



## STRATÉGIES POUR GARDER PUBLIC L'INVESTISSEMENT DANS L'INFRASTRUCTURE

Depuis de nombreuses années, le SCFP insiste sur l'insuffisance de l'investissement gouvernemental dans l'infrastructure publique à tous les paliers de gouvernement. Du traitement des eaux usées assuré par les municipalités jusqu'aux autoroutes, universités, écoles et hôpitaux de compétence provinciale, plusieurs gouvernements ont réduit les dépenses consacrées à l'infrastructure publique dont dépend la population.

Devant son effritement, les groupes d'usagers, les travailleuses et travailleurs et la population en général sont de plus en plus conscients du problème et plaident pour un renouvellement de l'infrastructure. Compte tenu de l'augmentation des coûts de l'énergie, des obligations découlant du protocole de Kyoto et de la nécessité de rénover l'infrastructure, le réinvestissement est devenu prioritaire.

Mais au lieu de réagir en augmentant le financement, la plupart des gouvernements cherchent à éviter cette responsabilité en confiant la propriété et le contrôle d'une infrastructure vitale à des intérêts privés, par l'entremise des « partenariats public-privé » (3P).

La politique d'investissement public qui a été à l'origine de la mise sur pied des infrastructures canadiennes est de plus en plus abandonnée par les décideuses et décideurs. En lieu et place, on fait la promotion des P3 comme étant la solution aux problèmes de financement. Les gouvernements qui militent en faveur des P3 affirment ne pas avoir les moyens d'accorder le financement requis alors que les partenaires du secteur privé sont en mesure d'apporter technologie, expertise, capitaux et réseaux commerciaux, ce que les gouvernements ne sont pas en mesure de faire.

Le SCFP rejette ces prétentions. Nous détenons la preuve que les 3P :

- nous privent de l'obligation de rendre des comptes à laquelle est tenue l'administration publique ;
- introduisent la notion de profit dans la prestation de services publics essentiels, ce qui va clairement à l'encontre de l'intérêt public ;
- coûtent plus chers que les investissements publics, ne serait-ce que parce que le secteur privé ne peut pas emprunter à un taux aussi avantageux que les gouvernements ; et
- contribuent à la détérioration des salaires et des conditions de travail des travailleuses et travailleurs du secteur public.

.../2

Nous sommes en mesure de soutenir ces points grâce à des analyses détaillées de projets P3 spécifiques, comme le pont de la Confédération, l'école Evergreen au Nouveau-Brunswick et l'autoroute à péage Moncton/Fredericton. Nous disposons aussi d'analyses juridiques démontrant que la privatisation d'infrastructures sert les objectifs des ententes commerciales comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). (Il est possible de consulter ces analyses en se rendant sur le site scfp.ca).

En 2003, le SCFP a commandé deux nouvelles recherches sur le sujet. L'une porte sur les solutions d'échange pour le financement de l'infrastructure et l'autre examine le rôle des caisses de retraite des travailleuses et travailleurs dans l'investissement et le renouvellement de l'infrastructure. Voici un résumé de ces deux analyses.

## 1. Les différents mécanismes de financement public de l'infrastructure au Canada – Enid Slack

L'étude d'Enid Slack sur le financement de l'infrastructure porte sur le palier de gouvernement local. Elle commence par un survol des arrangements et des besoins existants. M<sup>me</sup> Slack confirme ce que savent déjà de nombreux membres du SCFP et Canadiennes et Canadiens : l'investissement de l'infrastructure est « déficitaire » et il faut de toute urgence rénover et renouveler cette infrastructure partout au pays.

Le rapport montre que bien que ce déficit n'ait pas encore fait l'objet d'une évaluation complète, plusieurs études estiment ainsi l'ampleur des besoins :

- des « dizaines de milliards » pour le traitement de l'eau (Fédération canadienne des municipalités) ;
- 44 milliards pour les infrastructures municipales (Association des ingénieurs-conseils du Canada) ;
- 13 milliards uniquement pour le transport en commun (Association canadienne du transport urbain).

