

# "Parlons Rentes"

Des placements de retraite qui respectent les valeurs syndicales

Mars 2003

## 3 – La menace des PPP

Les économies d'échelle, la transparence de la gestion et de l'établissement des budgets et la responsabilité démocratique assurés par le secteur public en font une composante essentielle à l'économie canadienne.

Dans le passé, les régimes de retraite ont été des partenaires du secteur public. Les portefeuilles des régimes de retraite incluent souvent des placements tant dans le secteur privé que dans le secteur public, mais l'achat d'obligations à court et à long terme de tous les niveaux de gouvernement a constitué une importante source de financement pour une infrastructure publique viable.

En tant que grands investisseurs institutionnels à long terme, les régimes de retraite étaient aussi très bien placés pour investir dans les valeurs de gouvernements qui devaient financer des déficits budgétaires. Ces partenariats ont permis la mise en œuvre d'importants projets et programmes publics sur une base de financement, tout en offrant de très bons taux de rendement aux régimes de retraite investisseurs. Jusqu'à tout récemment, les fonds de réserve du Régime de pensions du Canada étaient entièrement consacré à ce type de placements dans le secteur public.

Malgré cette association fructueuse, les attaques lancées dernièrement contre la gestion du gouvernement et du secteur public ont mené à des propositions de privatisation des institutions publiques et de fonctions de gestion qui sont publiques depuis longtemps. Les visées de la « privatisation » se limitaient auparavant à des composantes relativement petites d'employeurs du secteur public (comme la sous-traitance de services de nettoyage, de buanderie ou de collecte d'ordures ménagères), mais le champ s'est élargi à des secteurs beaucoup plus importants comme les services d'électricité et les

services de laboratoires. Certains projets récents incluait le transfert de la propriété et du contrôle d'écoles, d'hôpitaux, d'autoroutes et d'infrastructures de traitement des eaux usées à des intérêts privés. Cette forme de privatisation a souvent pris le visage de « partenariats public-privé » ou « PPP ». Cette étiquette très vague est fréquemment accolée à n'importe quel projet de privatisation lorsque les relations entre une entité publique ou gouvernementale et une ou plusieurs entreprises privées peuvent être qualifiées de « partenariats ».

Il est ironique de constater que ces « partenariats » de privatisation ont miné le « partenariat » traditionnel entre le secteur public et les régimes de retraite des travailleurs. Les régimes de retraite sont activement recherchés en tant que source d'investissement pour ces mêmes projets de privatisation. Des fonds qui, dans le passé, auraient été investis dans des obligations provinciales à faible risque mais à un taux de rendement raisonnable sont maintenant convoités par des entreprises privées dont l'intention est de prendre le contrôle de la propriété et de la gestion de l'infrastructure et des services publics.

Le SCFP, d'autres syndicats du secteur public et le mouvement syndical en général continueront de s'opposer à ces développements. Nous savons très bien que la participation de nos régimes de retraite au financement de ces PPP et d'autres formes de privatisation a des conséquences dévastatrices pour de nombreux membres des régimes de retraite et autres travailleurs. On peut imaginer par exemple que le régime de retraite d'un travailleur puisse financer une entreprise qui cherche activement à privatiser son emploi – ou celui de son voisin.

Le présent document discute de l'investissement dans les PPP en présentant le cas Boréal et conclut par un survol des façons dont nous pouvons exercer un plus grand contrôle sur nos régimes de retraite et veiller à ce qu'ils soient investis conformément à nos intérêts en tant que travailleurs du secteur public.

### **Borealis et le régime OMERS**

Au milieu de 1999, le SCFP a réalisé que nous étions aux prises avec un problème fondamental. Nos membres du secteur des conseils scolaires étaient devant une proposition du gouvernement provincial de Nouvelle-Écosse qui projetait de faire construire un grand nombre d'écoles (quelque 55) en vertu d'une soi-disant entente de PPP.

Pire encore, ce projet devait se réaliser dans le cadre d'une entente de « crédit-bail », selon laquelle les nouvelles écoles devaient être possédées et exploitées par un « partenaire » privé et louées à la province par ce partenaire pendant une période fixe de 20 ans. En structurant ainsi l'entente de financement, la province pouvait imputer tous les coûts de construction à des « frais d'exploitation » en vertu de l'entente de bail et pouvait ainsi faire croire qu'elle n'empruntait pas (c.-à-d. ne s'endettait pas). Cette méthode de financement « hors livres » était en fait à la base de tout le modèle des PPP.

