



**Confédération
des syndicats nationaux**

CFP - 007M
C.P. – P.L. 38
Réalisation
d'infrastructures

Mémoire présenté
par la
Confédération des syndicats nationaux

à la Commission des finances publiques

sur le projet de loi n°38
***Loi visant à permettre la réalisation
d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec***

12 mai 2015

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue de Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Un nouveau rôle pour la Caisse.....	6
Un enjeu de taille : la gouvernance	7
Des projets à évaluer, des arbitrages à faire	8
La propriété des infrastructures.....	9
Conclusion	10

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable. À ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société.

Nous remercions les membres de la Commission sur les finances publiques d'avoir accepté de nous rencontrer dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n°38, qui vise à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec. La CSN est depuis longtemps préoccupée par le développement économique, que nous souhaitons durable. Nous l'avons répété à maintes occasions : nous croyons que le gouvernement doit assurer un leadership en la matière et le projet de loi à l'étude pourrait, selon nous, s'inscrire dans cette voie. Néanmoins, nous continuons de croire qu'il y a encore plus à faire. Nous souhaitons profiter de cette occasion qui nous est offerte pour réitérer notre désir de participer à un véritable chantier de réflexion à cet égard avec les différents acteurs de la société québécoise : un forum large ayant pour but de proposer des changements constructifs afin d'assurer un développement économique durable et de favoriser sa prise en charge par les acteurs des milieux sur une base locale ou régionale.

Par ailleurs, même si le projet est innovant, nous croyons que certains éléments méritent d'être précisés. Notons à ce chapitre la gouvernance et les mécanismes qui devront être mis en place pour s'assurer que les arbitrages sont faits dans l'intérêt des citoyennes et des citoyens, de même que des déposants. En effet, si la CSN a souhaité être entendue aujourd'hui, c'est non seulement parce qu'elle a le développement du Québec à cœur, mais aussi parce que l'ensemble de nos membres est concerné. D'abord, ils cotisent à la Régie des rentes du Québec et plusieurs cotisent aussi à des régimes de retraite dont les fonds sont gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec, comme le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) ou le régime de la construction. Les travailleuses et les travailleurs attendent de la Caisse une gestion de leurs épargnes qui assure le meilleur rendement possible tout en minimisant les risques.

Un nouveau rôle pour la Caisse

En autorisant la création d'une nouvelle filiale dédiée aux infrastructures, le projet de loi permettrait à la Caisse de devenir un acteur majeur dans la construction et l'exploitation d'infrastructures au Québec. S'appuyant sur son expertise d'investisseur dans cette catégorie d'actif, surtout en Europe et aux États-Unis, la Caisse affirme qu'elle pourrait à la fois jouer le rôle de constructeur et celui de gestionnaire de transport collectif. Or, comme nous l'avons mentionné, si nous convenons d'entrée de jeu que cette juxtaposition des rôles permettrait d'envisager des perspectives de développement dans le transport collectif pour le Québec, il n'en demeure pas moins que l'expertise que détient la Caisse est pour l'essentiel celle d'investisseur.

L'analyse d'un projet afin d'en déterminer sa rentabilité, si important soit-il, n'a pas de commune mesure avec la responsabilité d'assurer l'ensemble des étapes de sa réalisation. La planification du projet, la détermination de sa structure de financement, sa réalisation et son exploitation, sont des étapes qui exigent des expertises spécifiques que ne détient pas la Caisse. Elle devra donc les développer avant de s'engager davantage dans des projets. Nous avons entendu le président de la Caisse affirmer que l'institution pouvait relever ce défi. Fort de l'expérience de la filiale Ivanhoé Cambridge, la Caisse aurait « depuis longtemps déjà étendu ses activités au-delà du seul financement ». Michael Sabia explique : « Ivanhoé planifie le développement de projets, supervise leur construction puis gère ces actifs. Notre filiale immobilière est ainsi devenue l'une des 10 plus grandes sociétés opérantes en immobilier. C'est ce succès que nous voulons répliquer dans les infrastructures à l'international et en commençant au Québec¹. »

De toute évidence, la Caisse possède une solide expérience en valeur immobilière, mais n'oublions pas qu'elle a été acquise au fil des ans. Depuis sa création, jusqu'à aujourd'hui, cette filiale a vu ses actifs augmenter de façon importante, dépassant même les 42 milliards de dollars en 2014. Toutefois, la croissance de ses avoirs ne s'est pas faite du jour au lendemain. Au cours de ces années, les gestionnaires ont su développer leurs expertises ou les ont acquises au contact d'autres organisations.