### Les investissements actuels dans l'infrastructure municipale

Les tendances actuelles en matière d'investissement dans l'infrastructure municipale (ou « dépenses en immobilisations ») indiquent que le transport est, de façon générale, la catégorie d'investissement la plus importante, suivie des services liés à l'environnement (eau potable, égouts et déchets) et ensuite des loisirs et de la culture.

Les sources de financement incluent les « fonds propres » (revenus directs et réserves), les subventions fédérales et provinciales et l'emprunt. En examinant les statistiques disponibles sur l'emprunt, M<sup>me</sup> Slack montre que la récente aversion pour le financement de la dette a eu un impact majeur sur la façon dont les municipalités fonctionnent.

« Toutefois, c'est la diminution des frais de la dette pendant la période de 13 ans [1988-2001] qui ressort le plus... Ces estimations indiquent que **les municipalités ont une capacité d'emprunt considérable** dans beaucoup de provinces, sauf peut-être à Terre-Neuve, où les coûts d'emprunt, même s'ils ont diminué depuis 12 ans, sont toujours les plus élevés du pays. »

Cette conclusion risque de surprendre plusieurs Canadiennes et Canadiens qui, depuis des années, se font dire par élues et élus et les médias que les gouvernements sont trop endettés et

« ont dû compter davantage sur les contributions de fonds propres (impôts fonciers, frais d'utilisation et redevances d'exploitation) pour financer leurs dépenses en immobilisations. »

M<sup>me</sup> Slack a étudié les sources de revenus des municipalités et a découvert que les trois principales

catégories sont :

- |   |      |
|---|------|
| ➤ les impôts fonciers                       | 42 % |
| ➤ les frais d'utilisation                   | 23 % |
| ➤ les subventions fédérales et provinciales | 17 % |

M<sup>me</sup> Slack souligne que les impôts fonciers et les frais d'utilisation sont « régressifs » parce qu'ils ne sont pas déterminés en fonction du revenu, ce qui fait que tous paient le même tarif, riche ou pauvre. Dans le cas des frais d'utilisation, elle souligne que :

« la principale raison du recours accru des municipalités aux frais d'utilisation est la pression budgétaire » et elle note que « les familles à faible revenu ne peuvent pas payer de frais d'utilisation et ainsi n'utiliseront pas le service ou devront réduire leur consommation d'autres services ».

Une solution pourrait être l'établissement de prix « de base » qui permettraient à chacun d'avoir accès à une quantité initiale de services à bas prix ou sans frais.

### **Solutions de rechange en matière d'investissement de l'infrastructure**

Le SCFP s'oppose aux 3P parce que nous croyons que les méthodes éprouvées d'investissement public fonctionnent mieux. Nous croyons que :

- les gouvernements devraient chercher des sources de revenus par l'entremise des mécanismes les plus progressistes qui soient ;
- les emprunts publics et la dette peuvent être aisément et équitablement supportés par la répartition, sur une plus longue période, du coût des dépenses en immobilisation ;
- les régimes de retraite des travailleuses et travailleurs constituent une source encore inexploitée de capital de financement à long terme.

L'étude Slack réitère ce point de vue et met de l'avant plusieurs possibilités de politiques en ce sens.