Il a été particulièrement troublant d'apprendre, après avoir commencé à réagir à cette tendance à un niveau politique, que l'une des principales forces derrière les divers consortiums qui se faisaient concurrence pour l'obtention du contrat de financement et de construction des nouvelles écoles PPP était en fait notre propre OMERS – le principal régime de retraite de nos membres des municipalités et des conseils scolaires de l'Ontario.

Comment est-ce arrivé ? En 1998, l'OMERS créait une filiale appelée *Borealis Funds Management Limited*. Des sociétés de pension de ce type étaient utilisées depuis longtemps pour « détenir » et gérer des biens immobiliers et d'autres biens du régime de retraite, mais le mandat de Borealis était beaucoup plus vaste. Au début, il se définissait vaguement comme une gestion des « placements dans le domaine du développement de l'infrastructure », mais il s'est

précisé peu à peu et a englobé la recherche, le développement et le financement de « partenariats » public-privé dans presque tous les domaines du secteur public, dont les écoles, les services d'électricité, les loisirs, la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées, les autoroutes et les routes, les hôpitaux et les foyers de soins.

Le contexte est le suivant. Borealis a créé un consortium de partenaires du secteur privé afin de présenter des offres de services pour les projets de construction et de gestion d'écoles en Nouvelle-Écosse. L'une des principales justifications utilisées pour expliquer le fait que, en tant qu'exploitant du secteur privé, Borealis pouvait offrir un financement à faible coût était ce qu'on appelle la « corporation pour la gestion de pension ». En ne payant pas d'impôts sur ses gains, Borealis (et d'autres sociétés similaires) pouvait offrir des taux de financement bien inférieurs à ceux d'une société normale qui doit payer des impôts. Cet avantage concurrentiel plaçait Borealis dans une situation privilégiée pour jouer le rôle de « propriétaire » de qui la province pouvait louer l'école.

Le SCFP s'est opposé dès le début à ces projets. Nous avons non seulement souligné le fait que l'entente coûterait plus cher au gouvernement, à long terme, qu'un emprunt traditionnel sur le marché des obligations, mais nous avons aussi pu utiliser l'analyse financière du propre vérificateur général de la province pour montrer que le financement « hors livres » (et l'inexistence d'une dette) n'était que pure fiction.

En septembre 1999, le nouveau gouvernement provincial annonçait qu'il cesserait de cacher la dette des écoles comme le faisait le gouvernement précédent. En même temps, il a gelé les projets de construction des écoles PPP et déclaré que l'ensemble du plan ferait l'objet d'un nouvel examen.

Pour couronner le tout, OMERS-Borealis est maintenant un membre actif du Conseil canadien des sociétés publiques-privées (CCPP), un groupe de lobbying de l'industrie privée créé dans le but avoué de trouver des façons de surmonter la méfiance de la population et de divers gouvernements à l'égard de la privatisation et les PPP. Le CCPP est le porte-parole politique d'énormes privatiseurs comme

United Water, Arthur Andersen, EDS Systemhouse, Laidlaw Inc., SNC-Lavalin, Thames Water et la Société Générale (Canada), qui cherchent tous à prendre le contrôle de grands pans du secteur public canadien.

Notre réaction à ces développements comporte trois volets principaux :

- 1) Nous redoublons d'efforts pour dénoncer la piètre logique qui justifie les PPP et d'autres projets de privatisation. Bien que la pression en faveur de la privatisation se soit accrue depuis quelques années, nous continuons d'amasser et de diffuser des faits concluants qui montrent que la privatisation entraîne une augmentation des coûts pour la population, une diminution de l'accessibilité et la perte du contrôle démocratique et du principe de responsabilisation.
- 2) Nous tentons d'exercer tout le contrôle que nous possédons sur l'OMERS dans le but de renverser son appui actif aux PPP et à la privatisation. Entre-temps, par l'entremise de sa filiale Borealis, l'OMERS a continué d'aller de l'avant et de chercher d'autres projets de PPP et de privatisation à financer dans le reste du pays. La société a activement cherché à s'engager dans le projet de privatisation d'Hydro-Mississauga et a regretté de ne pas pouvoir participer au projet d'autoroute à péage 407. Elle a investi fortement dans la *Toronto District Heating Corporation* (société de chauffage du district de Toronto), auparavant une infrastructure municipale fournissant du chauffage à des hôpitaux de Toronto et à l'Université de Toronto.
- 3) Nous continuons de travailler à l'établissement d'un contrôle réel du reste de nos régimes de retraite afin de veiller à ce que notre argent ne soit pas investi dans des placements qui menacent les emplois de nos propres membres et le secteur public en général.