Dans le domaine des infrastructures, nous savons d'emblée qu'il est le plus souvent question de projets d'envergure. Il nous semble donc raisonnable que le gouvernement s'assure que la nouvelle filiale de la Caisse soit en mesure de réaliser toutes les étapes de façon exemplaire. La mise en place d'un comité de gouvernance gouvernemental et d'un comité exécutif, qui n'est pas nommément prévue dans le projet de loi, nous semble insuffisante pour remplir cette exigence d'exemplarité.

Malgré tout, il est rassurant d'entendre la Caisse affirmer que le processus d'appels d'offres respecterait les meilleures normes et pratiques internationales en matière de transparence, de concurrence et d'efficacité. Toujours selon la Caisse, le respect de ces normes et l'intégrité du processus d'appels d'offres devraient être assurés par un

¹ Communiqué de presse de la Caisse de dépôt et placement du Québec, 27 avril 2015.

vérificateur indépendant. Nous trouvons que cet aspect est intéressant et qu'il démontre l'intention de la Caisse d'agir en toute transparence. Ainsi, nous croyons que le gouvernement devrait prendre acte de cette volonté en inscrivant cette obligation dans la loi.

Un enjeu de taille : la gouvernance

Nous reconnaissons que le projet de loi indique clairement que la Caisse possèdera une complète indépendance dans l'examen des projets qui lui seront soumis par le gouvernement. Nous savons qu'elle sera seule à évaluer le potentiel de rendement commercial d'un projet eu égard aux risques qui seront appréhendés, tout comme il lui appartiendra d'ailleurs de déterminer les solutions les plus appropriées pour répondre aux besoins que le gouvernement aura identifiés.

Cette prudence légale nous apparaît insuffisante, compte tenu des enjeux soulevés. La direction de la Caisse, tout comme son conseil d'administration, ne pourra rester totalement insensible aux pressions gouvernementales. Rappelons que ces personnes sont nommées par le gouvernement. Ce dernier peut aussi les démettre. Difficile alors de croire que l'expression d'une volonté gouvernementale n'aurait aucun impact sur l'appréciation d'un projet qui serait soumis à la Caisse. C'est d'autant plus difficile de l'envisager lorsqu'on connaît toutes les hésitations du gouvernement à nommer des représentants des travailleuses et des travailleurs à son conseil d'administration.

Certes, la Caisse est une institution publique, mais elle gère essentiellement des fonds privés, dont ceux des travailleuses et des travailleurs. Au 31 décembre 2014, la caisse du RREGOP était la deuxième plus grande dépositrice avec 55,7 milliards de dollars, suivie par la Régie des rentes (RRQ) du Québec avec 51,9 milliards de dollars. Lors de la création de la Caisse, son conseil d'administration reflétait les diverses composantes de la société québécoise. Ainsi, des organisations syndicales y ont régulièrement siégé depuis sa création.

Durant toutes ces années où nous avons œuvré en tant qu'administrateurs, nous avons pleinement contribué à la réalisation de la mission de la Caisse. Nous croyons toujours que les centrales syndicales doivent pouvoir y siéger et l'annonce d'un nouveau créneau de développement pour la Caisse, soit les projets d'infrastructures, renforce cette nécessité. Nous réitérons donc notre demande visant à obtenir un siège au conseil d'administration de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Des projets à évaluer, des arbitrages à faire

Avec le dépôt de cette pièce législative, deux projets prioritaires ont déjà été rendus publics, soit un système de transport collectif reliant le centre-ville de Montréal à l'aéroport international Montréal-Trudeau et à l'Ouest-de-l'Île, de même qu'un système de transport collectif sur le nouveau pont Champlain.

