place d'une Caisse de dépôts et placements pourra faire disparaître le dualisme de l'économie québécoise et lui permettre d'acquérir un dynamisme propre.

Nous avons décrit, au chapitre précédent, quelle structure ju-

ridique devait, à notre avis, être donnée à la Caisse de dépôts et placements et suggéré un cadre légal qui assure aux placements une sécurité maximum et un rendement comparable à ceux qu'obtiennent les entreprises privées. C'est là le sens des recommandations 48, 49 et 50. Par la suite, nous avons vu que, par rapport à la Régie des rentes, la Caisse avait le double rôle de recevoir ses dépôts et de s'occuper de la gestion des deniers ainsi accumulés. Cependant, dans l'éclairage du présent chapitre, il nous est maintenant possible de définir plus précisément son rôle vis-à-vis l'économie québécoise. Dans une deuxième partie, le Comité a jugé bon d'indiquer certains des principes de gestion qui, à son avis, devraient orienter la politique de la Caisse, de façon à fixer un peu plus concrètement la nature de ses opérations.

A - Le triple rôle d'une Caisse de dépôts et placements vis-à-vis l'économie

Définir, avec une certaine exactitude, les rôles d'une Caisse de dépôts et placements par rapport à l'économie, a semblé au Comité un geste important. Celle-ci, en effet, est à la fois simple et complexe; elle n'est ni l'organisme tentaculaire entre les mains de l'Etat, que les uns ont déjà commencé de dénoncer, ni la panacée universelle que les autres célèbrent déjà. Elle devra remplir sans faiblesse sa fonction vis-à-vis la collectivité, mais discrètement et sans se laisser distraire de son objet propre. Ses rôles devront convenir à la situation particulière du Québec, et en ceci ils différeront dans une certaine mesure de ceux que remplissent présentement ses homonymes dans des économies dont les structures sont bien différentes de celles de la nôtre. A côté de son rôle premier d'administrateur des ressources qu'on lui confie, une Caisse de dépôts et placements devrait donc devenir dans le Québec, en ce qu'elle constitue un réservoir de ressources investissables, une des pièces maîtresses d'une politique économique de croissance.

i) Administrateur de fonds

Une Caisse de dépôts et placements a pour tâche <u>première et essentielle</u> de gérer les sommes qui lui sont confiées et dont elle n'est que la fiduciaire. L'insistance du Comité sur ce point n'a pour objet que de faire ressortir toute l'importance qu'il y attache.

a) autonomie relative

En fonction de ce premier rôle, une Caisse doit avant tout s'en tenir à une politique de placements qui lui permette d'administrer sagement les deniers dont elle dispose. En ce sens, ses deux premiers objectifs, ceux dont elle ne doit pas se départir, doivent être la sécurité et le rendement. Il est facile de comprendre qu'une politique de placements mal avisée ne peut qu'avoir une influence considérable sur le financement du régime de rentes lui-même. Une telle politique, accordant au régime de rentes un taux de rendement sensiblement inférieur à celui obtenu par les caisses de retraite des sociétés privées, équivaudrait pour les cotisants à une taxe indirecte débitée aux seuls revenus du travail.

Pour cette raison, une Caisse de dépôts et placements doit avoir un certain degré d'autonomie assimilable à celui dont jouissent les agences de la Couronne. Tout en servant d'adjuvant à la politique économique générale du gouvernement, en aucun cas et sous aucun prétexte que ce soit ses opérations financières ne doivent être de mauvais placements.

b) ressources

Les sommes accumulées à la Régie des rentes ne sont pas homogènes. Elles proviennent de sources et ont des affectations multiples. Si les cotisations à percevoir au titre du régime général constituent l'essentiel de ses revenus, elle peut aussi être appelée à percevoir des honoraires des sociétés privées pour solder les frais de surveillance et de contrôle des régimes supplémentaires, recevoir encore des créances de rentes, en transit ou en permanence, de participants à des régimes supplémentaires ayant quitté leur emploi, ou celles provenant de la reprise des fonds de retraite des compagnies en faillite ou en liquidation, etc.

On comprend que ces sommes d'origine diverse ne peuvent être placées en vrac dans un même compte. Ainsi, la Caisse de dépôts et placements devrait-elle ouvrir, au nom de la Régie, autant de comptes de dépôts séparés, remettant à cette dernière, pour chacun de ceux-ci, des certificats de dépôt. La Régie des rentes serait donc en pratique détentrice d'un seul type de valeur, le certificat de dépôt, émis par la Caisse de dépôts et placements.

Cette procédure aurait de grands avantages pour la Caisse de dépôts et placements aussi bien que pour la Régie des rentes. Accessoirement cependant, elle pourrait permettre une rationalisation dans la gestion des portefeuilles de plusieurs organismes gouverne-

mentaux ou parastataux. On a vu que récemment plusieurs institutions privées, telles les Caisses populaires Desjardins ou la Banque d'économie de Québec, ont jugé utile de mettre sur pied, au profit de leurs sociétaires ou clients, des sociétés de fiducie. Le besoin d'un organisme équivalent au niveau gouvernemental s'inspire des mêmes nécessités. Ainsi de nombreux fonds plus ou moins importants qui n'ont présentement, entre eux, aucun rapport pour ce qui est du placement de leurs actifs, qui forcément doivent maintenir chacun une liquidité bien au-dessus de ce qu'elle serait s'il ne s'agissait que d'une masse, diminuant ainsi les rendements, etc., pourraient progressivement être placés en dépôt à la Caisse. Cette dernière émettant des titres, les certificats de dépôt, aucune modification aux lois régissant ces fonds ne serait vraisemblablement nécessaire. En effet, il en serait ainsi, étant donné que dans la très grande majorité des cas, ces fonds doivent être placés ou bien dans des titres gouvernementaux ou portant la garantie du gouvernement québécois, ou bien selon les directives émises par arrêtés-ministériels. En somme, le rôle de fiduciaire que jouerait la Caisse de dépôts et placements vis-à-vis la Régie des rentes, elle pourrait tout aussi bien l'assumer au profit d'autres organismes gouvernementaux.

RECOMMANDATION No. 51

Le Comité recommande

que les ressources diverses de la Régie des rentes soient placées dans des comptes séparés à la Caisse de dépôts et placements, celle-ci émettant en contrepartie des certificats de dépôts qui tiendraient lieu de titres;

RECOMMANDATION No. 52

que la Caisse de dépôts et placements soit habilitée à recevoir en dépôt, et contre l'émission de tels certificats de dépôts les fonds de certains autres organismes gouvernementaux.

c) Les formes possibles de rétribution du capital

La formule suggérée des certificats de dépôt aurait encore un avantage en ce qu'elle rendrait possible une rétribution différenciée des divers comptes, en fonction de leur stabilité, de leur importance, du roulement observé et conséquemment des liquidités nécessaires, etc. Ainsi, les certificats de dépôt pourraient porter des coupons d'intérêt détachables annuellement et dont les taux pourraient, à l'exemple des coupons d'obligations d'épargnes, s'accroître avec la maturité.

Il existe cependant plusieurs autres formules de rétribution du capital. Ainsi la Caisse de dépôts et placements pourrait payer, pour certaines ressources, les taux d'intérêt dont on se sert généralement pour calculer le rendement attendu de ce genre de fonds. Les taux utilisés dans les calculs actuariels, pour établir les cotisations et les prestations du régime général, sont de 4% et de 5%. Il serait aussi possible de retenir, pour certains types de dépôts, un taux d'intérêt normal, disons de 4%, mais qui serait corrigé annuellement ou pour une période plus longue par le rendement obtenu par la Caisse de dépôts et placements sur ses opérations propres, compte tenu de ses frais d'administration, etc.

Les coupons d'intérêt des certificats de dépôt pourraient, selon une quatrième méthode, être fixés au départ pour une certaine période, quitte à faire plus tard l'objet de négociations entre la Caisse de dépôts et placements et la Régie des rentes. Cette méthode est appliquée actuellement en Ontario où le "Treasury Board" prévoit que les fonds accumulés par l'"Ontario Municipal Employees Retirement System" d'ici au 31 décembre 1973 seront placés en obligations spéciales du trésor ontarien, à une échéance de 40 ans, au taux d'intérêt de 5% par année. Les fonds accumulés pendant la période 1974-1983, toutefois, porteront intérêt à un taux ayant ainsi fait l'objet d'un accord entre les deux organismes. Il n'est pas sans intérêt de lire le paragraphe 7 de la loi établissant cet organisme:

"7.- (1) In each year during the period commencing on the day this Act comes into force and ending on the 31st day of December, 1973, the Treasurer of Ontario shall issue Province of Ontario debentures for the amount of money accumulated to the credit of the Fund from time to time and not required for current expenditures, such debentures to become due and payable on the 31st day of December, 1973, and to bear interest at the rate of 5 per cent per annum payable half-yearly.

(2) On the 31st day of December, 1973, the Treasurer of Ontario shall issue Province of Ontario debentures for the amount of money accumulated in the Fund and not required for current expenditures and for the amount of the debentures issued under subsection 1, such debentures to become due and payable on the 31st day of December, 2013, and to bear interest at the rate of 5 per cent per annum payable half-yearly.

(3) In every year during each ten-year period following the 1st day of January, 1974, the Treasurer of Ontario shall issue Province of Ontario debentures for the amount of money accumulated to the credit of the Fund from time to time and not required for current expenditures, such debentures to become due and payable on the last day of such ten-year period and to bear interest payable half-yearly at a rate agreed upon at the beginning of such period between the Treasurer of Ontario and the Board and approved by the Lieutenant-Governor in Council as being applicable for that period.

(4) On the 31st day of December, 1983, and on the 31st day of December of each succeeding ten-year period, the Treasurer of Ontario shall issue Province of Ontario debentures for the amount of money accumulated in the Fund and not required for current expenditures and for the amount of the debentures issued during the next preceding ten-year period under subsection 3, such debentures to become due and payable at

the end of a period of forty years from the date of issue and to bear interest at the same rate as the debentures issued under subsection 3 during the ten-year period next preceding the date of the issue of such forty-year debentures.

(5) The Province of Ontario debentures issued under this section are a charge upon the Consolidated Revenue Fund.

(6) The Treasurer of Ontario shall deliver to the Board the Province of Ontario debentures as authorized in this section,

a) upon delivery to him of a cheque drawn on the Fund for the principal amount of the debentures plus any accrued interest thereon;

b) upon delivery to him of an equal amount of Province of Ontario debentures that were issued under the authority of this section; or

c) upon delivery of a cheque and Province of Ontario debentures that were issued under the authority of this section, the sum of which is equal to the amount of the Province of Ontario debentures to be delivered" (100).

On pourrait finalement prévoir un taux d'intérêt qui tienne compte des rendements de certaines obligations ou titres-pilotes. Il serait évidemment malaisé de faire varier ce taux annuellement mais il pourrait être négocié, à partir de ces critères, pour une période disons de 5 ou 10 ans. La société d'assurance "Standard Life" nous fournit un bon exemple de cette façon de procéder:

"Les primes chargées tiennent compte des conditions générales des placements à la date du paiement des primes. Le taux d'intérêt incorporé dans les primes nettes est en rapport direct avec le rendement moyen des obligations suivantes du Gouvernement du Canada tel que publié par la Banque du Canada:

4½ % - 1er septembre 1983

3¼ % - 15 septembre 1966 / 15 mars 1998

En vertu de cette formule, le taux d'intérêt incorporé dans les primes nettes est de 3¼% plus deux-tiers de l'excédent du rendement des obligations au-dessus de 3%, c'est-à-dire 3¼% - 2/3 (rendement - 3%). Ainsi, lorsque le rendement est

de 4½% ou 5¼%, le taux d'intérêt est de 4¾% ou 5¾% respectivement. La formule n'est pas garantie lorsque le rendement excède 6%; dans ce cas, le taux d'intérêt est d'au moins 5¾%.

Les rendements moyens des obligations pour les périodes de 12 mois se terminant le 31/12/62 et le 31/12/63 sont de 4.97% et 5.13% respectivement" (101).

Remarquons, finalement, que les sociétés privées d'assurance ont réalisé en moyenne, en 1962, un taux de rendement net sur leurs placements de 5.26%. Voici comment ont évolué en longue période les taux nets de rendement des placements de ces sociétés (pour obtenir le taux net, on soustrait tous les frais, les taxes sur les placements et l'amortissement sur les biens immobiliers):

"Le taux net d'intérêt dérivé des placements des compagnies canadiennes d'assurance-vie fut de 5.26% en 1962. Le taux correspondant était de 5.13% en 1961. En 1911, ce taux était de 5.7% et, suivant de près la courbe générale des taux d'intérêt, il monta aux environs de 6% dans les années '20, fléchit graduellement jusqu'au plus bas niveau jamais atteint -- 3.3% en 1947 et en 1948 -- et, par la suite, s'accrut chaque année" (102).

Il existe donc plusieurs méthodes possibles de rétribution du capital, méthodes qui d'ailleurs peuvent être combinées les unes aux autres. L'essentiel est d'en arriver à une formule qui donne un rendement assez conforme à celui obtenu sur les dépôts de nature équivalente pour être juste envers la Régie des rentes, mais en même temps assez simple pour permettre une certaine souplesse, une certaine liberté de manoeuvre à la Caisse de dépôts et placements. En ce sens, il serait désirable d'attacher aux certificats de dépôts des coupons portant intérêt à un taux fixe. Le taux lui-même pourrait, pour que les intérêts de la Régie soit sauvegardés, faire périodiquement l'objet de négociations entre tous les intéressés, à partir du rendement observé d'un certain nombre de titres-pilotes. Il est bien entendu que le taux négocié entre la Régie des rentes ou les autres organismes dépositaires et la Caisse de dépôts et placements devrait être sanctionné par le Lieutenant-gouverneur-en-conseil.

RECOMMANDATION No. 53

Le Comité recommande:

que les certificats de dépôts émis par la Caisse de dépôts et placements portent des coupons d'intérêt. Les taux d'intérêt devraient être établis pour une période de 5 ou 10 ans et par la suite être sujets, pour chaque période de 10 ans, à une négociation entre les intéressés. Les taux applicables devraient être approuvés par le Lieutenant-gouverneur-en-conseil.

ii) Réservoir de ressources investissables en fonction du développement économique

Si l'objet premier d'une Caisse de dépôts et placements l'appelle à gérer le patrimoine qui lui est confié, sa mise sur pied signifie, en pratique, la création d'un nouveau circuit d'épargnes qui est susceptible, par l'importance des fonds accumulés et par l'orientation qui peut leur être donnée, d'améliorer la structure de l'économie québécoise et de relancer son développement. Un tel rôle pour une Caisse de dépôts et placements est-il compatible, cependant, avec ses responsabilités vis-à-vis les dépositaires dont elle gère les fonds? A première vue, il pourrait s'agir d'une tâche complexe que de concilier ces deux ensembles de critères, mais en pratique on peut facilement concevoir un mécanisme assez souple de coordination.

a) Coordination entre les priorités établies par le Plan et la politique d'une Caisse de dépôts et placements

Il faut prévoir un mécanisme de coordination entre les priorités à établir par le Plan économique et la politique suivie par la Caisse de dépôts et placements. A ce sujet, il semble opportun de rappeler que le Plan est préparé de longue main par une foule de collaborateurs. Ce travail aboutit à une Loi du Plan, dans laquelle sont indiquées les priorités que le gouvernement entend se donner dans la poursuite d'une politique de développement économique.

Voici comment le Conseil d'orientation économique présentait la préparation du Plan dans son rapport annuel pour l'année 1963:

" Pour préparer un plan, on se propose de suivre les quatre étapes suivantes:

a) études préliminaires et premières ébauches.

Sous ce titre, on classe tous les travaux pré-

paratoires tels que relevés statistiques, collecte de l'information, d'une part, et d'autre part, calculs de tendances, estimation du développement de la production et son illustration en chiffres de l'année terminale du Plan, étude des alternatives possibles et des priorités à établir, etc.

Ces travaux sont normalement exécutés à l'intérieur de l'organisme de planification qui fait appel aux spécialistes des ministères et sociétés, instituts ou bureaux qui peuvent exécuter des travaux pour son compte.

b) directives générales

Sur présentation d'un rapport résumant la première étape, le Gouvernement donne des directives générales sur le rythme de développement de l'ensemble ou des secteurs indiquant dans quelle direction il entend s'engager tout spécialement.

c) consultation

Après ajustement des propositions de la première étape selon les directives générales reçues, des comités consultatifs sont constitués en vue d'obtenir l'avis des intéressés de tous les secteurs d'activité. Il s'agit d'un travail très méthodique de comparaison des chiffres globaux fournis par les spécialistes avec les chiffres plus détaillés obtenus des groupes d'entreprises, de façon à confronter les spécialistes et les praticiens. Il s'agit aussi de donner l'occasion aux agents extérieurs au Gouvernement de donner leur avis sur les mesures à prendre pour réaliser les objectifs proposés.

Les comités consultatifs sont composés de chefs d'entreprises, de dirigeants ouvriers, d'universitaires, de spécialistes, etc., qui sont priés d'examiner l'ensemble d'un secteur ou d'un groupe d'entreprises, sans toutefois avoir à dévoiler les chiffres individuels des entrepreneurs.

d) rédaction et adoption d'une Loi du Plan

Tenant compte des directives et avis reçus, les

préposés à la planification sont chargés de réaliser la présentation définitive et de soumettre au Gouvernement le projet final de la Loi du Plan. Une telle loi n'oblige pas nécessairement des organismes extérieurs au Gouvernement à des actions précises. Elle est plutôt un énoncé des intentions du Gouvernement en vue d'une politique donnée et du respect des priorités énoncées " (103).

Au moment de l'adoption de la Loi du Plan, les intentions du Gouvernement, s'appuyant sur les multiples consultations antérieures, sont formalisées. L'expansion prévue dans les divers secteurs d'activités économiques est alors susceptible d'être financée soit par le Trésor, dans certains cas particuliers et pour l'équipement social, soit par l'émission, par les sociétés elles-mêmes, de valeurs mobilières, soit encore par certaines grandes sociétés financières spécialisées. La Caisse de dépôts et placements est susceptible de fournir un effort important, aussi bien en raison de son statut d'organisme d'ordre public qu'en raison de sa taille.

En somme, la Caisse de dépôts et placements, dans ses décisions, devrait pouvoir tenir compte, une fois son intérêt propre sauvegardé, des économies et des 'diséconomies' externes du crédit ou des participations en capital qu'elle consent. D'une part, elle devrait être en mesure d'apprécier les effets d'entraînement qu'ont sur l'économie les entreprises qu'elle assiste; d'autre part, elle ne devrait pas pouvoir se désintéresser des coûts sociaux qu'entraînent pour la collectivité une concentration industrielle poussée à l'extrême dans une région, ou le dépeuplement de certains secteurs dont l'équipement économique retarde.

b) Quelques exemples étrangers

La coordination suggérée entre les politiques de la Caisse de dépôts et placements et celles dégagées par le Plan n'a rien d'exceptionnel; les organismes analogues dans les autres pays coordonnent leurs activités d'une manière identique. Ainsi, la Caisse géné-

rale d'Epargne et de Retraite de Belgique modifie-t-elle constamment l'orientation de ses placements pour répondre aux difficultés particulières de l'économie belge:

> " L'un des objectifs permanents de la politique financière de l'institution est de consacrer le maximum de ses capitaux disponibles au financement d'investissements productifs qui améliorent l'équipement économique du pays et réalisent une des conditions essentielles de la poursuite de la croissance " (104).

Répondant à cet objectif, la Caisse Générale consentait à participer à raison de 400 millions de francs belges à la formation du capital social de la Société Nationale d'Investissement. Durant l'année 1962, elle accroissait d'un quart sa participation dans un pool de financement industriel à moyen terme, elle intervenait dans un fonds spécial destiné au financement des opérations d'exportation des industriels belges, elle ouvrait des crédits importants à la Société Nationale de Crédit à l'Industrie pour aider celle-ci à consentir un effort accru dans ce domaine, etc.

La coordination est aussi évidente en Suède, où l'institution du Fonds National de Prévoyance pour les Pensions de Retraite avait été envisagée spécifiquement en raison de l'insuffisance des épargnes disponibles et de l'engorgement des marchés financiers. Le rapport annuel, pour l'année 1962, de cet organisme ne laisse pas de doute sur le succès de l'opération:

> " The state of marked shortage, which had characterized the Swedish capital market for many years, was largely overcome in the course of last year. The supply of capital was then notably increased, which made it possible to satisfy the current demand for long-term loans. During 1962 moreover a large part of the loans which had been left on the hands of the banks from earlier years were finally placed. Many causes contributed to bring about this new situation. The most prominent among them were the altered state of the business cycle and the large amount of capital put into the market by the Pension Fund " (105).

La revue "The Economist", dans sa livraison du 30 mars 1963, était encore plus explicite:

> " In the issue market the change was even more drastic and unforeseen. Here demand had long outstripped supply, and the Riksbank had been granting issue permits very grudgingly, particularly for such categories as industrial compa-

nies, power stations and municipalities. More often than not they had to wait several years for permission to float a bond loan. All this suddenly changed, and 4,500 million kronors (310 million pounds) were issued in bonds and debentures as against 2,560 million in 1961. Towards the end of 1962, the once long queue of would-be borrowers virtually disappeared. During years of dearth of long-term capital this had been a goal that always seemed far out of reach.

The change can be partly attributed to the adaptation of monetary and financial policies to the course of the business cycle. But structural changes were probably of greater effect in restoring the balance between demand and supply. The coming into being of the national Supplementary Pensions Fund has had far-reaching consequences for the capital market. Although the Fund did not start its operations until 1960 and will go on growing for many years to come, it has already become the prime source of long-term finance. Last year the increase in its investments amounted to 1,300 million kronors, and this year it will fall not far short of 2,000 million (138 million pounds) " (106).

Certes, on peut invoquer que la loi constitutive du Fonds limite ses activités aux seuls prêts, excluant les participations en capital. Cette limitation cependant s'inspire des caractéristiques structurelles propres de l'économie suédoise. Cette dernière fait montre depuis longtemps d'un dynamisme qui lui est particulier. Les institutions - tremplins dont nous avons dit que le Québec avait un besoin essentiel existent dans ce pays et n'exigeaient plus que l'apport de capital à long terme. En somme, l'exemple suédois nous montre une fois de plus qu'un organisme comme la Caisse de dépôts et placements doit être adapté à la situation particulière dans laquelle il s'inscrit.

La coordination entre la Caisse de dépôts et consignations et le Commissariat au Plan, en France, nous ayant largement inspirés, il va de soi qu'elle ressemble d'assez près à celle que nous suggérons. Alors qu'autrefois la Caisse de dépôts et consignations engageait une part importante de ses ressources à faciliter les opérations de la Trésorerie de l'Etat, aujourd'hui elle est orientée très largement vers l'équipement économique et social. La revue "Economie et Humanisme" décrivait récemment cette coordination:

" Le conseil de direction du Fonds de développement économique et social arrête chaque année la liste des opérations publiques ou privées à réaliser dans le cadre des

programmes établis par le Commissariat Général au Plan.

Les opérations qui ne peuvent être financées, ni au moyen des ressources du Fonds de développement économique et social, ni par le produit d'émissions publiques sur le marché, le sont par les grandes institutions financières. A cet égard, le concours le plus important est demandé à la Caisse des Dépôts qui tantôt prête directement aux entreprises qui lui sont désignées, tantôt complète les ressources d'établissements spécialisés, tels que le Crédit National.

Des ressources importantes sont ainsi consacrées à l'accroissement du potentiel énergétique français (notamment la mise en exploitation du gaz de Lacq et le développement de l'énergie atomique).

Des prêts sont effectués au profit des entreprises de transport (développement de la flotte aérienne, et reconstitution du parc fluvial; amélioration des transports régionaux comme la R.A.T.P. et de l'infrastructure des ports et aéroports). Des avances sont aussi accordées à l'Etat (pour les P. et T. par exemple) et à des entreprises industrielles diverses.

L'aide apportée par la Caisse des Dépôts et Consignations au Crédit National pour lui permettre de développer ses prêts à l'Industrie, s'est élevée depuis 1950 à 525 millions de NF. D'autre part, la Caisse des Dépôts fournit une aide sous forme de prêt et participation en capital aux Sociétés régionales d'équipement et d'aménagement dont les travaux sont approuvés par le Commissariat Général au Plan " (107).

D'autre part, la Caisse des dépôts et consignations, bien qu'elle soit libre de choisir sa politique de placements, étant un organisme autonome, tient compte en pratique des indications qui lui sont fournies soit par le Gouvernement, soit par le Commissariat au Plan, sur l'intérêt qu'il y aurait à poursuivre telle ou telle opération. Bloch-Lainé, son directeur général, faisait récemment une énumération des activités de la Caisse sous ce titre:

" Les participations souscrites ou acquises à l'invitation du Gouvernement sont pour les deux tiers des actions de sociétés immobilières; elles découlent de l'effort de construction de logement des six dernières années. Les autres ont diverses origines; ce sont:

- des actions qui risquaient d'aller dans des patrimoines étrangers et dont il paraissait nécessaire de maintenir la propriété en France, sans pour autant en faire des biens d'Etat: Société de l'Ouenza, Compagnie des Wagons-Lits, Omnium Nord-Africain, etc.....

- des actions qui permettent d'assurer la présence, dans des sociétés privées, d'un important actionnaire de l'ordre public autre que l'Etat, Crédit Foncier, Comptoir Lyon-Alemand, Société de transports par pipelines (TRAPIL), Société industrielle de transports automobiles (SITA), Société Languedocienne de forages pétroliers, Banque française du commerce extérieur, etc.

- des participations prises, dès la fondation, dans des entreprises d'économie mixte qui intéressent les collectivités locales et où la présence de l'Etat lui-même n'est pas jugée opportune: compagnies d'aménagement du Bas-Rhône Languedoc, des Landes de Gascogne, des Côteaux de Provence, etc .....;

- des fractions plus ou moins importantes de sociétés de portefeuille, constituées ou transformées pour permettre à l'Etat ou à des établissements autonomes de disperser dans le public des actions qu'ils détiennent et désirent réaliser: Société Nationale d'Investissement, Société Nationale de Financement des recherches de pétrole (SNIP), Société Africaine de Mines et Transports, etc....

La liste des actions détenues à titre de simple placement est longue et ressemble à l'inventaire du portefeuille de toute institution soucieuse de diviser ses risques, de réaliser des plus-values en capital et de s'assurer des revenus satisfaisants " (108).

iii) Rôle d'une Caisse de dépôts et placements vis-à-vis les marchés financiers

a) vis-à-vis les institutions financières

Si une Caisse de dépôts et placements peut exercer un rôle déterminant sur l'économie, son existence aussi bien que son activité

auront certains effets à l'égard des marchés financiers. Comme nous le signalions plus haut, l'épargne accumulée au compte de la Régie des rentes ne sera pas totalement constituée d'épargnes nouvelles. Une partie indéterminée des cotisations des individus et des entreprises proviendra d'une diminution d'autres formes d'épargnes, épargnes personnelles quelquefois investies en bourse sous forme d'actions ou d'obligations, épargnes des entreprises constituées d'amortissement ou de profits non distribués.

Comme les exemples étrangers rapportés plus haut nous le démontrent, c'est surtout par les opérations de la Caisse de dépôts et placements elle-même que les marchés financiers seront influencés. Insistons d'abord sur le fait que la création d'une Caisse n'a pas pour but et n'aura pas pour résultat de faire disparaître ces institutions privées ou même de diminuer sensiblement leur rôle. Au contraire, une Caisse de dépôts et placements est susceptible d'accroître ce rôle par ses opérations de financement. En effet, elle dirigera vers elles des moyens additionnels leur permettant de faire, dans un secteur donné, un plus grand effort.

b) vis-à-vis le Trésor gouvernemental

D'autre part, si c'est sur les investissements productifs qu'on a avantage, en fonction de critères économiques, à mettre l'accent, l'existence d'une Caisse de dépôts et placements pourrait contribuer, sinon à diminuer, du moins à espacer les recours importants au marché des obligations, que devront faire, dans les prochaines années, le gouvernement et les collectivités locales. Certes, cet usage de la Caisse doit-il être circonspect. Les ressources de la Régie des rentes doivent rester distinctes de celles de l'Etat. D'ailleurs serait-il désirable de susciter chez les participants une prétention que leurs cotisations, si elles étaient versées au fonds consolidé du revenu, sont en réalité des impôts destinés à financer, pendant quelques années, les déficits du gouvernement? Les lois présentes exigent que les entreprises privées séparent leurs actifs propres de ceux des régimes de retraite qu'elles administrent pour leurs employés. Il est normal que les gouvernements, d'une façon générale, respectent ce principe et administrent séparément les cotisations perçues au titre de la sécurité sociale.

Cependant, cette exigence ne diminue en rien l'importance du rôle qu'une Caisse pourrait jouer vis-à-vis les finances gouvernementales. Ce rôle pourrait s'exercer de quatre façons. D'abord la Caisse, en raison de l'importance des sommes qu'elle devrait conserver sous une forme liquide ou réalisable à court terme, serait un marché tout indiqué pour les bons du Trésor que le gouvernement du Québec a

manifesté l'intention d'émettre dans un avenir rapproché. Pour le gouvernement, cet accès à un marché sûr à court terme aurait le grand avantage de diminuer considérablement les sommes qu'il doit lui-même maintenir immobilisées, en raison de la différence entre le rythme des rentrées fiscales et celui des déboursés. Il permettrait encore d'abaisser le coussin disponible que le gouvernement doit conserver pour faire face à des retraits possibles dans les obligations d'épargnes, qui, comme on le sait, sont échangeables au pair à tout moment.

En deuxième lieu, la Caisse de dépôts et placements, en raison de la nécessité dans laquelle elle serait de diversifier ses placements pour disperser ses risques, devrait conserver un bloc important d'obligations gouvernementales. L'apparition d'un acheteur important fournirait aux clients habituels et éventuels des "Québec" l'assurance qu'il y aurait dans l'avenir et à tout moment une demande soutenue pour les titres du gouvernement québécois. D'ailleurs, parce que la Caisse aurait en sa possession un volume substantiel de ces titres, elle aurait intérêt, dans le seul but de protéger ses placements, de voir à ce que leurs prix se maintiennent. Logiquement, elle trouverait son avantage à acheter dès qu'une tendance à la baisse des prix des obligations se manifesterait. Elle serait ainsi amenée, sans pour autant en être mandatée, à soutenir les cours des obligations gouvernementales. Cette politique aurait très certainement pour effet, dans un temps plus ou moins court, d'améliorer sensiblement la cote des obligations gouvernementales du Québec. Les taux d'intérêt que le gouvernement serait en mesure d'obtenir pour ses émissions subséquentes pourrait alors être abaissés d'une façon significative. Cette politique, une fois engagée, exigerait d'ailleurs de la Caisse assez peu de mouvements. Il y aurait tout lieu de croire en effet que les agents financiers extérieurs, sachant qu'un écart dans les prix appelerait l'intervention de la Caisse, trouveraient intéressant d'effectuer eux-mêmes l'arbitrage.