- 1) « **Mise en commun** » du pouvoir d'emprunt auprès d'institutions comme la Municipal Finance Authority en Colombie-Britannique. Ceci permet aux gouvernements locaux, petits ou grands, d'avoir accès à des emprunts à de meilleurs taux. Même si de plus en plus de provinces possèdent maintenant ce type d'institutions, beaucoup de municipalités plus petites n'ont toujours pas accès à cet outil.
- 2) **Les obligations exemptes d'impôts** comme celles qu'offre l'Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités (OOFIEM) à titre d'Obligations de financement de projets de l'Ontario, constituent une autre solution viable dans la mesure où ils offrent un financement dont la propriété et le contrôle sont publics. Toutes les municipalités ontariennes peuvent faire une demande de prêt à OMIFA. M<sup>me</sup> Slack note toutefois qu'il s'agit d'une solution régressive parce que :

« les gens qui ont des revenus plus élevés profitent plus de cet incitatif fiscal... parce qu'ils ont l'argent voulu pour investir. En outre, pour un montant donné investi, les avantages sont plus grands pour les contribuables dont le taux marginal d'imposition est plus élevé. »

Néanmoins, il est intéressant de constater que la première émission de ces Obligations de financement de projets a dépassé toutes les attentes.

- 3) **L'affectation spéciale de la taxe sur l'essence** est une autre approche envisagée par Slack. De nombreuses municipalités canadiennes exigent maintenant de plus grands transferts directs de la taxe sur le carburant, tant fédérale que provinciale. M<sup>me</sup> Slack constate que certains gouvernements provinciaux, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec, y ont déjà recours pour financer diverses priorités en matière de transport. Le mauvais côté de cette solution

pour les gouvernements locaux, est que ce sont les gouvernements fédéral et provinciaux qui contrôlent la taxe sur le carburant. Il faut donc pouvoir compter sur leur coopération constante.

- 4) **Le financement par de nouvelles taxes foncières (FNTF)** a été mis au point aux États-Unis pour stimuler l'investissement dans des secteurs urbains délabrés. En gros, ces secteurs sont une zone d'activité où le gouvernement apporte des améliorations en immobilisations. Le coût de la dette est assumé par les revenus d'impôts fonciers accrus qui résultent de ces améliorations. M<sup>me</sup> Slack souligne que bien que les FNTF posent certains défis de conception, ils ont prouvé leur utilité dans la revitalisation de centre-villes compacts et l'assainissement de sites contaminés (amélioration des installations existantes).

## **2. Le rôle des régimes de retraite dans le financement de l'infrastructure publique – Monica Townson**

Le SCFP rejette l'affirmation selon laquelle les gouvernements ne devraient pas emprunter et qu'ils n'ont pas accès aux capitaux. De fait, les caisses de retraite des membres du SCFP représentent des centaines de milliards de dollars de capitaux de placements, dont une partie pourrait être investie dans une infrastructure vitale. Les régimes de retraite des travailleuses et travailleurs ont déjà joué un rôle positif, quoique passif, dans le renouvellement des infrastructures lorsqu'ils ont été utilisés pour l'achat d'obligations du gouvernement. Ce rôle pourrait être amélioré si nos programmes étaient plus proactifs.

Afin d'obtenir plus d'information sur la meilleure façon d'y arriver, le SCFP a commandé, en 2003, une deuxième étude qui cette fois portait sur l'investissement des régimes de retraite dans l'infrastructure publique. Cette nouvelle étude a été réalisée par l'économiste, Monica Townson.

L'étude commence par une solide affirmation de l'importance de l'infrastructure publique et des graves coûts économiques de son érosion.

Selon certains, le ralentissement de l'investissement dans l'infrastructure publique peut expliquer une part importante de la baisse de croissance de la productivité depuis deux décennies. L'investissement public dans l'infrastructure est également critique pour la croissance économique. Mais la valeur de l'investissement public dans les biens publics comme les routes, les ponts, les centres de loisirs et les installations communautaires, les transports, les écoles et les hôpitaux, n'apparaît pas dans les livres comptables des gouvernements. Les pratiques comptables ne reconnaissent pas l'importance des actifs publics acquis par l'entremise de l'investissement dans l'infrastructure publique et donnent l'impression que l'investissement dans l'infrastructure n'est qu'un « coût » sans « profit » compensatoire.

