

DOCUMENT D'INFORMATION
DU SCFP
SUR LES INFRASTRUCTURES URBAINES

Service de recherche du SCFP
Revisé Mai 2004

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION	3
L'ÉTAT DE NOS VILLES ET DE NOS COLLECTIVITÉS	3
L'histoire des municipalités et des services publics	3
L'urbanisation au Canada	4
L'importance des infrastructures dans notre économie.....	6
<i>Figure 1 : Stock de capital des administrations publiques du Canada</i>	7
L'état lamentable des infrastructures au Canada.....	7
DE QUELLE FAÇON LES VILLES ET LES COLLECTIVITÉS INVESTISSENT-ELLES DANS LES PROJETS D'IMMOBILISATIONS ?	8
Dépenses en immobilisations des villes.....	8
Figure 2 :	9
Répartition des dépenses en immobilisations des gouvernements locaux, par province, 2001.....	9
DE QUELLE FAÇON LES MUNICIPALITÉS FINANCENT-ELLES LES DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS ?	12
Méthodes actuelles de financement des dépenses municipales en immobilisations au Canada	12
a) Impôts fonciers.....	12
b) Impositions spéciales.....	14
c) Frais d'utilisation	14
d) « Taxes vertes » ou taxes à la consommation	15
e) Autres taxes	16
f) Subventions fédérales et provinciales	16
g) Droits d'aménagement.....	18
h) Emprunts	18
LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (P3) –UNE FORME DE PRIVATISATION	19
Le financement des P3 comporte de nombreuses lacunes	20
Le fonctionnement des P3 ne va pas tout seul non plus	21
Problèmes relatifs à la responsabilité des P3	22
LES ARGUMENTS CONTRE LES P3 ET POUR L'EMPRUNT	23
PAR L'ÉTAT	23
COMMENT LES RÉGIMES DE RETRAITE ONT-ILS ÉTÉ UTILISÉS POUR FINANCER LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES ?	26
Régime de pensions du Canada (RPC).....	26
Fonds de placement du Régime de pensions du Canada	28
Placements ciblés pour le financement des infrastructures	29

De quelle façon les participants des régimes de retraite peuvent-ils influencer les décisions en matière de placement ?.....	30
Exemples de financements ciblés d'infrastructures	31
Moyens d'encourager le financement des infrastructures publiques par les caisses de retraite.....	31

MOYENS DE RECHANGE POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES... 32

a) Regroupement de titres d'emprunts municipaux	32
b) Obligations des gouvernements.....	33
c) Obligations à rendement réel	33
d) Fonds d'infrastructure spécialisé et tenu de rendre des comptes	34
e) Obligations non imposables	34
f) Subventions des paliers de gouvernement supérieurs	35
g) Orientation des placements des sociétés d'État vers les infrastructures	36
h) Sociétés d'intérêt public.....	36

BIBLIOGRAPHIE..... 37

NOTES EN FIN DE TEXTE..... 40

RÉSUMÉ

1. La recherche sur l'état des infrastructures urbaines confirme l'importance des services publics au Canada. Les gouvernements, y compris les gouvernements locaux, fournissent des services pour assurer une bonne qualité de vie à nos collectivités. Ils ont voulu assumer la responsabilité de ces services afin de combler les besoins fondamentaux des citoyennes et des citoyens, de protéger la santé et la sécurité et de réaliser d'autres objectifs importants en matière de politique sociale.
2. Nos centres urbains ont été enrichis de multiples façons par l'arrivée constante d'immigrantes et d'immigrants. Les travailleuses et travailleurs immigrants ont joué un grand rôle dans le développement de nos villes, tant sur le plan économique que culturel; ils ont fait de nos villes les lieux dynamiques qu'elles forment aujourd'hui.
3. Avec la réduction des dépenses de l'État qui a commencé au début des années 90, les investissements dans les infrastructures importantes, que ce soit les ponts, les routes ou les projets d'aménagement urbain comme les logements à prix abordable, ont subi de durs contrecoups. La Fédération canadienne des municipalités (FCM), le déficit du Canada en matière d'investissement dans les infrastructures pourrait atteindre 60 milliards de dollars et il progresse de quelque 2 milliards de dollars par année.
4. Les municipalités doivent consacrer des sommes énormes à des projets d'immobilisations, notamment dans les domaines des transports, de l'environnement, des loisirs et de la culture. Elles créent des revenus pour financer les grandes dépenses en immobilisations de diverses façons, compris impôt foncier, taxes spéciales, frais d'utilisation dans certains cas, taxes « vertes » taxes à la consommation, subventions fédérales et provinciales, droits d'aménagement, emprunts publics et, de plus en plus, établissement de partenariats public-privé. De façon générale, les municipalités ont compté sur leurs propres fonds, soit l'impôt foncier, les frais d'utilisation et les droits d'aménagement pour financer leurs dépenses en immobilisations.
5. Les partenariats public-privé (P3) présentent d'importants problèmes sur les plans du financement, de l'exploitation et de la responsabilité. Les P3 peuvent à long terme, obliger les gouvernements à assumer des coûts supérieurs. Ils cachent parfois la dette publique, mais ne la réduisent jamais. Lorsque les entreprises privées doivent dégager un profit pour leurs actionnaires, le secteur public doit assumer des coûts supérieurs. Les P3 entraînent une réduction de la qualité des services et une diminution des salaires. L'expérience des P3 montre aussi une diminution de la transparence et des possibilités d'intervention du secteur public. Enfin, il est clair que la majorité des Canadiennes et des Canadiens veulent que leurs infrastructures publiques soient construites par l'intermédiaire d'un investissement public direct, et non des P3.

6. Les gouvernements sont les emprunteurs les plus sûrs et les plus efficaces en ce qui concerne les grands investissements dans les infrastructures. L'emprunt par le secteur public constitue nettement un choix plus valable, tant sur le plan budgétaire que social, pour les municipalités qui doivent financer des projets d'immobilisations. Dans la plupart des provinces, les municipalités ont une capacité d'emprunt considérable.
7. Les caisses de retraite peuvent de jouer un rôle positif dans le financement des infrastructures publiques en offrant un bon taux de rendement aux participantes et participants des régimes de retraite tout en assurant aux gouvernements des capitaux à un taux d'intérêt raisonnable.
8. Il existe bien d'autres façons de financer les infrastructures, y compris le regroupement de titres d'emprunt municipaux, les obligations de l'État, les obligations à rendement réel, un fonds des infrastructures exclusif à l'échelle nationale, des obligations exemptes d'impôts, des subventions des paliers supérieurs de gouvernement, les sociétés d'État, suivant le modèle établi par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et peut-être même les sociétés d'intérêt public.
9. Tout ce qui précède confirme la nécessité de soutenir le projet de « nouveau pacte pour les municipalités » des libéraux fédéraux afin de garantir des sources permanentes de revenus pour reconstruire l'infrastructure et maintenir des services publics de grande qualité dans les collectivités de tout le Canada. Les municipalités canadiennes ont besoin de sources de revenus sûres et prévisibles, comme une portion réservée de la taxe fédérale sur les carburants, et elles les méritent.

Les collectivités canadiennes sont le reflet des inégalités que l'on retrouve dans l'ensemble du pays. L'arrivée constante d'immigrantes et d'immigrants a accru la riche diversité de nos centres urbains. Les travailleuses et travailleurs ruraux et urbains de tous les horizons ont contribué au développement de nos collectivités, en offrant et en soutenant des services publics de qualité. L'écart qui s'élargit entre les riches et les pauvres menace notre tissu social. De plus, la détérioration des infrastructures urbaines et le sous-financement chronique des services publics entraînent un recul de la qualité de vie dans toutes les collectivités. Il est plus que temps d'établir un nouveau pacte qui améliore le pouvoir de la démocratie, protège notre qualité de vie, soutient des services publics de qualité et permet de rebâtir nos villes et nos collectivités.

INTRODUCTION

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représente plus de 530 000 membres dans des collectivités à travers tout le Canada et a toujours combattu afin que nos villes et nos collectivités soient traitées équitablement.

En 2001, nous avons déclaré ce qui suit : « Ce sont nos villages et nos villes qui ressentent le plus intensément les répercussions de la mondialisation, du transfert des responsabilités aux niveaux locaux, des compressions, de la restructuration et des fusions – et cela signifie que le SCFP doit trouver une nouvelle façon de relever les nouveaux défis auxquels font face nos collectivités. » (document présenté au Congrès du SCFP – *Reprendre le contrôle de nos collectivités*). Depuis ce moment, la situation, particulièrement pour les centres urbains, s'est détériorée davantage. Étant donné le resserrement des ressources financières, de nombreuses villes ont dû renoncer à de nouveaux investissements importants dans les infrastructures et nombre d'entre elles luttent pour trouver de nouvelles façons de financer les investissements et les services. Le Canada affronte une crise urbaine majeure. Les maires des grandes municipalités ont commencé à se mobiliser afin d'obtenir un « nouveau pacte » pour leurs villes et, dans le discours du trône de février 2004, le premier ministre Paul Martin a exposé sa version d' « Un nouveau pacte pour les collectivités ». Nous jugeons important de donner la vision du SCFP sur ce qu'il convient de faire pour fortifier nos collectivités.

L'ÉTAT DE NOS VILLES ET DE NOS COLLECTIVITÉS

L'histoire des municipalités et des services publics

Les services publics ont joué un rôle très important dans la plupart des sociétés au cours de l'histoire et dans pratiquement tous les pays pendant le dernier siècle. Pendant la plus grande partie du XIX^e siècle, les installations appartenaient au secteur public et ce dernier se chargeait des services principalement à cause de l'inefficacité, des coûts élevés et de la corruption qui caractérisaient le secteur privé. Le principal mécanisme de prestation des services publics était la structure, de gestion locale et municipale.

Les gouvernements, y compris les gouvernements locaux, fournissent des services pour assurer une bonne qualité de vie à nos collectivités. Ils ont voulu assumer la responsabilité de ces services afin de combler les besoins fondamentaux des citoyennes et des citoyens, de protéger la santé et la sécurité et de réaliser d'autres objectifs importants en matière de politique sociale. Les services publics sont des facteurs clés de la qualité de vie dans les collectivités justement parce que le secteur privé ne pouvait pas ou ne voulait pas fournir les services à un niveau de qualité suffisant et à un coût abordable pour les gens qui vivent et travaillent dans ces collectivités.

Les collectivités canadiennes, particulièrement nos villes, sont devenues récemment les centres dynamiques d'activités culturelles, économiques et sociales très riches, alimentées par des structures appartenant au secteur public et relevant de ce dernier.

L'urbanisation au Canada

Le Canada a une riche histoire dans le domaine de l'immigration. L'arrivée de nouveaux immigrants à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, l'exploitation des ressources, l'établissement d'axes de transport et l'expansion industrielle, tous ces facteurs ont fait du Canada l'un des pays les plus industrialisés du monde. Cette expansion a eu des effets à la fois positifs et négatifs, qui se sont tout particulièrement manifestés au cours des dernières décennies. Plus de 80 % des Canadiennes et des Canadiens vivent dans les villes et la vaste majorité d'entre eux habitent quatre grandes régions métropolitaines : la région métropolitaine de Toronto, la région métropolitaine de Montréal, le Sud-Ouest de la Colombie-Britannique et le corridor Calgary-Edmonton. Ces grands centres urbains, et d'autres aussi, sont devenus des déterminants extrêmement importants de la croissance économique, sociale et culturelle au Canada. Ils absorbent encore la grande majorité des immigrants qui viennent au Canada et jouent un rôle énorme dans leur établissement chez nous. Les travailleuses et travailleurs immigrants ont joué un grand rôle dans le développement de nos villes, tant sur le plan économique que culturel; ils ont fait de nos villes les lieux dynamiques qu'elles forment aujourd'hui. Près de 40 % des citoyennes et des citoyens de Toronto et de Vancouver sont des personnes de couleur et, même si ces personnes ne sont pas toutes des immigrants, c'est une réalité qu'il faut souligner. De la même façon, en Saskatchewan et dans d'autres provinces et territoires, les membres des Premières nations constituent un pourcentage important de la population des villes et collectivités. Les Autochtones représentent quelque 12,5 % de la population de la Saskatchewan, mais seulement 2 % de la population active. En 2045, les Autochtones constitueront 32 % de la population de cette province.

On ne peut exagérer l'importance du rôle des membres du SCFP dans la croissance dynamique des villes et collectivités. Dans chaque centre – petit ou grand – ce sont les membres du SCFP qui incarnent l'image que les villes et collectivités offrent à l'ensemble du Canada et à la communauté internationale. Que ce soit au comptoir d'accueil de la municipalité ou en recyclant les déchets, en s'occupant des malades et des personnes âgées, en effectuant du travail de soutien dans les écoles et les bibliothèques, en s'assurant que l'eau est propre et sûre ou en oeuvrant auprès des familles immigrantes, peu importe à quel titre, les membres du SCFP jouent un rôle important dans la prospérité des collectivités d'un bout à l'autre du pays.

Les villes demeurent le centre de la croissance économique car cette dernière découle non seulement des ressources, des activités de fabrication et des nouvelles industries du savoir, mais aussi des investissements dans la santé, les services sociaux, l'éducation, le logement et d'autres infrastructures publiques comme les routes et le transport en commun, le traitement de l'eau et l'élimination des déchets solides. Les

grandes collectivités sont les inspiratrices de la recherche d'une meilleure qualité de vie qui englobe un solide mouvement en faveur d'un environnement plus propre, d'activités culturelles et récréatives supérieures et de collectivités où il fait bon vivre. Voici un résumé de l'importance économique de nos grandes villes : Montréal, 49 % du PIB du Québec; Winnipeg, 67 % du PIB du Manitoba; Vancouver, 53 % du PIB de la Colombie-Britannique; Calgary et Edmonton, 64 % du PIB de l'Alberta; Halifax, 47 % du PIB de la Nouvelle-Écosse; Toronto, 44 % du PIB de l'Ontario (et 20 % de celui de l'ensemble du Canada)¹.