Preneur par excellence d'effets à court terme, arbitragiste désigné pour les obligations gouvernementales, la Caisse de dépôts et placements pourrait encore assurer au gouvernement une position de repli dans ses opérations de financement à long terme. Il faudrait, pour permettre à la Caisse d'assumer ce rôle, lui laisser suffisamment de latitude pour qu'elle puisse au moment opportun acheter, à titre privé, la totalité d'une émission gouvernementale. Dans cette éventualité, le Trésor ne serait alors en aucun moment forcé de faire appel à un marché difficile ou non propice. Lancées dans les seules occasions favorables, ses émissions pourraient à coup sûr faire mouche. Les obligations émises à titre privé à la Caisse de dépôts et placements devraient porter un taux d'intérêt normal ou courant, de sorte que cette dernière ne soit en aucune façon désavantagée. Pour le gouvernement, l'absence de frais d'émission allégerait sensiblement le coût de l'emprunt: si ces frais ne sont que de 1% du total de l'émission, l'épargne nette pour le gouvernement à ce moment est de $500,000 sur une émission de $50,000,000, alors que le rendement pour la Caisse n'est pas inférieur à celui qu'elle aurait obtenu en achetant une tranche d'une émission distribuée par les voies ordinaires.

c) vis-à-vis les collectivités locales

Parallèlement à l'expérience observée au niveau gouvernemental, les responsabilités des collectivités locales s'accroissent sans cesse. L'industrialisation et son corallaire l'urbanisation, en transformant les habitudes de vie, ont placé les municipalités devant la nécessité de doter leur territoire de services communautaires adéquats, d'assurer des moyens de communications rapides, etc. D'ailleurs, si l'industrialisation suscite un besoin d'équipement social, ces investissements eux-mêmes constituent un facteur d'accélération du développement économique. Ils sont en quelque sorte créateurs d'économies externes, en ce qu'ils abaissent les coûts des approvisionnements, donnent naissance à un marché, à des réseaux de distribution, etc. Les besoins de capital sont aussi pressants au niveau des commissions scolaires. La trame du développement économique est telle qu'elle exige du travailleur moderne qu'il puisse s'adapter sans cesse à de nouvelles machines, à de nouvelles procédures, à de nouveaux métiers. Plus fondamentalement encore ce développement économique est fonction d'une attitude d'une population saisissant qu'en définitive, c'est elle-même, et elle seule, qui peut en assumer la responsabilité. Dès lors, les standards traditionnels d'instruction ne peuvent tenir. La transformation profonde du système d'enseignement qu'amorcent les mesures prévues dans la Loi instituant un Ministère de l'Education exigera cependant sur le plan financier un mouvement considérable.

Ainsi, les problèmes des collectivités locales, déjà complexes, sont-ils susceptibles de prendre encore plus d'ampleur. Les sources traditionnelles de financement pourraient-elles suffire à la tâche? Rares sont ceux qui ne sont pas d'ores et déjà convaincus que des modifications institutionnelles sont inévitables. Les sociétés d'assurance suggéraient récemment devant les membres de la Commission Porter qu'une sorte de pool de financement devrait être créé qui leur permettrait d'absorber une part des émissions des petites municipalités ou commissions scolaires:

> "The life insurance companies, traditionally, have been substantial buyers of municipal bonds. The fact that many municipalities are small and not too well known creates difficulties however. The pooling of municipal borrowing has been a fairly recent phenomenon. This has occurred naturally as metropolitan area governments have been created. It has occurred naturally also as school districts and other joint projects have been expanded to include several municipalities. The Alberta Municipal Finance Corporation which with the provincial guarantee borrows for reloaning to the municipalities is another example. British Columbia also makes extensive use of the provincial guarantee. To the extent that municipal governments

cannot borrow directly either because of lack of size or lack of credit-worthiness, it is suggested that some form of provincial sponsorship is the only effective way of adding the additional credit to allow access to the capital market " (109).

D'ailleurs, des comités spéciaux ont été formés pour étudier les finances des municipalités et des commissions scolaires. On a parlé de la formation possible d'un organisme de Crédit Municipal s'apparentant au Crédit Communal belge et d'un Crédit Scolaire, destinés tous deux à faciliter la mise en marché des émissions d'obligations de ces collectivités locales et accessoirement à diminuer les taux d'intérêt que chacune d'elles pourraient obtenir séparément.

Dans ce nouveau contexte, on peut facilement imaginer quelle pourrait être la participation d'une Caisse de dépôts et placements. Essentiellement, elle pourrait pourvoir ces organismes spécialisés d'un apport complémentaire de fonds. Selon la nature de ces institutions, la Caisse pourrait, soit prêter directement aux municipalités ou commissions scolaires en absorbant une partie des émissions qui auraient été accréditées par le Crédit municipal ou par le Crédit scolaire, soit fournir une partie des ressources nécessaires à la formation du capital de ces derniers. En somme, elle contribuerait, dans ce secteur, comme sur les autres plans, à rendre possible des améliorations structurelles que les nécessités économiques et sociales rendent impératives.

B - Certains principes de gestion d'une Caisse de dépôts et placements

Une Caisse de dépôts et placements sera donc pour le Québec une institution économique et financière de premier plan. Le Comité, sans vouloir préjuger des décisions de la Législature, a cru qu'il serait opportun de dresser une liste de certains des principes de gestion qui pourraient l'inspirer dans la définition de sa politique. Il va sans dire qu'il appartient à d'autres qu'à nous d'établir les règles techniques de comportement de la Caisse de dépôts et placements. Celles-là, que ce soit en ce qui a trait à la diversification des affectations, au coefficient respectif de liquidité ou d'effets à long terme, ou à l'évaluation actuarielle des valeurs, etc., seront sans doute assez semblables à ce qu'elles sont dans les institutions financières analogues. Nous voulons plutôt signaler deux principes de gestion, découlant de son caractère propre et de

son rôle particulier.

i) Forme des interventions dans la gestion des sociétés privées

En accord avec son rôle, une Caisse de dépôts et placements doit avant tout administrer sagement les dépôts qui lui sont confiés et les faire fructifier au maximum. Son mandat est de placer des fonds, mais non pas d'intervenir dans la gestion des sociétés dans lesquelles elle prend des participations. Certes, elle doit surveiller ses interêts. En ce sens, elle doit être représentée aux assemblées des actionnaires comme tout autre co-propriétaire, et décider pour elle-même, si la marche des affaires de la société est favorable ou non et justifie un renforcement ou un amenuisement de sa participation. Mais elle doit éviter d'avoir, dans les affaires privées, une influence que le législateur n'avait pas l'intention de lui confier.

ii) Absence de perturbation sur le marché

La Caisse, par l'importance de ses achats et des ventes, pourrait facilement influencer les cours. Il est donc important que ses opérations soient faites de telle sorte qu'elle n'ait sur le marché boursier aucune influence indue à la hausse ou à la baisse qui aurait pour résultat de favoriser tel ou tel intérêt privé.

C - Conclusion

La caractéristique première qui se dégage de cette partie du rapport que nous venons de voir est sans doute la grande complexité et l'importance insoupçonnée du problème à l'étude. Le Comité, dès les debuts de son travail, s'est fait une règle de l'aborder avec une attitude pragmatique, en laissant de cote tout dogmatisme. S'inspirant des faits, dégageant les lignes de forces de l'évolution des régimes privés de retraite, il a proposé un régime general, équilibre, destiné à assurer au travailleur québécois un ensemble de rentes adaptées aux situations que ce dernier est susceptible de rencontrer.

Sur le plan administratif et institutionnel, le Comité s'est refusé les solutions d'apparente facilité et reprenant le problème dans une perspective globale, il a vu lentement se dégager la nécessité d'une institution financière chargée d'administrer le patrimoine commun.

Parallèlement au plan économique, la possibilité d'apporter une solution permanente à la réduction éventuelle du pouvoir d'achat des rentes devenait de plus en plus vraisemblable à mesure que se dégageaient les conclusions d'une étude approfondie des effets d'un ajustement automatique limité sur la stabilité des prix. Enfin, partant d'une analyse de la structure de l'économie québécoise et de l'objectif de développement qui constituent le fer de lance de la politique économique du gouvernement, le Comité rejoignant en cela ses travaux sur les plans administratif, juridique et institutionnel, s'est convaincu de la nécessité d'un regroupement d'une partie des épargnes collectives et de leur orientation à des fins de modernisation et de dynamisation de l'économie. Une Caisse de dépôts et placements, au fur et à mesure que se dessinaient ses possibilités, se révélait comme une des pièces maîtresses d'une politique cohérente de développement économique.

DEUXIÈME PARTIE

LES REGIMES PARTICULIERS

DE RETRAITE

CHAPITRE I

Le secteur privé

En général, il est permis d'affirmer qu'un régime de retraite est l'objet d'une entente entre un syndicat et ses membres ou entre un employeur et ses employés pour former, au profit de ces derniers, une rente, au moment de la retraite, conformément à certaines conditions stipulées entre les parties. Il existe donc deux sortes de régimes de retraite dans le milieu ouvrier, mais chacune d'elles possède une histoire différente. La première à tendance à disparaître complètement au profit de la seconde, alors qu'autrefois, elle était la plus facile d'accès.

A - L'image donnée par les statistiques

Il est malheureusement impossible de se procurer des statistiques complètes sur l'ensemble des régimes de retraite en vigueur non seulement au Québec, mais au Canada. Cette difficulté réside surtout dans le fait que les régimes de retraite sont soumis à une règlementation fragmentaire de la part de l'Etat. Aux Etats-Unis, il existe sur le sujet d'importants travaux de recherches et d'informations, mais nous ne sommes pas encore rendus au Canada au stage de la recherche et des véritables tentatives de synthèse dans ce domaine. La littérature américaine sur le sujet est abondante et son caractère scientifique est marqué par l'attention que les universitaires accordent dans leurs études aux tendances et aux mouvements des régimes de retraite. Aucune analyse d'envergure n'a été entreprise au Canada sur la matière où il faut se contenter d'enquêtes partielles et qui remontent déjà à plusieurs années, comme celle de la Chambre de Commerce canadienne et une autre de l'Université Queens. Il existe bien une revue d'information publiée par CCH et le rapport préparé par le professeur Robert M. Clark à la demande du gouvernement fédéral sur la sécurité de la vieillesse au Canada et aux Etats-Unis et qui ne contient pas lui non plus de données suffisamment complètes qui puissent nous permettre de juger de la situation des régimes privés de retraite dans le Québec.

En 1958, la Gazette du Travail avait publié une étude sur le nombre des travailleurs couverts par des régimes de pension au Canada. Les statistiques démontraient une hausse continue dans le nombre des régimes de retraite au cours des dernières années. Il y au-

rait au Canada, en 1960, 8920 régimes de retraite dont l'existence a été déclarée à la statistique fédérale. Pour analyser la situation, nous avons utilisé une étude de 1960 portant sur 8920 régimes de retraite canadiens. Cette étude est incomplète et il n'est pas possible, par conséquent, de tirer des conclusions finales. La répartition géographique de ces régimes s'établit de la façon suivante:

TABLEAU No 50

Distribution géographique

Province ou territoire	Nombre de régimes	Distribution procentuelle
Terre-Neuve	46	0.5
Ile du Prince-Edouard	32	0.4
Nouvelle-Ecosse	217	2.4
Nouveau-Brunswick	163	1.8
Québec	1,428	16.0
Ontario	4,520	50.7
Manitoba	633	7.1
Saskatchewan	343	3.8
Alberta	647	7.2
Colombie Britannique	844	9.5
Yukon	5	0.1
Hors du Canada (1)	42	0.5
TOTAUX	8,920	100.0

(1) Rapports provenant de compagnies-mères américaines
Régimes de retraite, statistiques non financières 1960,
Bureau fédéral de la statistique, Ottawa.

Ces chiffres fixent à 1428, en 1960, le nombre recensé de régimes de retraite au Québec. Par exemple, ce tableau indique pour l'Ontario un total de 4520 régimes de retraite, alors que l'enregistrement prévu par la loi ontarienne de l'an dernier a permis jusqu'ici l'identification de plus de 6000 régimes de retraite (110) Il y a tout lieu de croire que l'écart pour notre province est aussi considérable. Il faudrait alors penser qu'il existe près de 2500 régimes de retraite en vigueur dans le Québec.

Ces régimes, d'après la même statistique fédérale, se groupent de la façon suivante selon leur méthode administrative.

TABLEAU No 51

DISTRIBUTION DES REGIMES SELON LA METHODE D'ADMINISTRATION

Method of underwriting	No of plans	Employee contributions in 1960	Percentage	Employer contributions in 1960	Percentage
Government Annuities	734	2,661,888	0.8	3,552,506	0.8
Insurance Company	6,400	58,045,675	17.3	68,572,350	14.7
Trust Company	995	39,731,458	11.9	85,285,959	18.2
Individual Trustees	295	114,881,831	34.3	163,297,999	35.0
Miscellaneous	16	90,294,601	27.0	107,530,057	23.0
Government Annuities and Insurance Company	359	16,140,553	4.8	18,449,283	3.9
Government Annuities and Trust Company	24	4,167,284	1.2	4,877,330	1.0
Government Annuities and Individual Trustees	8	882,505	0.3	856,447	0.2
Insurance Company and Trust Company	45	2,537,344	0.8	4,567,047	1.0
Insurance Company and Individual Trustees	11	330,532	0.1	1,572,557	0.3
Trust Company and Individual Trustees	3	108,976	-	1,244,145	0.3
Government Annuities, Insurance Company and Trust Company	21	3,589,037	1.1	5,962,558	1.3
Government Annuities, Insurance Company and Individual Trustees	7	1,378,498	-	1,355,030	0.3
Insurance Company, Trust Company and Individual Trustees	2	1,595		6,217	-
Totals	8,920	334,751,777	100.0	467,129,485	100.0

(1) Includes Federal Government's Public Service Superannuation Act, Canadian Forces Superannuation Act, Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act, plans for the provincial civil service for six provinces and plans for teachers in two provinces (111)

Comme nous le verrons plus loin, l'examen des sources d'origine des régimes de retraite dans la province démontre qu'il existe un bon nombre de régimes qui ne peuvent entrer dans les catégories décrites au Tableau No 51. Les régimes de retraite peuvent aussi se classer dans des catégories bien définies, suivant la méthode de fixation des prestations.

TABLEAU No 52

DISTRIBUTION DES REGIMES SELON LA METHODE DE FIXATION DES PRESTATIONS

Type of benefit	No of plans	Per-centage	Male members	Per-centage	Female members	Per-centage	Total members	Per-centage
Unit benefit -								
Final earnings	28	0.3	10,126	0.7	667	0.2	10,793	0.6
Average final earnings	270	3.0	177,386	12.1	106,334	26.6	283,720	15.2
Average best earnings	117	1.3	521,195(1)	35.6	111,100(1)	27.8	632,295(1)	34.0
Career average earnings	2,370	26.6	369,220	25.3	99,027	24.8	468,247	25.1
Money purchase.....	5,392	60.4	204,572	14.0	37,555	9.4	242,127	13.0
Profit sharing pension....	211	2.4	19,287	1.3	4,329	1.1	23,616	1.3
Composite	121	1.4	16,154	1.1	8,670	2.2	24,824	1.3
Flat amount	411	4.6	145,268	9.9	31,791	7.9	177,059	9.5
	8,920	100.0	1,463,208(2)	100.0	399,473(3)	100.0	1,862,681(4)	100.0

(1) Includes Federal Government employees covered under the Public Service Superrannuation Act and members of the armed forces, covered under the Canadian Forces Superannuation Act.
(2) Includes 41,351 males (1,463,208 - 1,421,857 (5) who are members of more than ove plan.
(3) Includes 6,308 females (399,473 - 393,165 (5) who are members of more than one plan.
(4) Includes 47,659 members (1,862,681 - 1,815,022 (5) who are members of more than one plan (112)
(5) See Table 4 on page 10.

Suivant une statistique de 1961, mais qui semble posséder le même caractère de relativité que les précédentes, il est possible d'établir l'importance financière et économique de ces régimes de retraite, au Canada, avec les chiffres suivants:

TABLEAU No 53

STATISTIQUES FINANCIERES RELATIVES AUX REGIMES DE RETRAITE, AU CANADA

TABLE 2. Selected Data for Life Insurance Companies Group Annuities, Federal Government Group Annuities, and Trusteed Pension Funds, 1961.

	Contributions		Number of plans		Number of Employees		Assets	
	1960	1961	1960	1961	1960	1961	1960	1961
	millions of $						millions of $	
Trusteed Pension Plans....	393	436	1,140	1,363	1,009,127	1,084,842	3,616	4,074
Life Insurance Group Annuities in Canada	146	157	6,564	7,305	469,339	501,060	1,208(1)	1,397(1)
Federal Government Group Annuities	30	25	1,556	1,513	185,000	174,000	600	610
Totals	569	618	9,260	10,181	1,663,466	1,759,902	5,424	6,081

(1) The assets held in 1960 against life insurance group annuities have been estimated to be equal to the total of group annuity reserves and liabilities for outstanding claims for group annuities in Canada plus a proportion of the excess of assets over liabilities, special reserves and shareholders surplus which are attributable to group annuities. These estimates were based on compilations from individual company reports in the 1960 report cited below. As this report is not yet available for 1961, the assets for 1961 were estimated by adding total 1961 contributions to the assets for 1960.

Source: (a) Life Insurance Annuities - Report of the Superintendent of Insurance for Canada, 1960, Volumes I and III.
Report of the Superintendent of Insurance for Canada, 1961, Volume I.

(b) Federal Government Annuities - Annuities Branch, Department of Labour (113)

En définitive, ces statistiques fédérales ne permettent qu'une approximation plus ou moins rapprochée d'une réalité. Ces statistiques ne permettent pas non plus de délimiter l'importance du secteur privé relativement au secteur public.

B - DE LA NOTION DE REGIME DE RETRAITE

La technique tient une place si importante dans les régimes de retraite qu'elle domine même les différences qui les séparent les uns des autres, abstraction faite de leur signification sociale ou juridique. Il existe ainsi des régimes de retraite contributifs et des régimes non contributifs, des régimes à participation obligatoire ou facultative, des régimes de garantie et des regimes de fiducie, des régimes à prestations definies et des regimes à prestations non définies, etc... Il serait possible de prolonger la liste; les regimes possèdent des modalités diverses et très varia les. Ils sont laisses à la discretion des intéressés suivant leur condition et leurs besoins. Cependant, ces modalités d'ordre technique sont en fait une traduction plus ou moins fidèle et plus ou moins exacte de certains droits et de certaines obligations d'un contrat entre les parties. Le législateur ne peut abandonner au seul droit commun le soin de mesurer les droits et obligations de chacun, car leur expression technique peut en rendre parfois la sauvegarde très difficile. L'Etat se doit alors d'intervenir pour assurer la protection légale de ces droits et le respect de ces obligations.

Un régime de retraite demande au point de départ, pour sa préparation, sa négociation, l'intervention de techniciens et de professionnels en la matière, et de plus, pour son administration, il exige des services spécialisés dont la fonction la plus importante est la gestion des biens des futurs bénéficiaires. L'absence de connaissances techniques dans la preparation et l'administration d'un regime de retraite peut conduire à des situations désastreuses. L'intervention de l'Etat est alors essentielle et cette intervention rend nécessaire l'élaboration d'une réglementation précise destinée à protéger les droits des futurs benéficiaires. L'Etat ne peut remplir ce rôle sans etablir certaines normes impératives du contrat de regime de retraite. En fait, la technique accorde à un regime de retraite de précieux avantages, mais elle peut aussi l'orienter vers des avantages qui sont plus apparents que réels. L'absence de technique ou les méfaits de la technique peuvent ainsi mettre en danger les droits des participants à un régime de retraite.

Il est necessaire pour établir le besoin de dispositions législatives, de considérer le problème sur le plan juridique, en l'examinant sous quatre aspects differents: 1o. l'origine des regimes de retraite, 2o. les parties veritables dans un régime de retraite, 3o. les agents d'administration, 4o. les placements des ressources des régimes de retraite.

i) Origine des regimes de retraite

a) La mutualite

La société de secours mutuels fournit la formule la plus ancienne pour un régime de retraite. La loi des assurances donne la définition suivante de la societé de secours mutuels:

> "Les mots "société de secours mutuels" désignent toute societe établie dans le but de se mettre au moyen de contributions de la part de ses membres en état de secourir ceux de ses membres qui sont affligés par suite de maladie, d'accident ou de revers de fortune ou sujet cependant à l'article 217, dans le cas de decès de leurs enfants ou pupilles, et, dans le cas de mort des membres, leurs veuves, orphelins ou représentants légaux" (114).

Les dispositions législatives sur les societés de secours mutuels remontent à 1899. La loi des sociétés de secours mutuels est la synthèse des dispositions contenues dans un très grand nombre de lois spéciales, pour constituer des sociétés de secours mutuels, au cours de la seconde moitié du siècle dernier. La société de secours mutuels place le problème du régime de retraite dans un climat particulier, qui pouvait s'adapter à la pensée sociale du debut du siècle, mais qui ne semble plus avoir sa place dans le monde actuel. La loi ne dit pas clairement que la societé de secours mutuels peut organiser un regime de retraite, mais son interpretation, très généreuse, en a permis l'organisation d'un certain nombre.

La mutualité a ete l'une des formules les plus populaires de la prévoyance collective utilisée par l'initiative privée. Elle a rendu possible l'organisation de nombre de societés de secours mutuels dans la province. Ces societés ont rendu des services énormes dans le domaine de l'assistance sociale au moment où les pouvoirs publics hésitaient à assumer cette responsabilite. Ces societés ont ète parfois l'occasion d'experiences assez desastreuses pour leurs membres, parce que les obligations de la caisse de secours dépassaient ses ressources. La societe de secours mutuels perd constamment de l'importance, pour differentes raisons, entre autres, par suite de l'intervention de plus en plus grande de l'Etat dans le domaine de la sécurité sociale.

Il est impossible de dire le nombre de societes de secours mutuels qui servent ou ont servi de cadre à un régime de retraite. Cette formule a été choisie en toute bonne foi par un certain nombre d'employeurs et leurs employes comme cadre pour leur regime de retraite. Il faut dire qu'elle peut servir, dans une certaine mesure,

les interêts de certaine catégorie de travailleur.

RECOMMANDATION "54"

Le Comité recommande:

Que la Régie des rentes du Québec reçoive pleine autorité sur les régimes de retraite administrés par des sociétés de secours mutuels et que dans l'avenir, aucune société de secours mutuels ne soit autorisée à établir un régime de retraite sans son autorisation.

---

b) La loi des syndicats professionnels

Les dispositions contenues dans l'article 6 de la loi des syndicats professionnels, de 1924, sont en realité un prolongement des dispositions contenues dans la loi relative aux sociétés de secours mutuels. En voici le texte:

> Etablir et administrer des caisses speciales d'indemnités aux héritiers ou benéficiaires des membres défunts, ou aux membres au decès de leurs conjoints, des caisses spéciales de retraite, de secours en cas de maladie, de chômage, ou autres caisses de même nature, qui doivent être regies exclusivement par les statuts approuvés par le secrétaire de la Province, sur la recommandation du surintendant des assurances, et aux conditions que prévoit l'arrête en conseil approuvant ces statuts (115).

La partie soulignée a été ajoutée en 1946. Ainsi, il faut conclure que la loi des syndicats professionnels a contribué à l'organisation de deux séries de régimes de retraite, une série pour la période 1924 à 1946 et une seconde de 1946 à nos jours, alors que les règlements des syndicats devaient recevoir au prealable l'approbation du Surintendant des assurances. Ces formules de retraite ont été utilisées principalement par les syndicats qui ont organisé leur propre regime de retraite, sans le concours et la participation de l'employeur. Il semble bien que les régimes de retraite organisés en

vertu de la loi des syndicats professionnels aient tendance à disparaître, parce qu'un nombre de plus en plus grand d'employeurs prend maintenant part à l'organisation du régime de retraite dans l'entreprise. Cette formule ne peut être utilisée que par les syndicats de droit, et non par les syndicats de fait. Il n'est pas exclu que certains régimes de retraite soient en réalité des régimes de fait, cela semble le cas des régimes de retraite de certaines unions d'origine américaine.

Pour ces catégories de régimes de retraite, aucune disposition législative ne réglemente leur administration, n'assure leur surveillance et ne fixe les conditions de leurs placements. Ces fonctions sont abandonnées à la bonne foi et à la responsabilité des administrateurs. Il est à craindre que cette absence de règlementation et de surveillance mette en danger parfois les droits des futurs bénéficiaires. A tout evénement, il n'est pas possible non plus d'obtenir de statistiques sur le nombre de ces régimes. Actuellement la loi peut, tout au plus, être utilisée en pratique par les syndicats de travailleurs independants.

RECOMMANDATION "55"

Le Comité recommande:

Que la Règie des rentes du Quebec soit autorisée à exercer la surveillance sur les régimes de retraite établis, en fait ou en droit, par les syndicats ouvriers et qu'à l'avenir aucun syndicat n'établisse un tel régime sans avoir au préalable obtenu l'approbation de la Régie des rentes.

L'un des objectifs principaux d'une réglementation qui fixerait des normes minima est à l'effet de permettre la conservation des droits des creances afin d'assurer une plus grande mobilité à la main-d'oeuvre. Ce défaut de surveillance peut donner lieu à des abus, dont l'exemple le plus récent est celui signalé par le juge Norris (116) dans son rapport sur les différends ouvriers des Grands Lacs. Le commissaires traite de l'administration très curieuse du "Welfare Plan" de l'Union internationale des marins et il conclut:

> "The history of welfare plans in the United States, and particularly in connection with the E.L.A. and the Teamsters, indicates that, unless there are strict standards and regulations as to administration, they provide an opportunity for racketeering on a wide scale".

L'absence de réglementation législative est responsable pour une bonne part de ces mauvaises administrations qui mettent en danger les droits futurs des bénéficiaires.

Le Comité a également été surpris de constater que certains régimes de retraite avaient été organisés, autrefois, en vertu de lois qui ne semblent pas accorder les pouvoirs nécessaires à cette fin, comme la loi sur les sociétés de bienfaisance.

c) La négociation collective

Les régimes de retraite mis sur pied par les employeurs et les employés sont depuis une trentaine d'années plus nombreux que les régimes établis par les syndicats pour leurs membres. En fait, il existe maintenant une tendance bien nette dans le syndicalisme canadien, qui n'est que le reflet d'un phénomène américain, de profiter de la négociation collective pour discuter des modalités du régime de retraite comme de tous les autres avantages marginaux. Le champ de négociation élargit constamment ses horizons et plusieurs problèmes du travail ont engagé les employeurs et employés à considérer le régime de retraite comme une condition de travail, couverte par la loi des relations ouvrières.

Les sujets de négociation peuvent être infiniment nombreux, malgré le silence de la loi, car leur choix est laissé à la discrétion des intéressés. Le régime de retraite a fait son apparition au cours de l'histoire de la négociation collective, et il a été une conséquence de certaines prises de position des unions ouvrières et de la direction des entreprises. La négociation collective et la convention collective s'appuient sur des faits. Le régime de retraite a présenté une solution aux problèmes posés par la présence des travailleurs âgés sur le marché du travail. L'expérience des chefs d'entreprise moderne a revelé que la retraite à 65 ans était une solution idéale pour les travailleurs, pour l'entreprise et pour l'économie de la nation, mais des raisons d'ordre psychologique empêchent les chefs d'entreprise de congédier leurs employés, lorsqu'ils ont atteint un certain âge. La pression du mouvement syndical en faveur des clauses d'ancienneté dans les conventions collectives avait pour effet de garantir une plus longue periode de

travail aux travailleurs âgés et leur donnait en même temps une emprise plus forte sur leur emploi. Par contre, certaines revendications syndicales exerçaient un effet contraire sur la présence des travailleurs âges dans l'entreprise, et compromettaient leur situation, par l'elaboration d'une structure de salaire de plus en plus rigide, qui avait pour conséquence immédiate d'accentuer la vitesse de rendement de l'entreprise et d'accélerer les améliorations techniques. Le régime de retraite apparaît alors comme une solution désirable pour l'entreprise, en face de ces pressions contradictoires qui tiraillent l'entreprise. Lentement, les employeurs ont consenti à l'établissement de régimes de retraite, où l'âge du retrait de la main-d'oeuvre est fixe avec rigidite. Cette mesure permet à l'entreprise de maintenir un âge moyen parmi ses travailleurs, malgré les pressions des jeunes travailleurs et malgré les progrès de la technique.

Ce sont là quelques unes des réalités qui ont poussé les regimes de retraite à devenir matière de negociation collective et à prendre forme dans les clauses de la convention collective de travail. Cette coutume est deja si fortement enracinee dans l'esprit des travailleurs qu'elle est à l'origine des requêtes qui ont engagé la Législature à modifier en 1962 les dispositions obligatoires du decret, dans la loi de la convention collective. Cette loi fixe avec precision toutes les dispositions obligatoires de la convention collective, qui donnera naissance au decret. Avant 1962, rien ne permettait aux interessés d'y inserer des clauses relatives aux avantages marginaux, et en particulier des dispositions relatives à un régime de retraite. L'amendement se lit comme suit:

> "1o. Etablir et administrer des caisses spéciales d'indemnités auxheritiers ou bénéficiaires des membres défunts, ou aux membres au decès de leurs conjoints, des caisses spéciales de retraite, de secours en cas de maladie, de chômage, ou autres caisses de même nature, qui doivent être regies exclusivement par les statuts approuvés par le secretaire de la province, sur la recommandation du surintendant des assurances, et aux conditions que prévoit l'arrêté en conseil approuvant ces statuts;

m) Si le decret prévoit des bénefices de sécurité sociale:

1o. percevoir les contributions requises;

2o. vérifier les conditions en raison desquelles les bénefices sont payables;

3o. payer les bénéfices .

Des dispositions permettent au Lieutenant-gouverneur-en-conseil sur la demande des parties, de déterminer non seulement les bénéfices eux-mêmes, mais toutes les modalités que pose l'existence d'un régime de retraite, comme son administration, sa surveillance et le placement de ses ressources. Il n'existe cependant sur le sujet aucune reglementation générale, mais une telle réglementation serait pourtant nécessaire pour éviter les causes de conflits, mieux protéger les intérêts des parties et garantir la paix sociale.

Les amendements apportés en 1962 aux dispositions du decret ont permis l'établissement d'un régime de retraite pour plus de 60,000 travailleurs des métiers de la construction qui relèvent du comité paritaire de Montreal. Le comite paritaire de l'industrie de la construction de Quebec prépare actuellement une formule analogue de retraite pour les travailleurs des métiers de la construction de la région. Dans ces régimes, les travailleurs conservent leurs droits, même s'ils changent d'employeur ou d'entreprise, à l'interieur de la juridiction du même comité paritaire.

RECOMMANDATION "56"

Le Comité recommande:

Qu'après l'adoption du projet de loi visé par le présent rapport, les dispositions d'une convention collective destinées à l'extension juridique soient approuvees quant au regime de retraite par la Régie des rentes avant d'être soumises pour approbation du Lieutenant-gouverneur-en-conseil.

d) Conclusion

Il est facile de constater que toutes ces lois qui permettent ou qui facilitent l'établissement de régimes de retraite, en abandonnent largement la réglementation à la bonne volonté des parties. Il est nécessaire de faire appel au droit commun ou à la doctrine pour decouvrir les règles juridiques qui pourraient éclairer ces problèmes nouveaux, ces contrats d'une nature bien particulière, mais les relations entre la doctrine et ces réalités juridiques nouvelles sont assez difficiles à déterminer. Il est permis de se demander si ces régimes reçoivent une protection legale vraiment efficace de la part du droit positif.