M<sup>me</sup> Townson présente aussi un bref historique du financement de l'infrastructure et souligne que « l'État providence » de l'après-guerre et son capital physique important (sous forme de nouveaux hôpitaux, écoles et autres installations publiques) étaient en général financés par le public. Ce n'est qu'au cours des 20 dernières années que ce rôle du gouvernement a été significativement réduit en réponse à l'argument voulant que la propriété et l'exploitation de ces biens publics devaient être confiées au secteur privé.

Monica Townson souligne un exemple révélateur de cette tendance – la modification de la politique de placements du Fonds de réserve du RPC (Régime de pensions du Canada) de plus de 56 milliards de dollars. À sa création en 1966, ce fonds était entièrement investi dans des obligations provinciales et donc utilisé pour financer des gouvernements locaux, des écoles, des hôpitaux, des universités, des routes et d'autres priorités publiques. Les obligations détenues par le RPC payaient un taux de rendement raisonnable au gouvernement fédéral. Mais en 1998, le gouvernement fédéral a radicalement modifié cette politique en passant à un portefeuille diversifié d'actions et d'obligations – éliminant ainsi

l'un des meilleurs mécanismes d'investissement du secteur public dans l'infrastructure. Le gouvernement a tenté de justifier ce changement en prétextant que le RPC avaient besoin de plus de revenus pour répondre aux pressions démographiques. Il soutenait qu'un fonds « privatisé » créerait de meilleurs rendements.

Le résultat a été le renversement du modèle principal du financement de l'infrastructure publique par les caisses de retraite. La décision a en outre été enchâssée dans la loi, ce qui rend plus difficile un retour en arrière.

Monica Townson cite la politique de l'Office d'investissement du RPC :

« Notre loi directrice nous interdit de placer notre actif autrement qu'en vue d'en retirer le rendement maximal tout en évitant des risques de perte indus. Par conséquent, nous ne choisissons ou n'excluons pas un placement en appliquant des critères fondés sur des motifs d'ordre religieux, social, économique, politique ou personnel ou sur des considérations autres que le rendement. » (p.31)

L'étude de M<sup>me</sup> Townson mentionne aussi les placements du RPC dans Borealis, une société d'investissement dans l'infrastructure créée par OMERS (le Régime des employés et employés municipaux de l'Ontario) qui fait la promotion des 3P. Bien que le RPC se soit dernièrement départi de ses intérêts dans Borealis le fait que sa politique en matière de placements soit passée d'un modèle d'investissement du secteur public à une autre puissante force de promotion de la privatisation demeure un réel problème.

## **Obligations fiduciaires des administrateurs de régimes de retraite**

Le SCFP reconnaît et accepte l'obligation fiduciaire des administrateurs de régimes de retraite d'assurer un taux de rendement raisonnable aux participantes et participants aux régimes. Mais nous rejetons l'interprétation étroite de ces devoirs défendue par Bay St. et par une bonne partie de l'industrie des régimes de retraite dominée par les employeurs. Le devoir de loyauté envers les intérêts des prestataires doit être compris de façon large – comme le montrent plusieurs précédents juridiques. À notre avis, il faut tenir compte des intérêts des participantes et participants aux régimes en assurant de bons emplois, de bonnes conditions de travail et des collectivités où il fait bon vivre.

Dans son examen des devoirs fiduciaires, Monica Townson appuie cette vision. Elle soutient que :

« Les caisses de retraite peuvent jouer un rôle positif dans le financement de l'infrastructure publique, en fournissant un bon rendement aux participantes et participants des régimes de retraite, tout en assurant des capitaux aux gouvernements à des taux raisonnables. »

Elle cite le cas du régime de retraite des enseignantes et enseignants de la ville de New York dans lequel les tribunaux ont maintenu la décision des fiduciaires de protéger les intérêts des participantes et participants en investissant dans des obligations municipales à des taux d'intérêt réduits.