### **Obtenir le contrôle sur les placements de nos régimes**

OMERS/Borealis n'est pas le seul à investir pour devenir le véritable propriétaire d'écoles privées ou privatisées. La plupart des grands régimes de

retraite du Canada – des employés du secteur public et du secteur privé – ont déjà été approchés pour investir dans des projets de PPP similaires. Et cela continuera de se produire sans que la très grande majorité des membres des régimes s'en aperçoivent.

Alors que pouvons-nous faire, comme syndicat et mouvement, pour empêcher cette tendance de prendre de l'ampleur ? Bien que nous soyons convaincus qu'il existe des solutions de rechange positives aux projets de PPP et de privatisation, comment pouvons-nous faire en sorte que nos propres « administrateurs » de régimes de retraite et experts financiers agissent dans notre intérêt ?

Cette question nous oblige à considérer qui est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de placement pour nos régimes de retraite.

### **Les régimes à prestations déterminées**

Dans les régimes de retraite à prestations déterminées, le SCFP a toujours fermement défendu le modèle de fiducie conjointe de gestion des régimes et a réussi au cours des dernières années, à l'établir dans le secteur des hôpitaux en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et au Nouveau-Brunswick. Nous faisons la promotion active du même modèle pour les régimes du secteur parapublic de la Colombie-Britannique et de l'Alberta et avec notre controversé régime OMERS. La fiducie conjointe est la meilleure façon d'acquérir un contrôle partagé à au moins 50/50 pour l'élaboration des politiques de placement, ce qui nous permet à tout le moins de soulever la question à la table des décisions.

### **Les régimes en fiducies**

Il existe des régimes structurés en fiducies et qui sont entièrement administrés par les syndicats représentant les membres du régime. Ces régimes existent surtout dans le secteur des métiers de la construction, mais aussi dans celui des foyers de soins en Ontario, entre autres. Ils semblent permettre d'élaborer une approche à l'investissement des pensions qui vise au moins à éviter le financement de projets de privatisation ou de PPP.

### **Les négociations**

Il existe également des régimes où le contrôle peut être exercé par le biais de la négociation collective. Bien que cette façon de faire puisse être plus difficile et que les syndicats qui négocient les régimes de retraite n'aient pas encore le réflexe de soulever les questions de politiques de placement, rien n'empêche que celles-ci fassent aussi partie du processus de négociation.

Bien entendu, il existe d'importantes limites à la façon dont les régimes de retraite peuvent être investis (voir le document sur « l'obligation fiduciaire »), mais l'élaboration d'une politique de placement n'est pas mécanique et de nombreuses possibilités et approches existent dans le cadre de ces contraintes légales importantes.

### **Les régimes sur lesquels nous n'avons que peu ou pas de contrôle officiel**

Cela ne signifie pas que la situation soit sans espoir. D'abord et avant tout, dans beaucoup de ces cas, il peut être possible de commencer à intégrer les questions de régime de retraite aux objectifs de la négociation collective. Ensuite, si la négociation n'est pas une option viable, le modèle de fiducie conjointe décrit ci-dessus peut être envisagé. Bien entendu, ces deux options exigent travail et engagement. Entre-temps, rien ne dit que les régimes actuels d'employeur de type « fiduciaire unique » ne puissent pas entendre haut et fort les messages envoyés par le ou les syndicats représentant les membres des régimes sur la façon dont ils veulent voir investir leur régime de retraite. Cette approche peut être frustrante (les représentants des membres aux « comités » de régime de retraite n'ont, en général, pas de pouvoir réel) mais n'importe quel « fiduciaire » de régime de retraite – incluant les régimes d'employeur – a la responsabilité légale sérieuse de tenir compte des intérêts des membres et de les représenter.