Le législateur a cependant esquissé un début de réglementation en 1946, pour un nombre limité d'employeurs, soit les compagnies à charte provinciale qui organisent un système contributif de retraite (117). La loi pose certaines conditions à l'organisation d'un régime contributif à l'intérieur d'une compagnie; les principales sont l'approbation des règlements par le surintendant des assurances, l'obligation de lui adresser un rapport annuel sur les opérations du régime, ainsi que la limitation des agents d'administration de l'extérieur, à qui ces régimes peuvent être confiés, soit les sociétés d'assurance, de fidéicommis, les corporations qui vendent des rentes viagères ou un gouvernement. La loi fixe également certaines conditions à l'administration de la caisse de retraite à l'intérieur de la compagnie, et elle stipule que le surplus des revenus de la caisse de retraite, doit être placé suivant les dispositions de l'article 154 de la Loi des assurances du Québec. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces dispositions peuvent être respectées. Aucune statistique particulière sur le sujet n'est disponible.

La portée de cette loi spécifique est très limitée. Il serait souhaitable que les pouvoirs conférés au surintendant des assurances dans la loi de 1946 soient transmis à la Régie.

Pour cette raison, le Comité recommande:

RECOMMANDATION "57"

Que l'approbation des régimes de retraite en vertu de la loi autorisant le paiement de pensions aux employés de compagnies soit confiée à la Régie des rentes du Québec.

Le législateur a donc laissé aux travailleurs et à la majorité des employeurs la plus grande liberté dans l'organisation des régimes de retraite. Cette très grande liberté ne peut-elle pas à la longue nuire à leurs intérêts? Peut-elle servir les groupements peu nombreux qui n'ont pas les possibilités de retenir les services de spécialistes, en vue de les aider à établir les principales dispositions de leur régime de retraite ou à exercer une surveillance efficace sur son administration? La législation actuelle est certainement insuffisante pour assurer la protection des droits acquis des travailleurs. Une réglementation efficace minimum est de nature à assurer une meilleure sauvegarde de leurs intérêts.

ii) Les parties véritables dans un régime de retraite

Pour mesurer le degré d'intérêt des parties dans un régime de retraite, il faut examiner attentivement sa structure juridique. Le regime de retraite est une convention par laquelle une personne verse une cotisation en argent ou en services pour avoir le droit, moyennant certaines conditions, de recevoir d'une autre personne, dont l'identité réelle est parfois difficile à établir, une prestation de retraite. Cette définition peut couvrir la convention entre un syndicat et ses membres et la convention entre un employeur et ses employés. Il existe entre les deux parties à ces conventions des liens bien spécifiques, des liens d'association dans le syndicat, des liens de subordination dans l'entreprise. Dans le passé, le régime de retraite contribuait à resserrer ces liens, mais aujourd'hui, il existe une tendance à mettre l'accent sur les droits et les obligations des travailleurs.

Pendant la durée du contrat de travail, le régime de retraite apparaît comme une convention accessoire, une convention d'importance secondaire. Il semble s'appuyer sur le contrat de travail pour en tirer une partie de sa valeur juridique. Cependant les droits et obligations des parties dans le régime de retraite sont au point de départ nettement définis, et il est facile de les mesurer. Le régime de retraite prend naissance dans une convention, qui est en réalité, distincte du contrat de travail. L'employeur paie une cotisation plus ou moins importante à la caisse de retraite, à titre de compensation partielle des services que le travailleur rend à l'entreprise. Le travailleur peut payer une cotisation en argent, en plus de sa participation au développement de l'entreprise; mais ses droits ne prendront naissance que dans le futur avec les avantages éventuels de sa participation. L'employeur touche immédiatement ses droits avec les services de son employé et une partie du salaire qu'il doit lui payer est tout simplement différée à titre de contribution à la caisse de retraite. Ses obligations envers l'employé sont en partie différées dans l'avenir. L'employé, pour sa part, sacrifie une partie de son salaire dans le présent pour l'obtention d'avantages futurs. Au contraire de l'employeur, l'intérêt de l'employé n'est pas dans le présent, mais dans l'avenir. L'intérêt du travailleur dans le régime de retraite dépasse donc dans le temps l'intérêt de l'employeur. Il est relativement facile de protéger un droit présent, mais il est parfois assez compliqué d'assurer la protection d'un droit futur ou d'un avantage éventuel. L'intérêt de l'employeur se fixe dans le présent et l'intérêt de l'employé se prolongera durant toute la durée de son existence. Si l'intérêt est la mesure des actions, il semble bien que l'intérêt de l'un et de l'autre ne soit pas identique ni équivalent. L'employeur a ainsi tendance à confier à un autre l'accomplissement de

cette obligation qui devient pour lui une charge dont il ne peut tirer profit.

En fait, les prestations de retraite sont pour l'employé du salaire différé, soit qu'il s'agisse de cotisations en argent, soit qu'il s'agisse de cotisations en services. L'employé a donné son adhésion pour que ce salaire différé lui revienne sous forme de rente à l'âge de la retraite. L'employeur retire dans le présent, l'employé retirera dans l'avenir. L'interêt de l'employeur est d'une nature temporaire, tandis que l'interêt de l'employé est d'une nature permanente. La situation de l'employé est d'autant plus délicate qu'il devra toucher ses prestations de retraite, après la cessation de son contrat de travail, alors que ses liens normaux sont rompus avec l'entreprise où il exerçait son activité.

Dans nombre d'entreprises, employeurs et employés ont choisi d'administrer eux-mêmes, à responsabilité égale, le régime de retraite. Il ne semble pas que cette représentation égale soit toujours une protection suffisante pour le travailleur, parce que seuls de véritables spécialistes peuvent porter un jugement valable sur un régime de retraite ou son administration. L'idée d'une représentation paritaire est insuffisante, parce qu'il n'y a pas équivalence d'intérêt. Assez souvent l'administration du régime de retraite est confiée en tout ou en partie à des mandataires. Le choix des mandataires, à part l'exception contenue dans la loi de 1946, est laissé à la complète discrétion des deux parties. Le mandat peut être confié à des personnes qui n'ont aucune formation professionnelle en la matière et qui ne peuvent en assurer une parfaite gestion. Leur administration peut conduire à des situations désastreuses. Le mandat peut être confié à des administrateurs compétents, mais qui ne peuvent s'inspirer d'aucune directive législative. Enfin, ils peuvent faire appel à des agents d'administration reconnus par la loi, comme les sociétés de fidéicommis et d'assurances. Tous ces administrateurs deviennent de véritables mandataires. Une partie de ceux-ci ne sont soumis à aucune surveillance de la part de l'Etat. Il semble bien que tous ces administrateurs devraient être soumis à une réglementation identique et très précise, parce que dans bien des cas, ils remplacent l'employeur, au moment de la mise à la retraite de l'employé.

D'ailleurs, il n'existe pas d'équilibre entre les intérêts des parties et le législateur doit intervenir pour l'établir. Il doit intervenir comme il l'a fait dans un grand nombre de lois ouvrières, afin d'établir l'équilibre entre les employeurs et les employés. D'ailleurs, seule une réglementation prudente peut assurer l'épanouissement de l'initiative privée dans le domaine des régimes de retraite. L'absence de réglementation dans une période de développement aussi intense que la période actuelle pourrait

provoquer des situations désastreuses qui donneraient naissance dans un avenir rapproché à des pressions pour un élargissement de l'extension de la portée du régime général.

iii) Les agents d'administration

Les parties interessées dans un régime de retraite peuvent en confier l'administration, en tout ou en partie, à des tiers. A l'exception des restrictions de la loi de 1946, les intéresses possèdent la liberté la plus complète de choisir entre deux catégories d'agents d'administration: 1o. Les agents reconnus par la loi, 2o. Les agents non reconnus par la loi.

a) Les agents reconnus par la loi

Les deux seules catégories d'agents reconnus par la loi sont les societés de fidéicommis et d'assurance. Ce sont les plus serieux et les deux seuls dont l'activité spécifique soit soumise à certaines directives particulières de la part du législateur. Leur expérience permet de rendre des services appreciables aux parties interessees dans un regime de retraite. Par suite du fait qu'elles sont pratiquement les seules à préparer des compilations et à raison d'une publicité bien agencée, l'impression est créée dans le public qu'elles administrent une partie prépondérante des regimes de retraite au Canada et dans le Quebec.

Dans des conditions bien spécifiques, l'Etat fédéral peut agir comme agent pour les employeurs et employés pour l'achat de rentes viagères. La popularité de ces rentes semble décroître depuis un certain nombre d'années (118).

b) Les agents non reconnus par la loi

Les agents non reconnus par la loi, à qui peut être confiée en tout ou en partie l'administration d'un régime de retraite sont très nombreux, à cause de la grande discrétion laissée aux parties intéressées. Certains de ces agents peuvent posséder plus ou moins de compétence pour exercer de telles fonctions, d'autres peuvent bien n'en posséder aucune. Ils ne sont soumis à aucune réglementation et tout est laissé à leur entière discrétion, sauf dans la mesure ou l'article 981° du code civil peut s'appliquer.

Il est impossible à l'heure présente d'évaluer le nombre de ces agents, à cause de l'absence complète de statistique. L'absence complète de reglementation, de surveillance et de contrôle ne permet pas de dégager une idée juste de cette réalité. Nous sommes en prèsence d'une foule d'inconnus.

Les objectifs du présent projet visent à une plus grande stabilité, au moyen de l'expérience des professionnels, pour la sauvegarde des intérêts de tous les participants à ces regimes. Cette situation pose la nécessité de fixer sur le plan administratif des normes minima, qui seules peuvent permettre à l'initiative privée de jouer son rôle véritable.

iv) Le placement des ressources

L'une des fonctions particulières les plus importantes des administrateurs de régimes de retraite est la gestion des ressources de la caisse de retraite. Cette gestion doit assurer aux bénéficiaires du regime le maximum de sécurité. En règle générale, cette fonction est abandonnée à la plus entière discrètion des parties interessées qui peuvent, si elles le désirent, demander les conseils de spécialistes ou leur confier la responsabilité de cette gestion. En cas contraire, cette discretion peut toutefois s'avérer dangereuse pour les intérêts futurs des bénéficiaires.

Seuls les agents d'administration reconnus par la loi et dont la compétence est admise sont soumis à certaines directives législatives sur leurs placements. Par contre, les agents non reconnus par la loi jouissent de la plus entière liberté pour le placement des ressources des caisses de retraite. Le legislateur ne leur impose aucune directive, n'exerce sur eux aucune surveillance. A titre d'exemple, il convient de souligner le cas des compagnies de fonds mutuels constituées en vertu de la Loi fédérale sur les compagnies et les compagnies de fonds collectifs constituées en vertu de la Loi des compagnies de Québec. Ces deux catégories de sociétés qui placent parfois les ressources des régimes de retraite ne sont soumises à aucune obligation particulière à cet égard relativement à leurs placements. Elles ont formé une association canadienne pour défendre leurs interêts.

Notre réglementation législative sur le placement est désuète. Dans l'ensemble, les agents d'administration sérieux la délaissent pour s'inspirer de la politique de placement contenue dans la Loi fédérale sur les assurances (119).

En second lieu, le transfert des créances de rentes à l'interieur du secteur privé ou du secteur privé au secteur public rendra nécessaire l'élaboration d'une politique précise pour le placement des ressources. A l'heure présente, de tels transferts seraient probablement assez difficiles dans plusieurs régimes. De plus, il se peut que dans le but de protéger les droits des travailleurs, la caisse de dépôts et placements doive être chargée, à titre de curateur, d'assumer la gestion de certains protefeuilles, soit dans le cas où un régime abandonne ses opérations ou soit dans le cas de faillite d'une entreprise. Une telle obligation pourrait devenir très lourde, si le placement des ressources a été inspiré par des critères discutables.

Le Comité suggère de procéder à l'élaboration d'une réglementation sur le placement des ressources des régimes de retraite. Cette nouvelle réglementation remplacerait, pour les caisses de retraite, les trois réglementations différentes sur le placement dans nos lois.

C H A P I T R E II

LE SECTEUR PUBLIC

A - Observations préliminaires

Le but du régime général est d'assurer au cotisant, lors de sa retraite, soit par suite de vieillesse ou d'invalidité, ou lors de son décès, la continuation d'une partie de son revenu permettant ainsi le maintien, pour lui et sa famille, de conditions de vie ayant une certaine relation avec celles qui existaient au cours de sa vie active.

Les régimes de retraite du secteur public atteignent déjà la plupart de ces objectifs. Toutefois, un régime de sécurité sociale vraiment efficace exige d'être universel et obligatoire pour couvrir les employés du secteur public aussi bien que ceux du secteur privé. Les regimes du secteur public devront donc s'adapter aussi bien que les regimes du secteur privé au nouveau régime général.

En fait, les dispositions des lois qui réglementent les régimes de retraite du secteur public accordent des avantages qui dépassent assez souvent ceux accordés par le secteur privé. Ils jouissent en plus de la garantie financière ou morale de l'Etat et leur permanence est assurée. Leur adaptation au régime général est absolument nécessaire, même si elle n'entraîne que des modifications secondaires.

RECOMMANDATION "58"

Le Comité recommande que les régimes de retraite du secteur public soient adaptés au régime général et qu'un comité soit constitué en vue de formuler des recommandations explicites à cet effet.

B - Les limites du secteur public

Il est relativement simple de tracer les limites du secteur public. C'est le secteur où les participants peuvent être engagés par un organisme public ou privé, dont les frais d'administration et les salaires payés proviennent en tout ou en partie du produit des impôts ou des deniers publics. C'est un secteur où les participants sont très nombreux, mais où le nombre des régimes est limité. Les principaux régimes du secteur public sont, le régime de pension des fonctionnaires provinciaux, celui des fonctionnaires de l'enseignement, celui des employés d'Hydro-Québec, ceux des employés de la ville de Montréal et d'autres municipalités. Il est facile de déterminer qu'il existe plusieurs groupes à l'intérieur du secteur public, à qui les lois n'accordent pas l'avantage d'un régime de retraite. Certains groupes ont même demandé à l'initiative privée de suppléer à l'absence de dispositions législatives sur le sujet. Il existe ainsi un territoire occupé et un territoire inoccupé dans le secteur public.

C - Le territoire occupé du secteur public

Les régimes qui existent actuellement sont:

i) le régime de pension des fonctionnaires et employés publics (120);

ii) le régime de pension des fonctionnaires de l'enseignement (121);

iii) le regime de pension des employés d'Hydro-Québec (122);

iv) les régimes de pension de la ville de Montréal et d'autres municipalités.

i) Le régime de pension des fonctionnaires

Les dispositions de ce régime se trouvent dans une loi qui contient, grâce à plusieurs changements récents, la très grande majorité des principes relatifs aux droits des participants qui ont inspiré le Comité dans la préparation du projet du régime général. Son adaptation exigerait tout au plus certaines modifications.

Ce régime spécial contient des dispositions relativement simples. Il partage les employés provinciaux en deux grandes catégories: les employés permanents du service intérieur, suivant l'expression en usage en 1942, et en second lieu, les employés permanents de l'ancienne division du service intérieur nommés après 1942, et enfin, tous les employés permanents qui appartenaient alors et qui appartiennent depuis au service extérieur. Les participants de la première catégorie sont de moins en moins nombreux et bénéficient de certains avantages particuliers. Les dispositions du régime qui s'appliquent à la majorité des employés sont contenues dans la troisième section de la loi. Depuis quelques mois, le régime couvre les employés des travaux publics, dont l'emploi est continu, mais il ne couvre pas les employés temporaires, les employés saisonniers et les employés à temps partiel.

ii) Le régime des fonctionnaires de l'enseignement

Un examen rapide de la loi du "fonds de pension des fonctionnaires de l'enseignement" révèle que plusieurs de ses dispositions sont incompatibles avec les dispositions recommandées par le Comité pour le nouveau régime général. Des changements assez importants seront nécessaires pour permettre à ce régime spécial de s'adapter au régime général et se conformer aux normes minima fixées aux régimes supplémentaires.

iii) La loi de pension des employés d'Hydro-Québec

L'Hydro-Québec doit à l'heure présente résoudre un problème d'une extrême complexité par suite de l'intention de coordonner les régimes de pension des compagnies étatisées.

Sur plusieurs points, ses dispositions dépassent les normes minima. Il serait nécessaire cependant que le régime soit soumis à une analyse spéciale afin que toutes les mesures nécessaires soient prises pour réaliser son adaptation.

iv) Les régimes de pension des employés de la ville de Montréal et d'autres municipalités

Les statistiques ne permettent pas d'évaluer le nombre de ces régimes de retraite. Il en existe toutefois dans un certain nombre d'organismes importants comme les corporations municipales de Québec et de Montréal. L'adaptation du régime général à leur régime particulier pourra susciter certains problèmes, mais ces problèmes ne sont pas insolubles. Ces organismes auront ainsi le droit d'exercer une option en faveur d'un régime spécial qui pourrait être établi de façon à servir les intérêts de toutes les collectivités administratives locales. Cette option pourrait être exercée, après entente avec la Régie des rentes, à condition que tous les droits acquis soient protégés.

D - Le territoire inoccupé du secteur public

Le secteur public comprend l'administration publique et les organismes à qui elle délègue l'exercice de certaines fonctions. Le secteur comprend également les entreprises publiques. L'administration gouvernementale délègue une partie de ses fonctions à des organismes particuliers, comme les commissions scolaires et les corporations municipales. Ces organismes sont autonomes, mais ils doivent compter sur la participation financière de l'Etat et sur le produit des impôts pour remplir leur rôle. Ainsi les organismes chargés de l'enseignement primaire, spécialisé, secondaire et universitaire appartiennent au secteur public. Il en est de même pour les corporations municipales et les corporations publiques et privées, qui participent au programme de l'assurance-hospitalisation. Il est possible d'élaborer, pour tous ces domaines d'activité, un seul régime spécial de retraite comme il est possible de les diviser, soit selon les domaines d'activités, soit selon les fonctions des participants.

La responsabilité d'organiser ce ou ces régimes est une fonction propre à l'Etat, parce que la grande majorité des déboursés effectués dans ces domaines est effectivement payée par les contribuables. Un programme de retraite n'est pas différent, à ce point de vue, d'un programme destiné à mettre en oeuvre une politique uniforme sur le plan municipal, comme celle relative à l'épuration des eaux.

i) Dans le domaine de l'éducation, tous ceux qui sont à l'emploi des institutions d'enseignement, quelle que soit la nature de leurs fonctions, devraient participer à un régime spécial. Les commissions

scolaires possèdent, depuis 1961, le pouvoir d'établir des regimes de retraite pour leur personnel non enseignant. L'exercice de ce pouvoir est facile pour les commissions scolaires importantes, mais il peut poser des difficultés assez sérieuses pour les petites commissions scolaires. Il en sera de même pour l'adaptation de leur régime de retraite au régime général, soit l'établissement de leur régime supplémentaire.

ii) Des observations analogues s'appliquent aux corporations municipales qui possèdent ce droit depuis 1903, mais qui sont soumises à une certaine réglementation depuis 1947.

iii) L'hospitalisation se développe dans des structures relativement nouvelles où la responsabilité de l'Etat est à peu près complète. Si l'Etat néglice l'établissement d'un régime de retraite pour les employés de ce service public, il est à craindre que d'ici peu il soit aux prises avec l'application d'une foule de régimes differents, qui pourront à la fois multiplier ses problèmes et paralyser la mobilité de la main-d'oeuvre à l'intérieur des institutions d'hospitalisation. La multiplicité des régimes pourrait imposer à l'Etat des charges imprévues.

E - Les avantages d'une politique unifiée de la retraite

Une politique unifiée de la retraite, dans le secteur public, fournira une garantie additionnelle de paix et de stabilité à l'intérieur de ces entreprises publiques. L'uniformité des mesures de protection et des pratiques administratives se traduira par une diminution dans le coût d'administration de ces mesures, sans sacrifice pour les participants et pour le plus grand avantage des contribuables. Les interêts des groupes recevront une meilleure protection car leurs droits, sanctionnés par la loi, auront un caractère de permanence que la convention collective ne peut leur fournir. Le régime de retraite sera soustrait à l'arbitraire.

Quels sont les éléments essentiels qui peuvent fournir une solution à ce problème? Il faut considérer ce qui existe déjà dans ce domaine dans la province et étudier les solutions qui lui ont été apportées à l'extérieur.

F - L'initiative privée à l'intérieur du secteur public

Personne ne contestera que la responsabilité d'une solution d'ensemble appartienne à l'Etat. C'est l'absence d'une telle solution qui a engagé plusieurs organismes publics à établir avec l'aide de l'initiative privée des regimes de retraite pour leurs employés. L'initiative privée a donc exercé une fonction de suppléance à la place de l'Etat. Il faut souligner que l'initiative privée s'est bien acquittée de ce rôle de suppléance, dans l'ensemble. Il ne serait pas équitable de lui imposer l'obligation de se retirer de ce domaine. L'existence de ces régimes de retraite doit être sauvegardée et ils seront, en conséquence, assimilés aux régimes du secteur privé pour les fins du régime général.

G - Le régime supplémentaire dans le secteur public

L'établissement du régime général de retraite posera inévitablement, dans le secteur public inoccupé, dans un avenir prochain, le problème du régime supplémentaire. Le régime général ne veut être qu'un régime de base et il n'élimine pas, en fait, la nécessité du régime supplémentaire. Les considérations qui précèdent démontrent que ce domaine relève de l'initiative publique. Au moins trois provinces canadiennes, parmi les plus progressives, ont déjà offert, sur une base volontaire à leurs collectivités locales, une solution à ce problème. Ce sont les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie britannique.

i) Le programme OMERS de l'Ontario

Au cours de la session 1961-1962, la Législature ontarienne a donné son approbation à une loi intitulée An Act to Establish the Ontario Municipal Employees Retirement System (123). La loi est destinée à faciliter aux collectivites locales l'établissement de régimes de retraite pour leurs employés et de rentes de survivants en cas de décès. Ce programme comporte, en plus, des prestations en cas d'invalidité et facilite le transfert des créances de rentes. La loi prévoit des cotisations égales de la part des employeurs et des employés au taux de 5.5% chacun, si l'âge de la retraite est fixé à 65 ans, et de 6.5% si l'âge de la retraite est fixé à 60 ans.

La loi s'applique aux employés des corporations scolaires et municipales, mais ne s'applique pas aux institutions d'hospitalisation. Les collectivités locales peuvent adhérer au programme par une résolution adoptée à la suite d'une décision pure et simple, ou d'une décision qui est la conséquence de la négociation collective sur les conditions de travail.

ii) Le programme de l'Alberta

La loi albertaine a été sanctionnée le 5 avril 1962 sous le titre An Act to Establish a Pension Plan for Employees of Local Authorities (124). Elle définit les autorités locales au paragraphe b de l'article 2:

"local authority" means:

i) the council of a city, town, village, county or municipal district,

ii) the board of trustees of a school division or school district,

iii) the board of any hospital that is an approved hospital under the Alberta Hospitals Act,

iv) a district planning commission established under the Town and Rural Planning Act,

v) the Alberta Association of Municipal Districts,

vi) the Alberta School Trustees' Association, and

vii) the Associated Hospitals of Alberta."

L'adhésion des employeurs et des employés de ces collectivités locales à ce régime de pension est volontaire.

iii) Le programme de la Colombie britannique

La loi de la Colombie britannique est la plus ancienne des trois lois, puisque son adoption remonte en 1958 (125), alors qu'elle a remplacé une loi analogue. Elle s'appuie sur des principes identi-

ques à ceux qui inspirent les deux lois précédentes, mais sa portée semble plus considérable. Le texte initial est au point de départ plus vaste, et les amendements apportés au cours des années subséquentes ont eu tendance à élargir ses cadres. La loi s'applique aux employés, sur adhésion volontaire,

a) des municipalités,

b) des commissions scolaires,

c) des institutions publiques d'hospitalisation,

d) des bibliothèques publiques,

e) des employeurs qui exécutent des contrats pour le compte du gouvernement de la province ou du gouvernement fédéral et qui sont acceptés comme participants à ce régime de pension,

f) des organismes désignés dans une loi comme devant faire partie de ce régime,

g) des sociétés publiques pour la protection de l'enfance.

L'énumération comporte aussi d'autres possibilités. D'ailleurs, le trente-troisième rapport annuel (126) contient la liste complète des entreprises qui participent à ce régime de retraite. En plus, le bilan pour l'année se terminant le 31 mars 1962 démontre toute l'importance de ce programme.

U 8

TABLEAU No. 54

MUNICIPAL SUPERANNUATION FUND

Balance-sheet as at March 31, 1962

Assets

Cash in bank	$14,744.63
Accounts receivable - current contributions due from municipalities, hospitals, school districts, etc.	974,762.60
Investments at cost or par - net after amortization of premiums and discounts (see Schedule No. 2) (par value, $66,265,750)	64,395,567.57
Accrued interest on investments	642,548.41
	$66,027,623.21

Liabilities

Municipal Superannuation Fund Basic Account	$48,620,628.14
Employees' Retirement Annuity Account	16,696,156.39
Victoria Agreement Bonus Account for Firemen	7,482.27
Reserve Account	697,575.25
Accounts payable	5,781.16
	$66,027,623.21

Approved.

W. H. FORREST,
Superannuation Commissioner.

G. S. SOUTAR,
Accountant.

L'examen de la situation, au point de vue régime de retraite, dans le secteur public et l'expérience de trois provinces canadiennes , démontrent la nécessité d'établir un programme spécial de retraite pour les organismes locaux qui exercent des pouvoirs délégués par la Législature. Ce nouveau programme spécial tiendrait compte des modalités du régime général et serait en réalité un régime supplémentaire pour les employés de ces organismes. L'adhésion serait sur base volontaire, mais après l'adhésion au programme, ces organismes ne pourraient établir de régimes particuliers.

Ce programme pourrait servir les commissions scolaires, locales et regionales, pour le personnel non couvert par le régime spécial des fonctionnaires de l'enseignement, les institutions d'enseignement qui relèvent directement ou indirectement de l'Etat, les corporations municipales, les institutions d'hospitalisation, etc...

Les organismes qui possèdent déjà un régime particulier pourraient y adhérer moyennant certaines conditions, après entente avec la Régie des rentes.

RECOMMANDATION "59"

Le Comité recommande:

qu'un régime spécial de retraite pour les organismes locaux, inspiré du type en usage dans trois provinces canadiennes, soit établi par le gouvernement de la province;

que les organismes locaux qui possèdent déjà un regime particulier de retraite aient le privilège d'exercer une option en faveur du nouveau régime spécial, en respectant les droits acquis des participants;

que l'adhésion à ce régime spécial soit volontaire, mais que les organismes locaux, sans régime de retraite lors de la mise en vigueur de la loi, soient tenus d'y adhérer;

que ce régime spécial contienne des alternatives assez souples, laissées au choix des organismes intéressés, afin de leur permettre d'apporter des solutions efficaces aux problèmes de la retraite de leurs employés;

que, si l'adhésion au régime spécial est volontaire, cette adhésion étant acquise, la participation des organismes locaux devrait par la suite être obligatoire et permanente.

CHAPITRE III

DE LA CONSERVATION DES DROITS DES TRAVAILLEURS

A - Déclaration préliminaire

Malgré l'expansion des régimes de retraite depuis la dernière guerre mondiale, l'on estime que dans le Québec moins de 35% des travailleurs salariés participent à de tels régimes.(127) En outre, une très forte proportion des travailleurs qui participent à de tels régimes ne beneficieront que partiellement des avantages de ceux-ci lors de leur mise à la retraite pour les raisons suivantes:

i) dans la plupart des régimes, le travailleur n'acquiert des droits aux cotisations de l'employeur qu'après avoir rempli certaines conditions relatives à l'âge et au nombre d'annees de service. Par suite de ces conditions, un grand nombre de travailleurs perdent une partie ou la totalité de leurs droits à la rente provenant des cotisations de l'employeur lorsqu'ils changent d'emploi.

   De plus, dans certains régimes, le travailleur n'a même pas droit au remboursement de ses propres cotisations avant un minimum d'années de cotisations ou dans le cas de destitution;

ii) en outre, lorsqu'un travailleur quitte son emploi, il a généralement le droit d'encaisser les cotisations qu'il a versées au régime. Par l'exercice de ce droit le travailleur perd ses droits éventuels aux cotisations de l'employeur. Malgré cette disposition, la majorité des travailleurs préfèrent encaisser leurs cotisations lorsqu'ils changent d'emploi, bien qu'ils perdent ainsi tout droit à une pension.

Ces dispositions des regimes de retraite ont pour effet de diminuer considérablement l'importance de leur rôle. Ces mêmes dispositions ont aussi des effets discutables sur la mobilité des travailleurs.

Bien que ces lacunes seront corrigées partiellement à la suite de l'établissement du régime général puisque le travailleur ne peut perdre ses droits provenant des cotisations de l'employeur et qu'il ne

peut, en aucun temps, encaisser ses propres cotisations. Le Comité est d'opinion que d'autres mesures s'imposent relativement aux régimes supplémentaires.

B - Importance de la conservation des droits

L'étude des causes du chômage et des moyens de combattre ce fléau a démontré qu'une très grande mobilité des travailleurs est désirable. De plus, par suite des progrès de l'automatisation et de l'évolution rapide de l'économie, de nombreux emplois sont remplacés par de nouveaux qui nécessitent une formation de plus en plus technique et spécialisee. Le problème du chômage se complique ainsi davantage, puisque les travailleurs sont de moins en moins capables de s'adapter facilement à ces nouvelles conditions à mesure qu'ils avancent en âge. On constate, d'ailleurs, que les employeurs craignent souvent d'embaucher les travailleurs qui ont depassé un certain âge.

Il est devenu évident que les régimes de retraite constituent une cause additionnelle de difficultés dans l'embauchage des travailleurs âgés, en plus d'entraver la mobilité des travailleurs en général. Cette question a été étudiée de façon très détaillée par The Ontario Committee on Portable Pensions. Par suite de la nature très technique de cette étude, nous en donnons ici, la conclusion:

> "A shortcoming is the possibility, amounting in some cases to certainty, that pension plans set up economic forces that reduce employment opportunities for older workers. As other factors are also held to work against their employment, however, there is a tendency to lay the responsibility elsewhere than on pensions. Whatever the exact role of pension plans in hindering employment, it is a fact that some type of plans and some methods of funding offer considerable financial inducements to age discrimination". (128)

Une étude publiée en 1957, sous l'autorité du Ministère du travail, relativement à l'embauchage des personnes âgees, expose la même situation. (129)

C - Législation ontarienne

Une brève analyse de la législation que l'Ontario a adoptée en vue de solutionner ces problèmes s'impose par suite de l'influence

qu'elle pourra avoir sur la législation future des autres provinces. Cette analyse est aussi nécessaire en vue d'obtenir le plus grand degré d'uniformité possible entre les diverses provinces, afin de ne point compliquer inutilement l'administration des régimes de retraite pour les employeurs qui ont des employés dans plus d'une province.