Les villes canadiennes, comme les autres grandes villes de la planète, sont aussi devenues le révélateur de l'écart grandissant entre les riches et les pauvres dans notre société. La pauvreté, le manque de logements, le racisme et le chômage, les infrastructures en ruine et les installations surpeuplées ont tous accompagné l'enrichissement de certains. Les villes ont assumé la plus grande proportion de tous ces problèmes, tout en étant les principaux moteurs de la croissance de l'économie dans son ensemble.

La David Suzuki Foundation a souligné récemment les problèmes dont les villes canadiennes ont hérités au cours du dernier demi-siècle, notamment l'étalement urbain, une culture axée sur la voiture, la pollution atmosphérique et la saturation du réseau routier². Le rapport a aussi démontré de quelle façon entre 1966 et 1986, plus de 3 000 km² de terres rurales, surtout des terres agricoles de grande qualité, ont été sacrifiées à l'étalement urbain. Il en coûte plus de gérer la croissance en construisant de nouvelles routes, de nouvelles lignes de transport de l'énergie, de nouveaux réseaux d'aqueduc et d'égout pour de nouveaux lotissements et de nouveaux centres commerciaux que d'intégrer des gens dans les zones existantes (ce que l'on appelle généralement la « densification »). L'augmentation de la densité constitue l'option la plus efficace non seulement parce qu'elle entraîne une meilleure utilisation des infrastructures existantes, mais aussi parce que les nouveaux investissements consacrés à la densification de l'utilisation du territoire sont plus susceptibles de permettre le renouvellement des infrastructures existantes que la construction d'actifs entièrement nouveaux.

Selon la Suzuki Foundation, l'étalement urbain coûtera à la région métropolitaine de Toronto 69 milliards de dollars au cours des 25 prochaines années, à moins que des mesures soient prises pour densifier la ville, améliorer le transport et augmenter la qualité de l'air propre. Le Canada est le seul grand pays industrialisé qui n'a pas adopté de programme national en faveur du transport en commun dans les villes. La saturation du réseau routier à Toronto coûte quelque 2 milliards de dollars par année en perte de productivité³. Nous devons nous pencher sérieusement sur la façon de régler ces problèmes. En effet, la crise financière et environnementale que vivent nos collectivités doit être abordée immédiatement.

¹ Enid Slack, Les différents mécanismes de financement public de l'infrastructure au Canada, p.17

² La durabilité en une génération: Une nouvelle vision pour le Canada, David Suzuki Foundation, février 2004, Introduction, p.31

³ David Suzuki Foundation, p. 31

L'importance des infrastructures dans notre économie

Deux études récentes de statistiques Canada montrent clairement que les infrastructures publiques du Canada – nos routes, nos réseaux de transport en commun, nos installations et réseaux de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées, nos centrales d'énergie, nos ponts, nos ports, nos infrastructures de télécommunications et nos aéroports – ont des effets positifs sur la productivité et la performance économique de l'entreprise canadienne. Elles montrent aussi de quelle façon le gouvernement fédéral a de plus en plus renoncé à sa responsabilité de fournir directement les infrastructures⁴ i

L'infrastructure, ou « capital public », fait baisser le coût de la production d'un niveau donné de production dans pratiquement toutes les branches d'activité du secteur des entreprises du Canada. Par exemple, une autoroute bien construite permet à un conducteur de camion d'éviter les routes de campagne et d'acheminer plus rapidement ses marchandises sur les marchés. À cause de la réduction des délais, le producteur assume des coûts moins élevés et le camion subit une usure moins grande. Donc, l'investissement public dans cette autoroute permet aux entreprises privées de fabriquer leurs produits à un coût total plus faible.

L'étude de statistique Canada montre que pour le secteur des entreprises dans son ensemble, toute augmentation de 1 \$ des dépenses en infrastructure avait donné lieu, en moyenne, à une réduction annuelle des coûts de quelque 0,17 \$ entre 1961 et l'an 2000.

Cependant, l'investissement dans le capital public n'a pas suivi le rythme de croissance de l'économie; on peut donc parler d'une crise des « infrastructures ». Les études font ressortir le déclin relatif des contributions du gouvernement fédéral et l'augmentation des responsabilités des provinces et des municipalités en ce qui concerne les infrastructures au pays (probablement attribuables à l'abandon par le gouvernement fédéral de sa responsabilité directe à l'égard des infrastructures comme le transport en commun, le logement, les ports et les aéroports). Depuis le début de la décennie 1960, le gros du stock de capital appartenait aux gouvernements provinciaux et locaux (45,3 % et 30,9 %) comparativement à quelque 25 % pour le gouvernement fédéral. En 2002, les gouvernements locaux possédaient plus de 50 % des infrastructures publiques totales, comparativement à 40,8 % pour les gouvernements provinciaux et à un maigre 6,8 % pour le gouvernement fédéral.

⁴ Infrastructures publiques et performance économique de l'économie canadienne, 1961 – 2000, sommaire de deux études que l'on peut consulter sur le site Web de Statistique Canada: www.statcan.ca/Daily/Français/031112/q031112a.htm

Figure 1 : Stock de capital des administrations publiques du Canada

Stock de capital des administrations publiques du Canada							
	Total	Fédérale		Provinciale		Locales	
	En milliards de dollars	En milliards de dollars	%	En milliards de dollars	%	En milliards de dollars	%
1961	9,3	2,2	23,9	4,2	45,3	2,9	30,9
1973	29,2	4,4	15,1	14,6	50,1	10,2	34,8
1979	64,4	7,7	12,0	33,2	51,5	23,6	36,6
1988	113,7	10,9	9,6	54,4	47,8	48,5	42,6
2000	155,2	11,2	7,2	65,1	41,9	78,9	50,9
2002	157,3	10,6	6,8	64,3	40,8	82,4	52,4

Nota: Net de l'amortissement linéaire.

Source: Étude de Statistique Canada

Les municipalités ne recueillent que 8 % de tous les impôts perçus par le gouvernement au Canada, dont 55 % provient des impôts fonciers. Les municipalités canadiennes sont fortement tributaires des révolutions du marché immobilier, mais n'ont pas tendance à profiter de la croissance économique enregistrée dans chaque collectivité.

Ces deux études de Statistique Canada font ressortir l'importance des infrastructures publiques pour l'économie canadienne de même que le transfert aux gouvernements locaux et provinciaux d'une proportion de plus en plus grande de la responsabilité de l'aménagement de ces infrastructures.

D'abord, le gouvernement fédéral élimine le déficit et la dette en réduisant les transferts aux provinces puis, les provinces réagissent en réduisant le soutien aux municipalités. Par conséquent, les villes ont été obligées de jouer un rôle plus grand et plus direct, notamment dans la prestation de services sociaux et la construction de logements à prix abordable.

En proportion, les sources de revenus des municipalités diminuent. En effet, les villes ne reçoivent que 0,08 \$ par dollar d'impôts que nous payons au Canada et cette part continue à diminuer.

L'état lamentable des infrastructures au Canada

Au fur et à mesure que l'idéologie conservatrice s'est installée, particulièrement pendant la décennie 1980, les inquiétudes relatives à la dette et aux déficits ont aussi pris de l'ampleur et ont dominé les discussions et les décisions en matière de politiques publiques au Canada et ailleurs. Dans ce contexte nouveau, les dépenses des gouvernements étaient vues avec méfiance.

Au fur et à mesure que des pays comme le Canada entamaient une réduction des dépenses de l'État, le secteur public cessait d'investir dans des infrastructures importantes comme les ponts, les routes et les projets urbains comme les habitations à prix abordable. Récemment, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a estimé que le déficit du Canada en matière d'investissement dans les infrastructures s'élevait à 60 milliards de dollars et qu'il augmentait de quelque 2 milliards de dollars par année⁵.

Comme le SCFP l'a souligné dans son *Rapport annuel sur la privatisation* en l'an 2000, [traduction] « ...le dossier pour le réinvestissement public dans les services publics est solide. Des preuves de plus en plus nombreuses, du Canada et ailleurs dans le monde, montrent que les services prisés à but lucratif, sont coûteux et, à terme, sont un choix destructeur. Laisser les services déperir et mourir est tout aussi destructeur pour l'économie canadienne et la qualité de vie au Canada. Le besoin de nouveaux fonds publics pour renforcer les services publics est urgent »⁶.

DE QUELLE FAÇON LES VILLES ET LES COLLECTIVITÉS INVESTISSENT-ELLES DANS LES PROJETS D'IMMOBILISATIONS ?

Dépenses en immobilisations des villes

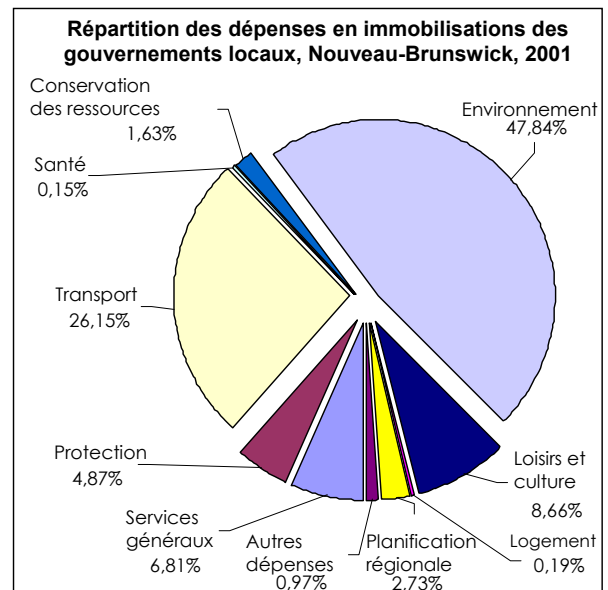
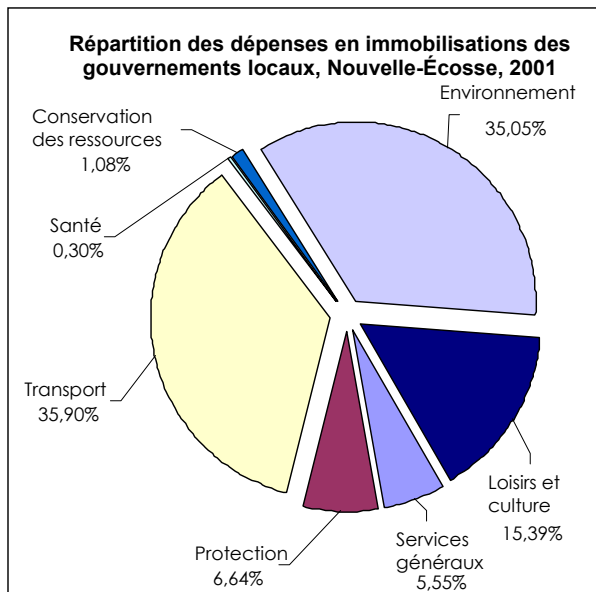
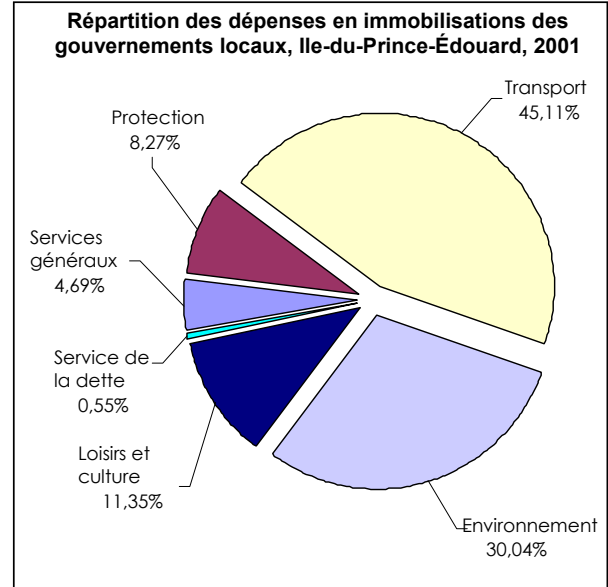
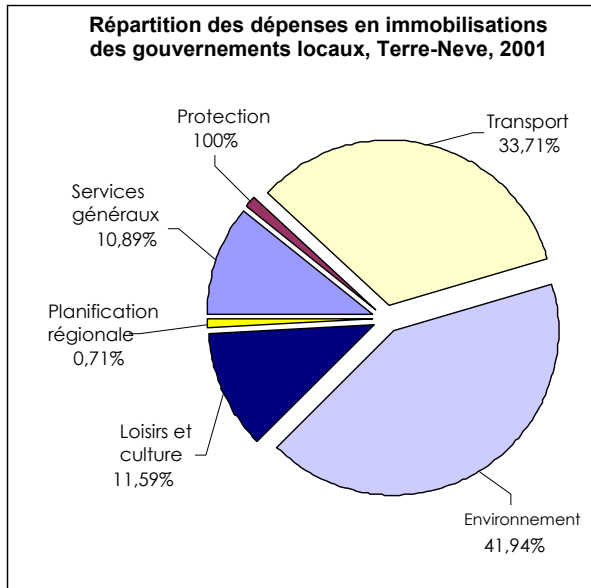
En 2001, les dépenses en immobilisations des villes s'établissaient à près de 8,9 milliards de dollars⁷, comparativement à 6,3 milliards de dollars en 1988. Alors que les gouvernements augmentent généralement les budgets d'exploitation afin de tenir compte de l'inflation, les investissements dans les immobilisations ne suivent pas vraiment la demande de services et la croissance démographique et fluctuent d'une année à une autre. (Voir à la figure 1 une illustration de la répartition des dépenses en immobilisations.)