### **Comment contrôlons-nous nos régimes ?**

De façon pratique, pouvons-nous équilibrer l'obligation fiduciaire de chercher à obtenir un taux de rendement raisonnable des placements du régime de retraite et les placements socialement responsables ?

Les moyens spécifiques d'éliminer ou d'éviter ces placements dépendront probablement de chaque régime et de la façon dont il est géré. Aux fins de la présente section, nous ne supposons aucune structure particulière. Voici quelques mesures générales à envisager :

### **Énoncé des politiques et buts ou procédures en matière de placement**

– Tous les régimes de retraite doivent être dotés d'un énoncé de politique en matière de placement, déposé auprès de leur autorité réglementaire respective (comme le Surintendant des régimes de retraite, le Bureau du surintendant des institutions financières pour le secteur fédéral, ou la Commission des services financiers de l'Ontario). Les politiques, qui portent des noms différents selon les provinces, énoncent formellement les objectifs du régime de retraite en matière de placement et décrivent souvent en détail les types de placements qui sont explicitement permis ou exclus. Idéalement, ces politiques devraient être rédigées de façon à reconnaître explicitement l'effort fait pour investir de façon à protéger la sécurité d'emploi des membres du régime. À tout le moins, les placements particuliers comme les « obligations de placement privé » ou les « obligations d'infrastructure » (noms souvent donnés aux investissements dans les PPP) devraient automatiquement être renvoyés au conseil d'administration à des fins d'approbation officielle. Dans certains cas, la forme d'investissement peut aussi être une propriété directe dans les actions d'une société qui réalise la privatisation.

D'une façon ou d'une autre, nous devons voir à ce que l'autorité pour faire ces placements, ne soit pas déléguée aux experts financiers, car ceux-ci n'accordent aucun intérêt aux répercussions de leurs placements pour les membres du régime et pour la population en général. Nos renseignements indiquent que l'exclusion explicite d'un certain type de placements (comme les obligations ou actions de placement privé) est probablement inacceptable d'un point de vue légal. Toutefois, la décision doit clairement appartenir à l'organisme qui a l'obligation fiduciaire et, conséquemment, la délégation de ces décisions ne doit pas être permise.

**Le choix et la surveillance des gestionnaires de fonds** (voir aussi les « Questions pour vos gestionnaires de fonds ») – Le processus de sélection et d'entrevue des gestionnaires de fonds peut aussi permettre de déterminer si le portefeuille du régime comprend présentement des placements dans des projets PPP ou de privatisation ou s'il existe des restrictions. En général, l'administrateur d'un régime doit surveiller régulièrement les gestionnaires de fonds – notamment par le biais d'entrevues personnelles. Cette surveillance offre une occasion importante d'exprimer toute préoccupation concernant une politique de placement.

**L'élaboration d'une politique de placement « socialement responsable »** – Certains régimes ont élaboré une forme ou une autre de politique de placement socialement ou éthiquement responsable. Bien qu'elles soient encore trop rares, ces politiques permettent l'établissement de « processus de sélection » ou d'autres restrictions en matière de placement qui évitent de soutenir des entreprises ou des gouvernements qui ont un dossier lamentable en droits de la personne, en environnement, en santé et sécurité au travail ou en droits fondamentaux des travailleurs. Il existe de plus en plus de services de sélection qui peuvent aider à dresser des listes de placements pour éviter certains types d'investissements à haut risque, tout en proposant des solutions de rechange acceptables. Les faits démontrent de plus en plus que ces processus de sélection peuvent en fait diriger la politique de placement vers des actions qui offriront de meilleurs taux de rendement. Il est possible que ces processus « socialement responsables » tiennent aussi compte du respect envers le secteur public et les travailleurs syndiqués du secteur public.

**L'actionnariat actif** – Une autre façon d'exercer un contrôle peut être d'utiliser activement l'outil des votes de procuration. En tant que propriétaires d'actions d'entreprise, les régimes de retraite ont le droit de voter sur des questions importantes au nom de leurs membres. Malheureusement, la plupart des régimes (c.-à-d. les fiduciaires) renoncent à ce droit crucial et délèguent leurs droits de vote aux gestionnaires de fonds, qui votent de la façon dont la direction de l'entreprise leur demande de le faire. Il arrive

parfois des situations bizarres où les actionnaires votent sur l'opportunité pour le chef de la direction d'empocher une prime immense (avec la direction qui recommande l'acceptation), ou sur l'opportunité pour la société de mettre en œuvre un programme d'équité en matière d'emploi (avec la direction qui recommande le rejet), et où le gestionnaire de fonds vote au nom des membres syndiqués du régime de retraite. Il est clair qu'il peut y avoir d'autres votes d'actionnaires sur des éléments de politique d'entreprise, comme la participation à des projets de privatisation.