Le gouvernement de l'Ontario a nommé tôt en 1960 un comité qui, après de longues recherches, a présenté deux rapports en 1961; un projet de loi accompagnait le second rapport. Des séances publiques furent tenues en 1962 et un projet de loi modifié fut finalement adopté, par la Législature, en avril 1963. **(130)**

Cette loi oblige tous les employeurs ayant 15 employés ou plus, en Ontario, de maintenir ou d'établir un régime de retraite accordant des avantages minimum, à compter du 1er janvier 1965, pour tous les employés de plus de 30 ans. Les droits acquis des employés doivent être immédiats et complets et les cotisations ne peuvent en aucune circonstance être encaissées par les employés. (La mise en application de cette partie de la loi fut récemment ajournée au 1er janvier 1966).

En outre, les employés qui jouissent d'un régime de retraite dont les avantages sont supérieurs à ceux prévus dans cette loi, (régime appelé "régime supplémentaire") doivent avoir des droits acquis, additionnels à ceux du régime de base, s'ils sont âgés de 45 ans et pour autant qu'ils comptent 10 années de service auprès du même employeur. Lorsqu'un employé qui a des droits acquis conformément à ces dispositions quitte son emploi, il n'a la possibilité d'encaisser que 25% de la valeur actuarielle de sa rente différée de retraite.

Afin de permettre le transfert et la consolidation des créances de rente des employés qui quittent leur emploi, cette loi envisage l'établissement d'une agence centrale.

Finalement, la loi prévoit la réglementation des placements des ressources, l'imposition de normes relativement à la solvabilité des régimes de retraite privés et exige la présentation périodique de rapports actuariels et financiers.

Les employeurs et les employés, ou leurs représentants, ont réagi favorablement à l'adoption des dispositions de la loi ontarienne ayant trait aux régimes supplémentaires de retraite.

Le Comité s'est donc inspiré très fortement de ces dispositions de la loi ontarienne dans ses recommandations.

Il semble aussi que la Législature du Manitoba s'apprête à suivre l'exemple de l'Ontario, à ce sujet.

D - Des normes relatives à la conservation des droits

RECOMMANDATION "60"

Le Comité recommande que tout régime de retraite supplémentaire d'un employeur, ayant 10 employés ou plus, dans la province de Québec, doit comporter des dispositions, en cas de cessation de service, non inférieures à celles décrites aux alinéas (i) et (ii) ci-dessous. Le mot "employé" signifie, aux fins des présentes, toute personne, sans égard à son sexe, qui accomplit un travail rémunérateur, à temps complet, c'est-a-dire au moins 24 heures par semaine, conformément à un contrat de travail ou de service ou d'apprentissage, durant une période continue d'au moins 6 mois et inclut tout fonctionnaire, à temps plein.

i) Tout membre d'un régime de retraite supplémentaire qui quitte le service d'un employeur avant la mise à la retraite alors qu'il est âgé de 45 ans ou plus, et compte 10 années ou plus de service chez cet employeur, doit avoir droit à une rente différée conformément aux dispositions du régime à l'égard de son service à compter du 1er janvier 1966.

ii) Tout membre d'un régime de retraite supplémentaire qui quitte le service d'un employeur sans avoir droit à la rente différée prévue à l'alinéa (i) ci-dessus, doit avoir droit au remboursement de ses propres cotisations avec les intérêts acculumés selon un taux d'intérêt fixé par la Régie pour ces fins.

Le Comité désire souligner que ces normes ne diffèrent pas appréciablement de celles de la loi ontarienne, sauf, entre autres, qu'elles s'appliquent aux employeurs de 10 employés ou plus, comparativement à 15 employés ou plus, en Ontario. Cette disposition de la loi ontarienne a fait l'objet de plusieurs critiques par suite du fait qu'un grand nombre d'employés ne pourront bénéficier des avantages de la loi. Le Comité est donc d'opinion qu'une telle différence constitue une amélioration justifiée, en raison de la structure industrielle différente du Québec. En effet, le Québec possède proportionnellement beaucoup plus de petites entreprises que l'Ontario.

En outre, il est important de remarquer que ces normes, relatives

aux droits acquis, sont le résultat d'un compromis entre deux opinions, à savoir, le droit à l'attribution immédiate des cotisations de l'employeur en cas de cessation d'emploi et le droit à cette attribution uniquement à l'ouverture de la rente de retraite.

E - De la solvabilité des régimes de retraite supplémentaires

L'existence des régimes de retraite supplémentaires présuppose nécessairement leur solvabilité. De l'avis du Comité, la Régie doit surveiller cet aspect des régimes de retraite supplémentaires du secteur privé. Le Comité croit qu'il n'est pas nécessaire que la Régie surveille la solvabilité des régimes du secteur public , car, ces régimes profitent de la garantie financière et morale de l'Etat. Il est entendu toutefois que cette surveillance n'implique aucunement que la Régie doive se porter garante de l'exécution des engagements pris dans ces régimes.

RECOMMANDATION "61"

Le Comité recommande donc que la loi exige que tout régime de retraite supplémentaire du secteur privé comporte des dispositions prévoyant des cotisations actuariellement suffisantes au paiement de toutes les prestations exigibles conformément aux dispositions de ce régime. Par suite de la nature technique de cette question, le Comité recommande que les normes de solvabilité applicables aux différentes catégories de régimes de retraite supplémentaires soeint établies par règlements de la Régie.

F - Du placement des ressources des régimes de retraite supplémentaires

La conservation des droits des travailleurs et la solvabilité des régimes de retraite supplémentaires sont liées étroitement au placement des ressources de ces régimes.

A cause de l'absence à peu près complète de réglementation fragmentaire sur le placement des régimes de retraite, le Comité fait la recommandation suivante.

RECOMMANDATION "62"

Le Comité recommande que la Régie soit autorisée à prescrire par règlement des normes relatives aux placements des ressources des régimes de retraite supplémentaires administrés par les sociétés d'assurance, des sociétés de fidéicommis, et les autres agents d'administration. Ces normes pourront être fixées par la Régie, après consultation, avec la Caisse de dépôts et placements.

Comme les placements de certains régimes de retraite privés ne seront point conformes aux normes prescrites lors de l'entrée en vigueur des règlements, on devrait prévoir des délais appropriés pour éviter les conséquences défavorables qui pourraient résulter d'un ajustement de ces placements.

G - Effets sur le coût des régimes de retraite

Les recommandations du Comité relatives à la conservation des droits des travailleurs peuvent augmenter le coût de certains régimes de retraite. Cette augmentation éventuelle pourra varier d'un régime à l'autre par suite de nombreux facteurs tels que les dispositions actuelles du régime au sujet des droits acquis, la distribution des participants selon l'âge, le sexe et le salaire, la mobilité des travailleurs, etc... Même s'il est impossible d'établir de façon exacte l'importance de cette augmentation, les conclusions du rapport ontarien sur le sujet ont convaincu le Comité que cette augmentation ne peut être substantielle.

En second lieu, il est également important de souligner que les recommandations relatives à la solvabilité pourront modifier l'incidence des montants de cotisation à un régime de retraite bien que le coût réel du régime demeurera le même.

Le Comité croit que la solution de compromis recommandée quant aux normes relatives à la conservation des droits des travailleurs lui paraît raisonnable surtout si l'on considère les effets sur les coûts et leur incidence, mentionnés ci-dessus. Des normes plus généreuses pourraient imposer des charges qui seraient en certains cas trop lourdes et contribueraient à pénaliser les employeurs qui ont établi volontairement un régime de retraite dans le passé.

H - De la conservation des droits et du transfert des créances de rente

Il y a lieu maintenant d'examiner le problème administratif de la conservation des droits du travailleur et du transfert de ses créances de rente, lorsqu'il quitte son emploi, soit quant au régime général ou quant aux régimes de retraite supplémentaires.

i) Régime général

Dans un régime général, le problème de la conservation des droits en cas de changement d'emploi est réglé automatiquement. Il n'existe, en effet, aucune nécessité de transfert des créances de rente, sauf quant aux participants du régime qui quittent le territoire du Québec ou qui, pour toute autre raison, cessent d'y participer.

En principe, les participants conservent leurs droits aux avantages du régime de rentes du Québec conformément aux dispositions de la loi. Leurs bénéficiaires recevront ainsi les prestations auxquelles ils ont droit, dès que l'une des éventualités envisagées (décès, invalidité ou retraite) se réalisera.

De même, lorsqu'une personne vient s'établir sur le territoire du Québec et devient assujettie au régime général, elle doit cotiser à ce régime. Elle conserve toutefois, le cas échéant, ses droits dans tou autre régime universel antérieur, conformément aux dispositions de ce régime. Il est important de remarquer que selon cette recommandation aucun transfert de fonds ne s'effectuera, en cas de cessation ou de changement d'emploi.

Le Comité, cependant, est d'opinion que la Régie doit avoir le pouvoir de faire, avec l'autorisation du Lieutenant-Gouverneur-en-conseil, des ententes, sur base de réciprocité, avec des organismes provinciaux analogues ou avec le gouvernement fédéral ou avec des pays étrangers quant aux transferts des créances de rente des personnes qui, après avoir cessé de participer au régime général, participent à un autre régime, et vice versa. En vertu de ces ententes, les droits des participants devront tenir compte des différentes caractéristiques de ces régimes telles que le système financier, le niveau des cotisations et des prestations, etc... Le Comité a étudié à ce sujet certaines ententes qui existent entre quelques pays. Elles pourront être utiles à consulter, le cas échéant, par la Régie.

ii) Régimes de retraite supplémentaires

Le problème de la conservation des droits et des transferts de créances dans les régimes de retraite supplémentaires est beaucoup plus complexe à cause de la très grande variété dans les dispositions de ces régimes. En outre, un travailleur peut effectuer plusieurs changements d'emploi, tout en demeurant dans le Québec, et ces changements ne sont pas nécessairement entre des employeurs qui ont un régime de retraite supplémentaire.

Comme le problème du transfert des créances de rente peut se présenter, sous des formes aussi complexes que nombreuses, le Comité croit qu'il serait extrêmement difficile dans une loi d'en élaborer la procédure. Celle-ci pourrait parfois donner lieu à des difficultés administratives presque insurmontables. C'est pourquoi, le Comité recommande que la procédure de transfert de créances soit faite par réglementation.

C H A P I T R E IV

DE L'ADAPTATION DES REGIMES DE RETRAITE AU REGIME DE RENTES DU QUEBEC

A - Déclaration préliminaire

L'établissement du Régime de rentes du Québec nécessitera l'adaptation ou l'intégration à ce régime des régimes de retraite. A son tour, l'adaptation obligera les parties intéressées, à modifier, dans une mesure différente, selon chaque cas, leurs régimes de retraite. Le but de ces modifications sera de maintenir les prestations à un niveau convenable et de fixer le total des cotisations payables à un taux acceptable par tous les cotisants.

B - De la protection des droits acquis

i) Services antérieurs à la date de mise en vigueur du régime général

Un très grand nombre de régimes de retraite comportent des dispositions telles qu'aucune modification ne doit avoir pour effet de réduire les droits acquis des participants, à l'égard de leurs services, avant la date de la modification. Ce principe sera donc automatiquement à la base de la plupart des modifications rendues nécessaires par l'établissement du régime général.

Le Comité est d'opinion que toutes les modifications doivent être faites conformément à ce principe.

RECOMMANDATION "63"

Le Comité recommande:

que la loi stipule qu'aucune modification à un régime de retraite en vigueur lors de l'adoption de la loi, ou établi après cette date, ne doit avoir pour effet de réduire les droits acquis des participants à l'égard de leurs services ou participation avant la

date de modification, sauf s'il y a entente entre les parties intéressées, signifiée à la Régie, conformément aux règlements.

ii) Services à compter de la date de mise en vigueur du régime général

Il est donc important de retenir que l'adaptation au régime général de tout régime de retraite ne doit pas **réduire** les droits acquis par les travailleurs en vertu des services antérieurs à la mise en vigueur du régime général.

Cette adaptation pourrait, cependant, avoir pour effet de modifier les avantages à l'égard de leurs services à compter de la date de la mise en vigueur du régime général.

Selon le Comité, en principe, le régime général ne doit pas désavantager les participants à des régimes de retraite presentement en vigueur, à l'égard de ces services. Pour être plus clair, le Comité est d'opinion que les avantages conjugués d'un régime de retraite et du régime général ne doivent pas être moindres, dans l'ensemble, quant aux services des participants à compter de cette adaptation que les avantages accordés aux participants, par ce régime de retraite avant son adaptation.

Toutefois, le Comité ne croit pas qu'il soit possible d'inscrire un tel principe dans la loi. Il est nécessaire de faire remarquer à ce sujet qu'un très grand nombre de régimes de retraite comportent des dispositions à l'effet que l'employeur ne s'engage pas à maintenir indéfiniment en vigueur son régime, et à ne pas le modifier ou l'amender si les circonstances l'exigent. Le Comité est donc d'opinion que le processus normal de la négociation et la concurrence sur le marché du travail permettront l'adaptation des régimes de retraite à la satisfaction des parties intéressées.

En pratique, il serait d'ailleurs très difficile pour la Régie d'établir des normes relatives à la modification des régimes de retraite conformément au principe énoncé ci-haut. Nous donnons ci-dessous l'exposé sommaire des problèmes que pose l'adaptation des régimes de retraite pour indiquer la nature de ces difficultés.

a) Considerons, en premier lieu, le problème du point des cotisations. Par exemple, la Confédération des Syndicats Nationaux suggère dans son mémoire "qu'il ne doit pas être permis à un employeur de réduire sa participation totale au fonds de pension lorsque le plan public entrera en vigueur". (131)

Selon le Comité, une telle exigence pourrait être injuste et pourrait avoir pour effet d'imposer à certains employeurs des charges imprévues et exagérées. En effet, il existe différents systèmes financiers pour les régimes de retraite privés qui peuvent être groupés en quatre grandes catégories: 1) paiement au fur et à mesure "Pay as you go"; 2) financement lors de l'ouverture au droit de prestation (Terminal Funding); 3) prime variant selon l'âge atteint (Single Premium); et, 4) prime annuelle nivelée (Level Premium). Ces différents systèmes, à l'exception du premier, donnent tous lieu à l'accumulation d'une réserve; cette réserve est relativement faible selon le deuxième, et elle atteint son niveau le plus élevé dans le dernier. Par conséquent, même si deux régimes de retraite comportent des avantages identiques, les montants de réserve peuvent différer appréciablement ainsi que les montants de cotisations nécessaires à l'accumulation de ces réserves. L'imposition de l'exigence énoncée ci-haut serait donc plus onéreuse pour l'employeur qui a choisi, dans le passé, en l'absence de toute exigence gouvernementale, de consacrer des sommes plus élevées au financement d'un régime de retraite pour accorder plus de protection à ses employés.

La même situation peut résulter de conditions hors du contrôle de l'employeur et n'ayant aucune relation avec le choix du système financier. Par exemple, deux employeurs peuvent avoir des régimes de retraite identiques et financés selon le même système. Les taux de cotisation peuvent cependant différer appréciablement entre les deux régimes par suite de la distribution différente des employés selon le sexe, l'âge et les salaires. Comme cette distribution peut se modifier rapidement, le principe que la cotisation d'un employeur demeure inchangée, après la mise en vigueur du régime général, peut devenir une exigence soit insuffisante ou exagérée, selon le cas.

b) Considérons, en second lieu, le problème des prestations. Les différents genres de prestations prévus dans le régime général ne concorderont qu'accidentellement avec les prestations prévues dans les régimes de retraite existants; la modification de ces régimes en vue d'éviter le dédoublement des avantages pourra ne pas être suffisant et nécessiter la modification d'autres programmes, tels que l'assurance-vie collective, sur lesquels les règlements de la Régie n'auront aucun contrôle. Même en l'absence de modification de programmes autres que le régime de retraite, l'absence de concordance mentionnée aura pour effet que certains avantages pourront demeurer inchangés. Par exemple, si un régime de retraite n'accorde point de rente de veuve, il peut devenir nécessaire, si on ne désire pas augmenter les cotisations, de réduire la rente de retraite de telle manière que la rente de retraite provenant du régime supplémentaire, ajoutée à la rente de retraite du régime général, soit moin-

dre à l'égard du service après la date d'adaptation. A ce sujet, il est évidemment impossible d'établir des normes qui pourraient s'appliquer à toutes les situations particulières.

Il existe nombre d'autres raisons d'ordre technique qui rendent impossible l'imposition de normes générales relatives à l'intégration des régimes de retraite, telles les dispositions de transition dans le régime général, les différences dans les méthodes de calculer les montants de cotisations et de prestations, etc.

Le Comité désire cependant souligner que même s'il s'agit de problèmes complexes, ils ne sont pas insurmontables. Mais ces problèmes peuvent et doivent être solutionnés individuellement par la négociation entre les parties intéressées.

CHAPITRE V

DE LA SURVEILLANCE ET DU CONTROLE

DES REGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PRIVE

SECTION A - DECLARATION DE PRINCIPE

Le Comité est d'avis qu'il est essentiel que le système de contrôle et de surveillance des régimes de retraite soit adéquat et unifié. Ce besoin de contrôle et de surveillance existe présentement et sera fortement accentué si le gouvernement accepte les recommandations du Comité relatives à la conservation des droits et aux transferts des créances des participants ainsi qu'à la solvabilité de ces régimes et au placement de leurs ressources.

On ne peut pas minimiser l'importance du contrôle et de la surveillance des régimes de retraite. Par exemple, - pour indiquer un ordre de grandeur - en 1960, au Québec, plus d'un demi-million de travailleurs salariés participaient à des régimes de retraite privés. Ajoutons que pour nombre de participants, leurs créances de rentes constituent la forte partie de tout leur patrimoine; partie beaucoup plus importante que celle qui est afférente à l'assurance-vie quant au capital investi. A remarquer finalement, que dans nombre de cas, le paiement de la rente future dépend directement de la solvabilité d'une seule institution, alors que dans l'assurance-vie, rares sont les personnes qui confient toutes leurs assurances à une seule société.

SECTION B - DE LA SITUATION ACTUELLE

Présentement, il n'existe aucun contrôle sur la solvabilité des régimes de retraite du secteur privé à l'exception de ceux qui sont garantis par un contrat d'assurance. Cet état de chose signifie que les régimes de retraite administrés par les autres agents d'administration et certains genres de régimes administrés par les sociétés d'assurance (e.g. Deposit Administration, Segregated Funds Contracts) ne sont soumis à aucune vérification de solvabilité actuarielle et financière.

Jusqu'en 1959, le Ministère du revenu national exerçait un contrôle partiel des régimes de retraite. Ce système de contrôle s'est désintégré, selon monsieur K.R. MacGregor, surintendant du Département fédéral des Assurances pour les raisons suivantes:

a) "The absence of specific conditions in the Act (which could have been remedied), and

b) the fact that authority for approving plans rested with the taxation officials who, in the nature of things, regarded general supervision of pension plans as a very troublesome unwanted child, when they were primarily concerned only in seeing that claims for exemptions were not excessive" (132).

Depuis 1959, le Ministère du revenu national se contente d'enregistrer les régimes de retraite. Par suite de ce changement, la situation présente au Québec, et dans toutes les autres provinces, sauf l'Ontario, depuis l'adoption de la loi de 1963, laisse beaucoup à désirer. Monsieur MacGregor illustre ainsi cette situation:

" I think that the main weakness of the private pension system at present is the absence of any authorized person in a position to tie things together, to criticize any aspect of a fund or plan or to exert pressures to remedy any apparent defect, regardless of whether it relates to the assets or liabilities or the manner in which the plan is being financed. There are inveriably a good many cooks preparing the pension broth - employers, employees, trustees, actuaries, etc. ....., but what is needed is a chef or someone to taste the broth from time to time to assure satisfaction when it is finally served " (132).

SECTION C - DE LA RESPONSABILITE DE SURVEILLER ET DE CONTROLER LES REGIMES DE RETRAITE DU SECTEUR PRIVE

RECOMMANDATION "64"

Le Comité recommande:

que la loi accorde à la Régie le pouvoir de surveiller et

de contrôler les régimes de retraite du secteur privé;

que la Régie ait le pouvoir d'arrêter par règlement les normes qui doivent guider leur établissement et leur fonctionnement.

RECOMMANDATION "65"

Le Comité recommande que la loi exige que tout régime de retraite du secteur privé présentement en vigueur, et visé par la loi, soit soumis à la Régie, avant le 1er janvier 1966, pour approbation et enregistrement. A compter de cette date, tout nouveau régime de retraite du secteur privé, visé par la loi, devra être soumis à la Régie, pour approbation et enregistrement, ainsi que tout amendement à un régime de retraite déjà approuvé et enregistré.

Commentaires

Nous avons déjà indiqué que la plupart des régimes de retraite devront être modifiés par suite de l'établissement du régime général. En plus, un grand nombre de ces régimes devront être amendés pour satisfaire aux exigences minima relatives à la conservation des droits des travailleurs. A ces fins, le Comité est d'opinion que les articles de la loi ayant trait aux régimes de retraite supplémentaires doivent prendre effet à la date d'entrée en vigueur du régime général, c'est-à-dire au 1er janvier 1966, afin d'éviter que les régimes en vigueur, soit avant l'adoption de la loi, soit après son adoption, mais avant le 1er janvier 1966, ne soient modifiés à deux reprises, ce qui signifierait des ennuis et des frais additionnels pour les employeurs et leurs employés.

RECOMMANDATION "66"

Le Comité recommande que la Régie puisse, avec l'autorisation du Lieutenant-gouverneur-en-conseil, faire des ententes, sur base de réciprocité, avec le gouvernement fédéral et les gouverne-

ments des autres provinces relativement à la surveillance et au contrôle des régimes de retraite couvrant des participants dans deux ou plusieurs provinces.

Commentaires

Comme plusieurs employeurs ont des employés dans plus d'une province, de telles ententes sont nécessaires pour réduire les frais de surveillance et de contrôle des régimes de retraite et éviter à ces employeurs des complications administratives inutiles.

RECOMMANDATION "67"

Le Comité recommande que par suite de l'importance des dispositions relatives à la conservation des droits des travailleurs et à l'intégration des régimes de retraite privés, des peines assez sévères soient prévues contre l'employeur ou le syndicat ou l'association, selon le cas, pour tout régime de retraite visé par la loi qui n'est point approuvé et enregistré par la Régie, du fait de cet employeur ou des responsables de ce syndicat ou de cette association.

RECOMMANDATION "68"

Le Comité recommande qu'en cas de non-observance de la loi et des règlements, en cas d'insolvabilité des responsables, lorsque les intérêts des participants sont menacés, la Régie puisse recommander au Lieutenant-gouverneur-en-conseil la mise en tutelle d'un régime de retraite et suggérer la nomination d'un administrateur.

RECOMMANDATION "69"

Le Comité recommande que les déductions prévues par la Loi

de l'impôt sur le revenu des particuliers et par la Loi de l'impôt sur le revenu des corporations à l'égard des cotisations des employés et des employeurs à un régime de retraite, ne soient accordées que si le régime est approuvé et enregistré par la Régie.

Commentaires

Selon les Lois fédérale et provinciale de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des corporations, les cotisations versées par l'employeur pour le compte de ses employés à un régime de retraite enregistré sont déductibles de son revenu imposable en dedans de certaines limites; les cotisations des employés n'excédant pas certaines limites sont aussi déductibles de leur revenu imposable.

ANNEXE I

INDICE NATIONAL DES PRIX A LA CONSOMMATION

Description de l'indice

L'indice des prix à la consommation mesure le changement procentuel qui se produit avec le temps dans le prix d'achat d'un "panier" de denrées et de services représentant les achats effectués par un groupe particulier dans la population au cours d'une période de temps donnée. Le panier est constant ou constitué de denrées et de services de quantité et qualité équivalentes, sauf que seuls des item qui ont toujours un prix mesurable sur le marché pour une quantité spécifique, sont inclus dans le "panier".

L'indice se rattache à un groupe étendu mais spécifique de familles urbaines et illustre les changements de prix subis par ce groupe. L'indice a peu de chance de représenter exactement l'expérience d'une famille particulière du groupe et il n'a pas pour but d'illustrer les changements de prix pour d'autres groupes de la population pour lesquels le revenu, la composition de la famille et le lieu de résidence sont différents. Le groupe auquel l'indice se rattache est composé de familles (a) qui vivent dans des villes de plus de 30,000 de population, (b) dont le nombre varie entre deux adultes et deux adultes avec quatre enfants et (c) dont le revenu annuel au cours de 1957 se situait entre $2,500 et $7,000.

L'influence des changements de prix sur le coût des denrées et services achetés par les familles comprises dans le groupe est déterminée au moyen de 300 item différents.

Remarque

La description ci-dessus s'applique à l'indice national des prix à la consommation dans sa forme actuelle. Bien que la méthode de calculer l'indice a varié au cours des années, il est d'usage de former une série avec l'indice au cours des années sans égard à la méthode utilisée pour sa confection.

Sources:

(1) Prices and Price Indexes 1913-1943; B.F.S. Cat. No.62-501
(2) Prices and Price Indexes, January 1957; B.F.S. Cat. No. 62-002
(3) Prices and Price Indexes, December 1963; B.F.S. Cat. No. 62-002

L'INDICE GENERAL MOYEN DES TAUX DE SALAIRE

Description de l'indice

Depuis sa fondation en 1900, le Ministère du travail du Canada réunit une statistique des taux de salaire qu'il publie périodiquement dans la Gazette du Travail. Au cours des années, la qualité des données primaires a été améliorée et le nombre des industries et des occupations considérées a été augmenté.

L'indice général moyen des taux de salaire pour l'ensemble du Canada est établi en pondérant les indices des divisions par le chiffre de l'effectif ouvrier de chaque division, à une date donnée, puis en divisant le total par la somme des indices de pondération des divisions. Les indices des divisions proviennent des indices des groupes principaux; ces derniers proviennent à leur tour des indices d'occupation.

Sources:

Taux de salaires, Traitements et Heures de travail, 1962; Ministère du travail, rapport no: 45

ANNEXE II

PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES DU QUEBEC 1961 - 1996

Ministère de l'industrie et du commerce.

Division des études démographiques.

 Québec, le 27 novembre 1963.

PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES
1961 - 1996

L'utilité des perspectives démographiques est d'abord de dégager les effets des structures de la population sur les effectifs de demain et en second lieu, dépendant de la stabilité des facteurs dynamiques et de l'année d'horizon, prévoir la population future. Dans ce présent rapport, l'on doit principalement mettre l'accent sur le premier de ces buts, la prévision de 1996 ne pouvant être acceptée à aussi long terme qu'avec réserve.

En somme, la perspective démographique est avant tout un instrument de travail qui nous permet de planifier en tenant compte de l'état actuel et du potentiel futur de la population. La perspective est en quelque sorte un baromètre mesurant la pression démographique. Il est alors nécessaire de suivre constamment cette pression pour évaluer l'effet des transformations socio-économiques sur les facteurs démographiques et à l'inverse, l'influence du facteur population sur le plan économique. Cette connaissance permet alors, s'il y a lieu, de modifier les plans pour tenir compte de ces nouvelles dimensions ou, si la chose est possible et désirable, d'influencer par des actions positives les déroulements des facteurs démographiques.

En livrant les perspectives pour l'année 1996, nous ne présentons qu'une probabilité d'occurence d'un développement démographique selon une conjecture, établie d'après les données statistiques actuelles. Il est important que les programmes d'actions, s'appuyant sur ces chiffres, puissent éventuellement référer à de nouvelles perspectives où auront été intégrées les transformations démographiques qui seront survenues depuis les dernières prévisions.

Nous n'avions, dans cette condition, aucune objection à répondre à la demande expresse de prolonger nos travaux en cours à l'année d'horizon de 1996, tout en reconnaissant que d'ici 30 ans, plusieurs facteurs vraisemblablement modifieront les présentes conclusions. Nous croyons, en effet, que ces considérations à très long terme sont valables et utiles que dans la mesure où nous pouvons constamment suivre leur déroulement pour les corriger au besoin.

A cet effet, le Bureau de démographie étudie actuellement la possibilité d'établir un programme d'où pourront être rapidement calculées, tous les cinq ans, les perspectives démographiques du Québec et de ses territoires. Quant au présent travail, l'on doit souligner qu'il a été rendu possible grâce à l'apport particulier de Monsieur Julien Lessard du Bureau provincial de la statistique, de Mlle Josette Thibault et de Madame Marie-Thérèse Fissette de notre Division dans la réalisation de ces perspectives. Ces personnes ont su apporter, malgré le caractère onéreux et fastidieux des opérations, toute l'attention nécessaire pour pouvoir soumettre ces résultats avec confiance.

YVES DE JOCAS,

Chef des Etudes démographiques.

LES MODELES DE PERSPECTIVES

Une perspective démographique consiste essentiellement à projeter dans le temps un modèle d'ensemble relatif à la mortalité, à la fécondité et aux migrations. Le présent rapport porte sur cinq modèles distincts de perspectives démographiques, élaborés à partir d'une même conjecture quant au déroulement futur de la mortalité et de la fécondité. A cette structure de base, ont été ensuite adjointes cinq situations possibles de migrations variant d'une absence totale à un volume d'entrées au Québec relativement élevé.

Le rôle central accordé aux migrations dans ces perspectives s'explique du fait que dans le contexte québécois actuel, cette variable peut grandement altérer des estimations démographiques futures malgré la justesse des prévisions relatives à la mortalité et à la natalité. Or il est très difficile, pour une foule de raisons explicitées plus avant, de prévoir ce que seront les migrations de demain. Dans le présent travail, chaque usager pourra choisir l'hypothèse migratoire selon les perspectives qu'il juge plus réalistes. Il lui sera aussi possible et relativement facile de substituer de nouvelles hypothèses touchant les migrations en adjoignant tout simplement les nouvelles données à la situation où l'on suppose l'absence totale de migrations.

L'importance accordée ici aux migrations s'explique aussi par le fait qu'il existe d'autres travaux de perspectives démographiques utilisant des modèles où la natalité et les migrations répondent à diverses conjectures [1]. Ces deux ouvrages offrent donc conjointement une gamme de dix modèles permettant d'établir un éventail d'estimations très réalistes de ce que pourra être la situation démographique de demain.

Quoiqu'il en soit, le lecteur peut s'en rapporter aux trois sections qui suivent pour obtenir une connaissance plus explicite des hypothèses particulières relatives aux décès, aux naissances et aux migrations.

LA MORTALITE

On ne saurait s'attendre à ce que la baisse de la mortalité au Québec introduise dans l'avenir une augmentation appréciable de population. En 1961, pour l'ensemble du Québec, les quotients de mortalité connaissaient un niveau très près de ceux des pays les plus évolués. Aussi, les progrès qui seront réalisés par la baisse de la mortalité ne contribueront que faiblement à l'augmentation du volume de la population où à la transformation de nos structures démographiques.