⁵ Fédération Canadienne des Municipalités, (2004) Compteurs [En ligne] du déficit des infrastructures du Canada

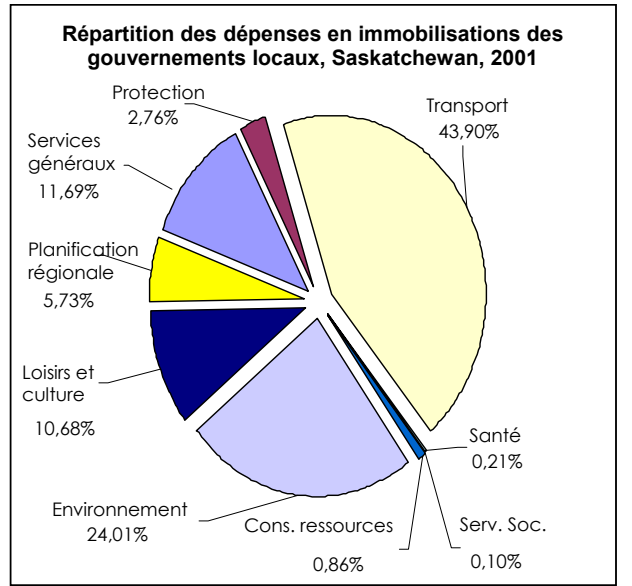
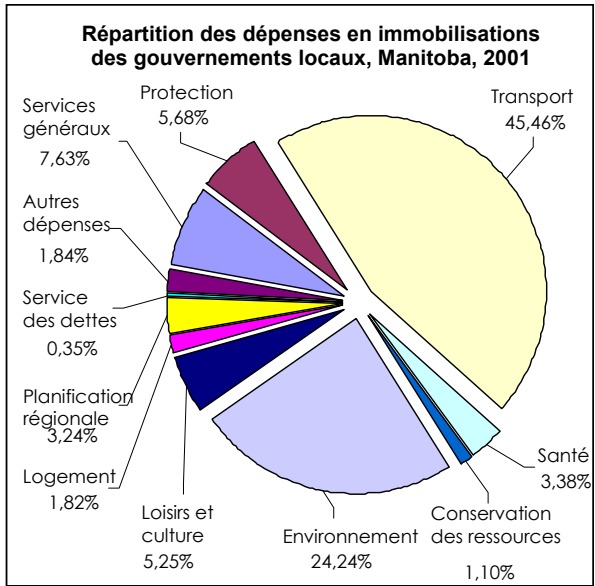
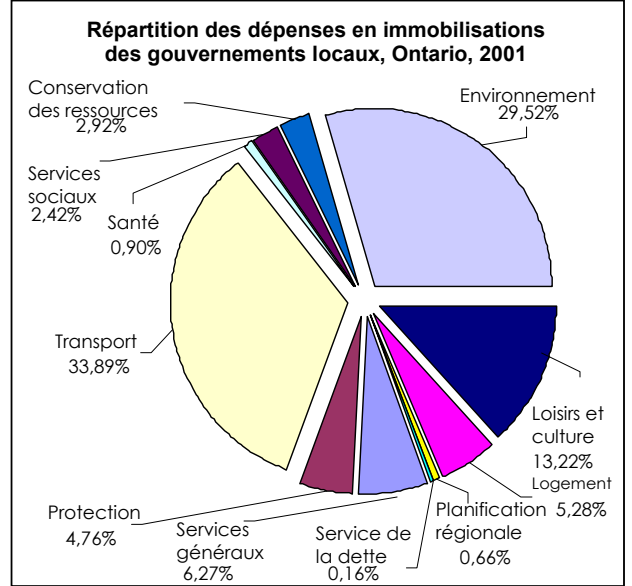
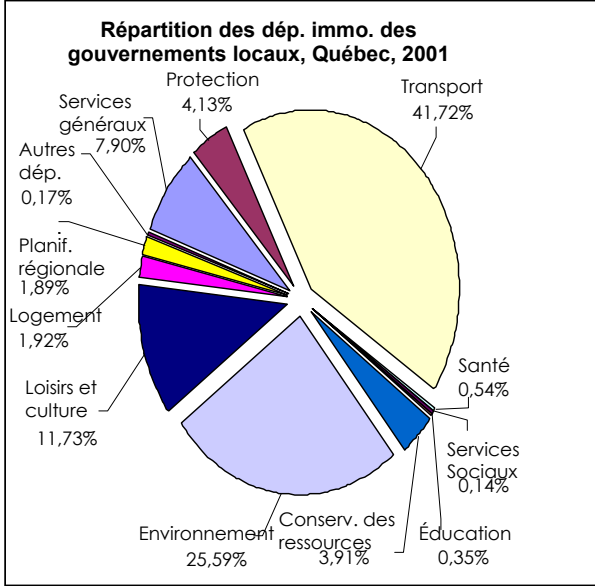
⁶ Rapport annuel du SCFP sur la privatisation, 2000, p.viii

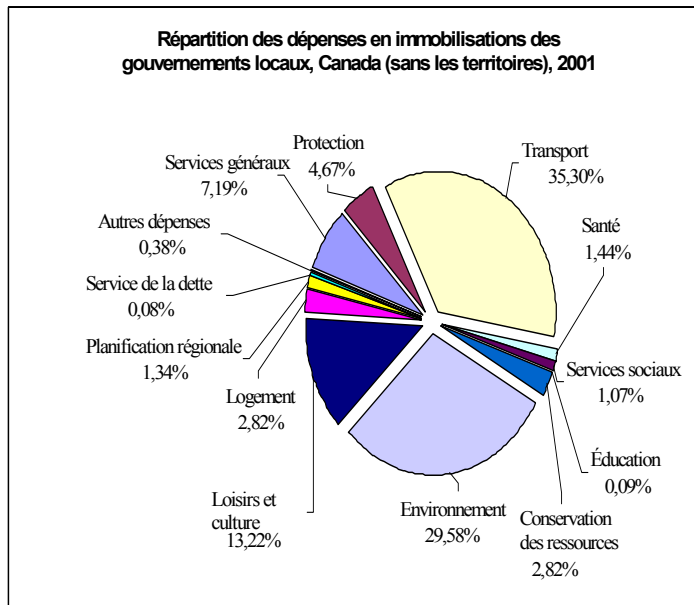
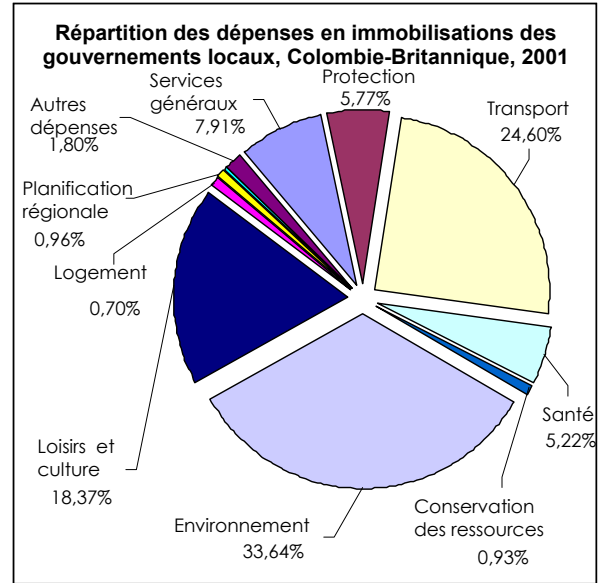
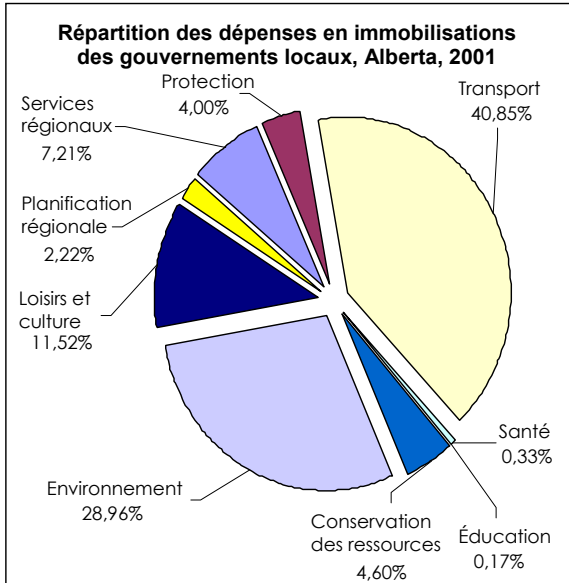
⁷ Enid Slack, p.4

Figure 2 :
Répartition des dépenses en immobilisations des gouvernements locaux, par province, 2001⁸



⁸ Enid Slack, p. 5,6





Source: D'après les données du Système de gestion financière.
Division des institutions publiques, Statistique Canada.

La figure 2 montre la répartition des dépenses en immobilisations locales par fonction pour le Canada et chacune des provinces en 2001. Le transport (routes, et transports en commun) accapare le plus grand pourcentage des dépenses en immobilisations (35,3 %); il est suivi par l'environnement (eau potable, égouts et déchets solides) avec près de 30 %, et par les loisirs et la culture, avec seulement 13,2 %. Les autres dépenses en immobilisations sont partagées entre les services généraux (administration), la protection (services de protection de lutte contre les incendies et de police), le logement, la conservation des ressources et les dépenses générales. La structure des dépenses est très semblable dans toutes les municipalités du Canada. Cependant, à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique, c'est le secteur de l'environnement (eau potable, égout et déchets solides) qui, en 2001, a reçu le plus grand pourcentage de dépenses en immobilisations.

DE QUELLE FAÇON LES MUNICIPALITÉS FINANCENT-ELLES LES DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS ?

Les dépenses en immobilisations sont financées comme suit:

- fonds propres « des municipalités » (fonds de fonctionnement, réserves et fonds de réserve),
- subventions fédérales et provinciales et
- emprunts.

De façon générale, au cours des dernières années, les prêts destinés aux municipalités, en provenance des paliers de gouvernement supérieurs, ont régressé. Cependant, il est aussi clair que les municipalités ont réduit leurs frais d'emprunt au cours de la dernière décennie. En fait, les municipalités ont une grande capacité d'emprunt dans la plupart des provinces, sauf à Terre-Neuve. De façon générale, les municipalités se sont appuyées sur les apports de leurs propres fonds, incluant les impôts fonciers, les frais d'utilisation et les frais d'aménagement, pour financer leurs dépenses en immobilisations⁹.

Méthodes actuelles de financement des dépenses municipales en immobilisations au Canada

a) Impôts fonciers

Les impôts fonciers sont la principale source de recettes des municipalités au Canada. En 2001, les impôts fonciers représentaient plus de 42 % des recettes locales totales¹⁰. Dans un rapport sur le nouveau pacte proposé pour Winnipeg, l'économiste Hugh

⁹ Enid Slack, p. 11

¹⁰ Riding Off in All Directions, An Examination of Winnipeg's New Deal, par Hugh Mackenzie, publication du Canadian Centre for Policy Alternatives(Manitoba), février 2004

Mackenzie a repris à son compte la formule célèbre de Churchill au sujet de la démocratie : « L'impôt foncier est peut-être la pire option, exception faite de toutes les autres »¹¹.

Les impôts fonciers sont perçus à même les propriétés résidentielles, commerciales et industrielles et l'assiette de l'impôt foncier est la valeur attribuée aux biens immobiliers. Comment cette valeur est-elle établie dans la plupart des collectivités ? C'est une estimation de la « valeur marchande » de la propriété – le prix qui serait convenu entre un acheteur consentant et un vendeur consentant dans une opération sans lien de dépendance¹². Il peut y avoir un taux ou une série de taux par type de propriété et le taux est appliqué à la valeur attribuée à la propriété afin de déterminer le montant des impôts payables. Le produit des impôts fonciers est utilisé aux fins suivantes :

- financer les dépenses d'exploitation des municipalités;
- financer les coûts de la dette résultant des dépenses en immobilisations précédentes;
- financer les projets d'immobilisations futurs (dans le cadre desquels une portion des impôts est réservée pour les futures dépenses en immobilisations – « fonds de réserve »).

Bien des gens soutiennent que les impôts fonciers sont imparfaits. Ils sont souvent établis indépendamment de la capacité de payer; pour cette raison, ils ne constituent pas nécessairement un impôt progressif. Dans bien des cas, des contribuables ont une maison dont la valeur élevée, mais peu de liquidités, qu'il s'agisse de jeunes familles ou de personnes âgées recevant un revenu fixe, et paient une part disproportionnée des impôts fonciers. Cependant, il y a en fait une certaine corrélation entre la richesse et la valeur des propriétés, et, par conséquent, la capacité de payer. La plupart des provinces ont adopté des programmes d'allègements fiscaux pour réduire le fardeau des résidents à faible revenu. Malgré les problèmes qu'ils présentent, les impôts fonciers sont efficaces puisqu'ils sont stables. En effet, les biens immobiliers ne peuvent se déplacer en fonction des variations du taux d'imposition et, par conséquent, les impôts fonciers sont faciles à percevoir. Cependant, même s'il y a toujours eu un lien direct entre les types de services financés au niveau local et les avantages reçus par les propriétaires, ce lien est de plus en plus faible depuis quelques années car de nouvelles responsabilités ont été transférées aux gouvernements locaux par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les sentiments négatifs des citoyennes et des citoyens à l'égard des augmentations des impôts fonciers ont été cultivés et il n'est pas facile d'inverser la tendance. Le problème pourrait résumer comme suit : d'abord, les impôts fonciers constituent une cible facile; ce sont des impôts très visibles parce que les contribuables doivent les payer directement aux gouvernements locaux en un montant forfaitaire ou en versements (contrairement à l'impôt sur le revenu qui est retenu à la source).