Toutefois, le rapport souligne que l'atteinte de ces objectifs présente certains défis. D'abord, de nombreux participants et participantes n'exercent toujours que très peu de contrôle sur leurs régimes de retraite. Le concept de la fiducie conjointe, même s'il se concrétise de plus en plus dans de nombreux régimes de retraite de membres du SCFP, n'est toujours pas la norme. Même lorsqu'il y a contrôle conjoint, ce ne sont pas tous les fiduciaires – en particulier celles et ceux qui sont nommés par l'employeur – qui partagent la préoccupation du SCFP pour les investissements publics. Enfin, certains régimes (comme dans l'exemple du RPC) imposent des restrictions à toute politique de placement non justifiée par des motifs financiers étroits.

Malgré tout, Monica Townson présente plusieurs modèles dont on peut s'inspirer. Aux États-Unis, une

fiducie d'investissement dans le logement (Housing Investment Trust ou HIT) a été créée en 1965. Son mandat est de regrouper les actifs des régimes de retraite à des fins d'investissement dans le logement social et de créer des emplois pour les membres des syndicats des métiers de la construction.

Il existe un modèle semblable au Canada : Concert Properties (anciennement Greystone), une société de placements pour un groupe de régimes de retraite à fiducie conjointe de la Colombie-Britannique, construit et gère des unités de logement locatif en C.-B. depuis environ 15 ans. Concert n'a recours qu'à une main-d'œuvre syndiquée et est maintenant le plus important promoteur en logement locatif de l'ouest du Canada. Mais Concert demeure un exemple de développement de l'infrastructure privé et non public.

## **Stratégies de promotion du financement de l'infrastructure publique par les caisses de retraite**

L'étude de Monica Townson propose plusieurs stratégies d'investissement des caisses de retraite dans l'infrastructure publique :

- 1) **Le renouvellement du financement public de l'infrastructure publique** - L'étude incite le SFCP à continuer de faire pression sur les gouvernements afin qu'ils reviennent à leur rôle d'émetteurs d'obligations pour financer les projets publics. On peut toujours faire preuve d'une plus grande innovation et Townson souligne que :

« On pourrait convaincre les gouvernements d'émettre des obligations spéciales pour financer des travaux d'infrastructure ou d'élaborer leurs propres modes de financement ou instruments de placement qui permettraient d'arriver au même résultat. »

Mais, dit Mme Townson il faudra d'abord que les gouvernements surmontent « leur aversion envers la dette et les emprunts. »

Il faudra peut-être aussi que les caisses de retraite abandonnent la diversification de leurs actifs et reviennent à leur préférence pour les obligations du gouvernement sûres et à long terme. Ce retour est plus probable maintenant que les risques des marchés des actions sont devenus si évidents.

- 2) **Les obligations à rendement réel** - Comme instrument, les obligations à rendement réel ont été sous-utilisées. Ce sont des obligations dont les rendements sont liés aux futurs taux d'inflation. Bien que les gouvernements aient été réticents à les offrir, ils pourraient être un excellent mécanisme de canalisation d'argent spécifiquement vers des projets d'infrastructure essentiellement à long terme. Une partie des actions existantes sont liées à des projets 3P (comme l'autoroute 407 et le Pont de la Confédération de l'Î.-P.-É.), mais cette caractéristique pourrait être éliminée par l'exigence que les revenus ne servent qu'à financer une infrastructure qui restera publique.
- 3) **Un fonds vert pour l'infrastructure** - Un peu comme l'idée avancée dans le rapport de Slack, on pourrait créer un Fonds vert pour l'infrastructure qui servirait de mécanisme de mise en commun pour les caisses de retraite multiples.