Sans parler spécifiquement de ces projets, puisque peu de détails ont été divulgués, nous tenons à rappeler quelques-unes de nos préoccupations. Pour nous, toute proposition d'affaires, si intéressante soit-elle, ne doit pas amener le gouvernement à abandonner ses responsabilités en matière de services publics. Ainsi, la CSN s'opposera à tout projet, fut-il avec la Caisse, qui conduirait à une privatisation des services publics. D'ailleurs, les projets pouvant donner lieu à une entente entre la Caisse et le gouvernement devraient tous faire l'objet de consultations publiques. Le gouvernement doit s'assurer que cette nouvelle approche ne devient pas une façon détournée de privatiser des services publics.

Selon la Caisse², l'entente qui découle du projet de loi ne ressemble pas à ce que nous pouvons retrouver dans les partenariats public-privé, car la réalisation et l'exploitation des infrastructures seraient confiées à une institution publique indépendante. En outre, ces projets ne seraient pas à la charge du gouvernement, ils ne figureraient pas à son bilan et la Caisse assumerait l'ensemble des risques de mise en œuvre et d'exploitation qui leur sont associés.

Ici, nous voulons rappeler que ce sont les déposants qui assumeraient l'ensemble des risques associés aux projets d'infrastructure et qu'en conséquence, ils seraient en droit de s'attendre, en toute légitimité, à des rendements supérieurs en comparaison à d'autres investissements moins à risques. Et c'est là que les arbitrages deviennent plus difficiles!

Selon nous, il n'y a pas d'adéquation entre une tarification qui générerait des rendements les plus élevés pour les investisseurs et celle qui assurerait la plus grande accessibilité au transport collectif. Comment les intérêts des uns et des autres seront-ils pris en considération? Qui exercerait cet arbitrage? Il est prévu que seule la Caisse aurait cette responsabilité, puisqu'elle aurait pleine autorité sur le projet et qu'elle posséderait toutes les marges de manœuvre pour fixer les tarifs. D'un point de vue sociétal, cela nous laisse dubitatifs. Ainsi, il y aurait lieu d'exiger de la Caisse qu'elle rende publics le mode de détermination des tarifs et sa grille tarifaire avant la conclusion d'une entente avec le gouvernement. Nous souhaitons aussi que des mécanismes de surveillance des tarifs soient instaurés. L'appréciation d'un projet d'infrastructure doit aussi se faire eu égard à l'accessibilité de celui-ci. Cela est d'autant plus vrai qu'un des projets sur la table à dessin est assimilable au transport en commun.

² Caisse de dépôt et placement du Québec, foire aux questions : www.lacaisse.com/fr/entente/faq.

En effet, l'implantation d'un système de transport collectif sur le nouveau pont Champlain s'inscrit entièrement dans le cadre d'un service public favorisant une meilleure mobilité de la population québécoise. Une telle liaison ne sera pas un ajout à un service existant, mais une nouvelle solution à des congestions annoncées. Dans ce projet, le gouvernement doit respecter ses engagements envers la population québécoise en s'assurant que ce futur système de transport en commun demeure accessible.

Les projets initiés par le gouvernement doivent répondre à des règles strictes, notamment en matière d'octroi de contrats. Cet aspect a d'ailleurs été renforcé dernièrement avec la tenue de la Commission Charbonneau. Se pose alors la question de la vérification. Le Vérificateur général n'a pas autorité sur la Caisse. L'entente prévoit cependant que « les contrats d'approvisionnement, de service ou de travaux de construction d'une dépense égale ou supérieure à 5 millions de dollars seront octroyés à des entreprises détenant une autorisation de l'Autorité des marchés financiers³ ». Compte tenu du rôle et des responsabilités du gouvernement dans la démarche proposée dans le cadre de l'entente, nous souhaitons que le Vérificateur général obtienne un droit de regard sur les activités de la Caisse touchant les projets d'infrastructure convenus entre les parties.