¹¹ Riding Off in All Directions, An Examination of Winnipeg's New Deal, par Hugh Mackenzie, Canadian Centre for Policy Alternatives (Manitoba), février 2004

¹² Enid Slack, p. 12

Ensuite, ils n'augmentent pas au même rythme que l'économie¹³. Donc, afin d'accroître les recettes fiscales, les municipalités doivent souvent augmenter le taux d'imposition, une mesure difficile sur le plan politique. Les recettes de l'impôt sur le revenu et les taxes de vente augmentent automatiquement avec la croissance de l'économie, même sans aucune augmentation du taux d'imposition.

De façon générale, les impôts fonciers ne conviennent pas au financement d'infrastructures qui ont une longue durée de vie utile, mais ils sont très bien adaptés au financement de dépenses d'exploitation comme le service de lutte contre les incendies, le service de police, les parcs et les autres services reliés aux biens.

b) Impositions spéciales

Les impositions spéciales (et les taxes d'améliorations locales parfois aussi appelés « droits d'aménagement ») sont perçues sur des propriétés commerciales et industrielles afin de payer les ajouts ou les améliorations à des immobilisations existantes qui longent ces propriétés. Ces impositions sont généralement calculées en fonction de la façade. Les municipalités canadiennes les ont utilisées souvent pour financer des dépenses en immobilisations comme l'installation ou le remplacement du revêtement des voies de circulation, l'installation ou le remplacement de conduites d'aqueduc et d'égout, la construction de trottoirs et l'installation de luminaires pour l'éclairage des rues. Il semble logique que les promoteurs paient ce type de frais étant donné le fardeau que leurs projets de développement imposent souvent aux municipalités en matière de services.

c) Frais d'utilisation

En 2001, les frais d'utilisation représentaient quelque 23 % des recettes des gouvernements locaux au Canada. Ils ont généralement été perçus en contrepartie des services de stationnement, de l'eau utilisée et des transports en commun, mais on les applique de plus en plus aux activités récréatives et à d'autres services. Selon certaines personnes, les frais d'utilisation permettent aux citoyennes et aux citoyens de bien apprécier ce que le secteur public offre à un coût marginal. Cependant, même si les pressions budgétaires ont amené de nombreuses collectivités à imposer des frais d'utilisation, ces derniers représentent un obstacle important pour de nombreuses citoyennes et de nombreux citoyens. Des frais supplémentaires exigés en contrepartie des programmes de loisirs dans les installations publiques de nombreuses collectivités aux frais d'utilisation visant la consommation d'eau ou d'électricité, la classe ouvrière en paie une proportion exagérément élevée.

Par exemple, l'installation de compteurs d'eau suscite un important débat. Selon le groupe québécois Eau Secours, qui œuvre dans le domaine des ressources en eau potable, parce que les inégalités sociales ont un caractère structurel, on ne peut tout aplanir au moyen de frais d'utilisation comme ceux que calculent les compteurs d'eau.

¹³ Hugh Mackenzie, p. 3

De l'avis du groupe, les citoyens comprennent qu'ils ne sont pas les principaux utilisateurs d'eau. En effet, ceux qui sont le plus touchés n'ont pas de grosses voitures à laver, d'immenses jardins à arroser ou 3 salles de bain, incluant un jacuzzi. Eau Secours croit que, même s'il ne s'agit pas d'une solution parfaite, une taxe spéciale pour l'eau devrait être incorporée à l'impôt foncier, parce que, dans la plupart des cas, plus la maison est grande, plus ses occupants utilisent d'eau¹⁴ ii.

L'application de droits d'utilisation a une forte connotation subjective et politique. Par exemple, la plupart des gouvernements du Canada ont décidé de confier à l'ensemble des citoyennes et des citoyens les coûts d'aménagement et d'entretien des routes et des autoroutes et, par conséquent, de ne pas imposer de péage ou de droits d'accès aux routes. Par ailleurs, la majorité des gens accepte qu'il faut percevoir des tarifs en contrepartie des services de transport en commun. Cette pratique montre que la plupart des dirigeantes et dirigeants ne sont pas aussi attachés au transport en commun qu'ils le prétendent.

d) « Taxes vertes » ou taxes à la consommation

Les taxes liées d'une façon ou d'une autre à des problèmes environnementaux sont appelées « taxes vertes »; elles s'appliquent à des « maux » et non à des « biens ». Elles ont un double objectif. Elles permettent de recueillir des fonds et, en théorie, elles entraînent un changement de comportement du contribuable à son propre avantage (p.ex. une taxe sur les sacs à ordures peut amener les gens à recycler davantage et une taxe sur l'essence peut motiver les gens à utiliser les transports en commun plutôt que leur voiture). Cependant, les familles à faible revenu sont toujours les plus durement touchées. Par exemple, une famille à faible revenu qui possède une vieille voiture ressent plus directement les effets de la taxe sur l'essence et n'est pas nécessairement en mesure de se procurer un modèle moins gourmand en essence. Par ailleurs, une famille à revenu élevé a les moyens de faire le choix de payer plus de taxes sur l'essence¹⁵.

Les taxes à la consommation ont un caractère régressif, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas fondées sur la capacité de payer. Les familles à faible revenu dépensent moins en termes absolus, mais consacrent une somme plus élevée de leur revenu à ces taxes. Le SCFP ne peut appuyer cette méthode d'imposition parce qu'elle soutient l'imposition progressive plutôt que régressive, soit celle qui est fondée sur la capacité de payer.

Cependant, l'imposition de taxes écologiques ou « vertes » a eu des résultats efficaces dans quelques pays européens. La Fondation David Suzuki démontre de quelle façon la fiscalité a été remodelée en fonction de critères écologiques pour combattre le changement climatique par l'imposition de taxes sur le carbone au Danemark, en Norvège, en Suède, en Suisse, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. La Norvège, par

¹⁴ Notes tirées d'une conversation avec André Bouthillier, président d'Eau Secours, groupe montréalais intervenant dans les dossiers relatifs à l'eau potable.

¹⁵ Hugh Mackenzie, *Ibid.*, p.4

exemple, a réussi à réduire les émissions de gaz à effet de serre de plus de 20 % dans certains secteurs industriels¹⁶.

e) Autres taxes

Les municipalités utilisent aussi diverses autres taxes, comme les taxes sur les chambres d'hôtel. Le gouvernement fédéral a promis récemment de remettre la TPS aux municipalités, une mesure positive qui devrait être offerte aussi aux autres structures publiques locales, comme les conseils scolaires et les hôpitaux publics. Les municipalités canadiennes continuent d'attendre patiemment que soit remplie une autre promesse, soit la cession de la taxe fédérale sur l'essence aux municipalités.

f) Subventions fédérales et provinciales

Les subventions des gouvernements fédéral et provinciaux sont une autre source de revenus que les villes peuvent utiliser pour financer les infrastructures municipales. En 2001, quelque 17 % des recettes des gouvernements locaux provenaient de transferts des paliers de gouvernement supérieurs.

L'essentiel des subventions destinées aux villes et aux collectivités vient des gouvernements provinciaux. Il y a des subventions conditionnelles et des subventions inconditionnelles. Habituellement, les subventions conditionnelles doivent être consacrées à des postes de dépenses particuliers. Par contre, les subventions inconditionnelles peuvent être consacrées à toutes catégories de dépenses ou servir à réduire les impôts fonciers.

Le Manitoba est la seule province dans laquelle un pourcentage fixe des recettes de l'impôt sur le revenu est transféré aux municipalités. Au Manitoba, deux points de pourcentage de l'impôt personnel sur le revenu provincial et un point de pourcentage de l'impôt provincial sur le revenu des entreprises sont remis aux municipalités. C'est une politique très progressiste qui devrait être reprise ailleurs.

Les subventions fédérales sont versées dans le cadre du programme Infrastructure Canada. En l'an 2000, le gouvernement fédéral a continué à soutenir les infrastructures, mais dans le cadre d'un nouveau programme, s'engageant à fournir 2,65 milliards de dollars sur 6 ans pour l'assainissement de l'air et de l'eau, le transport et le logement à prix abordable. Le programme exige la participation financière des gouvernements provinciaux et locaux. Diverses variantes de ce type de système de financement tripartite ont été adoptées tout au long de la décennie 1990.

Le programme actuel vise d'abord les réseaux d'aqueduc, les usines de traitement des eaux usées, les compteurs d'eau et la remise à niveau des immeubles en vue de leur redonner une plus grande efficacité, notamment sur le plan énergétique. En deuxième lieu, les investissements doivent être effectués dans les infrastructures communautaires, comme les installations culturelles et récréatives, les infrastructures

¹⁶ David Suzuki Foundation, p. 38

touristiques, le transport local, l'accès à Internet haute vitesse pour les institutions publiques, les télécommunications dans les régions rurales et éloignées et le logement à prix abordable¹⁷. Dans le discours du Trône de février 2004, le gouvernement libéral actuel a annoncé l'accélération de ce programme dans le cadre de son nouveau pacte pour les municipalités. (« Le gouvernement s'appliquera sans tarder à l'affectation des fonds prévus dans les programmes d'infrastructure actuels... »)¹⁸.

Cependant, ces programmes d'infrastructures présentent un problème important. En effet, le SFCP et plusieurs municipalités s'opposent à la formulation de chacune des ententes fédérales-provinciales existantes, sauf celle qui a été conclue avec le Québec. Ces clauses interdisent aux municipalités d'avoir recours à leurs propres employés pour aménager des infrastructures financées par le gouvernement fédéral parce que les frais inadmissibles en vertu du programme comprennent :

- «(a) les services ou travaux normalement fournis par un requérant ou tout autre organisme d'un requérant;
- (b) les salaires et autres avantages sociaux d'un employé, les frais généraux, de même que les autres frais d'exploitation ou d'administration directs ou indirects d'un requérant, tout particulièrement ceux qui se rapportent à des services de planification, d'ingénierie, d'architecture, de supervision, de gestion et autres services dont la prestation est assurée par du personnel permanent d'un requérant »¹⁹.

Cette stipulation réduit la marge de manœuvre des municipalités et, dans bien des cas, entraîne des situations totalement inefficaces, comme l'obligation de sous-traiter l'asphaltage dans des collectivités qui possèdent leur propre usine d'asphalte !

Le Fonds d'investissement municipal vert, d'une valeur de 200 millions de dollars, et le Fonds d'habilitation municipal vert, d'une valeur de 50 millions de dollars, ont tous les deux le mandat de soutenir la mise en œuvre de projets environnementaux innovateurs. L'accent est placé sur l'énergie et les services liés à l'énergie, l'eau, la gestion des déchets solides, le transport durable et les projets communautaires intégrés.

Les subventions ne sont pas une source de revenus très stables ou prévisibles pour les municipalités. Lorsque les subventions disparaissent, elles doivent combler l'écart en augmentant les impôts fonciers ou les frais d'utilisation, ou en ayant recours à d'autres moyens. Il arrive aussi fréquemment que les transferts conditionnels s'accompagnent d'une obligation de dépenser selon des lignes directrices fédérales et provinciales, ce qui signifie que des décisions sont prises et les fonds sont investis sans nécessairement tenir compte des priorités de la collectivité visée.

¹⁷ Enid Slack, p. 16

¹⁸ Discours du Trône, 2 février 2004

¹⁹ Notes de discussions du SFCP pour une rencontre avec des représentants d'Infrastructures Canada, février 2004

g) Droits d'aménagement

Ces droits prennent habituellement la forme d'une taxe forfaitaire perçue auprès des promoteurs afin de financer les coûts d'immobilisations reliés à la croissance visant un nouveau développement ou le réaménagement d'un secteur. À l'heure actuelle, les municipalités de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario, du Québec et des Territoires du Nord-Ouest perçoivent des droits d'aménagement²⁰. Les droits d'aménagement sont un moyen efficace d'obtenir des promoteurs des recettes en contrepartie des services qu'ils exigent des municipalités.

h) Emprunts

L'emprunt public demeure l'une des options les plus valables sur les plans budgétaire et social. En effet, les gouvernements peuvent emprunter à des taux inférieurs à ceux des sociétés et des promoteurs. Les municipalités, contrairement aux gouvernements fédéral et provinciaux, peuvent emprunter uniquement pour effectuer des dépenses en immobilisations et non pour financer leur fonctionnement. Les règles provinciales exigent des municipalités qu'elles présentent des budgets d'exploitation sans déficit et les montants qu'elles peuvent emprunter en attendant la perception de recettes fiscales sont limités²¹.

Cependant, en empruntant pour financer les dépenses en immobilisations, les municipalités peuvent planifier l'avenir. Si on répartit sur 25 ans le remboursement du capital et des intérêts, les coûts et avantages d'un projet sont répartis sur cette période de 25 ans. Les utilisateurs actuels et ceux qui l'utiliseront au cours des 25 années suivantes en seront les bénéficiaires. Chacun paie les coûts par l'impôt foncier, les factures d'aqueduc et d'égout et, possiblement, les frais d'utilisation²².

Les recettes courantes (impôts fonciers et frais d'utilisation) ne procurent habituellement pas suffisamment de fonds pour financer de gros investissements sans emprunter. En effet, les dépenses en immobilisations s'effectuent généralement d'un coup. Une municipalité peut avoir besoin de millions de dollars une année donnée pour financer un projet d'infrastructure, puis avoir des besoins réduits dans ces domaines pendant quelques années. C'est pourquoi les emprunts sont nécessaires; cependant, les municipalités hésitent parfois à le faire parce qu'une partie des recettes potentielles est alors consacrée au remboursement de la dette et n'est plus utilisable pour combler d'autres besoins à court terme.

Pour que le Canada réussisse à vraiment combler son déficit en matière d'infrastructures, il faut clairement que les municipalités canadiennes obtiennent les sources de revenu neuves, fiables et progressives dont elles ont un urgent besoin. Malheureusement, en l'absence de ces revenus, les pressions en faveur de la privatisation des actifs publics sont de plus en plus fortes.