Il est malgré tout important de se rendre compte que cette situation du Québec, quoique favorable, existe malgré un retard sur le reste du Canada. La publication du fédéral sur la statistique de l'Etat civil nous révèle, en effet, que depuis 1926 le Québec connaît un taux de mortalité corrigé pour l'âge, supérieur à

---

1 Cf. Jacques Henripin et Yves Martin: "Perspectives d'accroissement de la population de la province de Québec et de ses régions et Prévisions des effectifs scolaires 1961-1981", - rapport soumis à la Commission Royale d'Enquête sur l'Enseignement; Québec - Septembre 1962.

celui de toutes les autres provinces, à l'exception du Yukon et des territoires du Nord-Ouest[2].

(voir Graphique I -, page 3)

Ce retard du Québec sur la situation canadienne a connu depuis 1926 une amélioration constante. Le rapport entre les taux corrigés québécois et canadiens était de 1.20 pour les hommes et de 1.25 pour les femmes, en 1926. En 1941, ces rapports étaient respectivement de 1.13 et de 1.17, s'abaissant à 1.08 et 1.13 en 1961.

Tableau 1

Taux comparatifs de Mortalité
(corrigés de l'âge) *
Québec et Canada
1926, 1941, 1961

	QUEBEC			CANADA			RAPPORTS, QUEBEC SUR CANADA		
	Total	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total	Homme	Femme
1926	16.8	17.1	16.7	13.9	14.3	13.4	1.21	1.20	1.25
1941	12.9	13.6	12.1	11.2	12.0	10.3	1.15	1.13	1.17
1961	8.4	9.7	7.1	7.6	9.0	6.3	1.11	1.08	1.13

* D'après la population canadienne du recensement de 1956.
Source: La Statistique de l'Etat civil, 1961; B.F.S., p. 135.

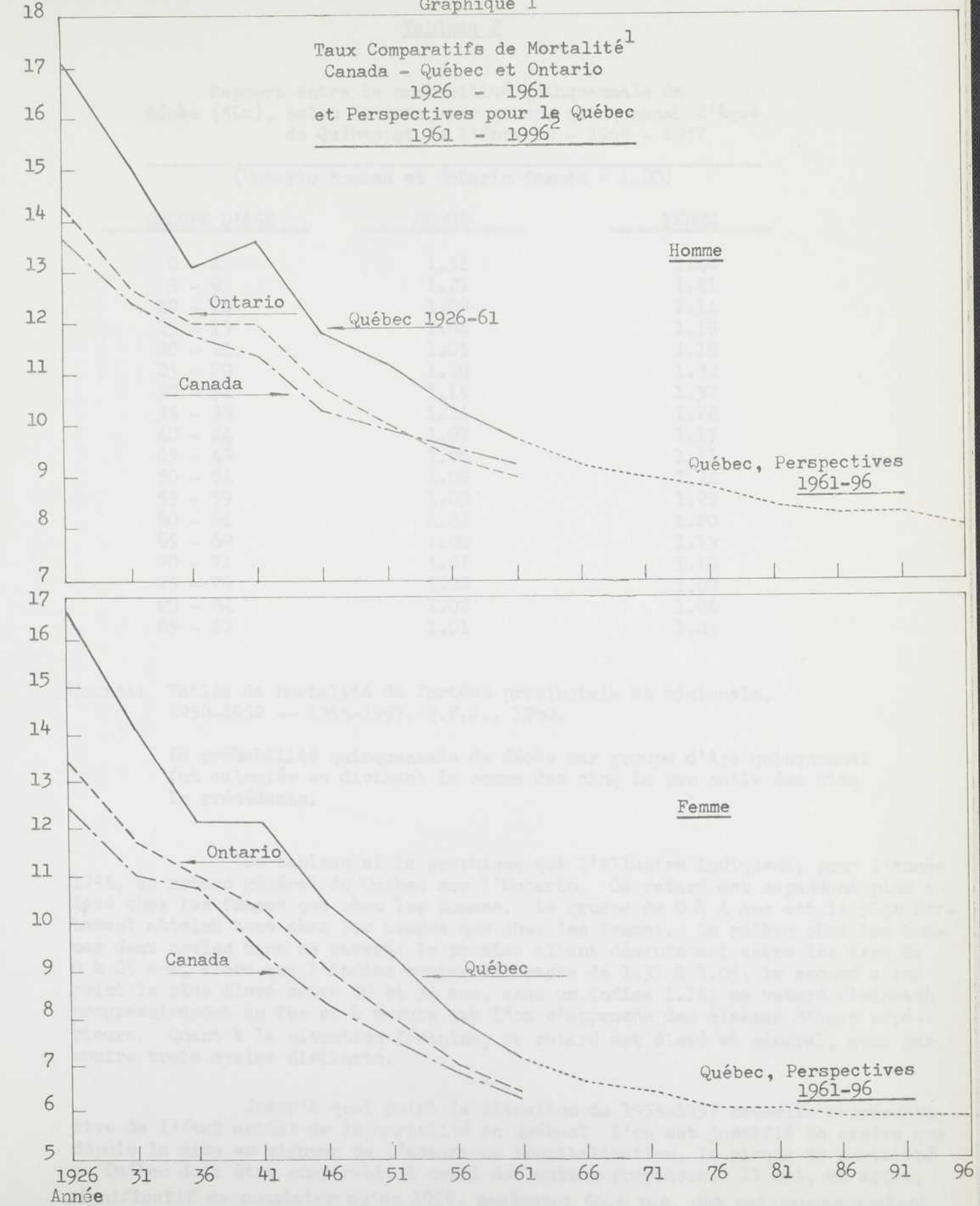
Quels groupes d'âge en particulier doit-on tenir responsables de cette situation? Nous aurons une réponse partielle à cette question en nous référant au tableau suivant où est calculé, pour les hommes et les femmes, le rapport entre les quotients de mortalité du Québec et de l'Ontario, ce dernier servant de point de comparaison.

---

2 Cf. "La Statistique de l'Etat civil - 1961". B.F.S. p. 135.

Graphique I

Taux Comparatifs de Mortalité[1]
Canada - Québec et Ontario
1926 - 1961
et Perspectives pour le Québec
1961 - 1996[2]



Voir notes 1 et 2 à la page 33.

Tableau 2

Rapport entre la probabilité quinquennale de décès (5Lx), selon le sexe, par groupe quinquennal d'âges du Québec et de l'Ontario - 1955 - 1957

(Ontario hommes et Ontario femmes = 1.00)

GROUPE D'AGE	HOMME	FEMME
0 - 4	1.31	1.42
5 - 9	1.21	1.21
10 - 14	1.09	1.14
15 - 19	1.04	1.15
20 - 24	1.05	1.18
25 - 29	1.10	1.32
30 - 34	1.15	1.37
35 - 39	1.14	1.28
40 - 44	1.09	1.17
45 - 49	1.06	1.11
50 - 54	1.05	1.14
55 - 59	1.03	1.22
60 - 64	1.01	1.20
65 - 69	1.00	1.13
70 - 74	1.01	1.10
75 - 79	1.02	1.08
80 - 84	1.02	1.06
85 - 89	1.01	1.04

Source: Tables de Mortalité de Portées provinciale et régionale, 1950-1952 -- 1955-1957, B.F.S., 1960.

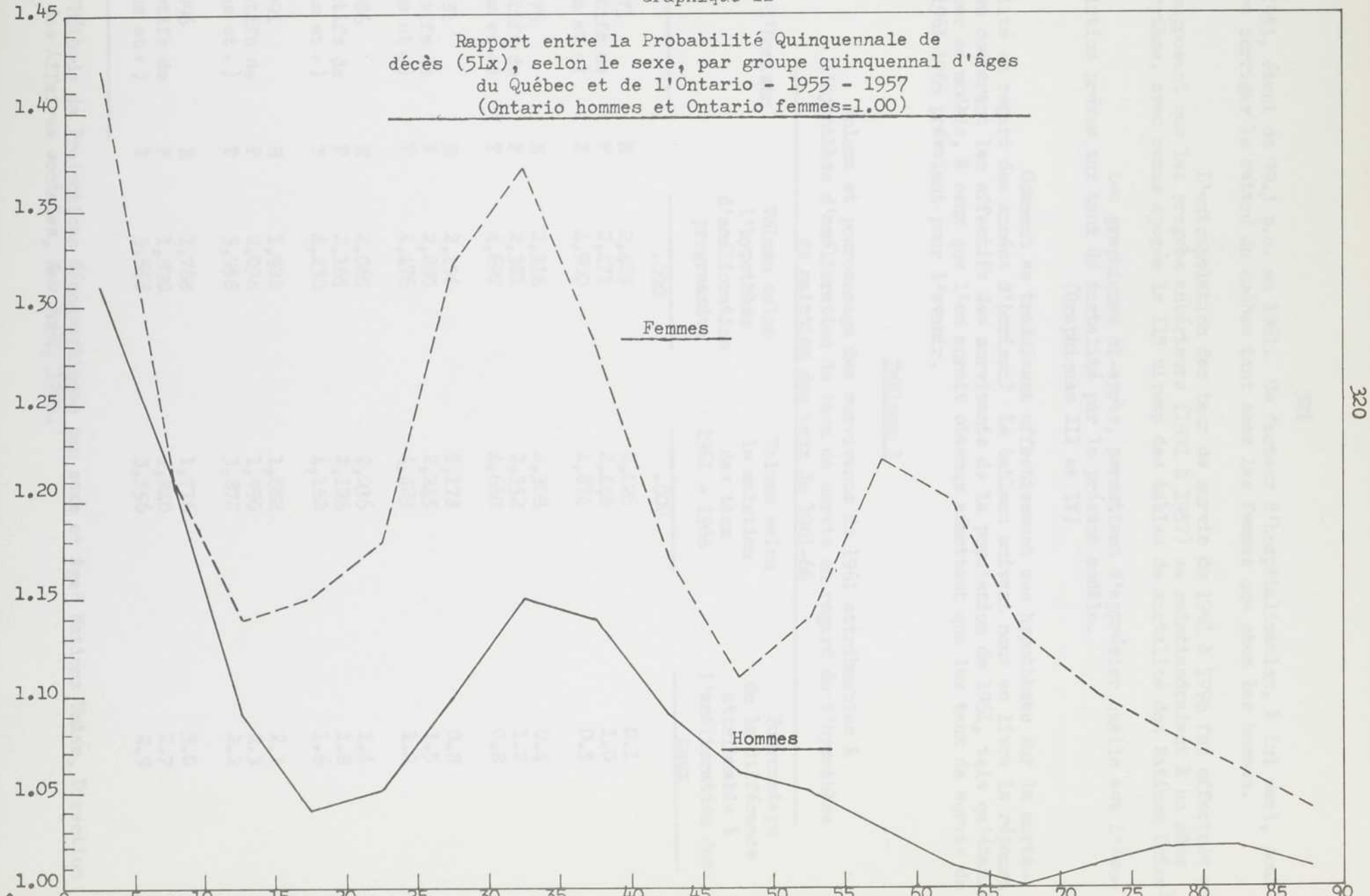
La probabilité quinquennale de décès par groupe d'âge quinquennal fut calculée en divisant la somme des cinq Lx par celle des cinq Lx précédents.

Ce tableau et le graphique qui l'illustre indiquent, pour l'année 1956, un retard général du Québec sur l'Ontario. Ce retard est cependant plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Le groupe de 0 à 4 ans est le plus fortement atteint tant chez les hommes que chez les femmes. On relève chez les hommes deux cycles dans ce retard: le premier allant décroissant entre les âges de 0 à 25 ans, alors que l'indice comparatif passe de 1.31 à 1.05; le second a son point le plus élevé entre 30 et 34 ans, avec un indice 1.15; ce retard diminuant progressivement au fur et à mesure que l'on s'approche des classes d'âges supérieurs. Quant à la situation féminine, ce retard est élevé et général, avec par contre trois cycles distincts.

Jusqu'à quel point la situation de 1955-1957 est-elle représentative de l'état actuel de la mortalité au Québec? L'on est justifié de croire que depuis la mise en vigueur de l'assurance hospitalisation, le risque de mortalité au Québec doit être comparable à celui des autres provinces. Il est, en effet, significatif de constater qu'en 1955, seulement 66.6 p.c. des naissances avaient lieu à l'hôpital comparativement à 92.3 p.c. en 1961. Par contre, l'Ontario connaissait un pourcentage d'hospitalisations pour les naissances de 93.1 p.c. en

Graphique II

Rapport entre la Probabilité Quinquennale de décès (5Lx), selon le sexe, par groupe quinquennal d'âges du Québec et de l'Ontario - 1955 - 1957
(Ontario hommes et Ontario femmes=1.00)



Voir note 3 à la page 33.

1951, étant de 99.3 p.c. en 1961. Ce facteur d'hospitalisation, à lui seul, pourra corriger le retard du Québec tant chez les femmes que chez les hommes.

L'extrapolation des taux de survie de 1961 à 1996 fut effectuée en supposant que les progrès antérieurs (1931 à 1957) se maintiendraient à un même rythme, avec comme apogée le 115 niveau des tables de mortalité des Nations Unies[3].

Les graphiques ci-après, permettent d'apprécier quelle est l'évolution prévue aux taux de mortalité par le présent modèle.
(Graphiques III et IV)

Comment se traduisent effectivement ces hypothèses sur la mortalité en regard des années d'horizon? Le tableau suivant nous en livre la réponse en comparant les effectifs des survivants de la population de 1961, tels qu'établis par ce modèle, à ceux que l'on aurait obtenus admettant que les taux de survie de 1961-1966 prévalent pour l'avenir.

Tableau 3

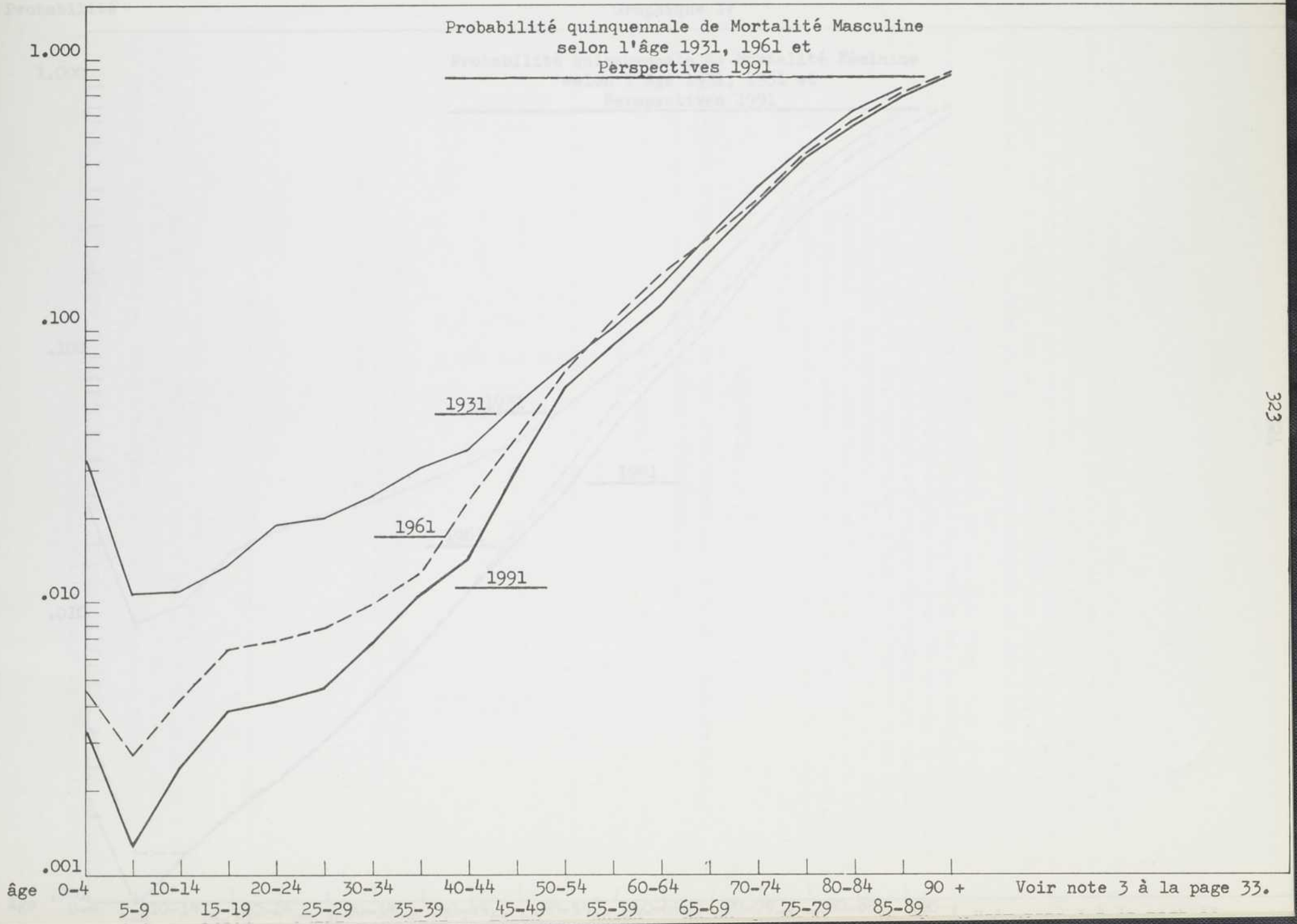
Volume et pourcentage des survivants de 1961 attribuables à l'hypothèse d'amélioration du taux de survie en regard de l'hypothèse du maintien des taux de 1961-66

Années d'Horizon		Volume selon l'hypothèse d'amélioration progressive	Volume selon le maintien des taux 1961 - 1966	Pourcentage de la différence attribuable à l'amélioration des taux
		.000	.000	
1971	H	2,429	2,426	0.1
(effectifs de	F	2,471	2,448	1.0
10 ans et +)	T	4,900	4,874	0.5
1976	H	2,316	2,308	0.4
(effectifs de	F	2,381	2,352	1.2
15 ans et +)	T	4,697	4,660	0.8
1981	H	2,196	2,178	0.8
(effectifs de	F	2,280	2,245	1.5
20 ans et +)	T	4,476	4,423	1.2
1986	H	2,065	2,036	1.4
(effectifs de	F	2,165	2,126	1.8
25 ans et +)	T	4,230	4,162	1.6
1991	H	1,922	1,882	2.1
(effectifs de	F	2,036	1,990	2.3
30 ans et +)	T	3,958	3,872	2.2
1996	H	1,768	1,716	3.0
(effectifs de	F	1,890	1,840	2.7
35 ans et +)	T	3,658	3,556	2.9

3 "Méthode de Projections démographiques par sexe et âge" Nations Unies, Direction des Affaires sociales, New York, 1956.

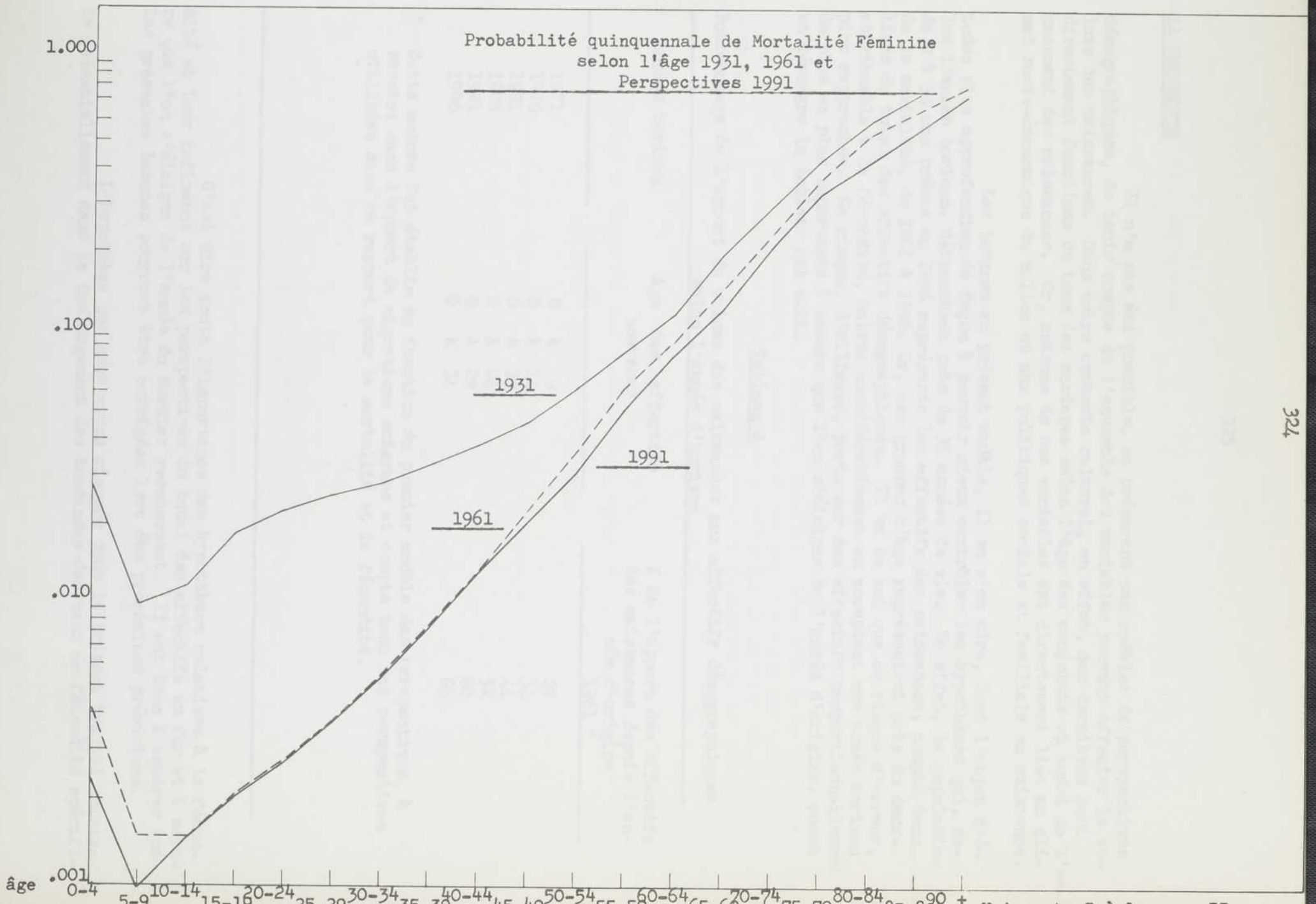
Comme on peut s'en rendre compte par ce tableau, dans le contexte actuel du Québec, l'amélioration du taux de survie aura une faible influence sur les perspectives démographiques, soit en 35 ans, à peine 3 p.c. de survivants de plus. Ce 3 p.c., cependant, touche plus de 30 milles personnes entre 35 et 65 ans, représentant une perte sociale et économique importante si l'on songe au coût de leur éducation, à leur productivité et aux responsabilités qu'elles laissent derrière elles. L'ampleur du problème doit être analysé du point de vue social et économique. Quant aux perspectives démographiques proprement dites, les facteurs déterminants résident principalement dans les volumes futurs des naissances et des migrations.

Graphique III



Voir note 3 à la page 33.

Graphique IV



LA FECONDITE

Il n'a pas été possible, en préparant ces modèles de perspectives démographiques, de tenir compte de l'ensemble des variables pouvant affecter le volume des naissances. Dans notre contexte culturel, en effet, ces dernières sont directement fonctions du taux des mariages selon l'âge des conjoints et aussi de l'espacement des naissances. Or, chacune de ces variables est directement liée au climat socio-économique du milieu et aux politiques sociale et familiale en existence.

Les lacunes au présent modèle, il va s'en dire, font l'objet d'études plus approfondies de façon à pouvoir mieux contrôler les hypothèses qui, selon l'année horizon, déterminent près de 35 années de vie. En effet, la population de 0 à 34 ans prévue en 1996 représente les effectifs des naissances, compte tenu de la mortalité, de 1961 à 1996. Or, ces groupes d'âge représentent près du deux-tiers du total des effectifs démographiques. Il va de soi que ce risque d'erreur, attribuable à la fécondité, baisse considérablement en acceptant une année horizon plus rapprochée. Ce risque, d'ailleurs, porte sur des effectifs proportionnellement de plus en plus importants à mesure que l'on s'éloigne de l'année d'origine, comme en témoigne le tableau qui suit.

Tableau 4

Pourcentage de l'apport du volume des naissances aux effectifs démographiques selon l'année d'horizon

Années horizon	Age des effectifs nouveaux	% de l'apport des effectifs des naissances depuis l'année d'origine 1961 *
1971	0 à 9	23
1976	0 à 14	34
1981	0 à 19	44
1986	0 à 24	52
1991	0 à 29	60
1996	0 à 34	66

* Cette mesure fut établie en fonction du premier modèle des perspectives, à savoir: sans l'apport de migrations externes et compte tenu des perspectives utilisées dans ce rapport pour la mortalité et la fécondité.

C'est dire toute l'importance des hypothèses relatives à la fécondité et leur influence sur les perspectives du total des effectifs au fur et à mesure que l'on s'éloigne de l'année du dernier recensement. Il est donc à espérer que les présentes lacunes pourront être corrigées lors des prochaines prévisions.

L'hypothèse que nous avons risquée dans le présent travail consiste essentiellement dans le prolongement des tendances des taux de fécondité spécifi-

ques, par groupe d'âge quinquennal.

Il faut noter, cependant, que depuis 1931 le Québec a connu de fortes variations dans ses taux de fécondité comme en témoigne le graphique qui suit. L'on note, de façon générale, une hausse dans les taux de fécondité aux âges les plus jeunes, avec une baisse constante aux âges les plus avancés.

(Graphique V-)

Si l'on compare le Québec à l'Ontario, l'on constate que les taux de fécondité de cette dernière sont supérieurs pour les groupes d'âge de 15 à 24 ans et inférieurs pour les autres âges. De plus, pour la majeure partie des groupes d'âge, la position de l'Ontario est dans le prolongement des taux du Québec aux années 1991 à 1996, approximativement.

Les perspectives de fécondité furent établies en tenant compte de ces observations, supposant une transformation graduelle d'ici 1996. Il est de toute évidence que le Québec peut assez facilement connaître, dépendant de la conjoncture sociale, politique et économique, d'autres taux que ceux proposés par cette extrapolation. Comme, cependant, il était présentement difficile de prévoir ces modifications futures, la position d'une transformation continue et graduelle fut adoptée comme la plus réaliste[4].

Tableau 5

Taux de fécondité pour 1,000 femmes, selon l'âge

Canada Québec Ontario

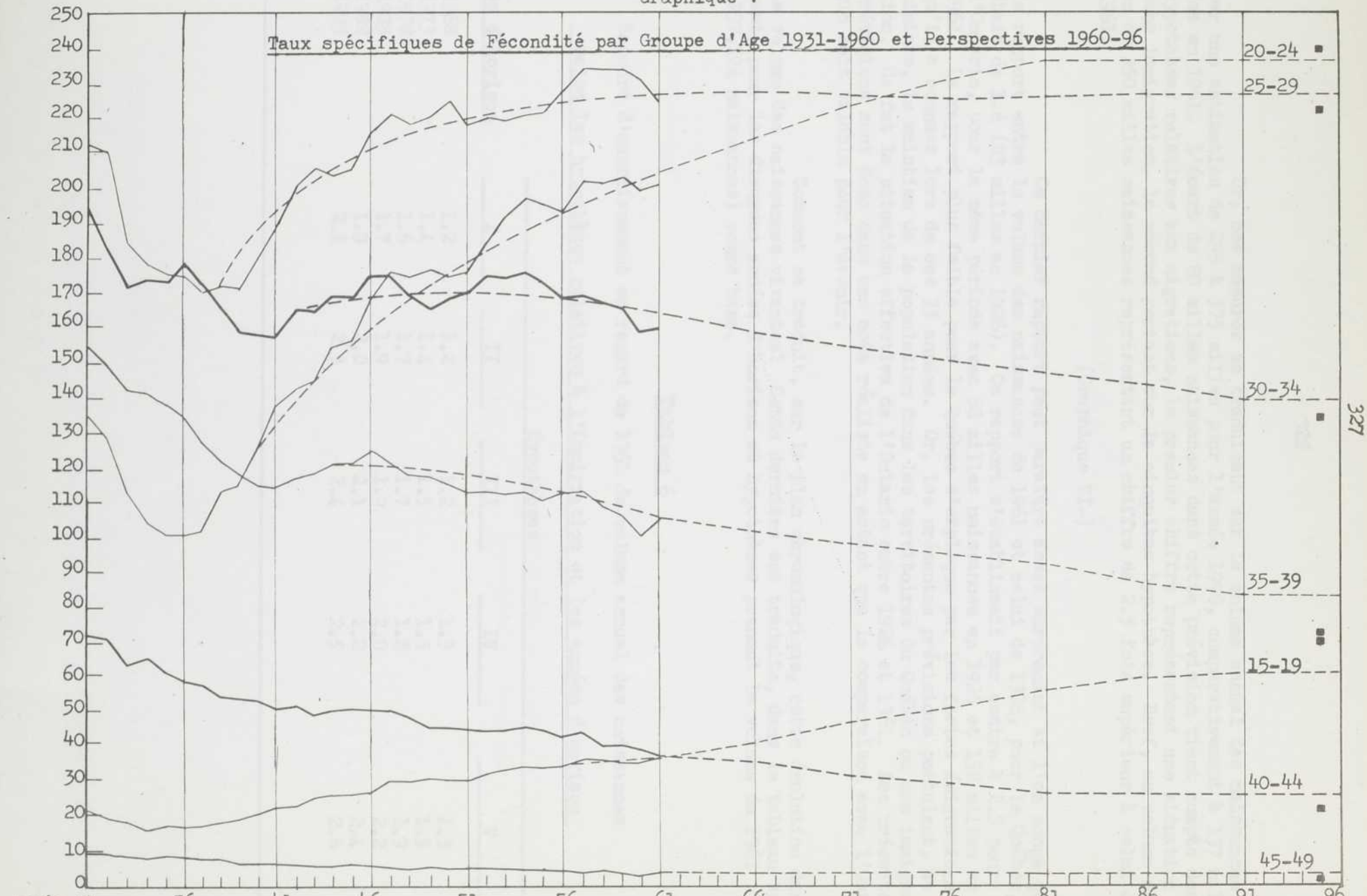
1961 *

Age	Canada	Québec	Ontario
15 - 19	58.2	31.5	69.5
20 - 24	233.6	198.6	239.8
25 - 29	219.2	216.8	211.6
30 - 34	144.9	155.9	134.2
35 - 39	81.1	96.3	69.8
40 - 44	28.5	37.3	21.9
45 - 49	2.4	3.6	1.6

* Source: Cf. "La Statistique de l'Etat civil - 1961". B.F.S.

4 Dans le présent modèle, la baisse de fécondité prévue aux groupes d'âge de 30 ans et plus, est fortement contrebalancée par l'accroissement du taux de fécondité aux âges plus jeunes. Dans ces conditions le taux de fécondité total pourrait être à la hausse pour plusieurs années à venir. Il est actuellement difficile de savoir si la baisse des taux des deux dernières années aux âges plus jeunes est passagère ou indice d'une nouvelle tendance. Nous avons opté ici pour le maintien des tendances antérieures, les perspectives de messieurs Henripin et Martin (cf. note 1) offrant l'alternative d'une baisse générale dans les taux de fécondité. L'une et l'autre hypothèse auront à être vérifiées lors des prochaines perspectives.