« Des taux d'intérêt alléchants et un marketing efficace pourraient rendre ce type d'instruments attrayant pour les caisses de retraite. L'achat d'obligations émises par ce fonds générerait de l'argent, que le gouvernement fédéral pourrait ensuite distribuer aux niveaux inférieurs de gouvernement à des fins d'investissement dans l'infrastructure pour promouvoir la sécurité et la propreté de l'environnement. »

- 4) **Les obligations exemptes d'impôts** - Townson mentionne aussi ce modèle et donne l'exemple des Obligations de financement de projets de l'Ontario. Elle souligne les mêmes problèmes que ceux

soulevés par Slack et constate que cet outil devra être amélioré pour intéresser les caisses de retraite, qui profitent déjà de gains exempts d'impôts.

- 5) **Le modèle de la société d'État** - Townson suggère la possibilité de créer, pour l'infrastructure, une société d'État semblable à la SCHL. Cet organisme pourrait, comme la SCHL, avoir le pouvoir d'émettre des obligations et d'ainsi mettre en commun un financement destiné à des projets d'infrastructure particuliers. Là encore, des critères de propriété publique pourraient être intégrés à la conception d'un tel organisme afin qu'il ne puisse pas servir à financer la privatisation.
- 6) **La réglementation** - Bien que cette voie soit sans doute plus difficile, Townson souligne que les lois et les règlements pourraient exiger des caisses de retraite qu'elles détiennent un certain pourcentage d'actifs dans l'infrastructure publique (sous forme d'obligations du gouvernement). Cette possibilité s'inspire de l'actuelle limite de 30 % imposée aux investissements étrangers.
- 7) **L'éducation des fiduciaires de régimes de retraite** - Townson souligne que les fiduciaires des régimes de retraite sont souvent formés ou conseillés par des consultants et des professionnels qui ne partagent pas nécessairement la vision du SCFP en matière d'investissement public et de devoir de fiduciaire. Pour contrer ces pressions, il faut une formation qui soit assurée davantage par les syndicats. Le SCFP a tenté de répondre à ce besoin en mettant sur pied un cours d'une semaine à l'intention des fiduciaires des régimes de retraite, cours qui visait à les préparer à discuter des enjeux soulevés par ce débat. Plus particulièrement, ce cours donnait aux fiduciaires l'information dont ils avaient besoin pour défendre la cause d'une politique d'investissement positive et pro-publique pour leur régime.
- 8) **La communication avec le public** - Il faut continuer à faire passer le message concernant les coûts plus élevés, les risques et les mauvais côtés des 3P et de la privatisation et l'utilisation des caisses de retraite pour le financement de l'investissement public en infrastructure..

## CONCLUSION – IL EXISTE DES SOLUTIONS DE RECHANGE

Ces études confirment la position de base du SCFP qui soutient qu'il existe des solutions de rechange aux 3P. Le fait que le financement et la gestion par le secteur public se sont avérées à maintes reprises plus efficaces, plus économiques et plus transparents que lorsque confiés à des entreprises privées constitue un argument de taille en faveur du maintien, entre les mains du public d'une infrastructure publique vitale. Le « déficit » actuel, dû à des années d'investissements insuffisants, ne doit pas être invoqué comme excuse pour vendre nos actifs collectifs au plus offrant. Nous devons démontrer qu'il serait imprudent, inefficace et antidémocratique d'agir ainsi.

Le SCFP fait sa part pour inciter les caisses de retraite de ses membres à jouer un rôle proactif dans ce débat. Toutefois, la décision finale incombe toujours aux gouvernements. Comme le souligne Townson :

« Puisque la propriété de l'infrastructure publique doit nécessairement être publique, l'efficacité des stratégies pourrait en bout de ligne dépendre de mesures prises au niveau politique pour persuader les gouvernements que l'emprunt public pour financer l'investissement et le renouvellement de l'infrastructure publique est une approche souhaitable et même préférable pour trouver une solution à ce problème urgent. »

:ssj/sepb 491/ads

S:\Research\WPTEXT\ORIGINALS\Originals June - December 2004\Investing in Infrastructure-fr.doc