²⁰ Enid Slack, p.18

²¹ Enid Slack, p. 20

²² Enid Slack, p.20

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (P3) –UNE FORME DE PRIVATISATION

De plus en plus, le personnel des administrations municipales et les élus municipaux du pays se font rebattre les oreilles par la même rengaine idéologique – le financement et l'exploitation des infrastructures par le secteur public sont nécessaires et les « partenariats » représentent la voie à suivre. Le mouvement actuel en faveur des partenariats public-privé (P3) est envahissant.

Les P3 sont des projets dans le cadre desquels le secteur privé offre des services publics. Ces P3 peuvent viser la participation du secteur privé à l'égard du financement, de la conception, de la construction, de l'exploitation et de la propriété de services, d'installations et d'infrastructures publics.

Les P3 sont une forme de privatisation. Depuis longtemps, des sociétés conçoivent et construisent des infrastructures publiques, y compris des routes, des ponts, des écoles et des hôpitaux, et continueront à le faire. Alors, qu'est-ce qu'il y a de nouveau maintenant ?

Dans le cadre de la majorité des P3, le secteur privé prête de l'argent pour construire des installations et le secteur public les loue en effectuant des paiements périodiques pendant la durée du contrat. Ces programmes à long terme sont une forme inquiétante de privatisation. Au lieu de signer des contrats d'exploitation et d'entretien de deux à trois ans, des sociétés ou des consortiums signent des contrats à très long terme (10-40 ans) englobant le financement, la location et la propriété de services et d'infrastructures publics.

Contrairement aux contrats de conception et de construction, les P3 menacent les pouvoirs du secteur public à l'égard de services publics essentiels comme les soins de santé, l'éducation, l'eau et l'électricité, en permettant au secteur privé de déterminer la qualité et la quantité des services à fournir et, dans certains cas, les coûts que l'utilisateur doit payer. C'est ce transfert du pouvoir du secteur public vers le secteur privé qui fait des P3 une forme de privatisation.

On retrouve au sein du gouvernement fédéral libéral actuel de chauds partisans de la privatisation. Dès qu'il a pris le pouvoir, Paul Martin a nommé un secrétaire parlementaire, John McKay, chargé de faire la promotion des P3; ce dernier a fait des déclarations audacieuses sur la privatisation de presque toutes les activités qui relèvent aujourd'hui du secteur public. Depuis quelques années, le gouvernement fédéral soutient aussi activement le Conseil canadien des sociétés publiques-privées. Les programmes fédéraux d'infrastructure soutiennent les P3 de même que la sous-traitance de nouveaux services municipaux en liant les versements de fonds fédéraux à la participation du secteur privé.

Les P3 représentent aussi une menace croissance à l'échelle provinciale. Par exemple, le gouvernement provincial libéral de la Colombie-Britannique cherche à imposer les P3 dans tous les domaines des services publics. À cette fin, il a créé un organisme gouvernemental appelé « Partnerships B.C. ». La majorité des travaux d'infrastructure en Colombie-Britannique sont confiés à ce nouvel organisme dont le mandat est de rechercher d'autres occasions de privatisation. Le gouvernement libéral de l'Ontario a trahi sa promesse électorale d'abandonner les hôpitaux P3 et recherche activement l'établissement de P3 pour la prestation d'un vaste éventail d'autres services. Le gouvernement conservateur de l'Alberta s'est engagé à accroître radicalement les P3 et plusieurs autres provinces, y compris le Nouveau-Brunswick et, plus récemment le Québec, ont déclaré être très intéressées à privatiser des services publics.

Les lois sur l'équilibre budgétaire ont créé des pressions sur le financement des gouvernements. Certains d'entre eux soutiennent établir les P3 afin d'éviter le retour des déficits, mais le financement par les P3 est de plus en plus considéré comme une forme de dette par de nombreux vérificateurs généraux des provinces (par exemple en ce qui concerne l'autoroute à péage P3 qui relie Fredericton et Moncton, le vérificateur général du Nouveau-Brunswick a déclaré ce qui suit : « De plus, à nos yeux, l'engagement par le gouvernement de verser des paiements de location durant une période de trente ans ne diffère pas tellement d'un engagement de verser des intérêts à des obligataires pendant 30 ans ». En ce qui concerne les écoles P3, le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse a déclaré que le coût total des actifs acquis en vertu des contrats de location-acquisition devra quand même figurer dans la dette nette directe de la province)²³.

Le financement des P3 comporte de nombreuses lacunes

1. Les P3 entraînent une augmentation des coûts. En effet, le secteur privé doit déboursier davantage pour financer la construction. De façon générale, les gouvernements peuvent emprunter à des taux d'intérêt moindres que le secteur privé et ils ont la possibilité de financer directement les infrastructures.
2. Les P3 cachent la dette publique, mais ne la réduisent pas. Ils ne constituent pas un mécanisme de financement neutre car le financement pour le secteur privé est un financement par emprunt. C'est une source d'emprunts qui doivent être remboursés à même les fonds publics ou en donnant au secteur privé l'occasion de percevoir des droits d'utilisation, par exemple au moyen de routes à péage.
3. Les sociétés doivent réaliser un bénéfice pour leurs actionnaires, ce qui entraîne une augmentation des coûts pour le public.

²³ Rapport du vérificateur général du Nouveau-Brunswick, 1998, p. 178 et « Education – Public Private Partnerships (P3s) for School Construction – Follow Up Review », vérificateur général de la Nouvelle-Écosse, 1999, p. 65.

Le fonctionnement des P3 ne va pas tout seul non plus

1. On a souvent besoin des compétences spécialisées du secteur public, mais ces dernières sont absentes dans le cadre des P3. Lorsque le gouvernement conservateur de l'Ontario a établi un partenariat avec Accenture (alors Andersen Consulting) en 1997 afin de faire réviser le système d'aide sociale, la société a dû utiliser les compétences spécialisées des employées et des employés du Ministère des services à la collectivité, à la famille et à l'enfance de l'Ontario (mais les a payés au salaire des employées et employés du gouvernement alors que les « consultants » d'Accenture recevaient jusqu'à 180 \$ l'heure)²⁴. L'administration de l'aide sociale est une activité unique qui exige les connaissances spécialisées de fonctionnaires déterminés à mettre en œuvre un système répondant aux besoins des particuliers et de la société dans son ensemble.
2. Les P3 provoquent inévitablement une diminution de la qualité du service. Les compressions de personnel entraînent une diminution du service. Par exemple, lorsque le gouvernement régional de Hamilton-Wenworth a passé un contrat avec la Société de gestion de l'électricité Philip [Phillips Utility Municipal Corporation (PUMC)] en 1994, l'effectif a été réduit de moitié en quelques années. L'entretien et le service ont commencé à régresser, et en 1996, 180 000 litres d'eau usée non traitée ont été déversés dans le port de Hamilton. Aux États-Unis, où la privatisation des services de nettoyage et d'entretien dans les soins de santé est plus répandue qu'au Canada, la diminution des normes concernant le nettoyage et la lutte contre les infections a joué un rôle dans le décès de 103 000 patients en l'an 2000²⁵.

Cinq ans après la construction d'une des écoles P3 de Halifax, les enfants boivent encore de l'eau embouteillée après que l'on ait découvert de l'arsenic dans l'eau de puits de l'école.
3. Avec les P3, le roulement de personnel est très élevé. En effet, parce que les services de soutien du secteur privé versent des salaires inférieurs à ceux du secteur public, les employées et employés sont plus susceptibles de quitter leur emploi. En retour, ce roulement plus élevé entraîne une diminution de la qualité du service.
4. Dans les P3, les salaires sont toujours réduits. Les entrepreneurs privés versent habituellement des salaires moins élevés à leurs travailleuses et à leurs travailleurs que les employeurs du secteur public. Ce phénomène a des répercussions négatives pour l'ensemble de la collectivité.

²⁴ « Private Means to Public Ends : The Future of P3s », by Finn Poschmann, C.D. Howe Institute, juin 2003

²⁵ « Infection epidemic carves deadly path: Poor hygiene, overwhelmed workers contribute to thousands of deaths », par M.J. Berens, Chicago Tribune, 21 juillet, 2000

Problèmes relatifs à la responsabilité des P3

1. Diminution de la transparence. Les P3 privatisent de l'information qui devrait nettement demeurer dans le domaine public. C'est un grave problème car les citoyennes et les citoyens sont souvent empêchés d'avoir accès à de l'information essentielle pour des motifs de confidentialité commerciale.
2. Perte de pouvoir du secteur public. Lorsque des gestionnaires du secteur privé assument la direction des opérations, ils cherchent à diminuer les coûts, même au détriment des services. En Nouvelle-Écosse, les Learning Centers ont décidé à quel endroit les écoles devaient être installées, ce qui a entraîné des résultats très négatifs pour la collectivité, y compris la présence d'arsenic dans l'eau d'une des écoles. Il est essentiel que le secteur public garde la main haute sur les ressources publiques.

On fait la promotion des partenariats public-privé dans tout le Canada, aux États-Unis et dans bien d'autres pays, même si, selon l'économiste John Loxley, leur feuille de route est « désastreuse ». Les vérificateurs généraux, au Canada comme à l'étranger, soulèvent constamment des préoccupations au sujet des P3. Même des organisations comme la Banque mondiale, et plus près de chez nous, le C.D. Howe Institute, tout en soutenant le principe des P3, n'ont pu dans leurs rapports récents faire état de réussites convaincantes en ce qui concerne les retombées positives pour l'ensemble des citoyennes et des citoyens.

Selon un récent sondage Ipsos Reid, l'immense majorité (84 %) des Canadiennes et des Canadiens souhaitent que leurs services publics soient fournis par des travailleuses et des travailleurs du secteur public relevant des élues et des élus et du public plutôt que par des entreprises privées qui doivent rendre des comptes à leurs actionnaires. Ce sondage révèle que les femmes sont encore plus susceptibles de s'opposer aux privatisations. Ce sont elles qui sont les plus durement touchées lorsque les services sont privatisés et ce sont elles qui risquent le plus de perdre leur emploi à cause de la privatisation car celle-ci entraîne la perte d'emplois stables dans le secteur public suffisamment rémunérateurs pour faire vivre une famille, et leur remplacement par des emplois à temps partiel mal rémunérés chez des entrepreneurs privés. De plus, elles encaissent les effets des réductions de services et des augmentations de tarifs et c'est souvent sur elles que l'on compte pour combler les vides, à domicile et dans la collectivité.

De façon générale, les Canadiennes et les Canadiens font preuve de scepticisme à l'égard des P3. Interrogés sur la question de savoir si le Canada devrait reconstruire ses infrastructures publiques - hôpitaux, écoles, autoroutes et réseaux d'aqueduc et d'égout - par l'investissement public direct ou les P3, soixante-quinze pour cent des répondantes et des répondants favorisent le secteur public. Que ce soit dans le dossier noir des écoles P3 en Nouvelle-Écosse ou de l'autoroute 407 en Ontario, ou bien dans la vague menaçante d'hôpitaux P3 qui pourraient déferler sur le pays, nous voyons des

élues et des élus s'esquiver, des entreprises empocher de juteux bénéfices et le public payer la note. Mais les Canadiennes et les Canadiens n'en veulent pas. Ils veulent plutôt un investissement public direct, soit la façon la moins coûteuse et la plus sérieuse de rebâtir des services publics forts, la pierre angulaire de collectivités en santé²⁶.

LES ARGUMENTS CONTRE LES P3 ET POUR L'EMPRUNT PAR L'ÉTAT

Les vérificateurs généraux de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, de même que le National Audit Office du Royaume-Uni, ont fait part de leurs inquiétudes au sujet de certains P3. Plus particulièrement, ils ont exprimé des doutes au sujet de la validité des comparaisons utilisées pour justifier le choix de P3 comme solutions de rechange moins coûteuses que les projets dont le secteur public est le seul maître d'œuvre. Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a loué de la société privée Greenarm de Fredericton, l'école Evergreen Park à Moncton. Le vérificateur général a signalé que la province aurait pu construire l'immeuble à un coût inférieur. La province a aussi cédé des terrains à un prix inférieur à leur valeur marchande, une fois les coûts de location pris en compte. Le taux d'intérêt de l'emprunt sur le marché privé, à 9,065 %, était bien supérieur à celui que la province pouvait obtenir, soit 8,787 %, ce qui entraînait une autre augmentation du coût réel des immobilisations. La province a estimé à 185 000 \$ les économies en valeur actuelle alors que le vérificateur a fixé à 900 000 \$ les coûts en valeur actuelle²⁷.

Lewis Auerbach, autrefois directeur des opérations de vérification à la Direction générale des opérations de vérification pour le vérificateur général du Canada, a défini le problème en ces termes.

« Les gouvernements peuvent décider de ne pas engager certains fonds, ou de les consacrer à certains types de projets et non à d'autres. En d'autres mots, les contraintes qui conditionnent les choix sont définies par les gouvernements eux-mêmes. C'est un choix particulièrement difficile à comprendre lorsqu'il débouche sur des coûts plus élevés et non plus faibles pour le contribuable²⁸. »

En février 2004, le mémoire de la Toronto Health Coalition présenté lors des consultations prébudgétaires de l'Ontario a été rédigé par l'économiste Armine Yalnzyan, du Centre canadien de politiques alternatives, il présentait clairement les arguments contre le financement privé.