Graphique V



Voir note 4, p. 33.

■ = Ontario 1960

Or, ces mesures se traduisent sur le volume annuel des naissances par une estimation de 295 à 375 milles pour l'année 1996, comparativement à 137 milles en 1961. L'écart de 80 milles naissances dans cette prévision tient compte des hypothèses relatives aux migrations, le premier chiffre représentant une situation sans immigration, le second portant sur la cinquième hypothèse. Bref, un volume moyen de 350 milles naissances représentant un chiffre de 2.5 fois supérieur à celui de 1961.

(Graphique VI-)

Ce dernier rapport peut paraître assez surprenant si l'on songe que le rapport entre le volume des naissances de 1961 et celui de 1926, pour le Québec, était de 1.6 (83 milles en 1926). Ce rapport s'établissait par contre à 2.3 pour l'Ontario, pour la même période avec 68 milles naissances en 1926 et 158 milles en 1961. Le rapport plus faible pour le Québec s'explique par les fortes émigrations qu'il a connues lors de ces 35 années. Or, les présentes prévisions postulent, au minimum, le maintien de la population dans les territoires du Québec ou une immigration. Ce fut la situation effective de l'Ontario entre 1926 et 1961. Les présentes prévisions sont donc dans une note réaliste en autant que la comparaison avec l'Ontario soit valable pour l'avenir.

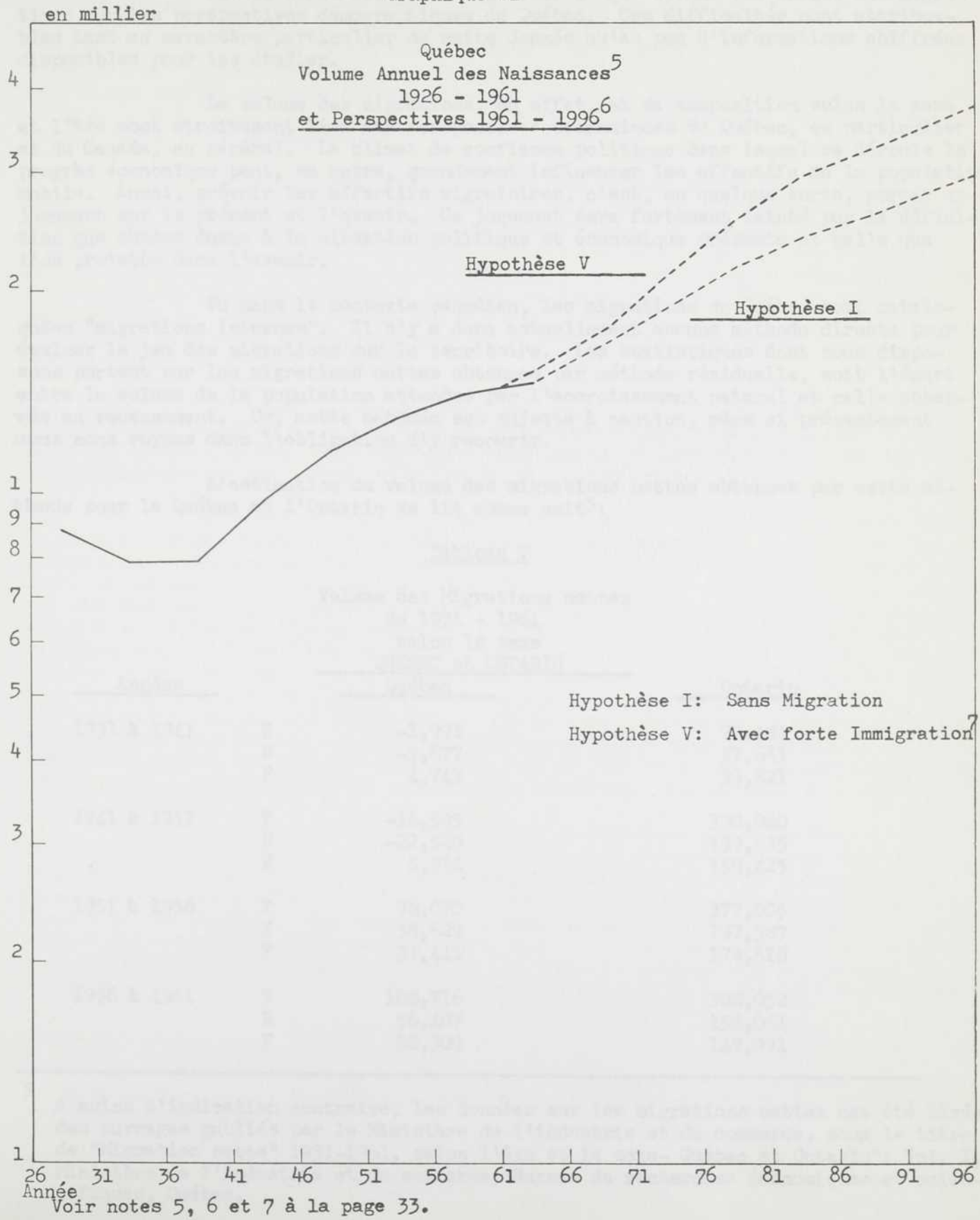
Comment se traduit, sur le plan chronologique, cette évolution dans le volume des naissances vivantes? Cette dernière est traduite, dans le tableau suivant, pour les diverses années d'horizon et hypothèses prenant le volume de 1961 (137,174 naissances) comme base.

Tableau 6

Rapport d'accroissement en regard de 1961 du volume annuel des naissances selon les hypothèses relatives à l'immigration et les années d'horizon

	Hypothèses				
Années d'horizon	I	II	III	IV	V
1968	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3
1973	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5
1978	1.6	1.7	1.7	1.8	1.9
1983	1.7	1.9	1.9	2.0	2.2
1988	1.9	2.0	2.1	2.2	2.4
1993	2.1	2.3	2.4	2.5	2.6

Graphique VI



Voir notes 5, 6 et 7 à la page 33.

LES MIGRATIONS

Il est très difficile de prévoir ce que seront les effets des migrations sur les perspectives démographiques du Québec. Ces difficultés sont attribuables tant au caractère particulier de cette donnée qu'au peu d'informations chiffrées disponibles pour les étudier.

Le volume des migrations, en effet, et sa composition selon le sexe et l'âge sont étroitement liés aux perspectives économiques du Québec, en particulier et du Canada, en général. Le climat de confiance politique dans lequel se déroule le progrès économique peut, en outre, grandement influencer les effectifs de la population mobile. Aussi, prévoir les effectifs migratoires, c'est, en quelque sorte, porter un jugement sur le présent et l'avenir. Ce jugement sera fortement teinté par la définition que chacun donne à la situation politique et économique présente et celle que l'on projette dans l'avenir.

Vu dans le contexte canadien, les migrations du Québec sont cataloguées "migrations internes". Il n'y a donc actuellement aucune méthode directe pour évaluer le jeu des migrations sur le territoire. Les statistiques dont nous disposons portent sur les migrations nettes obtenues par méthode résiduelle, soit l'écart entre le volume de la population attendue par l'accroissement naturel et celle observée au recensement. Or, cette méthode est sujette à caution, même si présentement nous nous voyons dans l'obligation d'y recourir.

L'estimation du volume des migrations nettes obtenues par cette méthode pour le Québec et l'Ontario se lit comme suit[5]:

Tableau 7

Volume des Migrations nettes
de 1931 - 1961
selon le sexe
QUEBEC et ONTARIO

Années		Québec	Ontario
1931 à 1941	T	-1,991	77,484
	H	-5,677	37,663
	F	4,743	39,821
1941 à 1951	T	-16,595	390,060
	H	-22,529	139,635
	F	5,934	150,425
1951 à 1956	T	96,070	377,005
	H	58,629	197,387
	F	37,441	179,618
1956 à 1961	T	108,716	308,052
	H	56,407	158,061
	F	52,309	149,991

5 A moins d'indication contraire, les données sur les migrations nettes ont été tirées des ouvrages publiés par le Ministère de l'industrie et du commerce, sous le titre de "Migration nette" 1931-1961, selon l'âge et le sexe- Québec et Ontario"; Vol. I, Ministère de l'industrie et du commerce, Bureau de recherches économiques et scientifiques, Québec.

Comme on peut s'en rendre compte, la situation du Québec et celle de l'Ontario ne sont aucunement comparables. L'Ontario, en effet, connaît un solde migratoire positif depuis 1931, situation que le Québec a connue pour la première fois entre 1951 et 1956. L'on relève aussi de très fortes différences dans la composition selon le sexe. Pour l'Ontario, le solde migratoire des hommes et celui des femmes sont de volumes comparables. Quant au Québec, le solde migratoire des hommes fut négatif de 1931 à 1951, alors que celui des femmes a été positif pour l'ensemble des trente années sous observation.

Il faut noter, cependant, que tout laisse croire que le volume des migrations estimé récèle une erreur résiduelle attribuable à une sous-énumération de la population des 0 à 4 ans aux années des recensements. Il est difficile autrement d'expliquer tant pour le Québec que pour l'Ontario le solde migratoire négatif relevé à ce groupe d'âge. En effet, alors que pour la période 1956-1961 tous les groupes d'âge indiquent un solde migratoire positif, on note, pour le Québec, un solde migratoire négatif de -6,832 enfants de 0 à 4 ans et, pour l'Ontario, ce volume est de -13,291. A la période précédente, soit entre 1951 et 1956, ces soldes négatifs étaient respectivement de -21,894 et -8,013.

Or, étant donné que par suite des allocations familiales, le volume des naissances vivantes et des décès à la population en bas âges (0 à 4 ans) est peu sujet à l'erreur, il faut donc attribuer cette situation improbable aux recensements, soit principalement une sous-énumération de la population de 0 à 1 an.

Si l'on se rapporte, par contre, à une étude spéciale préparée par le Docteur Yoshiko Kasahara[6] du Bureau fédéral de la statistique, en utilisant les changements d'adresses des bénéficiaires des allocations familiales, il faudrait conclure que le Québec aurait connu un solde migratoire négatif au cours des deux dernières périodes, soit entre 1951-56 et 1956-61. Or d'après ces relevés statistiques, il y aurait eu 27,764 familles recevant des allocations familiales qui auraient quitté le Québec entre 1951 et 1956; ce volume serait de 30,402 entre 1956 et 1961. Les entrées au Québec de familles avec allocations familiales auraient été, pour les mêmes périodes, de 25,454 et de 29,788 établissant une migration nette négative de 2,310 familles entre 1951 et 1956 et 614 entre 1956 et 1961. Ces derniers chiffres ont servi à l'auteur pour établir un estimé de migrations nettes pour l'ensemble de la population s'élevant à -74,420 personnes entre 1951 et 1956 et de -56,160 personnes entre 1956 et 1961. L'auteur présente ces derniers résultats avec beaucoup de réserve.

Comment concilier le caractère en apparence contradictoire de ces deux sources statistiques? Les réponses que l'on peut donner ne peuvent être qu'hypothétiques sans possibilité, pour le moment, de les vérifier. L'on doit accepter, il semble, que les résultats fournis par la méthode résiduelle offrent une image conforme à la réalité avec, bien entendu, une certaine marge d'erreurs. Les résultats obtenus par une méthode directe dépeignent, par contre, l'image nette d'une tranche particulière de la population, soit celle des familles recevant des allocations familiales. L'on doit donc croire que le caractère négatif de la mobilité des ménages

---

6 "The Flow of Migration Among the Provinces in Canada; 1951-1961", étude présentée à la conférence de l'Association canadienne des Sciences politiques, section statistique, en juin 1961.

avec allocations fut contrebalancé par une entrée au Québec d'une population ne retirant pas ces dernières, soit des célibataires, des couples sans enfant ou des couples avec des enfants tous âgés de plus de seize ans.

Il est difficile, dans ces conditions, de poser un jugement sur l'avenir des migrations au Québec. En effet, la seule interruption des exodes du Québec aurait pour conséquence d'accroître, de façon appréciable, le volume des migrations nettes. Prenons un exemple peu probable, mais pouvant comporter une part de possibilités. Supposons, en effet, que les seules sorties du Québec soient celles estimées par le Docteur Kasahara. Quel aurait été le volume des migrations nettes sans cet exode, acceptant par contre que la méthode résiduelle fournit une estimation suffisante de la situation de fait? Les sorties et les migrations nettes sont donc estimées comme suit:

1951-56; sorties, -74,420; migration nette, 96,070

1956-61; sorties, -56,160; migration nette, 108,716.

Les entrées, dans ce contexte, auraient été de 170,490 personnes entre 1956 et 1961 et de 164,876 entre 1956 et 1961. Sans les sorties, le Québec aurait alors connu des effectifs démographiques plus élevés de 244,910 personnes en 1956 et de 221,036 en 1961. Or, ces effectifs auraient eu une influence multiplicatrice sur les perspectives d'avenir.

Dans ce travail, nous avons supposé que les situations préalables à 1951, avec des effectifs migratoires négatifs, ne se rencontreraient plus à l'avenir. Nous avons tout au plus accepté, comme hypothèse minimum, une absence de migrations.

Quant aux quatre autres hypothèses relatives aux volumes du solde migratoire, elles sont contenues dans le tableau suivant:

Tableau 8

Hypothèses relatives au volume
du solde migratoire pour le Québec
1966 à 1996

Années	HYPOTHESES			
	II	III	IV	V
1966	100,000	120,000	150,000	180,000
1971	100,000	160,000	205,000	250,000
1976	100,000	180,000	250,000	320,000
1981	100,000	160,000	280,000	400,000
1986	100,000	120,000	185,000	250,000
1991	100,000	100,000	140,000	180,000
1996	100,000	80,000	90,000	100,000

La deuxième hypothèse suppose le maintien de la situation présente sans modification, alors que la troisième y introduit une amélioration croissante jusqu'en 1976 avec déclin par la suite. Quant à la cinquième hypothèse, elle suppose que d'ici 1981, le Québec rejoigne l'Ontario avec une entrée de volume décroissant par la suite. La quatrième hypothèse est mitoyenne entre la troisième et la cinquième.

Il est à noter que nous supposons ici, et en particulier dans l'énoncé des troisième et cinquième hypothèses, une entrée au Québec continue et progressive jusqu'en 1976, ou 1981. Nous croyons, en effet, que le Québec, comme toute autre unité politique, pourra connaître une période d'entrées plus massives sur son territoire suivie d'un ralentissement. Il est malheureusement impossible de savoir combien de personnes seront impliquées et quand. La gamme des hypothèses présentée tâche, en quelque sorte, de couvrir un éventail d'éventualités plausibles.

Quant à l'effet multiplicateur qu'il faut reconnaître aux nouveaux venus, il dépend à la fois de leur composition par sexe et âge et de leur situation relative à la mortalité et fécondité. Nous avions très peu d'informations pour répartir la population migratrice selon le sexe et l'âge. Il est apparu, cependant, que cette composition pouvait connaître de fortes variations dans le temps et l'espace.

Si l'on s'en tient aux migrations nettes positives pour le Québec et l'Ontario, les pourcentages des effectifs qui sont masculins et féminins se donnent comme suit:

Tableau 9

Pourcentages des effectifs migratoires selon le sexe - Québec et Ontario 1931 - 1961

		Québec	Ontario
1931 -- 1941	H	1	49
	F		51
1941 -- 1951	H	1	36
	F		64
1951 -- 1956	H	61	52
	F	39	48
1956 -- 1961	H	52	51
	F	48	49

1 Le solde migratoire du Québec négatif pour cette période.

Bref depuis 1951, l'on relève une prépondérance masculine dans le volume des entrées. Avant cette date, pour l'Ontario, la population féminine occupe le premier plan. Cette situation, d'ailleurs, se retrouve au Québec alors que l'on enregistre, pour la population féminine, un solde migratoire positif, celui des hommes étant au contraire négatif.

En prenant comme répartition future une proportion de 52 p.c. masculine et 48 p.c. féminine, l'on est dans l'hypothèse d'une situation où le territoire d'accueil est assez industrialisé pour offrir des possibilités de travail à tous les paliers de la vie économique. Ce tableau serait considérablement modifié si l'attrait du Québec ne touchait qu'une gamme très limitée d'emplois, tels ceux de l'industrie primaire.

La répartition par âge fut décidée à partir d'une étude des profils des années 1956-1961. Les deux graphiques qui suivent représentent pour le Québec et l'Ontario, pour les hommes et les femmes, la courbe des pourcentages cumulatifs des migrations nettes selon l'âge. L'hypothèse acceptée est mitoyenne entre ces deux positions et se traduit sur le plan pratique par la distribution théorique suivante:

(Graphiques VII et VIII)

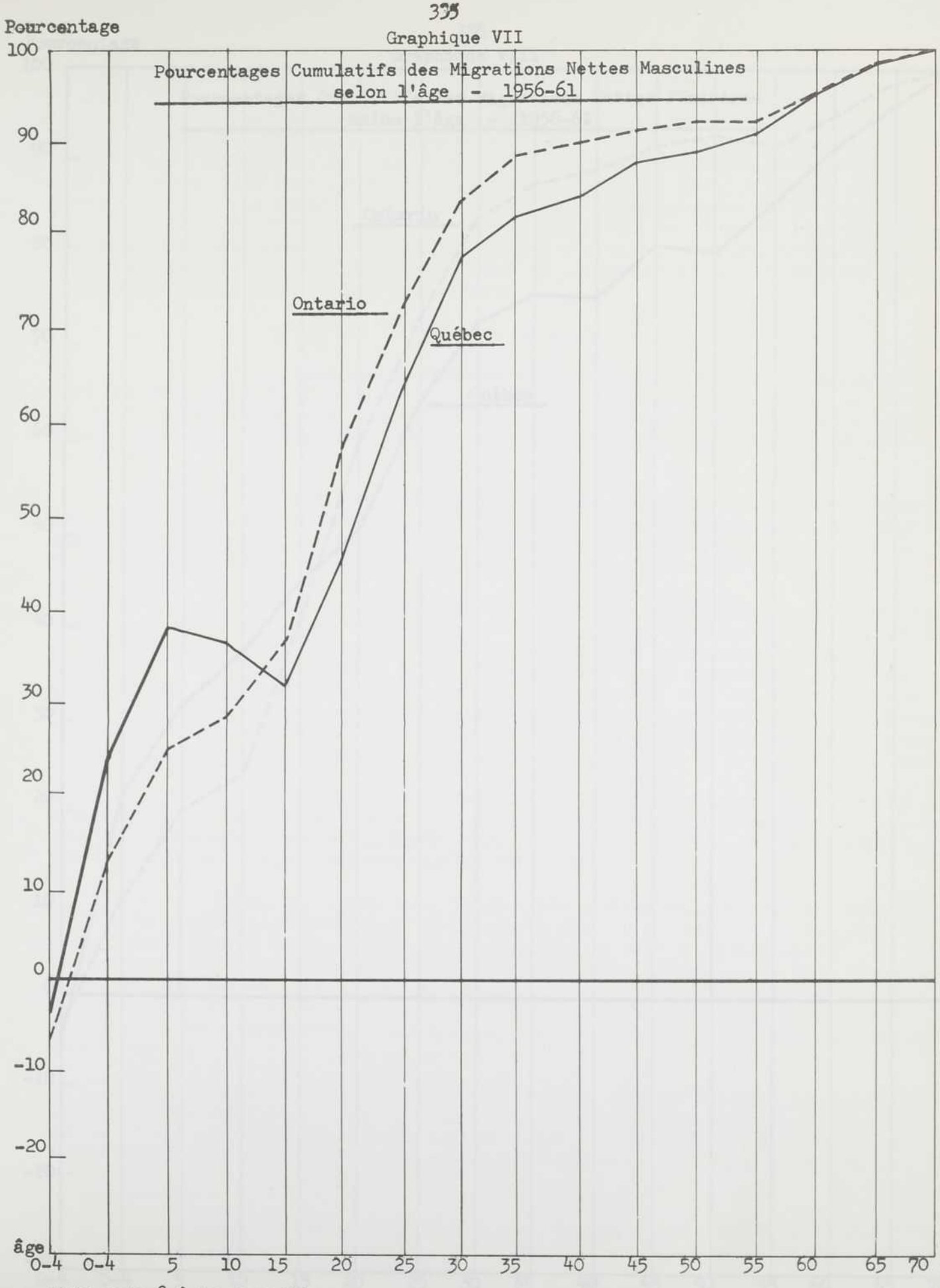
Tableau 10

Distribution théorique en % de la répartition des âges

pour la population migratrice

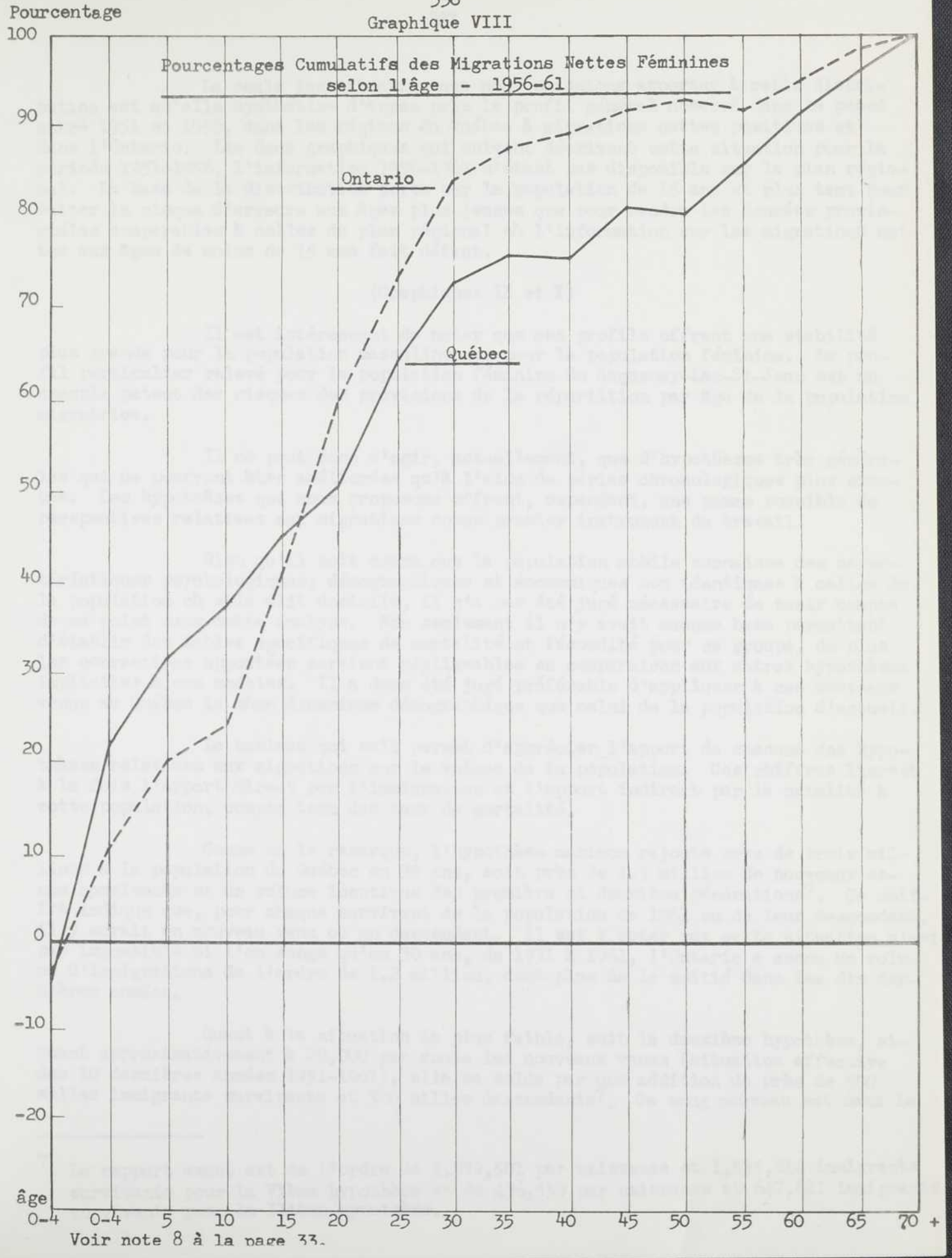
Age	Homme	Femme
0 - 4	11	11
5 - 9	9	9
10 - 14	5	5
15 - 19	11	17
20 - 24	19	18
25 - 29	15	14
30 - 34	11	10
35 - 39	8	3
40 - 44	3	5
45 - 49	2	1
50 - 54	1	1
55 - 59	1	1
60 - 64	1	2
65 - 69	1	1
70 +	2	2

Graphique VII



Voir note 8 à la page 33.

Graphique VIII



Voir note 8 à la page 33.

La seule justification que nous puissions apporter à cette distribution est qu'elle synthétise d'assez près le profil général observé dans le passé entre 1951 et 1956, dans les régions du Québec à migrations nettes positives et dans l'Ontario. Les deux graphiques qui suivent décrivent cette situation pour la période 1951-1956, l'information 1956-1961 n'étant pas disponible sur le plan régional. La base de la distribution porte sur la population de 15 ans et plus tant pour éviter le risque d'erreurs aux âges plus jeunes que pour rendre les données provinciales comparables à celles du plan régional où l'information sur les migrations nettes aux âges de moins de 15 ans fait défaut.

(Graphiques IX et X)

Il est intéressant de noter que ces profils offrent une stabilité plus grande pour la population masculine que pour la population féminine. Le profil particulier relevé pour la population féminine du Saguenay-Lac-St-Jean est un exemple patent des risques des prévisions de la répartition par âge de la pupulation migratrice.

Il ne peut donc s'agir, actuellement, que d'hypothèses très générales qui ne pourront être améliorées qu'à l'aide de séries chronologiques plus exactes. Les hypothèses que nous proposons offrent, cependant, une gamme possible de perspectives relatives aux migrations comme premier instrument de travail.

Bien qu'il soit connu que la population mobile connaisse des caractéristiques psychologiques, démographiques et économiques non identiques à celles de la population où elle élit domicile, il n'a pas été jugé nécessaire de tenir compte de ce point dans cette analyse. Non seulement il n'y avait aucune base permettant d'établir des tables spécifiques de mortalité et fécondité pour ce groupe, de plus les corrections apportées seraient négligeables en comparaison aux autres hypothèses implicites à ces modèles. Il a donc été jugé préférable d'appliquer à ces nouveaux venus au Québec le même dynamisme démographique que celui de la population d'accueil.

Le tableau qui suit permet d'apprécier l'apport de chacune des hypothèses relatives aux migrations sur le volume de la population. Ces chiffres livrent à la fois l'apport direct par l'immigration et l'apport indirect par la natalité à cette population, compte tenu des taux de mortalité.

Comme on le remarque, l'hypothèse maximum rajoute près de trois millions à la population du Québec en 35 ans, soit près de 1.5 million de nouveaux venus survivants et un volume identique des première et deuxième générations[7]. Ce chiffre indique que, pour chaque survivant de la population de 1961 ou de leur descendant, il y aurait un nouveau venu ou un descendant. Il est à noter que cette situation n'est pas impossible si l'on songe qu'en 30 ans, de 1931 à 1961, l'Ontario a connu un volume d'immigrations de l'ordre de 1.2 million, dont plus de la moitié dans les dix dernières années.

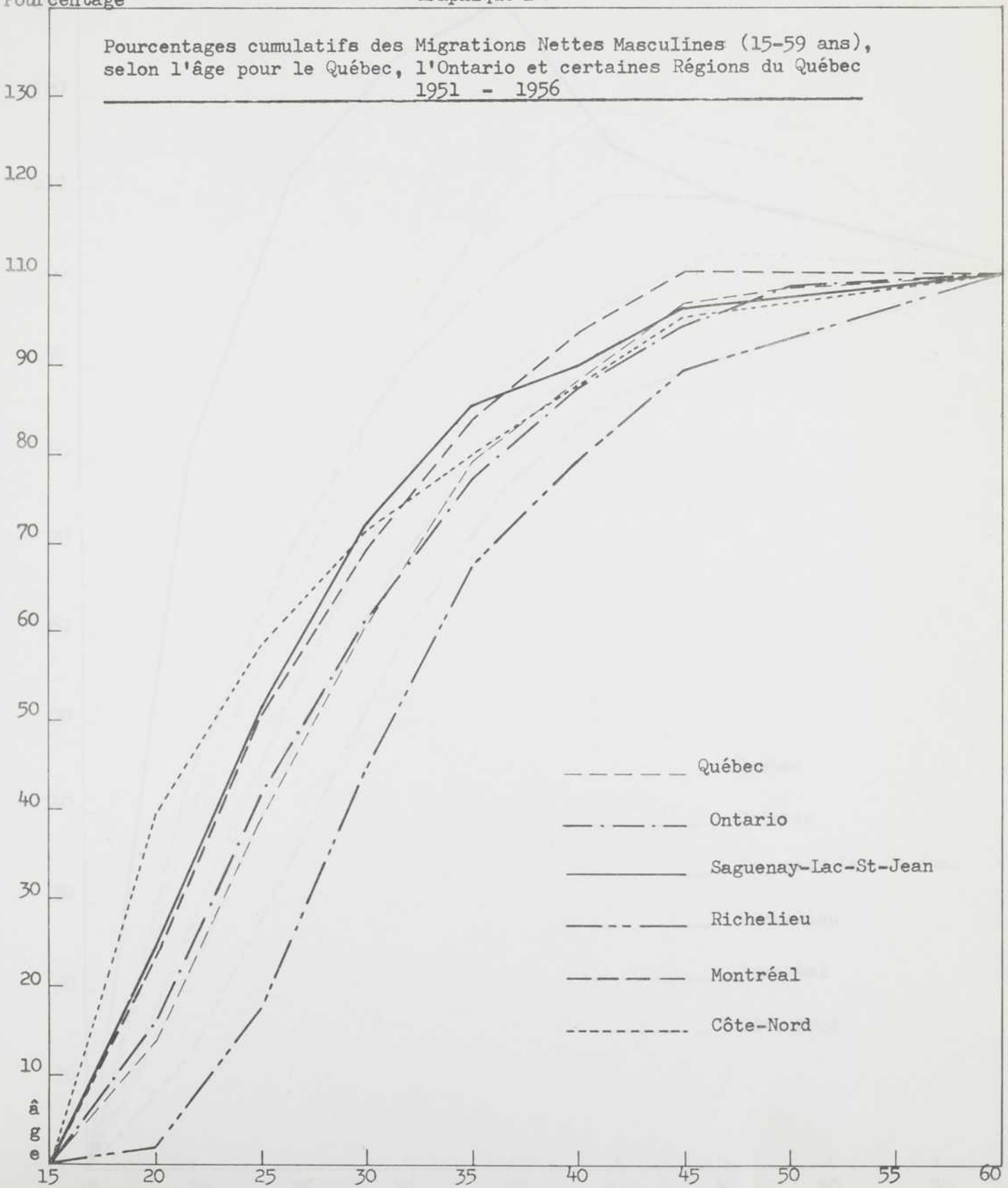
Quant à la situation la plus faible, soit la deuxième hypothèse, situant approximativement à 20,000 par année les nouveaux venus (situation effective des 10 dernières années 1951-1961), elle se solde par une addition de près de 500 milles immigrants survivants et 500 milles descendants[7]. Ce sang nouveau est dans le

---

7 Le rapport exact est de l'ordre de 1,292,501 par naissance et 1,535,814 immigrants survivants pour la Vième hypothèse et de 496,559 par naissance et 647,621 immigrants survivants pour la IIième hypothèse.