Les fiduciaires du régime peuvent aussi présenter une proposition à d'autres actionnaires aux assemblées des actionnaires. Il faut pour cela suivre les procédures prévues pour faire circuler la proposition et tenter d'obtenir l'appui des autres actionnaires – en particulier dans les régimes de retraite. Encore une fois, ce rôle plus actif peut se justifier en tant que composante de l'obligation fiduciaire de représenter les intérêts des membres du régime et parfois, ces intérêts peuvent exiger ce genre de participation active au processus décisionnel de l'entreprise.

**L'étude des placements** – Parfois, les projets PPP cherchent à obtenir du financement d'un régime de retraite en fonction de chaque projet particulier et les promoteurs abordent un régime ou un conseil de fiducie pour défendre le bien-fondé de leur placement. De façon générale, cette méthode leur permet d'éviter d'avoir à suivre les procédures réglementaires normales associées à l'émission d'obligations publiques et garde le processus de placement relativement « discret ». En outre, les fiduciaires peuvent se faire présenter une offre du genre « vous ne pouvez pas perdre », avec des taux de rendement très élevés en plus de la sécurité d'une garantie publique (puisque l'on s'agit d'un partenariat). Cette façon de faire ouvre un certain nombre de possibilités pour s'opposer à de tels placements. Quels sont les risques associés à la garantie du gouvernement ? Une décision politique rapide pourrait-elle modifier le risque ou le taux de rendement associé au placement ? Y a-t-il d'autres risques associés au projet qui n'ont pas été entièrement examinés, comme les effets sur l'environnement, la réaction de la communauté ou de nouveaux dangers pour la santé publique ? Toutes ces considérations peuvent être des points de référence utiles pour

préparer des arguments efficaces contre l'investissement dans un projet de type PPP. Cette approche a déjà réussi aux fiduciaires nommés par le SCFP.

**L'action politique** – Selon l'enjeu et la situation, il pourrait être intéressant de faire d'un placement répréhensible le pivot d'une action politique dirigée vers l'employeur, l'administrateur du régime (s'il est différent de l'employeur) ou l'entreprise concernée. Par exemple, rien n'empêche les membres individuels de l'OMERS, ou leurs sections locales (peu importe le syndicat), d'écrire des lettres au conseil d'administration de l'OMERS pour exprimer leur ferme opposition à la politique de placement qui a donné lieu à la création de Borealis. Les mêmes lettres peuvent être transmises à leur propre employeur, au gouvernement provincial et à Borealis. Toute cette correspondance peut aussi être partagée avec les médias. D'autres circonstances peuvent suggérer d'autres approches. Mais rien n'oblige les membres d'un régime de retraite à garder le silence s'ils croient que leurs intérêts ne sont pas représentés dans le placement de leurs fonds.

### Conclusion

Les questions liées aux politiques de placement des régimes de retraite ne sont pas simples. Mais le mouvement syndical ou les travailleurs individuels et les membres des régimes ne doivent pas s'en désintéresser pour autant. Lorsque le SCFP et le mouvement syndical soulevaient ce genre de questions dans le passé, on nous répondait souvent que le sujet était « trop technique », trop complexe d'un point de vue juridique ou qu'il n'était pas très élevé dans l'échelle des priorités. On fait aussi souvent valoir que le fait de posséder une si petite partie des actions ou des obligations d'une société n'accorde que peu de chance de succès aux mesures entreprises par l'entremise d'un régime de retraite.

Mais, dans les faits, les régimes de retraite en fiducie investissent maintenant plus de 500 milliards de dollars en biens en fiducie et ces sommes sont investies en notre nom. Une bonne partie de l'argent est investi au nom de travailleurs syndiqués – qui ont un intérêt évident à ce qu'il soit investi de façon à soutenir l'emploi national, la syndicalisation, les lieux de travail exempts de discrimination, la santé et la sécurité, les pratiques économiques viables, et ainsi de suite. Notre but est de relever ce défi.