« Premier critère : l'emprunt public est la source de financement la moins coûteuse. Politiquement, il s'ensuit que le contribuable ne devrait pas verser un montant plus élevé aux promoteurs qui réunissent des capitaux

²⁶ Sondage Ipsos-Reid, mars 2004

²⁷ Recherche du SCFP sur l'école P3 Evergreen Park

²⁸ Questions soulevées par les partenariats public-privé dans le secteur hospitalier de l'Ontario, par Lewis Auerback, rapport rédigé pour le SCFP en 2002

alors que les gouvernements peuvent le faire plus facilement, et à un coût nettement moindre²⁹. »

Dans son mémoire, la Toronto Health Coalition utilisait l'exemple de l'hôpital William Osler pour faire ressortir la différence entre emprunts publics et emprunts privés:

« On estime que le coût de construction de l'hôpital est d'environ un milliard de dollars. Selon l'Association des hôpitaux de l'Ontario, les besoins en capitaux du secteur hospitalier s'établissent actuellement entre 7 et 9 milliards de dollars.

Pour les grands projets d'immobilisations, les gouvernements émettent des obligations. Le taux actuel de rendement d'une obligation de l'Ontario 21 ans est de quelque 5,56 %.

L'investisseur privé qui réunirait des fonds sur le marché des capitaux pour le compte du gouvernement chercherait à obtenir une prime. J'ai supposé qu'il n'obtiendrait pas beaucoup plus qu'un quart de point de pourcentage en sus du taux à long terme du gouvernement comme « prime de risque », parce que le gouvernement, directement ou indirectement, garantira le prêt comme il doit le faire dans un secteur aussi essentiel de la vie publique...

Cependant, le secteur public emprunte tout l'argent dont il a besoin. De son côté, le secteur privé avance un certain pourcentage de fonds propres pour emprunter.

En moyenne, les fonds propres (comme l'équivalent du versement initial permettant d'obtenir un prêt hypothécaire) s'établirait entre 15 et 20 % des besoins d'emprunt, mais pour notre exemple un pourcentage beaucoup plus faible de 10 %. Cependant, l'établissement de financement privé aurait besoin d'un taux de rendement sur ses fonds propres bien plus élevé que ¼ de point de pourcentage. En moyenne, les P3 procurent un rendement de 15-20 % sur les fonds propres, en Amérique du Nord et au Royaume-Uni. Encore une fois, je suppose que le gouvernement cherchera à conclure un marché plus avantageux pour les contribuables de l'Ontario et qu'il limitera le rendement à 10 % par année sur ces fonds propres.

Jusqu'à maintenant, nous avons parlé des P3 en séparant emprunts et revenus. Mais puisqu'il y a un problème de revenus,

²⁹ Mémoire de la Toronto Health Coalition pendant les consultations prébudgétaires de l'Ontario, 11 février 2004

nous devons aussi parler du lien entre les emprunts et les impôts.
Le tableau ci-joint fait ressortir ces liens.

LA DIFFÉRENCE ENTRE LES EMPRUNTS DU SECTEUR PUBLIC ET DES P3					
	Le gouvernement ontarien emprunte à 5,5 %	Le secteur privé emprunte 90 % à 5,75 %	Le secteur privé avance 10 % en fonds propres à 10 %	Coût moyen de l'opération pour le secteur privé	Coûts supplémentaires du financement privé sur le financement public
Coûts annuels d'emprunt (nouveaux impôts ou diminutions de dépenses dans d'autres domaines)					
1 milliard \$	55 000 000 \$	51 750 000 \$	10 000 000 \$	61 750 000 \$	6 750 000 \$
7 milliards \$	385 000 000 \$	362 250 000 \$	70 000 000 \$	432 250 000 \$	47 250 000 \$
9 milliards \$	495 000 000 \$	465 750 000 \$	90 000 000 \$	555 750 000 \$	60 750 000 \$
Coûts d'emprunt sur 30 ans					
1 milliard \$	1 650 000 000 \$	1 552 500 000 \$	300 000 000 \$	1 852 500 000 \$	202 500 000 \$
7 milliards \$	11 550 000 000 \$	10 867 500 000 \$	2 100 000 000 \$	12 967 500 000 \$	1 417 500 000 \$
9 milliards \$	14 850 000 000 \$	13 972 500 000 \$	2 700 000 000 \$	16 672 500 000 \$	1 822 500 000 \$
Que faire de l'écart entre le financement P3 et le financement par l'État ?					
Coût moyen d'une infirmière/d'un infirmier : 60 000 \$ - 7 M \$ = 117 inf. par année					
Coût moyen d'un programme de soins infirmiers de 4 ans: 35 000 \$ - 28 M \$ = 800 inf. de plus en 4 ans					
* d'après les estimations préliminaires de l'ARC en 2004 sur le nombre de contribuables ontariens pour l'année d'imposition 2002 = 5 783 120					

Donc, le recours au financement P3 pour un seul projet de un milliard de dollars coûterait aux contribuables ontariens près de 7 millions de dollars par année en sus de ce qu'ils devraient payer en nouveaux frais d'emprunt si le gouvernement fournissait lui-même le financement. Selon la Toronto Health Coalition, si tous les nouveaux besoins en immobilisations (pour agrandir les installations et les mettre à niveau) en Ontario étaient financés par des P3, les frais annuels supplémentaires pour les contribuables ontariens oscilleraient entre 47,2 millions et 60,8 millions de dollars.

L'Association des hôpitaux de l'Ontario a établi la liste des hôpitaux dont la province aurait besoin. Si on utilisait le financement P3 pour ces nouveaux hôpitaux, le total des dépenses supplémentaires inutiles pour les contribuables ontariens, pendant la durée de ces partenariats (jusqu'à 30 ans), s'établirait de plus de 200 millions de dollars pour le financement d'un seul projet de un milliard de dollars à une somme oscillant entre 1,4 et 1,8 milliard de dollars pour l'ensemble de la province³⁰.

L'emprunt public est donc nettement un choix plus valable sur les plans budgétaire et social.

³⁰ Mémoire de la Toronto Health Coalition, p. 5 et 6

COMMENT LES RÉGIMES DE RETRAITE ONT-ILS ÉTÉ UTILISÉS POUR FINANCER LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES ?

À l'heure actuelle, presque chaque grand P3 est associé d'une façon ou d'une autre à un régime de retraite, y compris de nombreux régimes de membres du SCFP, comme par exemple le Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS).

L'OMERS n'est pas un régime à gestion conjointe. En 1998, OMERS a créé une filiale, Borealis, dont le mandat était d'investir dans les P3. Jusqu'en février 2004, l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada était aussi copropriétaire de Borealis. OMERS est maintenant seul propriétaire de Borealis et la régit directement. Cependant, cette opération de rachat d'actions entre OMERS et Borealis a coûté au régime de retraite près de 100 millions de dollars au cours des douze derniers mois. Ce coût comprend un montant de 46 millions de dollars en frais de gestion d'actifs versé à la société l'an dernier. En février 2004, OMERS a aussi versé 49,9 millions de dollars pour racheter la part des autres actionnaires de Borealis (y compris une somme de 15 millions de dollars versée à 3 dirigeants de Borealis !) afin que les activités de la société relèvent de nouveau directement du régime de retraite.

Borealis (maintenant une filiale d'OMERS) fournit le financement de 2 des hôpitaux P3 de l'Ontario en cours de réalisation, soit l'hôpital William Osler à Brampton et l'Hôpital Royal d'Ottawa. Elle faisait aussi partie de l'un des 4 consortiums sélectionnés pour la construction de l'hôpital P3 d'Abbotsford et elle a fourni le financement des écoles P3 de la Nouvelle-Écosse. Il est troublant de constater que les cotisations de membres du SCFP à leur caisse de retraite sont investies dans la privatisation des soins de santé et de l'éducation.

Régime de pensions du Canada (RPC)

Jusqu'en 1998, tous les excédents du RPC étaient investis dans des obligations gouvernementales provinciales; les provinces pouvaient alors emprunter aux taux du gouvernement fédéral, soit des taux inférieurs à ceux du marché. De cette façon, une bonne partie des infrastructures publiques du Canada a été construite au moyen de capitaux investis par le RPC³¹.

Même si, depuis le milieu des années 1980, la valeur marchande des actifs des caisses de retraite a progressé de près de 600 % (pour s'établir à près de 600 milliards de dollars en l'an 2000), les gouvernements sont de plus en plus prudents en ce qui concerne les placements effectués par les caisses de retraite.

Pourtant, le retour au financement public des infrastructures publiques permettra d'atteindre un meilleur rapport coût-efficacité que la stratégie actuelle.

³¹ Globe and Mail, 13 mai 2004

Les caisses de retraite doivent commencer à diriger leurs investissements dans les infrastructures par l'intermédiaire de véhicules de placement publics³².

À l'heure actuelle, les capitaux des caisses de retraite sont imposants. En effet, les 100 principales caisses de retraite du Canada en 2003 avaient une valeur de quelque 475 milliards de dollars³³. Le RPC possède des actifs de quelque 56 milliards de dollars et ces montants devraient s'établir à 80 milliards de dollars en 2007 et à 160 milliards de dollars en 2013³⁴.

Une bonne partie des grosses caisses de retraite recherchent des occasions de placement dans toutes sortes de domaines, y compris les centres commerciaux, le hockey, l'immobilier et les titres étrangers (dont la part est limitée à 30 % de la valeur comptable du portefeuille du régime de retraite). La plupart des participants aux régimes de retraite du Canada sont des travailleuses et des travailleurs du secteur public et certaines des principales caisses de retraite appartiennent au secteur public. Les caisses du secteur public ont des centaines de milliards de dollars à investir^{35 36 iii}.

La répartition des actifs détenus par ces caisses de retraite varie d'une année à l'autre. Cependant, environ un tiers de leur actif total est investi dans des obligations canadiennes. En 1990, les caisses de retraite du secteur public ont investi un peu plus de 52 % de leurs actifs en obligations (comparativement à 36 % pour les fonds du secteur privé). En l'an 2000, les caisses de retraite du secteur public et du secteur privé n'avaient placé que 26,5 % de leurs actifs en obligations. Les caisses de retraite du secteur public se rapprochent maintenant beaucoup plus des caisses du secteur privé dans la façon dont elles répartissent leurs actifs entre divers types de placements.

³² The Role of Pension Funds in Financing Investment in Public Infrastructure, rédigé pour le SCFP par Monica Townson, octobre 2003, p.9

³³ Monica Townson, p. 19

³⁴ Jim MacDonald, cité dans Monica Townson, p. 18

³⁵ Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, 2003

³⁶ Voici les caisses de retraite possédant des actifs égaux ou supérieurs à 10 milliards de dollars (G \$) : Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario avec un actif d'une valeur marchande de 65 G \$; Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) du Québec, 49,4 G \$; Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS), 29,5 G \$; Régime de rentes des hôpitaux de l'Ontario (HOOPP), 16 G \$; B.C. Municipal Pension Fund, 14,5 G \$; Régime de retraite des enseignants (RRE) du Québec, 12,9 G \$; Commission du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario, 11,5 G \$; B.C. Public Service Pension Fund, 11,4 G \$; caisse de retraite du CN, 11,1 G \$; BCE Master Trust Fund, 10,6 G \$; B.C. Teachers Pension Fund, 10,2 G \$; (les données sur le Québec comprennent les titres d'emprunt du gouvernement qui figurent dans les comptes publics du Québec, conformément au mode de présentation des données financières de ces régimes).

Fonds de placement du Régime de pensions du Canada

La révision du RPC en 1996-1997 a eu des répercussions sur la façon dont ses fonds pourront être utilisés comme source de financement pour les infrastructures publiques. En janvier 1998, les ministres fédéral et provinciaux des finances, qui administrent le Régime, ont décidé de relever les taux de manière significative sur une période de 6 ans. L'objectif consistait à atteindre un taux combiné pour les cotisations de l'employeur et de l'employé de 9,9 % des gains cotisables (comparativement à un taux combiné de 5,6 % en 1996). L'objectif était d'accumuler des fonds excédentaires (équivalent de 5 années de prestations) et de créer un office d'investissement du RPC qui investirait ces fonds sur le marché des capitaux. À compter de 2004, l'Office d'investissement sera chargé de la gestion des obligations à long terme et de l'encaisse du portefeuille du RPC de même que du placement des cotisations dont on n'a pas besoin immédiatement pour verser les prestations courantes. En mars 2003, les titres à revenu fixe représentait quelque 39 % de l'actif total, dont 31 milliards de dollars investis dans des obligations fédérales et provinciales et 7,1 milliards de dollars dans des dépôts au comptant portant intérêt³⁷.

Cependant, à l'heure actuelle, l'Office d'investissement du RPC laisse entendre que les obligations gouvernementales ne produisent pas le rendement réel exigé par le Régime de pensions du Canada. Il souligne qu'afin d'obtenir des rendements supérieurs à ceux des obligations, il doit acquérir des actifs comportant un risque plus grand³⁸.

Dans le rapport 1997-1998 du RPC, le gouvernement prédisait que la nouvelle politique de placement pourrait procurer un taux de rendement moyen à long terme de 3,8 % au-dessus du taux d'inflation, comparé à 2,5 % si l'ancienne politique était maintenue. Cependant, le Régime a obtenu des taux de rendement élevés sur les obligations provinciales à long terme parce qu'elles avaient été achetées au début de la décennie 1980, alors que les taux d'intérêt étaient élevés. Leur taux de rendement moyen pondéré s'élève à 11,36 %³⁹.

Même si l'Office déclare que les obligations continueront à constituer une partie importante des actifs du RPC pendant un avenir prévisible, il entend aussi augmenter le rendement réel de ses actifs en y incorporant des infrastructures (pipelines, installations de transport et de production d'énergie, routes, ponts, écoles et hôpitaux)⁴⁰. L'Office d'investissement du RPC, il y a peu de temps, a été propriétaire avec OMERS de Borealis, ce qui nous amène à penser que ses investissements futurs dans les infrastructures seront liés à des partenariats public-privé.