Graphique IX

Pourcentages cumulatifs des Migrations Nettes Masculines (15-59 ans), selon l'âge pour le Québec, l'Ontario et certaines Régions du Québec 1951 - 1956

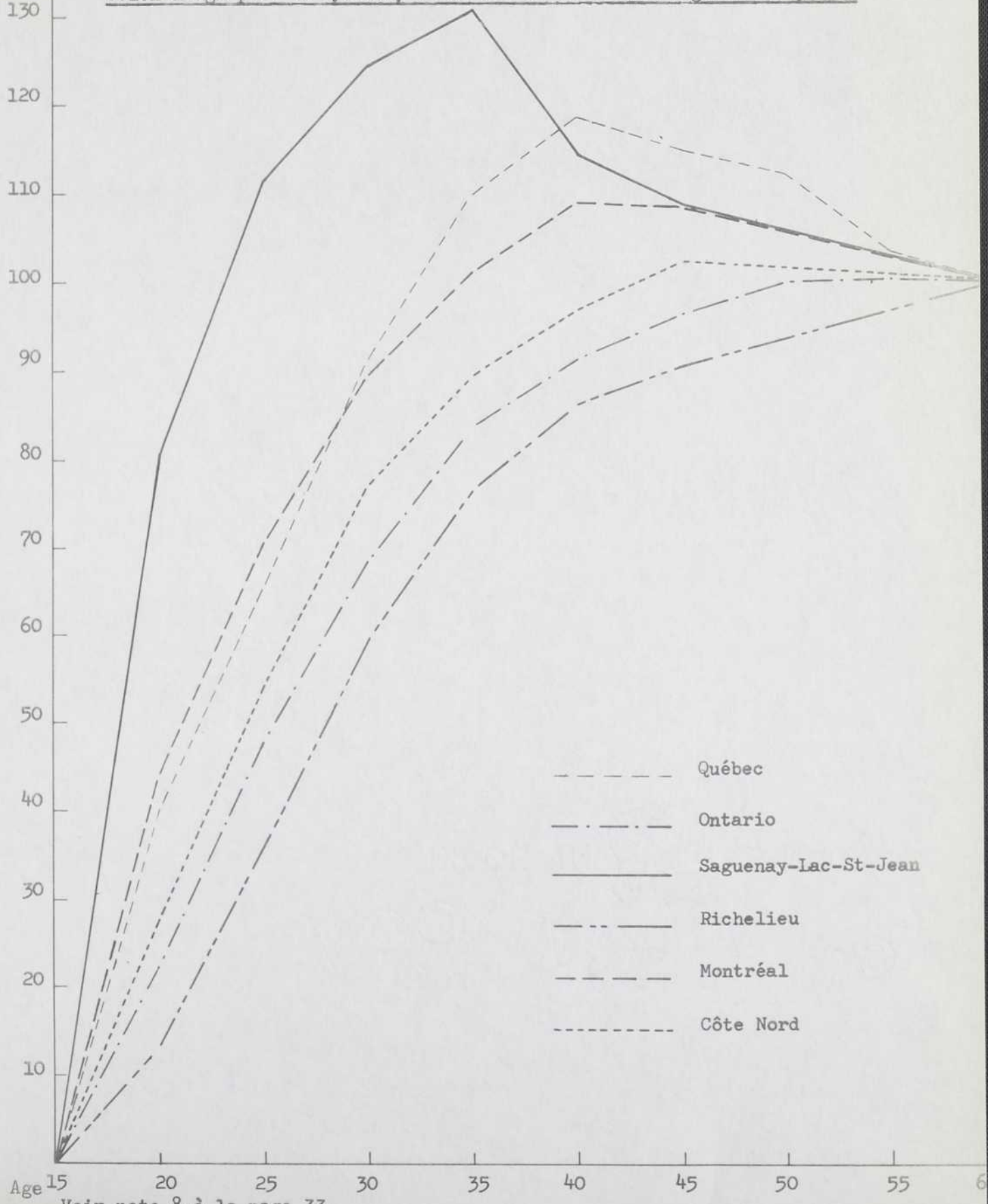


Voir note 8 à la page 33.

Graphique X

1951 - 1956

Pourcentages cumulatifs des Migrations Nettes Féminines (15-59 ans), selon l'âge pour le Québec, l'Ontario et certaines Régions du Québec



Voir note 8 à la page 33.

rapport de un immigrant ou descendant par 10 survivants ou descendants de la population de 1961.

C'est dire toute l'importance du facteur migratoire par suite de son propre processus de multiplication. Il ne s'agit pas ici de prévoir les migrations, mais bien d'offrir des points de repère à ceux qui feront usage de ces statistiques. D'ailleurs, selon le risque que l'on est disposé soi-même à prendre, il peut être conseillé de raccourcir l'année d'horizon à 1986 ou même avant.

Tableau 11

Apport[1] des migrations de 1966 à 1996
selon les hypothèses II à V

Années		Volume de population selon l'hypothèse:			
		II	III	IV	V
1966	T	100,000	120,000	150,000	180,000
	H	52,000	62,400	78,000	93,600
	F	48,000	57,600	72,000	86,400
1971	T	222,066	306,477	378,104	469,722
	H	115,194	159,033	191,394	243,751
	F	106,872	147,444	186,710	225,971
1976	T	368,124	550,089	714,786	888,407
	H	190,634	284,671	362,963	460,364
	F	177,490	265,418	351,823	428,043
1981	T	534,813	811,685	1,128,862	1,454,660
	H	276,036	419,802	577,136	753,317
	F	258,777	391,883	551,726	701,343
1986	T	715,557	1,060,763	1,500,865	1,939,178
	H	369,733	548,057	768,816	998,053
	F	345,824	512,706	732,049	941,125
1991	T	916,231	1,308,783	1,858,391	2,405,911
	H	473,046	675,335	952,473	1,237,693
	F	443,185	633,448	905,918	1,168,218
1996	T	1,144,180	1,563,055	2,200,352	2,828,315
	H	589,705	805,002	1,127,113	1,453,120
	F	554,475	758,053	1,073,239	1,375,195

[1] Comprend les immigrants plus leurs descendants.

Tableau 12

Rapport entre l'effectif attribuable aux immigrants ou leurs descendants et les survivants ou descendants de la population de 1961 selon les années d'horizon et les hypothèses touchant l'immigration

Années d'horizon	Survivants ou descendants de la population 1961	Hypothèses relatives à l'immigration %			
	.000	II	III	IV	V
1971	6,398	.03	.05	.06	.07
1976	7,110	.05	.08	.10	.12
1981	7,934	.06	.10	.14	.18
1986	8,839	.08	.12	.17	.21
1991	9,810	.09	.13	.19	.24
1996	10,874	.11	.14	.20	.26

Quant aux effets particuliers de cet ensemble d'hypothèses relatives aux migrations sur la structure démographique, nous renvoyons le lecteur à une troisième et quatrième sections à venir où, d'une part, l'on fera l'analyse de la répartition de la population et d'autre part, celle de la croissance des effectifs démographiques.

PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES QUEBEC 1961 - 1996 SELON LES CINQ HYPOTHESES A L'ETUDE

Hypothèse I

CROISSANCE NATURELLE

(sans migration)

Groupes d'âge		Population de départ 1961	Population 1966	Population 1971	Population 1976	Population 1981	Population 1986	Population 1991	Population 1996
Total	T	5,259,211	5,784,740	6,397,690	7,109,518	7,934,126	8,839,421	9,810,010	10,803,361
	H	2,631,896	2,891,852	3,196,872	3,551,698	3,966,182	4,423,268	4,915,576	5,457,521
	F	2,627,355	2,892,888	3,200,818	3,557,820	3,967,944	4,416,153	4,894,434	5,415,840
0 - 4	T	671,256	698,586	800,538	918,060	1,090,678	1,259,406	1,254,316	1,379,189
	H	342,573	358,052	410,617	469,794	537,612	593,246	641,810	705,705
	F	328,683	340,484	389,921	448,306	513,066	566,160	612,506	673,484
5 - 9	T	624,074	668,285	696,297	798,257	915,446	1,049,687	1,166,106	1,260,745
	H	319,002	340,946	356,862	409,241	468,180	535,811	591,259	639,660
	F	305,072	327,339	339,435	389,016	447,266	511,876	564,847	611,085
10 - 14	T	568,065	622,694	667,156	695,397	797,335	914,389	1,046,428	1,164,771
	H	289,651	318,141	340,233	356,284	408,689	467,548	535,088	590,461
	F	278,414	304,553	326,923	339,113	388,646	446,841	511,390	564,310
15 - 19	T	467,426	566,406	621,081	665,617	693,995	795,681	912,493	1,044,308
	H	235,792	288,463	317,043	339,246	355,415	407,692	466,407	533,782
	F	231,634	277,943	304,038	326,371	338,580	387,989	446,086	510,526
20 - 24	T	369,633	465,443	564,273	619,000	663,625	691,875	793,296	909,760
	H	181,076	234,288	286,905	315,591	337,930	354,036	406,110	464,597
	F	188,557	231,155	277,368	303,409	325,695	337,839	387,186	445,163
25 - 29	T	362,567	367,861	463,443	562,108	616,866	661,338	689,488	790,559
	H	180,795	179,828	232,931	285,511	314,300	336,548	352,588	404,449
	F	181,772	188,033	230,512	276,597	302,566	324,790	336,900	386,110
30 - 34	T	373,258	360,534	366,016	461,326	559,766	614,296	658,583	686,614
	H	185,262	179,455	178,699	231,692	284,223	312,883	335,030	350,998
	F	187,996	181,079	187,317	229,634	275,543	301,413	323,553	335,616
35 - 39	T	357,641	370,509	358,118	363,780	458,499	556,132	610,526	654,541
	H	176,928	183,539	178,028	177,486	230,119	282,293	310,759	332,755
	F	180,713	186,970	180,090	186,294	228,380	274,039	299,767	321,786
40 - 44	T	308,093	353,705	366,749	354,751	360,364	454,185	551,094	604,777
	H	152,351	174,575	181,417	176,239	175,702	227,806	279,456	307,636
	F	155,742	179,130	185,332	178,512	184,662	226,379	271,638	297,141
45 - 49	T	275,074	302,402	347,505	360,631	349,109	358,901	447,589	543,090
	H	137,795	148,865	170,911	177,923	173,125	178,894	224,416	275,298
	F	137,279	153,537	176,594	182,708	175,984	182,047	223,173	267,792
50 - 54	T	236,260	266,375	293,803	337,932	350,993	340,047	349,993	436,619
	H	118,350	132,341	143,254	164,775	171,840	167,488	167,489	217,789
	F	117,910	134,234	150,549	173,157	179,153	172,559	178,504	218,830
55 - 59	T	189,663	224,160	253,577	280,196	322,485	335,135	324,852	330,812
	H	94,155	110,589	123,833	134,225	154,994	161,430	157,541	157,736
	F	95,508	113,571	129,744	145,971	167,891	173,705	167,311	173,076
60 - 64	T	149,900	173,809	205,916	233,493	259,858	299,073	312,229	302,900
	H	73,426	84,266	98,994	110,827	121,329	139,741	147,379	144,119
	F	76,474	89,543	106,942	122,666	138,529	159,332	164,850	158,781
65 - 69	T	116,923	131,107	152,563	181,355	207,278	231,848	266,830	279,601
	H	56,708	62,092	71,259	83,696	94,657	104,663	120,546	128,251
	F	60,215	69,015	81,304	97,659	112,621	127,185	146,284	151,350
70 - 74	T	88,230	96,233	108,701	126,708	151,538	173,257	193,865	223,111
	H	41,549	44,794	49,176	56,583	67,307	76,121	84,168	96,941
	F	46,681	51,439	59,525	70,125	84,231	97,136	109,697	126,170
75 - 79	T	55,902	64,659	71,161	81,146	95,401	114,125	130,547	146,154
	H	26,211	29,106	31,513	34,739	40,137	47,744	53,996	59,704
	F	29,691	35,553	39,648	46,407	55,264	66,381	76,551	86,450
80 - 84	T	29,619	33,611	39,324	43,724	50,401	59,681	71,862	82,759
	H	13,567	15,019	16,801	18,322	20,341	23,502	27,956	31,617
	F	16,052	18,592	22,523	25,402	30,060	36,179	43,906	51,142
85 - 89	T	12,047	13,695	16,014	19,315	22,069	26,043	31,515	37,994
	H	5,294	5,780	6,484	7,348	8,115	9,009	10,410	12,382
	F	6,753	7,915	9,530	11,967	13,954	17,034	21,105	25,612
90 et +	T	3,580	4,906	5,455	6,722	8,460	10,122	12,348	15,057
	H	1,371	1,703	1,932	2,216	2,567	2,853	3,168	3,641
	F	2,209	2,803	3,523	4,506	5,893	7,269	9,180	11,416

Hypothèse II

MIGRATION STABLE

(100,000 par cinq ans)

Groupes d'âge		Population de départ 1961	Population 1966	Population 1971	Population 1976	Population 1981	Population 1986	Population 1991	Population 1996
Total	T	5,259,211	5,884,740	6,619,756	7,477,642	8,468,939	9,[illegible]64,978	10,726,241	12,017,541
	H	2,631,856	2,943,852	3,312,066	3,742,332	4,242,218	4,[illegible]93,001	5,388,622	6,047,226
	F	2,627,355	2,940,888	3,307,690	3,735,310	4,226,721	4,761,977	5,337,619	5,970,315
0 - 4	T	671,256	709,546	836,595	979,999	1,134,176	1,261,839	1,379,003	1,535,050
	H	342,573	363,782	429,189	501,617	580,539	646,891	705,876	785,770
	F	328,683	345,764	407,406	478,382	553,637	615,048	673,127	749,280
5 - 9	T	624,074	677,285	716,262	843,211	986,208	1,139,047	1,267,267	1,384,076
	H	319,002	345,626	367,243	432,431	504,616	583,274	648,408	708,191
	F	305,072	331,659	349,019	410,780	481,592	555,673	618,859	675,885
10 - 14	T	568,065	627,694	681,140	720,336	847,237	990,069	1,143,631	1,270,784
	H	289,651	320,741	347,503	369,248	434,448	506,535	585,087	650,133
	F	278,414	306,953	333,637	351,088	412,789	483,534	558,544	620,651
15 - 19	T	467,426	580,286	639,948	693,449	732,722	859,359	1,001,896	1,155,139
	H	235,792	294,183	325,354	352,215	374,067	439,108	511,019	589,379
	F	231,634	286,103	314,594	341,234	358,655	420,251	490,877	565,760
20 - 24	T	369,633	483,963	596,625	656,327	709,896	749,048	895,305	1,017,417
	H	181,076	244,168	302,474	333,744	360,729	382,496	447,284	518,916
	F	188,557	239,795	294,151	322,583	349,167	366,552	428,021	498,501
25 - 29	T	362,567	382,381	496,402	608,857	668,586	721,971	760,985	886,806
	H	180,795	187,628	250,554	308,804	340,179	367,054	388,732	453,255
	F	181,772	194,753	245,848	300,053	328,407	354,917	372,253	433,551
30 - 34	T	373,258	371,054	390,981	504,653	616,841	676,320	729,483	768,333
	H	185,262	185,175	192,170	254,941	313,131	344,365	371,118	392,699
	F	187,996	185,879	198,811	249,712	303,710	331,955	358,365	375,634
35 - 39	T	357,641	376,109	374,166	394,191	507,158	618,657	677,769	730,606
	H	176,928	187,699	187,862	195,026	257,370	315,165	346,187	372,758
	F	180,713	188,410	186,304	199,165	249,788	303,492	331,582	357,848
40 - 44	T	308,093	357,665	376,248	374,606	394,446	506,342	616,791	675,345
	H	152,351	176,135	187,089	187,534	194,626	256,343	313,558	344,268
	F	155,742	181,530	189,159	187,072	199,820	249,999	303,233	331,077
45 - 49	T	275,074	303,922	352,918	371,487	370,163	389,981	500,306	609,353
	H	137,795	149,905	171,478	184,526	185,260	192,511	253,568	309,933
	F	137,279	154,017	179,440	186,961	184,903	197,470	246,938	299,420
50 - 54	T	236,260	267,575	296,275	344,198	362,540	461,532	581,163	489,212
	H	118,350	132,861	144,775	167,770	178,737	179,748	187,056	246,600
	F	117,910	134,714	151,500	176,428	183,803	181,784	194,107	242,612
55 - 59	T	189,663	225,160	255,527	283,543	329,466	347,123	346,328	365,368
	H	94,155	111,109	124,839	136,170	157,924	168,429	169,593	176,684
	F	95,508	114,051	130,688	147,373	171,542	178,694	176,735	188,684
60 - 64	T	149,900	175,289	208,313	236,765	264,426	307,028	324,834	324,349
	H	73,426	84,786	99,959	112,247	123,607	143,271	154,289	155,664
	F	76,474	90,503	108,354	124,518	140,819	163,757	170,545	168,685
65 - 69	T	116,923	132,107	154,875	184,477	211,591	236,915	274,938	291,843
	H	56,708	62,612	72,219	85,049	96,390	107,148	124,111	134,784
	F	60,215	69,495	82,656	99,428	115,201	129,767	150,827	157,059
70 - 74	T	88,230	97,141	109,982	128,505	154,122	175,799	196,629	227,013
	H	41,549	45,277	49,850	57,439	68,341	77,282	85,590	98,797
	F	46,681	51,864	60,132	71,066	85,781	98,517	111,039	128,216
75 - 79	T	55,902	65,266	71,997	82,292	97,035	115,799	132,195	148,697
	H	26,211	29,420	31,945	35,262	40,754	48,474	54,907	60,845
	F	29,691	35,846	40,052	47,030	56,281	67,325	77,488	87,852
80 - 84	T	29,619	33,927	39,784	44,342	51,267	60,555	72,873	84,194
	H	13,567	15,181	17,031	18,599	20,654	23,862	28,430	32,223
	F	16,052	18,746	22,753	25,743	30,613	36,693	44,443	51,971
85 - 89	T	12,047	13,822	16,200	19,588	22,452	26,424	31,949	38,643
	H	5,294	5,842	6,573	7,460	8,241	9,148	10,586	12,616
	F	6,753	7,980	9,627	12,128	14,211	17,276	21,363	26,027
90 et +	T	3,580	4,548	5,518	6,816	8,607	10,270	12,516	15,313
	H	1,371	1,722	1,959	2,250	2,605	2,897	3,223	3,711
	F	2,209	2,826	3,559	4,566	6,002	7,373	9,293	11,602

Hypothèse III

MIGRATION AVEC PROGRESSION FAIBLE *

Groupes d'âge		Population de départ 1961	Population 1966	Population 1971	Population 1976	Population 1981	Population 1986	Population 1991	Population 1996
Total	T	5,259,211	5,904,740	6,704,167	7,659,607	8,745,811	9,900,184	11,118,793	12,436,416
	H	2,631,856	2,954,252	3,355,905	3,836,369	4,385,984	4,971,325	5,590,911	6,262,523
	F	2,627,355	2,950,488	3,348,262	3,823,238	4,359,827	4,928,859	5,527,882	6,173,893
0 - 4	T	671,256	711,746	848,206	1,008,500	1,181,017	1,316,495	1,431,699	1,585,611
	H	342,573	364,926	435,192	515,975	604,624	673,956	732,921	811,704
	F	328,683	346,820	413,014	492,525	576,393	642,539	698,778	773,907
5 - 9	T	624,074	679,085	723,854	861,989	1,020,028	1,188,455	1,321,748	1,434,823
	H	319,002	346,562	371,191	442,158	521,734	608,215	676,379	734,210
	F	305,072	332,523	352,663	419,831	498,294	580,240	645,369	700,613
10 - 14	T	568,065	628,694	685,937	731,918	868,994	1,024,851	1,192,083	1,324,222
	H	289,651	321,261	349,997	375,270	445,722	524,150	609,994	677,546
	F	278,414	307,433	335,940	356,648	423,272	500,701	582,089	646,676
15 - 19	T	467,426	583,062	649,273	709,339	752,608	888,847	1,045,606	1,200,715
	H	235,792	295,327	329,304	359,278	383,507	451,499	528,591	613,081
	F	231,634	287,735	319,969	350,061	369,101	432,348	508,015	587,634
20 - 24	T	369,633	487,667	610,504	680,439	736,852	772,580	899,720	1,048,320
	H	181,076	246,144	309,540	345,580	373,692	393,875	459,627	534,444
	F	188,557	241,523	300,964	334,859	363,160	378,705	440,093	513,876
25 - 29	T	362,567	385,285	508,801	634,299	701,327	751,739	784,436	908,233
	H	180,795	189,188	257,198	322,076	356,646	381,524	400,064	463,987
	F	181,772	196,097	251,603	312,223	344,681	370,215	384,372	444,246
30 - 34	T	373,258	373,158	400,182	525,411	648,488	711,029	759,128	789,583
	H	185,262	186,319	197,152	266,126	329,775	361,902	385,523	402,836
	F	187,996	186,839	203,030	259,285	318,713	349,127	373,605	386,747
35 - 39	T	357,641	377,229	379,615	407,815	531,148	651,229	711,265	758,950
	H	176,928	188,531	191,493	203,302	270,975	332,528	363,605	386,233
	F	180,713	188,698	188,122	204,513	260,173	318,701	348,660	372,717
40 - 44	T	308,093	358,457	379,732	383,171	410,315	530,896	649,055	708,725
	H	152,351	176,447	188,847	192,377	203,754	270,123	330,746	361,199
	F	155,742	182,010	190,885	190,794	206,561	260,773	318,309	347,526
45 - 49	T	275,074	304,226	354,609	376,128	379,502	405,911	524,703	640,843
	H	137,795	150,113	174,408	187,082	190,642	201,699	267,143	326,657
	F	137,279	154,113	180,201	189,046	188,860	204,212	257,560	314,186
50 - 54	T	236,260	267,775	297,169	346,640	369,694	370,819	396,677	512,602
	H	118,350	132,965	145,287	169,082	181,518	185,059	195,959	259,670
	F	117,910	134,810	151,882	177,558	186,136	185,760	200,718	252,932
55 - 59	T	189,663	225,360	256,318	285,193	332,393	352,198	355,179	379,962
	H	94,155	111,213	125,249	137,066	159,467	171,146	174,588	184,964
	F	95,508	114,147	131,069	148,127	172,926	181,052	180,591	194,998
60 - 64	T	140,900	178,585	209,384	238,677	266,840	310,032	329,991	332,282
	H	73,426	84,890	100,364	113,030	124,729	144,770	156,769	160,130
	F	76,474	90,695	109,020	125,647	142,111	165,262	172,782	172,152
65 - 69	T	116,923	132,307	155,737	186,228	213,496	239,270	277,612	295,854
	H	56,708	62,716	72,619	86,807	97,370	108,220	125,404	136,838
	F	60,215	69,591	83,118	100,421	116,126	131,050	152,208	159,016
70 - 74	T	88,230	97,323	110,601	120,568	154,914	176,703	197,500	227,827
	H	41,549	45,374	50,178	57,985	68,941	77,757	85,994	99,192
	F	46,681	51,949	60,423	71,583	85,973	98,946	111,506	128,635
75 - 79	T	55,902	66,588	72,401	82,967	97,519	116,391	132,979	149,227
	H	26,211	29,483	32,155	35,595	41,112	48,773	55,166	61,088
	F	29,691	36,905	40,246	47,372	56,407	67,618	77,813	88,139
80 - 84	T	29,619	33,989	40,006	44,707	51,517	60,863	73,194	84,493
	H	13,467	15,213	17,141	18,777	20,835	24,010	28,564	32,352
	F	16,052	18,776	22,863	25,930	30,682	36,853	44,630	52,141
85 - 89	T	12,047	13,848	16,290	18,747	22,556	26,555	32,089	38,778
	H	5,294	5,855	6,616	7,531	8,513	9,204	10,636	12,666
	F	6,753	7,993	9,674	12,216	14,243	17,351	21,453	26,112
90 et +	T	4,580	4,556	5,648	6,871	8,643	10,321	12,469	15,366
	H	1,371	1,725	1,972	2,272	2,628	2,915	3,258	3,726
	F	2,209	2,831	3,676	4,599	6,015	7,406	9,331	11,640

* Cf. Tableau [illegible] et pages 21 - 22.

Hypothèse IV

MIGRATION AVEC PROGRESSION MOYENNE *

Groupes d'âge		Population de départ 1961	Population 1966	Population 1971	Population 1976	Population 1981	Population 1986	Population 1991	Population 1996
Total	T	5,259,211	5,934,740	6,775,794	7,824,304	9,062,988	10,340,286	11,668,401	13,073,713
	H	2,631,856	2,969,852	3,388,266	3,914,661	4,543,318	5,192,084	5,868,049	6,584,634
	F	2,627,355	2,964,888	3,387,528	3,909,643	4,519,670	5,148,202	5,800,352	6,489,079
0 - 4	T	671,256	715,046	860,676	1,041,053	1,230,213	1,398,018	1,513,137	1,673,461
	H	342,573	366,642	441,623	530,497	629,962	710,712	774,747	856,798
	F	328,683	348,404	419,053	510,556	600,251	677,306	738,390	816,663
5 - 9	T	624,074	681,785	731,194	880,723	1,063,292	1,243,361	1,396,666	1,516,929
	H	319,002	347,966	375,007	451,843	541,824	636,510	714,883	776,364
	F	305,072	333,819	356,187	428,880	521,468	606,851	681,783	740,565
10 - 14	T	568,065	630,194	690,883	742,749	893,705	1,071,316	1,248,926	1,399,553
	H	289,651	322,041	352,568	380,900	458,513	545,903	639,291	716,258
	F	278,414	308,153	338,315	361,849	435,192	525,413	609,635	683,295
15 - 19	T	467,426	587,226	657,015	723,989	780,073	917,528	1,088,528	1,258,828
	H	235,792	297,043	332,655	365,845	395,987	467,976	552,579	642,879
	F	231,634	290,183	324,360	358,144	384,086	449,552	535,949	615,949
20 - 24	T	369,633	493,223	622,988	701,120	773,684	812,004	940,710	1,101,043
	H	181,076	240,108	315,693	355,831	392,090	412,729	479,992	559,327
	F	188,557	244,115	307,295	345,289	381,594	399,275	460,718	542,616
25 - 29	T	362,567	389,641	520,867	656,961	739,361	797,882	829,534	950,535
	H	180,795	191,528	263,655	333,659	376,215	404,916	421,961	485,049
	F	181,772	198,113	257,212	323,302	363,146	392,966	407,573	465,486
30 - 34	T	373,258	376,314	399,250	544,784	683,680	755,743	809,287	835,546
	H	185,262	188,035	192,051	276,552	348,170	385,101	411,098	425,206
	F	187,996	188,279	207,199	268,232	335,510	370,642	398,189	410,340
35 - 39	T	357,641	378,909	385,271	410,814	557,121	689,845	758,945	809,360
	H	176,928	189,779	195,068	201,147	286,322	353,502	388,311	412,050
	F	180,713	189,130	190,203	209,667	270,799	336,343	370,634	397,310
40 - 44	T	308,093	359,645	383,176	391,544	418,043	559,196	688,887	755,360
	H	152,351	176,915	190,783	197,008	203,493	286,330	352,133	385,813
	F	155,742	182,730	192,393	194,536	214,550	272,866	336,756	369,547
45 - 49	T	275,074	304,682	356,461	380,578	389,564	414,518	553,199	680,250
	H	137,795	150,425	175,334	189,709	196,439	202,118	283,525	347,830
	F	137,279	154,257	181,127	190,869	193,125	212,400	269,674	332,420
50 - 54	T	236,260	268,075	298,060	349,141	373,178	381,259	405,511	540,478
	H	118,350	133,121	145,821	170,739	184,679	191,005	196,573	275,620
	F	117,910	134,954	152,239	178,402	188,499	190,254	208,938	264,858
55 - 59	T	189,663	225,660	257,053	286,740	335,978	358,108	365,529	388,610
	H	94,155	111,369	125,629	137,930	161,270	174,453	180,389	185,594
	F	95,508	114,291	131,424	148,810	174,708	183,655	185,140	203,016
60 - 64	T	149,900	176,029	210,326	240,383	270,045	314,315	335,633	342,053
	H	73,426	85,046	100,738	113,734	126,134	146,738	150,996	165,488
	F	76,474	90,983	109,588	126,649	143,911	167,577	174,637	176,565
65 - 69	T	116,923	132,607	156,580	187,763	216,218	242,784	281,836	301,384
	H	56,708	62,872	72,985	86,488	98,596	109,770	127,310	139,698
	F	60,215	69,735	83,595	101,275	117,622	133,014	154,526	161,686
70 - 74	T	88,230	97,595	111,122	130,530	156,626	178,326	199,152	229,484
	H	41,549	45,519	50,453	58,468	69,813	78,550	86,771	99,969
	F	46,681	52,076	60,669	72,062	86,813	99,776	112,381	129,515
75 - 79	T	55,902	65,570	72,741	83,583	98,691	117,457	134,089	150,307
	H	26,211	29,577	32,331	36,894	41,633	49,272	55,665	61,566
	F	29,691	35,993	40,410	47,689	56,958	68,185	78,424	88,741
80 - 84	T	29,619	34,084	40,193	45,037	52,081	61,418	73,804	85,102
	H	13,567	15,262	17,237	18,933	21,099	24,256	28,824	32,605
	F	16,052	18,822	22,956	26,104	30,982	37,162	44,980	52,497
85 - 89	T	12,047	13,887	16,365	19,890	22,801	26,795	32,354	39,055
	H	5,294	5,874	6,652	7,593	8,419	9,298	10,733	12,764
	F	6,753	8,013	9,713	12,297	14,382	17,497	21,621	26,291
90 et +	T	3,580	4,568	5,573	6,922	8,734	10,413	12,672	15,475
	H	1,371	1,730	1,983	2,291	2,660	2,945	3,268	3,756
	F	2,209	2,838	3,590	4,631	6,074	7,468	9,404	11,719

* Cf. Tableau F et pages 21 - 22.