La propriété des infrastructures

Dans le cadre du projet de loi n°38 et de l'entente entre la Caisse et le gouvernement, les futures infrastructures seront de propriété privée. Ainsi, la Caisse pourra conserver, vendre en partie ou en totalité les infrastructures qu'elle possède au Québec lorsqu'elle estimera prendre la meilleure décision d'affaire pour ses déposants. Cette latitude est en pleine conformité avec sa mission première, soit la recherche du rendement optimal du capital des déposants et de développement économique.

Quel que soit le nouvel acquéreur qui succéderait ainsi à la Caisse, nous savons que celui-ci serait lié par les conditions d'origine d'exploitation de l'infrastructure. Or, l'entente conclue par le ministère demeurerait en vigueur, peu importe qui deviendrait propriétaire de celle-ci après la Caisse. Néanmoins, nous trouvons préoccupant qu'il n'y ait aucune exigence quant à ces éventuels acquéreurs. Les répercussions d'une vente d'actif relié à une infrastructure d'intérêt public, telle la liaison du nouveau pont Champlain, doivent être pleinement prises en compte par le gouvernement. Des considérations politiques pourraient nous amener à conclure que les biens collectifs doivent retourner à la communauté. Or, même si l'entente octroie au gouvernement une option d'achat des actifs à leur juste valeur marchande, de même qu'au droit de première offre, dans le cas où la Caisse souhaiterait transférer à un tiers la propriété ou le contrôle des projets, rien n'oblige le gouvernement à s'en porter acquéreur. On peut aussi croire que le contexte budgétaire qui a conduit le gouvernement à initier ce modèle d'affaire avec la Caisse serait également un frein pour qu'il se porte acquéreur des infrastructures.

³ Entente en matière d'infrastructure publique, annexe 4.

Des arbitrages sont aussi à prévoir dans ces cas, au milieu desquels se situent l'intérêt des déposants, qui pourraient voir dans la cession des infrastructures une occasion d'affaires, et celui des citoyens, qui ne souhaiteraient pas voir des intérêts étrangers s'approprier ces biens. Outre les enjeux de propriété, rappelons qu'en vertu du projet de loi, la Caisse a pleine autorité pour fixer les tarifs qu'elle souhaiterait pour l'utilisation d'une infrastructure de transport collectif, autorité qui serait nécessairement transmise au nouvel acquéreur.

Conclusion

Comme organisation syndicale, la CSN est préoccupée par la situation économique dans laquelle le Québec se trouve depuis quelque temps déjà. Nous savons comment des projets d'infrastructures peuvent favoriser le développement économique tout en rejoignant certaines de nos préoccupations environnementales. Une amélioration du transport collectif se traduira par un abandon plus marqué de l'auto solo et par une amélioration du quotidien de toutes celles et de tous ceux qui doivent parcourir des trajets toujours mal desservis.

Cependant, nous croyons que la Caisse et le gouvernement doivent faire preuve de prudence dans ce qui est présenté comme une panacée. Premièrement, l'expertise de la Caisse n'est qu'embryonnaire au regard de la planification et de la gestion de projets de cette envergure. Deuxièmement, l'annonce de la rentabilité des projets, sans en compromettre l'accessibilité, n'est pas pour autant démontrée. Troisièmement, les processus décisionnels élaborés jusqu'à maintenant ne nous permettent pas de croire que les arbitrages pourront être faits dans l'intérêt des uns comme des autres.

À elle seule, cette énumération invite à la prudence. Mais s'il en faut davantage pour s'en convaincre, ajoutons les questions de gouvernance et la capacité pour la Caisse de rester insensible aux préoccupations du politique, l'absence de vérification par le Vérificateur général et les craintes que nous avons soulevées au chapitre du transfert d'infrastructures névralgiques à des intérêts privés.

Pour la CSN, il revient au gouvernement d'apporter des réponses sans équivoque aux préoccupations que nous avons soulevées et de modifier le projet de loi en conséquence.