Un article récent de la revue *Public Works Financing* (the « *International Business Guide to P3s in Infrastructure Finance* ») citait un nouveau placement par le RPC

³⁷ Monica Townson, p. 19

³⁸ Monica Townson, p. 24

³⁹ Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, 2003

⁴⁰ Monica Townson, p. 25

(11 millions de dollars) dans Macquarie Essential Assets Partnership, le premier investissement dans les infrastructures de ce fonds canadien de 64,4 milliards de dollars⁴¹.

À une conférence de la Banque mondiale en 2003, John McNaughton, président et chef de la direction de l'Office d'investissement du RPC, a déclaré ce qui suit:

« Nous ne sommes pas une source exclusive de crédit pour les gouvernements. Nous ne sommes pas tenus d'acheter des titres d'emprunt de l'État à moins que nous décidions de nous constituer un portefeuille d'obligations. Et dans ce cas, uniquement si les conditions sont intéressantes et si ce type de placement nous permet de respecter nos obligations législatives et fiduciaires. Nous ne sommes pas obligés d'offrir des prêts à des entreprises détenues par l'État. Nous n'avons pas non plus d'obligations en matière d'investissement social. En résumé, nous investissons dans le seul but de maintenir l'engagement de verser des rentes de l'État à la population, à l'exclusion de tout autre objectif politique. Cet engagement à verser les prestations est en soi un objectif social valable qui justifie un mandat de placement bien ciblé qui ne puisse être affaibli ou détourné par d'autres visées des politiques publiques et d'autres causes à caractère social⁴². »

Il a aussi insisté sur le fait que les gouvernements n'ont rien à dire sur la définition de la répartition des actifs et que, de toute façon, ils ont décidé de ne pas s'en mêler.

Placements ciblés pour le financement des infrastructures

Les caisses de retraite peuvent jouer un rôle positif en aidant le financement des infrastructures publiques si nous les utilisons bien. En effet, elles peuvent offrir un bon taux de rendement aux participants aux régimes de retraite tout en fournissant aux gouvernements des capitaux à un taux raisonnable. Mais on considère généralement que l'obligation fiduciaire des administrateurs des caisses de retraite consiste à assurer à leur caisse le meilleur rendement possible afin qu'elle soit en mesure de verser toutes les prestations dues. Est-ce que ces deux objectifs sont compatibles dans ce nouvel environnement ? Est-ce que les caisses de retraite peuvent cibler leurs placements afin d'atteindre un objectif social ou économique particulier ?

En 1984, les administrateurs syndicaux de la caisse de retraite des travailleuses et travailleurs des mines de charbon britanniques ont exigé que leur caisse de retraite n'investisse pas dans des industries du secteur de l'énergie faisant directement concurrence au charbon. La Cour du banc de la Reine a rejeté la demande des administrateurs syndicaux de la caisse. Par contre, en ce qui concerne la caisse de

⁴¹ Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, 2003

⁴² Public Works Financing, janvier 2004

retraite des enseignants de la ville de New York, un tribunal a statué qu'une caisse pouvait investir à un taux moindre aux taux de rendement courant sur le marché si ce placement protège les intérêts des membres en leur garantissant un emploi jusqu'à la retraite⁴³.

Certaines personnes estiment que l'affaire des travailleuses et travailleurs des mines de charbon britanniques (l'affaire Scargill) a exercé trop d'influence sur les administrateurs de caisses de retraite en Grande-Bretagne et au Canada et que le taux de rendement maximum n'est pas la norme pour toutes les caisses de retraite (p.ex., la caisse de retraite du Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario a comme politique de placement l'obtention de taux de rendement raisonnable)⁴⁴.

En l'an 2000, Michael Jantzi Research Associates de Toronto a créé un indice permettant de mesurer le rendement sur le marché boursier de 60 entreprises canadiennes respectant un vaste éventail de critères sociaux et environnementaux. Depuis sa création, l'indice a généralement devancé l'indice TSE 300⁴⁵.

De quelle façon les participants des régimes de retraite peuvent-ils influencer les décisions en matière de placement ?

Le public se rend de plus en plus compte que les prestations de retraite sont des salaires différés et que les fonds des caisses de retraite appartiennent aux travailleuses et aux travailleurs qui en sont les participants. Mais quel est le pouvoir des participants à l'égard de ces caisses de retraite ? De façon générale, les administratrices et administrateurs des caisses de retraite, de même que leurs conseillers en placement, ont beaucoup d'autonomie à l'égard des bénéficiaires des régimes, sauf s'il y a administration conjointe où les syndicats ont une représentation égale au conseil d'administration. L'administration conjointe est une réforme importante et nécessaire pour la plupart des régimes de retraite. Dans le secteur public, les gouvernements doivent faire de l'administration conjointe des caisses de retraite une véritable priorité⁴⁶.

Le SCFP a réussi à obtenir l'administration conjointe dans un nombre de plus en plus important de régimes : Hospital Employees' Pension Plan (HEPP) [régime de retraite des employés d'hôpitaux], Régime de rentes des hôpitaux de l'Ontario (HOOPP), British Columbia Municipal Workers' Plan [régime de retraite des travailleuses et travailleurs municipaux de Colombie-Britannique], The City of Winnipeg Municipal Employees Plan [régime de retraite des employées et employés municipaux de la ville de Winnipeg], CUPE Hospital Workers Jointly Trusteed Plan [régime de retraite conjoint des travailleuses et travailleurs des hôpitaux du SCFP], New Brunswick Nursing Home Workers' Plan [Régime de retraite des travailleuses et travailleurs des foyers de soins du Nouveau-Brunswick], et Saskatchewan Hospital Employees' Plan (SHEPP) [Régime

⁴³ John McNaughton Quoted in Monica Townson, p. 25

⁴⁴ Monica Townson, p. 28

⁴⁵ Isla Carmichael and Jack Quarter, editors Money on the Line: Workers Capital in Canada, 2003, p. 61

⁴⁶ Monica Townson, p. 28

de retraite des employées et employés des hôpitaux de la Saskatchewan]. Le SCFP est l'unique administrateur syndical de deux régimes, soit le Régime de retraite des foyers d'accueil et établissements connexes et le Régime de retraite multisectoriel.

Exemples de financements ciblés d'infrastructures

Certains syndicats du secteur privé ont réussi à influencer des décisions de placement par la négociation collective. En 1993, dans ses négociations avec Chrysler Canada, le syndicat des TCA a conclu une entente portant sur l'attribution de plus de 2 millions de dollars de fonds de la caisse de retraite à un projet de construction de logements coopératifs et sans but lucratif en Ontario, sous réserve de la participation de l'État.

En 1965, le AFL-CIO Housing Investment Trust a été créé; les syndicats ont réuni leurs caisses de retraite et ont destiné une partie des fonds à des placements dans des projets de logements à prix abordable, ce qui leur permettait aussi de créer de l'emploi pour leurs membres syndiqués dans les métiers de la construction. Ce fonds a recours uniquement à des entrepreneurs embauchant des travailleuses et travailleurs syndiqués et a financé des centaines de projets de construction de logements à prix abordable et d'autres projets immobiliers.

En 1980, en Colombie-Britannique, Concert Properties (autrefois Greystone Properties Limited), a été créée par suite du regroupement d'une partie des fonds de 26 caisses de retraite de syndicats du secteur privé; c'est une entreprise de développement immobilier qui construit des immeubles locatifs. Même si, malheureusement, Concert Properties a donné son appui à des P3, elle a recouru uniquement à de la main d'œuvre syndiquée et est maintenant le principal promoteur de projets de construction d'immeubles locatifs dans l'Ouest du Canada⁴⁷.

Moyens d'encourager le financement des infrastructures publiques par les caisses de retraite

Même s'il est difficile de s'opposer à la tendance idéologique actuelle en faveur de solutions axées sur le marché, il faut encourager les caisses de retraite à investir dans les infrastructures publiques.

Cependant, certains facteurs jouent en notre faveur. Par exemple, un rapport de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé à l'aménagement des infrastructures dans les pays en développement, qui montre clairement l'échec des expériences de privatisation dans de nombreux pays en développement⁴⁸. Les incursions du gouvernement britannique dans la privatisation d'infrastructures publiques ont débouché sur des résultats désastreux dans les domaines des soins de santé, de

⁴⁷ Unions and Pension Investments, document présenté par Bob Baldwin à une conférence du Congrès du travail du Canada sur les emplois et l'économie, Ottawa, février 1998

⁴⁸ Monica Townson, p. 32

l'eau, de l'électricité et des chemins de fer. Un comité de la Chambre des communes du Royaume-Uni, réunissant des membres de tous les partis, a condamné récemment les résultats de la privatisation. Les députés du parlement britannique ont recommandé la création d'un nouvel organisme public responsable des chemins de fer.

Malheureusement, nous devons tirer des leçons d'expériences négatives, de résultats bien concrets entraînés par la privatisation, pour faire de l'information sur une série de solutions de rechange positives. De plus, selon Anne Krueger, première directrice générale adjointe du Fonds monétaire international, ce dernier publiera bientôt un rapport exigeant du gouvernement britannique qu'il incorpore aux comptes publics quelque 100 milliards de livres en frais d'emprunt cachés pour les P3. La privatisation n'est pas du tout inévitable.

MOYENS DE RECHANGE POUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Par opposition aux nombreux problèmes qui découlent de la privatisation du financement des infrastructures, il existe de nombreuses solutions de rechange intéressantes et progressistes permettant le financement des infrastructures canadiennes. En choisissant des solutions de rechange, les responsables de l'élaboration des politiques doivent garder à l'esprit des principes comme le contrôle démocratique, la propriété par le secteur public et la capacité de payer des contribuables. Voici quelques bonnes options :

a) Regroupement de titres d'emprunts municipaux

Des organismes de financement municipaux devraient être créés dans les provinces où il n'en existe pas déjà.

Puisque les coûts d'emprunt sont élevés pour les municipalités, particulièrement les plus petites, le regroupement de titres d'emprunts municipaux pourrait être une façon d'abaisser les coûts d'emprunt. Les gouvernements locaux peuvent émettre des obligations. Les obligations sont achetées par une banque obligataire [bond bank], habituellement un organisme indépendant créé par une loi provinciale. La banque regroupe ensuite les émissions d'obligations et vend l'émission combinée sur le marché obligataire national à un coût inférieur à celui que devrait assumer les municipalités agissant de façon indépendante⁴⁹.

Il existe des organismes de financement municipaux dans la plupart des provinces :

- The Municipal Financing Authority en Colombie-Britannique
- Commission des emprunts de capitaux pour les municipalités, Nouveau-Brunswick

⁴⁹ Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts and Policy Lessons, par Clive Harris, Washington, Banque mondiale, 2003

- Municipal Finance Corporation en Nouvelle-Écosse
- The Newfoundland Municipal Financing Corporation
- Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités (OOFIEM)

Dans certains cas, les grandes villes (comme Winnipeg, Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary et Vancouver) émettent leurs propres titres d'emprunt plutôt que d'avoir recours aux organismes provinciaux.

Les organismes de financement municipaux émettent des obligations pour des municipalités, de même que pour des écoles, des hôpitaux, des services d'utilité publique et d'autres organismes municipaux. Habituellement, les prêts sont garantis directement par les gouvernements provinciaux et les frais d'administration sont assumés par ces derniers. (Ils peuvent parfois être assumés à partir des gains réalisés à même les fonds de réserve, par les participants ou par une combinaison de ces moyens). L'avantage du regroupement de titres d'emprunt des gouvernements locaux vient du fait que les frais d'emprunt sont réduits de façon substantielle, à cause de la diminution du coût du capital et des frais d'administration.

Une étude ontarienne examinant la possibilité de créer une société gérant les emprunts municipaux (avant la création de l'OOFIS et de son prédécesseur l'OOFIEM) a conclu que ce type d'organismes permettrait une diminution significative des coûts pour les municipalités comparativement au coût du capital que devaient alors assumer les municipalités ontariennes dans le cadre de l'émission d'obligations. C'était particulièrement vrai pour les petites municipalités qui ne sont pas cotées et empruntent pour une plus longue période. Cette méthode semble donner lieu à des épargnes importantes.

b) Obligations des gouvernements

Les gouvernements devraient émettre des obligations spéciales pour financer les projets d'infrastructures. Les obligations fédérales, provinciales et municipales sont généralement considérées à faible risque parce qu'elles sont émises et garanties par l'État. Les prêteurs peuvent être à peu près assurés d'être remboursés au complet. Cependant, les intérêts versés sur les obligations gouvernementales sont fixés pour le terme de l'obligation; c'est pourquoi elles n'intéressent pas beaucoup certains spéculateurs. Ironiquement, les emprunts visant le financement d'infrastructures publiques peuvent offrir aux investisseurs institutionnels un taux de rendement inférieur à celui des partenariats public-privé, qui doivent emprunter à des taux plus élevés.

c) Obligations à rendement réel

Une obligation à rendement réel rajuste les taux d'intérêt en fonction de l'inflation, de sorte que le rendement sur l'investissement suive toute augmentation des prix pendant la durée de l'obligation. Fait étonnant, selon l'Office d'investissement du RPC, même si ces obligations sont un moyen efficace d'amener les caisses de retraite à investir dans

les infrastructures publiques, elles ne sont pas offertes en montants assez élevés. Les gouvernements du Canada sont tellement obnubilés par la réduction de la dette qu'ils ont rarement recours à cette solution. Le montant total des obligations fédérales à rendement réel émises est de quelque 14 milliards de dollars (soit quelque 4,5 % du volume des obligations commercialisables du gouvernement du Canada actuellement en circulation).

Selon certains critiques, les obligations à rendement réel présentent comme inconvénient l'absence de distributions fixes et connues, leur complexité sur le plan fiscal et leur manque de liquidité; mais, en réalité, les obligations à rendement réel au Canada ont affiché un rendement bien meilleur que beaucoup de gens le croient⁵⁰.

d) Fonds d'infrastructure spécialisé et tenu de rendre des comptes

Le gouvernement fédéral pourrait créer un regroupement de fonds redevable devant la population qui investirait dans le renouvellement des infrastructures publiques selon des principes de protection de l'environnement, peut-être un fonds vert des infrastructures pour les caisses de retraite. Ce fonds émettrait des obligations et ne se contenterait pas de financer les infrastructures vertes (comme les fonds verts actuels du gouvernement le font).