Hypothèse V

MIGRATION AVEC PROGRESSION FORTE *

Groupes d'âge		Population de départ 1961	Population 1966	Population 1971	Population 1976	Population 1981	Population 1986	Population 1991	Population 1996
Total	T	5,259,211	5,964,740	6,867,412	7,997,925	9,388,786	10,778,599	12,215,921	13,701,676
	H	2,631,856	2,985,452	3,440,623	4,012,062	4,719,499	5,421,321	6,153,269	6,910,641
	F	2,627,355	2,979,288	3,426,789	3,985,863	4,669,287	5,357,278	6,062,652	6,791,035
0 - 4	T	671,246	718,346	873,142	1,062,782	1,279,284	1,459,441	1,594,754	1,754,986
	H	342,573	368,358	448,052	544,266	655,235	747,417	816,664	898,646
	F	328,683	349,988	425,090	518,516	624,049	712,024	778,090	856,340
5 - 9	T	624,094	684,485	738,533	899,454	1,095,755	1,298,142	1,471,487	1,599,213
	H	319,002	349,370	378,823	461,527	561,162	664,740	753,338	818,608
	F	305,092	335,115	359,710	437,927	534,593	633,402	718,149	780,605
10 - 14	T	568,065	631,694	695,828	753,578	918,414	1,106,989	1,305,644	1,474,787
	H	290,651	322,821	355,139	386,529	471,304	566,904	668,523	754,921
	F	298,414	308,873	340,689	367,049	447,110	540,085	637,121	719,866
15 - 19	T	467,426	591,390	664,758	738,639	807,535	951,208	1,129,677	1,316,815
	H	235,792	298,759	336,007	372,413	408,466	484,454	575,817	672,611
	F	231,634	292,631	328,751	366,226	399,069	466,754	553,860	644,204
20 - 24	T	364,633	468,779	635,471	721,803	810,515	851,424	981,708	1,144,816
	H	181,076	252,072	321,845	366,084	410,488	431,581	500,368	583,462
	F	183,557	216,707	313,626	355,719	400,027	419,843	481,340	561,354
25 - 29	T	362,567	391,097	532,933	679,499	777,397	844,024	874,628	992,843
	H	180,795	193,868	270,112	345,241	395,786	428,309	443,856	506,121
	F	181,772	200,129	262,821	334,258	381,611	415,715	430,772	486,722
30 - 34	T	373,258	370,470	418,318	564,159	718,748	800,458	859,445	881,504
	H	186,262	189,751	206,951	286,979	366,564	408,301	436,673	447,574
	F	187,996	189,719	211,367	277,180	352,184	392,157	422,772	433,930
35 - 39	T	357,641	380,589	390,925	433,679	583,097	718,336	805,624	859,771
	H	176,928	191,027	198,642	218,858	301,671	364,475	413,017	437,868
	F	180,713	189,562	192,283	214,821	281,426	353,861	392,607	421,903
40 - 44	T	308,093	360,833	386,619	399,916	445,437	587,499	718,701	801,994
	H	152,351	177,383	192,718	201,638	222,898	302,539	363,620	410,426
	F	155,742	183,450	193,901	198,278	222,539	284,960	355,081	391,568
45 - 49	T	275,094	305,138	358,313	385,026	399,625	442,473	581,697	709,783
	H	137,795	150,737	176,260	192,334	202,235	221,885	299,909	359,250
	F	137,279	154,401	182,053	192,692	197,390	220,588	281,788	350,533
50 - 54	T	236,260	268,375	298,951	351,642	378,701	391,698	433,093	568,357
	H	118,350	133,277	146,355	171,596	189,838	196,950	215,934	291,573
	F	117,910	135,098	152,596	180,046	190,863	194,748	217,159	276,784
55 - 59	T	180,663	225,960	257,788	288,286	339,563	364,018	375,878	414,915
	H	94,155	111,525	126,109	138,794	163,073	177,759	186,189	203,880
	F	86,508	114,435	131,779	149,492	176,490	186,259	189,689	211,035
60 - 64	T	149,900	176,473	211,268	242,100	273,249	318,598	341,715	351,824
	H	73,426	86,202	101,112	114,438	127,539	148,705	163,223	170,846
	F	76,474	91,271	110,156	127,662	145,710	169,893	178,492	180,978
65 - 69	T	116,923	132,907	157,424	189,298	218,949	246,298	286,059	306,914
	H	56,708	63,028	73,351	87,168	99,821	111,320	129,215	142,559
	F	60,215	69,879	84,073	102,130	119,128	134,978	156,844	164,355
70 - 74	T	88,230	97,867	111,641	131,495	158,339	179,952	200,805	231,139
	H	41,549	45,664	50,727	58,953	70,686	79,342	87,549	100,746
	F	46,681	52,203	60,914	72,542	87,653	100,610	113,256	130,393
75 - 79	T	55,902	65,752	73,080	84,193	99,663	118,525	135,198	151,387
	H	26,211	29,671	32,507	36,186	42,153	49,770	56,164	62,043
	F	29,691	36,081	40,573	48,007	57,510	68,755	79,034	89,344
80 - 84	T	29,619	34,179	40,380	45,368	52,644	61,974	74,414	86,713
	H	13,567	15,311	17,331	19,090	21,363	24,501	29,083	32,859
	F	16,052	18,868	23,049	26,278	31,281	37,473	45,331	52,854
85 - 89	T	12,047	13,925	16,440	20,036	23,046	27,037	32,618	39,332
	H	5,294	5,892	6,688	7,657	8,525	9,394	10,829	12,863
	F	6,753	8,033	9,752	12,379	14,521	17,643	21,789	26,469
90 et +	T	3,580	4,581	5,600	6,972	8,825	10,505	12,776	15,583
	H	1,371	1,736	1,994	2,311	2,692	2,975	3,298	3,785
	F	2,209	2,845	3,606	4,661	6,133	7,530	9,478	11,798

* Cf. Tableau 8 et pages 21-22.

N O T E S

1 Corrigés d'après la population canadienne du recensement de 1956; cf. "Les Statistiques de l'Etat Civil, 1961". Bureau fédéral de la Statistique.

2 Selon les prévisions de mortalité du présent rapport.

3 Sources: Tables de Mortalité de Portées provinciale et régionale, 1950-1952 -- 1955-1957, Bureau fédéral de la Statistique, 1960.
La probabilité quinquennale de décès par groupe d'âge quinquennal fut calculée en divisant la somme des 5Lx par celle des 5Lx précédents.

4 Source: Statistique de l'Etat Civil - 1960. Bureau fédéral de la Statistique.

5 "Statistiques de l'Etat Civil, 1961". Bureau fédéral de la Statistique.

6 Selon les prévisions de fécondité du présent rapport.

7 S'en rapporter à la section suivante, sur les migrations, pour la définition des hypothèses.

8 A moins d'indication contraire, les données sur les migrations nettes ont été tirées des ouvrages publiés par le Ministère de l'industrie et du commerce, sous le titre de "Migration nette" 1931-1961, selon l'âge et le sexe - Québec et Ontario"; Vol. I, Ministère de l'industrie et du commerce, Bureau de recherches économiques et scientifiques, Québec.

REFERENCES

Volume I			Page
1x	-	Déclaration de l'hon. J. LaMarsh, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, à la Chambre des Communes, au sujet du régime de pension du Canada, le 18 juillet 1963 et Mémoire du Premier Ministre du Canada aux premiers ministres provinciaux, le 10 janvier 1964. Le rapport actuariel du 30 août 1963 sur le régime de pension du Canada.	39
2x	-	Mémoire du Premier Ministre du Canada sur le régime de pension.	41
3x	-	11-12 Elix. II, c. 103. An Act to provide for the Extension, Improvement and Solvency of Pension Plans and for the portability of benefits.	41
4x	-	Recensement du Canada 1961, Advance Report, No. AL-1, Catalogue No. 94-500, page 8.	41
5x	-	Statistique fiscale 1960, 1958, 1959. Ministère du Revenu national, Ottawa.	44
6x	-	Mémoire déjà cité.	44
1	-	Pension Plans Non-Financial Statistics, 1960, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, page 36.	46
2	-	Mémoire déjà cité.	47
3	-	1961, Recensement du Canada, Population, groupes d'âge, Catalogue #92-542. Bureau fédéral de la Statistique.	47
4	-	1961, Recensement du Canada, Main-d'oeuvre, op. cit. 17-109 17-135.	47
6	-	Mémoire déjà cité.	50
7	-	Minimum Budget for Health and Decency. Montreal Diet Dispensary 1962.	51

Volume I

			Page
8	-	National Insurance Act, Part III, Art. 1.	56
9	-	Mémoire déjà cité.	57
10	-	Mémoire déjà cité et déclaration déjà citée.	58
11	-	Mémoire déjà cité.	62
12	-	National Insurance Act, Part IV, c. 11. Art. 6. "Pension points shall be credited to an insured person for every year in respect of which pensionable income has been determined for him. In so far as pensionable income derives from income earned in other gainful activity, however, pension points may be credited to the insured only if the full supplementary pensions contribution for the year pursuant to chap. 19, Art. 3, has been paid within the prescribed time".	65
13	-	Faits sur l'assurance-vie au Canada, Toronto, septembre 1963, page 26.	76
14	-	Précis de la statistique, Années 1961-62, Service des Assurances, Québec.	76
15	-	S.R.Q. 1941, c. 160, Art. 34, para. 4.	79
16	-	Minimum Budget Health and Decency, 1962, Montreal Diet Dispensary.	81
17	-	9-10 Eliz. II, c. 37.	81
18	-	8-9 Eliz. II, c. 6, Art. 2.	81
19	-	21 Geo. V. c. 100, Art. 35.	83
20	-	Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique, Québec, juin 1963, pages 60-64.	92
21	-	op. cit. page 102.	93
22	-	La Sécurité sociale en Suisse. Tiré à part du Bulletin de l'Association internationale de la Sécurité sociale, publié par le Secrétariat général de l'A.I.S.S. Genève, p. 502.	95

Volume I — Page

23 - Espérance de vie selon la table canadienne de survie, 1956. Bureau fédéral de la Statistique, Catalogue 84-510. 96

24 - Clark, Robert M. La sécurité économique pour les vieillards aux Etats-Unis et au Canada. Ministère de la Santé et du Bien-être, Ottawa, 1959, page 97. 97

25 - Coward, Laurence H. Pensions in Canada. 97

26 - Politique de la vieillesse. Rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, 1961, page 232. 97

27 - Sinclair, Hon. James, Débats de la Chambre des Communes, Vol. 1, 1957-1958, page 667. 100

28 - Kaiser, Armand. L'ajustement des pensions de vieillesse aux variations des conditions économiques. Bulletin de l'Association internationale de la Sécurité sociale, mars-avril 1962, page 32. 100

29 - Prices and price indexes 1913-1943. Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945. Taux de salaires, traitement et heures de travail, 1961, Ministère du Travail, Ottawa. 101

30 - Le rapport actuariel du 30 août 1963 sur le régime des pensions du Canada. 119

31 - Déclaration de l'hon. Jean Lesage, à l'ouverture de la Conférence fédérale-provinciale, le 25 novembre 1963, page 50. 119

33 - Mémoire du Premier Ministre du Canada, déjà cité. 121

34 - U.S. Department of Health, Education and Welfare, Social Security Administration. Division of the Actuary, Methodology involved in developing Long-Range Cost Estimates for the Old Age, Survivors and Disability Insurance System. (Acturial Study No. 49, May 1959) Appendix 1. 124

Volume I

		Page
35 -	Kaiser, Ernest. Rapport sur les systèmes financiers de l'assurance-vieillesse sous l'influence de l'évolution économique. Bulletin de l'Association Internationale de Sécurité Sociale, octobre, novembre et décembre 1962, page 101.	125
35x -	Kaiser, Armand. op. cit. page 38.	128
36 -	Kaiser, Armand. op. cit. page 37.	128
37 -	U.S. Department of Health, Education and Welfare, op. cit.	146
38 -	The National Pension Insurance Funds. Report for the year 1962. Stockholm, 1963.	147
39 -	Sweeden, its Private Insurance and Social Security - A short survey, 1963. Survey by the Association of Sweedish Insurance Companies. Stockholm.	147
40 -	Canadian Pension Conference Proceedings, Vol. III, No. 4, page 4.	149
41 -	Idem, page 21.	149
42 -	Report of the Advisory Council on Social Security Financing 1959, Nineteenth Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund and the Federal Disability Insurance Trust Fund (House Doc. No. 181, 86th Congress) Appendix IV.	149
43 -	Tables canadiennes de mortalité, op. cit.	153
44 -	Estimation de la population (âge et sexe) 1952-1960. Bureau fédéral de la Statistique et Recensement du Canada 1961. Données spéciales du Bureau fédéral de la Statistique concernant la main-d'oeuvre par groupes d'âge.	166
45 -	Rapport mensuel: la main-d'oeuvre, Bureau fédéral de la Statistique.	166

Volume I

		Page
46 -	Proceedings of the Special Committee of the Senate on Manpower and Employment, Volume 1, page 29.	167
47 -	Recensement du Canada 1961 - Rapport préliminaire, AL-1, Bureau fédéral de la Statistique. Catalogue 94-500, page 8.	169
48 -	Annuaire du Québec, 1962, page 550.	169
49 -	Annuaire du Québec, 1962, page 439. Indice pour 1962; Revue statistique du Bureau Statistique du Québec, Vol. II, Nos. 4-5-6.	169
50 -	Recensement du Canada, 1951, Vol. V, table 17.	170
51 -	Statistique fiscale 1960, 1959, 1958, section 11, tableau 10. Ministère du Revenu national, Ottawa.	170
52 -	Tables de mortalité de portée provinciale et régionale, Bureau fédéral de la Statistique, Catalogue 84-512.	174
53 -	Recensement du Canada, 1961, Bureau fédéral de la Statistique, Catalogue 92-552.	178
54 -	Idem	179
55 -	Recensement du Canada, 1961, Bureau fédéral de la Statistique, Catalogue 93-516.	180
56 -	Idem, Catalogue 92-552.	183
57 -	U.S. Department of Health, Education and Welfare, Social Security Administration, Division of the Actuary, Actuarial Studies, page 43-45.	185

Volume II

		Page
58 -	Saleilles, Raymond, De la personnalité juridique. Paris, Rousseau, 1910, page 494.	187
59 -	S.R.Q. 1941, c.160.	189
60 -	S.R.Q. 1941, c.162a.	189
61 -	S.R.Q. 1941, c.207.	189
62 -	10-11 Eliz. II, c.34.	189
63 -	S.R.Q. 1941, c.11, et amendements.	190
64 -	S.R.Q. 1941, c.13, et amendements.	190
65 -	Romeuf, Jean, Dictionnaire des Sciences économiques, Les Presses Universitaires de France, 1956, page 191.	196
66 -	Aucoc, Conférence sur le droit administratif, Tome I, page 259.	196
67 -	Journal Officiel, page 1132.	197
68 -	Block-Lainé, F., Le rôle d'une Caisse de dépôts,	198
69 -	Romeuf, Jean, Dictionnaire des Sciences économiques, Les Presses Universitaires de France, 1956, page 191.	200
70 -	Faribault, Marcel, Traité théorique et pratique de la Fiducie ou Trust du droit civil dans la province de Québec. Montréal, Wilson et Lafleur, 1936, page 65.	200
71 -	Bulletin de l'Association internationale de Sécurité sociale, XV, octobre, novembre et décembre 1962, page 127.	205
72 -	Conseiller économique à la "Canadian Imperial Bank of Commerce", Propos rapportés dans les "Proceedings" (Vol. III, No.5) du "Canadian Pension Conference", page 11.	209
73 -	Suggestions for Research in the Economics of Pension. Publication du National Bureau of Economic Research, Inc. (Solomon Fabricant, director of research).	210

Volume II — Page

74 - Pension Plans, Non-Financial Statistics, 1960. Dominion Bureau of Statistics, Catalogue 74-505. Trusteed Pension Plans, Financial Statistics, Catalogue 74-201. 211

75 - Projet d'un régime contributoire de pensions universelles pour la province de Quebec. Mémoire soumis par la Confédération des Syndicats nationaux au gouvernement du Québec, octobre 1963, page 16. 212

76 - Il faut bien noter ici que ces chiffres ne s'appliquent qu'aux entreprises de 15 employés et plus. La proportion des entreprises de 15 employés et moins ne maintenant pas de régime de retraite est sûrement plus élevée que celle des entreprises de 15 employés et plus. D'autre part, les pourcentages se réfèrent aux employés couverts par ces régimes, de nombreux employés étant exclus, soit à cause de l'âge, de l'ancienneté, etc... 212

77 - On trouvera un tableau donnant les pourcentages d'augmentation annuelle de l'indice des salaires, au chapitre de l'analyse actuarielle. 214

78 - Clark, Robert-M. La sécurité économique pour les vieillards aux Etats-Unis et au Canada. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, 1959. 215

79 - Clark, Robert-M., dans les "Proceedings" du "Canadian Pension Conference", Vol. III, No.4, page 9. 218

80 - Clark, Robert-M. La sécurité économique, op. cit. page 89 et ss. para. 1613 et ss. 218

81 - Idem, para. 1632 219

82 - L'auteur, ancien directeur de la conjoncture à l'Institut nationale de la statistique et des Etudes économiques, est aujourd'hui directeur du Centre d'Etudes économiques à l'Ecole pratique des Hautes Etudes. Il a écrit de nombreux ouvrages sur le cycle et la conjoncture. 219

83 - Piatier, André. L'Univers économique et social - Le cycle dans le développement, page 9.34-2. 220

Volume II — Page

84 - Idem, page 9.34-3. 221

85 - Article publié dans l'Univers économique et social, op. cit., 4ième partie, page 9.34-12. 226

86 - Mémoire soumis par le Gouvernement du Québec à la Commission Royale d'enquête sur le système bancaire et financier, le 11 février 1963, page 54. 227

87 - Discours du Premier ministre, l'hon. Jean Lesage, devant le 34ième Congrès de la Chambre de Commerce du Canada, à Québec, le 9 octobre 1963. 228

88 - Essais sur le Québec contemporain publiés par Jean-Charles Falardeau. History of Industrial Development, page 35 et 36. 229

89 - Ganagé, Elias, Economie du développement. Publications de l'Institut des sciences économiques appliquées. (ISEA) P.U.F. 1962. 230

90 - Ganagé, Elias, op. cit., page 74-75. 231

91 - Ganagé, Elias, op. cit., page 150 et 151. 235

92 - Kierans, Eric, Pensions Funds and Growth in Quebec. Discours prononcé le 14 novembre 1963, devant l'"Insurance Institute of the Province of Quebec". 237

93 - Parizeau, Jacques, La planification économique. Communication présentée à Québec devant le Congrès des Affaires canadiennes, novembre 1963. 238

94 - Normandeau, Paul, De l'entreprise familiale à l'entreprise publique. Communication présentée à Québec devant le Congrès des Affaires canadiennes, novembre 1963. 241

95 - Ganagé, Elias, op. cit., page 75. 242

96 - Cité par Ganagé dans Economie du développement, page X. 242

97 - National Bureau of Economic Research, op. cit. page 25. 243

98 - McIntosh, Robert, (assistant gérant-général de la Banque de Nova Scotia). Some effects of Pensions on the Canadian Economy, dans Pensions in Canada, page 79-87. 243

Volume II

		Page
99	- Mémoire du Premier ministre du Canada sur les pensions.	244
100	- 10-11 Eliz. II, (1961-1962) c.97, art. 7. (Statutes of Ontario).	251
101	- Extrait d'une description de la formule de réduction des primes de la Standard Life pour les régimes de retraite.	252
102	- Faits sur l'assurance-vie, Toronto, septembre 1963.	252
103	- Rapport annuel pour 1963 du Conseil d'Orientation économique du Québec, page 12 et ss.	255
104	- Compte rendu des opérations et de la situation de la Caisse générale, d'Epargne et de Retraite de Belgique, pour l'année 1962, Bruxelles, 1963, page 74 et ss.	256
105	- The National Pension Insurance Fund. Report for the year 1962, page 5, Stockholm, 1963.	256
106	- The Economist, livraison du 30 mars 1963. Article intitulé "The credit market enter the new Leviathan", page 1261.	257
107	- Une pièce maîtresse de l'économie française: la Caisse des dépôts et consignations. Article éditorial dans "Economie et Humanisme", No. 143, page 28 à 42.	258
108	- Block-Lainé, F. Le rôle de la Caisse de dépôts et consignations, page 10.	259
109	- Submission to the Royal Commission on Banking and Finance, par la "Canadian Life Insurance Officers Association", juillet 1962, page 103.	263
110	- Coward, Laurence-E., Pensions in Canada, CCH Canadian Limited, Montreal and Toronto, 1964, Appendix 3, page 226.	267
111	- Non-financial Statistics, 1960, page 35.	268
112	- Non-financial Statistics, 1960, page 12.	269

Volume II — Page

113 - Trusteed Pension Plans financial Statistics, 1961, Dominion Bureau of Statistics, Ottawa, page 9. 271

114 - S.R.Q. 1941, c.299, art. 65. 273

115 - S.R.Q. 1941, c.162, et 10 Geo VI, c.20, art. 2. 274

116 - Report of industrial enquiry commission on the disruption of shipping, Ottawa, juin 1963, page 210-227. 275

Nous pouvions lire dans The Wall Street Journal, september 24, 1963, un exemple analogue: "McCrory Corp.'s chairman, Meshulam Riklis, and two other directors were accuded of using McCrory employes'retirement fund to maintain the price of Rapid-American Corp. "in their interest and in the interest of their associates". Rapid-American, also headed by Mr. Riklis, holds 51% of McCrory's common stock. The charges were contained in papers filed in New-York County Supreme Court by J. Neal Dow, another McCrory director. He also charged the three men kept 23 300 shares of McCrory common in the retirement fund while selling most of their personal holdings of McCrory."

117 - Le rapport annuel pour l'année financière terminée le 31 mars 1963, Ministère fédéral du Travail, souligne une diminution de $7 648 701. dans le montant global des primes payées à la caisse de rentes de l'Etat, par rapport au chiffre de l'année précédente. 279

118 - 12 Geo VI, c.10. Loi autorisant le paiement de pensions aux employés de compagnies. 282

119 - S.R.C. 1952, c.31, art. 62 et 63, amendés par 9-10 Eliz. II, c. 13, art.12. 283

120 - S.R.Q. 1941, c.13 et amendements. Loi concernant les pensions de retraite des fonctionnaires et employés publics. 286

121 - S.R.Q. 1941, c.59, art. 519-565. 286

122 - 10 Geo VI, c.27 et amendements. Loi assurant des pensions aux employés d'Hydro-Québec. 286

Volume II

		Page
123 -	10-11 Eliz. II (1961-1962) c.97. (Statutes of Ontario). An Act to establish the Ontario Municipal Employees Retirement System.	290
124 -	11 Eliz. II (1962) c.47. (Statutes of Ontario). An Act to establish a Pension Plan for Employees of Local Authorities.	291
125 -	(Statutes of British Columbia) (1958) c.55. An Act respecting the Superannuation of persons employed by municipalities and certain other Public Bodies. Cette nouvelle loi remplaçait une loi de même nature adoptée en 1938, mais réservée aux employés municipaux. (Statutes of British Columbia) (1938) c.55. Municipal Superannuation Act.	291
126 -	Twenty-third Annual Report of the Business Done in Pursuance of the Municipal Superannuation Act for the Year ended March 31, 1962. Printed by authority of the Legislative Assembly of British Columbia, page U8.	292
127 -	Statistique fournie par le Bureau fédéral de la Statistique.	295
128 -	The second report of the Ontario Commitee on portable pensions, Toronto, août 1961, page 20.	296
129 -	Régimes de pensions et emploi des personnes âgées. Rapport préparé pour le Comité interministériel des travailleurs âges. Publication du Ministère du Travail, Ottawa, 1957.	296
130 -	Rapport déjà mentionné à la reference no. 128.	297
131 -	Mémoire de la Confédération des Syndicats nationaux. Projet d'un régime contributoire de pensions universelles pour la province de Québec, octobre 1963, page 42.	304
132 -	Conference donnée par K.R. McGregor, à la reunion annuelle de la Society of Actuaries, à Atlantic City, le 29 octobre 1963.	308

LISTE DES TABLEAUX

Tableau			Page
1	-	Taux gradué de cotisation	44
2	-	Revenu du travail et rente de retraite	48
3	-	Rente de retraite et pension de vieillesse anticipée	56
4	-	Retraite effective du travailleur marié, à 65 ans	58
5	-	Retraite effective du travailleur marié, à 70 ans	59
6	-	Formule alternative du calcul de la rente de retraite	64
7	-	Certains exemples relatifs au calcul des points . .	67
8	-	Autre exemple	68
9	-	Montant idéal de rente de veuve	75
10	-	Montant recommandé de rente de veuve	77
11	-	Montants recommandés de rentes aux survivants . . .	82
12	-	Méthode d'ajustement des rentes appliquée à l'expérience du passé	105
13	-	Cotisations et prestations totales (4% d'intérêt) .	132
14	-	Compte de rentes de retraite, de veuves, d'orphelins et de prestations de décès (4% d'intérêt) .	133
15	-	Compte de rentes aux invalides (4% d'intérêt) . . .	134
16	-	Montants des différentes prestations	135
17	-	Cotisations et prestations totales (5% et 4½%) . .	136
18	-	Compte de rentes de retraite, de veuves, d'orphelins et de prestations de décès (5% et 4½%) . .	137
19	-	Compte de rentes aux invalides (5% et 4½%)	138
20	-	Cotisations et prestations totales (revenu maximum de $5,000 et taux d'intérêt de 4%) . . .	139
21	-	Compte de rentes de retraite, de veuves, d'orphelins et de prestations de décès (revenu maximum de $5,000 et taux d'intérêt de 4%) . . .	140
22	-	Compte de rentes aux invalides (revenu maximum de $5,000 et taux d'intérêt de 4%)	141
23	-	Montants des différentes prestations (revenu maximum de $5,000)	142
24	-	Cotisations et prestations totales (revenu maximum de $5,000 et taux d'intérêt de 5% et 4½%)	143
25	-	Compte de rentes de retraite, de veuves, d'orphelins et de prestations de décès (revenu maximum de $5,000 et taux d'intérêt de 5% et 4½%)	144
26	-	Compte de rentes aux invalides (revenu maximum de $5,000 et taux d'intérêt de 5% et 4½%) . . .	145

Tableau — Page

27 - Effets de la définition du revenu cotisable . . . 154
28 - Effets des dispositions de transition (cotisant âgé de 40 ans) 155
29 - Effets des dispositions de transition (cotisant âgé de 45 ans) 156
30 - Effets de la méthode de fixation de la rente de veuve 157
31 - Effets de la méthode de fixation de la rente d'orphelin 158
32 - Effets de la méthode de fixation du montant de la prestation de décès 159
33 - Perspectives démographiques pour les estimations de coût minimum 165
34 - Perspectives démographiques pour les estimations de coût maximum 164
35 - Hypothèses relatives aux taux de chômage 167
36 - Taux d'activité ajustés 168
37 - Salaires et gages hebdomadaires moyens 171
38 - Revenus moyens ajustés aux fins des prestations . 172
39 - Taux modifié de mortalité 174
40 - Taux de remariage 175
41 - Taux d'invalidité 176
42 - Taux de rétablissement (hommes et femmes) 176
43 - Proportion de veuves par rapport à la population totale du même âge 180
44 - Proportion des veuves classifiées comme chefs de famille, par rapport au nombre total de veuves 181
45 - Nombre moyen d'orphelins par veuve 181
46 - Pourcentage des célibataires et des veufs par rapport à la population active 183
47 - Nombre et pourcentage des employés travaillant dans les entreprises où il existe un régime de retraite, par secteur économique 213
48 - Profits et dividendes des compagnies faisant affaires au Canada 234
49 - Source de l'épargne au Canada 236
50 - Distribution géographique des régimes privés . . . 267
51 - Distribution des régimes selon la méthode d'administration 268
52 - Distribution des régimes selon la méthode de fixation des prestations 269
53 - Statistiques financières relatives aux régimes de retraite, au Canada 270
54 - British Columbia Municipal Annuation Fund 293

TABLE DES MATIERES

Volume I

		Page
Composition du Comité interministériel		II
Lettre d'envoi		III
Avant-propos		IV

INTRODUCTION

Chapitre

I -	Aperçus sur le problème de la retraite. .	1
	Section A - Evolution de la législation sociale	1
	Section B - Partage de l'autorité législative	11
	Section C - Considérations sur la sécurité sociale.	15
II -	Des objets du présent rapport	17
III -	Des droits et obligations des participants	20
	Section A - Principes généraux.	20
IV -	Définitions	24
	Références	27

PREMIERE PARTIE

I -	Enoncé de principes	31
II -	Des cotisations	34
	Section 1 - Du cotisant au Régime	34
	Section 2 - De l'âge en fonction de la cotisation.	35

Chapitre		Page
	Section 3 - Du revenu du cotisant	37
	Section 4 - Du taux de la cotisation. . .	42
III -	Des prestations	46
	Section 1 - Des prestations de retraite .	46
	De l'âge d'ouverture à 65 ans	
	Du droit à la rente de retraite	
	Section 2 - De la rente de retraite . . .	49
	Section 3 - De la période de transition .	61
	Section 4 - Calcul du montant de la rente de retraite	65
IV -	Des prestations aux survivants.	70
	Section 1 - Du décès du travailleur avant l'ouverture du droit à sa rente de retraite ou d'invalide . .	70
	Section 2 - Décès du travailleur après l'ouverture du droit à la rente de retraite et d'invalidité .	73
	Section 3 - De la rente de veuve.	74
	Section 4 - De la rente d'orphelin. . . .	80
	Section 5 - De la prestation de décès . .	85
V -	Des prestations aux invalides	90
VI -	De l'ajustement des rentes	96
VII -	Des modalités relatives aux prestations .	107
	Section 1 - De la limitation du montant de prestation	107
	Section 2 - De la coordination avec toute loi des accidents du travail.	108
	Section 3 - Du mode de paiement des prestations	109
	Section 4 - Du montant minimum de rente .	110
VIII -	De la date de mise en vigueur du Régime .	112
IX -	De la participation obligatoire	115

Chapitre		Page
X -	De la Loi fédérale de la sécurité de la vieillesse	119
XI -	Du système financier du Régime.	122
	Section 1 - Du système financier mixte. .	122
	Section 2 - Une épreuve de l'ajustement aux variations économiques des revenus servant au calcul des rentes et des rentes en cours	150
	Section 3 - Redistribution des ressources financières du Régime	153
	Section 4 - Redistribution provenant de la méthode de fixation de la rente de veuve	157
XII -	Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec	162

Volume II

(Première Partie, Suite)

XIII -	Des structures et problèmes administratifs	186
	Section 1 - Considérations préliminaires.	186
	Section 2 - De la Régie des rentes du Québec	188
	Section 3 - D'une Caisse de dépôts et placements	193
	Section 4 - Problèmes internes d'administration	205
XIV -	Des aspects économiques du Régime de rentes du Québec	207
	Section 1 - Introduction	207
	Section 2 - Des effets du Régime de rentes sur les coûts de production .	208
	Section 3 - De l'incidence du Régime de rentes du Québec sur la stabilité du niveau des prix . . .	215

Chapitre Page

Section 4 - Des effets du Régime de rentes du Québec sur l'épargne . 227

Section 5 - Des effets du Régime de rentes du Québec sur l'investissement 245

DEUXIEME PARTIE

Les Régimes particuliers de retraite

I - Le secteur privé 266

II - Le secteur public 285

III - De la conservation des droits des travailleurs 295

IV - De l'adaptation des régimes de retraite au Régime de rentes du Québec . . 303

V - De la surveillance et du contrôle des régimes de retraite du secteur privé 307

Annexe I - Indice national des prix à la consommation 312

Annexe II - Perspectives démographiques du Québec 1961-1966 314

Références 349

Liste des Tableaux 360