Les gouvernements pourraient offrir des taux d'intérêt attrayants et un marketing efficace pourrait les rendre intéressants aux yeux des administrateurs et administratrices de caisses de retraite. Les obligations émises par ce type de fonds produiraient d'autres sommes que le gouvernement pourrait ensuite remettre aux paliers inférieurs de gouvernement qui investiraient dans des infrastructures vertes. Les gouvernements provinciaux pourraient faire la même chose. Comme l'a expliqué l'économiste Monica Townson :

« On pourrait voir cette méthode comme une façon de structurer la dette résultant des investissements dans les infrastructures publiques et leur renouvellement, qui pourrait non seulement favoriser des placements en provenance de caisses de retraite du secteur public, mais aussi attirer l'attention sur des gestes positifs posés par les gouvernements qui l'utilisent⁵¹. »

e) Obligations non imposables

Voici une autre idée : émettre des obligations non imposables offrant un traitement fiscal préférentiel aux émissions d'obligations destinées au financement des infrastructures publiques. Voici quel pourrait être leur fonctionnement :

- en supposant un taux d'intérêt de 5 % sur les obligations, une obligation de 1 000 \$ produirait des intérêts de 50 \$;

⁵⁰ Enid Slack, p. 21

⁵¹ Monica Townson, p. 38

- si le taux d'imposition marginal d'un contribuable est de 40 % (impôts fédéral et provincial combinés), les impôts payables pour ce revenu d'intérêts serait de 20 \$, ce qui laisserait 30 \$ d'intérêts après impôts;
- le taux d'intérêt réel est de 3 %;
- si une municipalité pouvait émettre une obligation non imposable, elle pourrait économiser deux points de base en versant uniquement un intérêt de 3 %, qui procurerait à l'investisseur le même rendement après impôts⁵².

Pour les municipalités, l'émission d'obligations non imposables signifie la possibilité d'emprunter des fonds à un taux d'intérêt inférieur à celui des obligations ordinaires parce que les investisseurs sont prêts à recevoir un taux d'intérêt inférieur s'il n'est pas imposable.

Aux États-Unis, les municipalités utilisent depuis longtemps les obligations non imposables. Après les attentats du 11 septembre 2001, l'État de New York a adopté des mesures incitatives pour reconstruire la ville de New York, incluant des obligations entièrement libres d'impôts et des bons de reconstruction imposables que les caisses de retraite des employées et employés du secteur public pouvaient acheter.

Les nouvelles obligations ontariennes de financement de projets, non imposables, ont été mises en vente en avril 2003; mais parce que le gouvernement fédéral a refusé de participer, les détenteurs d'obligations ne peuvent bénéficier que de la réduction d'impôts provinciale. Grâce au produit de ces émissions d'obligations, les municipalités peuvent emprunter à des taux d'intérêt réduits pour financer les infrastructures locales. Plus de 50 % des frais d'intérêts sur les prêts de l'OOFIEM pour une municipalité devra être subventionné par le gouvernement provincial. De plus, la province s'est engagée à injecter au départ plus de un milliard de dollars dans l'OOFIEM, plus un montant supplémentaire de 120 milliards de dollars pour les projets d'aqueduc et d'égout, par l'intermédiaire de l'Agence ontarienne des eaux.

Le principal inconvénient des obligations non imposables vient de leur caractère régressif car les personnes à revenu élevé en profitent plus que celles qui ont un faible revenu.

f) Subventions des paliers de gouvernement supérieurs

En 1993, la Commission to Promote Investment in America's Infrastructure des États-Unis a recommandé que le gouvernement de ce pays joue un rôle actif pour abolir les obstacles qui empêchaient l'investissement par les caisses de retraite. Au Canada, nous pourrions aller beaucoup plus loin et créer des subventions fédérales qui encourageraient les paliers de gouvernement inférieurs à émettre des titres d'emprunt pour financer les infrastructures publiques⁵³.

⁵² Enid Slack, p. 22

⁵³ Monica Townson, p. 39

g) Orientation des placements des sociétés d'État vers les infrastructures

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est une société d'État, entièrement détenue par le gouvernement fédéral, qui émet des obligations et des titres adossés à des créances hypothécaires; elle utilise le produit des emprunts pour offrir des prêts hypothécaires qui permettent de financer des projets de construction de logement social. Ces émissions d'obligations sont entièrement garanties par le gouvernement fédéral et, en fait, offrent un rendement supérieur à celui des obligations du gouvernement du Canada. Les obligations de la SCHL sont offertes à la fois aux particuliers et aux investisseurs institutionnels. Auparavant, elle accordait des prêts aux municipalités à l'égard de projets reliés aux réseaux municipaux d'aqueduc et d'égout, à l'amélioration des quartiers et au réaménagement urbain.

Le gouvernement fédéral pourrait créer une société oeuvrant exclusivement dans le domaine des infrastructures, ayant un statut de société d'État entièrement détenue par le gouvernement, tout comme la SCHL. Parce que les décisions de ce type de société en matière d'investissement seraient extrêmement importantes, il faudrait que son conseil d'administration relève du Parlement.

h) Sociétés d'intérêt public

Les sociétés d'intérêt public [public interest companies (PIC)] sont une nouvelle forme d'organisme qui fait l'objet de débats au Unison, le principal syndicat du secteur public du Royaume-Uni. C'est un nouveau concept en matière de prestation de services publics car la société sera créée uniquement pour offrir un avantage particulier au public. Les sociétés d'intérêt public seraient créées pour recueillir des fonds sur le marché monétaire mais ne pourraient verser de dividendes variables à des actionnaires (contrairement aux sociétés ouvertes à responsabilité limitée). Elles seraient indépendantes du gouvernement, ce qui leur permettrait d'avoir un esprit entrepreneurial et de bien répondre aux besoins de leur clientèle. Cependant, les sociétés d'intérêt public n'ont pas de structure juridique à l'heure actuelle. Les Public Benefit Corporations (les sociétés de bienfaisance standard aux États-Unis) fournissent des services utiles au public; elles possèdent bien des caractéristiques des sociétés d'intérêt public.

Il y a de plus en plus d'inégalités dans les collectivités canadiennes. L'écart qui s'élargit entre riches et pauvres menace notre tissu social. Entre-temps, la détérioration des infrastructures urbaines et le sous-financement chronique des services publics entraînent une diminution de la qualité de vie de tous les citoyens et citoyennes. Il est plus que temps d'établir un nouveau pacte qui améliore le pouvoir de la démocratie, protège notre qualité de vie, soutient des services publics de qualité et permet de rebâtir nos villes et nos collectivités. Il est plus que temps d'établir un nouveau pacte qui améliore le pouvoir de la démocratie, protège notre qualité de vie, soutient des services publics de qualité et permet de rebâtir nos villes et nos collectivités.

BIBLIOGRAPHIE

Vérificateur général du Nouveau-Brunswick; « Rapport du vérificateur général », 1998. www.gov.nb.ca/audgen/index.htm.

Auerbach, Lewis. « Issues Raised by Public Private Partnerships in Ontario's Hospital Sector » (Questions soulevées par les partenariats public-privé dans le secteur hospitalier de l'Ontario), décembre 2002. www.cupe.ca/updir/p3_auerbach_eng.pdf.

Baldwin, Bob. « Unions and Pension Investments » (Les syndicats et les placements des caisses de retraite), communication présentée à une conférence du Congrès du travail du Canada sur les emplois et l'économie, Ottawa, février 1998.

Berens, M.J.. « Infection epidemic carves deadly path: Poor hygiene, overwhelmed workers contribute to thousands of deaths » (Une épidémie d'infections trace une voie mortelle : la mauvaise hygiène et la surcharge de travail des employés contribuent à des milliers de décès), *Chicago Tribune*: 21 juillet 2000.

Boutellier, André. Président, Eau Secours, Notes d'une conversation avec le personnel du Service de recherche du SCFP, octobre 2003.

Boyd, D. «Sustainability Within a Generation: A New Vision for Canada», David Suzuki Foundation (La durabilité pour une generation: une nouvelle vision pour le Canada), février 2004. <http://www.davidsuzuki.org/WOL/Sustainability/>.

Bricker, Darrell. Ipsos-Reid; « Canadians' Views on Public Private Partnerships: Canadians Reject Private Funding of Some Key Public Service Areas » (Opinions des Canadiens sur les partenariats public-privé : les Canadiens rejettent le financement privé de certains services publics clés), 8 avril 2004. www.cupe.ca/updir/FACTUM.PDF, <http://www.ipsos-na.com/news/pressrelease.cfm?id=2116>.

Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, « Rapport annuel 2003 », 2004. www.cppib.ca/info/annual/index.html.

Syndicat canadien de la fonction publique, « Rapport annuel du SCFP sur la privatisation – 2000 ». www.cupe.ca/arp/.

... « Federal Infrastructure Programs and Public Private Partnerships » (Programmes fédéraux d'infrastructure et partenariats public-privé), mémoire présenté au Comité de recherche sur l'infrastructure du SCFP, Keith Reynolds, 7 octobre 2003.

...« Notes d'information pour une réunion de l'infrastructure au Canada », février 2004

Carmichael, Isla et Jack Quarter. eds, Money on the Line: Workers Capital in Canada, (L'argent en cause : le capital des travailleuses et travailleurs au Canada) CCPA, 2003.

Fédération canadienne des municipalités, « La FCM surveille le déficit d'infrastructure national au moyen d'un compteur Web », communiqué de presse, 9 septembre 2004. www.fcm.ca/newfcm/Java/frame.htm.

Gouvernement du Canada; Discours du Trône, 2 février 2004.
<http://pm.gc.ca/fra/sft-ddt.asp>.

Harris, Clive. « Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts and Policy Lessons » (Participation du secteur privé à l'infrastructure dans les pays en développement : tendances, impacts et leçons de politique), Washington, Banque mondiale, 2003.

Loxley, Salim J.. « An Analysis of a Public-Private Sector-Partnership: The Evergreen Park School » (Analyse d'un partenariat public-privé : l'école Evergreen Park), Moncton, N.-B., rédigée pour le SCFP, 30 mars 1999.

Mackenzie, Hugh. « Riding Off in All Directions, An Examination of Winnipeg's New Deal » (Des semailles à tous vents : un examen du nouveau pacte de Winnipeg), Centre canadien des politiques alternatives (Manitoba), février 2004.

Bureau du vérificateur général de la Nouvelle-Écosse. « Report of the Auditor General 1999 -Public-Private Partnerships (P3s) for School Constructions: Follow-up Review »(Rapport du vérificateur général pour 1999 – Les partenariats public-privé (P3) pour la construction d'écoles : examen de suivi) :64-70.
<http://www.gov.ns.ca/audg/educ.htm> .

Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique. « Document d'information », Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
www.osifa.on.ca/pdf/osifa_bkgdr_aug20.pdf , 20 août 2004.

Poschmann, Finn. « Private Means to Public Ends: The Future of P3s » (Des moyens privés pour des fins publiques : l'avenir des P3), Institut C.D. Howe, juin 2003. http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_183.pdf.

Public Works Financing TM; Volume 178, janvier 2004.

Scofield, Heather. « Pension funds eye urban renewal investing » (Les caisses de retraite lorgnent vers l'investissement dans la rénovation urbaine), *Globe and Mail* [Toronto], 13 mai 2004: B3.

Slack, Enid. « Diverses méthodes de financement public de l'infrastructure au Canada », Enid Slack Consulting Inc., juin 2003.

Statistique Canada. « Infrastructures publiques et performance économique de l'économie canadienne, 1961–2000 », 12 novembre 2003.

www.statcan.ca/Daily/Francais/031112/q031112a.htm.

... Statistiques de la gestion des finances publiques des administrations locales - Dépenses en immobilisations , 26 février 2003.

<http://www.statcan.ca/francais/sdds/1733.htm>.

Toronto Health Coalition; « Submission to the Ontario Pre-Budget Consultations » (Mémoire présenté aux consultations prébudgétaires de l'Ontario), 11 février 2004.

http://toronto_health.tripod.com/thc.html.

Townson, Monica. « Les caisses de retraite et le financement de l'investissement dans l'infrastructure publique », SCFP, octobre 2003.

NOTES EN FIN DE TEXTE

ii Un sommaire de deux études que l'on peut consulter sur le site Web de Statistique Canada : www.statcan.ca/Daily/Français/031112/q031112a.htm

ii André Boutellier, président « d'Eau Secours », groupe montréalais intervenant dans les dossiers relatifs à l'eau potable.

iii Voici les caisses de retraite possédant des actifs égaux ou supérieurs à 10 milliards de dollars (G \$) : Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario avec un actif d'une valeur marchande de 65 G \$; Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) du Québec, 49,4 G \$; Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS), 29,5 G \$; Régime de rentes des hôpitaux de l'Ontario (HOOPP), 16 G \$; B.C. Municipal Pension Fund, 14,5 G \$; Régime de retraite des enseignants (RRE) du Québec, 12,9 G \$; Commission du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario, 11,5 G \$; B.C. Public Service Pension Fund, 11,4 G \$; caisse de retraite du CN, 11,1 G \$; BCE Master Trust Fund, 10,6 G \$; B.C. Teachers Pension Fund, 10,2 G \$; (les données sur le Québec comprennent les titres d'emprunt du gouvernement qui figurent dans les comptes publics du Québec, conformément au mode de présentation des données financières de ces régimes).

:as/sepb 491
S:\Research\WPTEXT\ORIGINALS\Originals June - December 2004\Cities Paper-fr.doc