



Association québécoise
des retraité(e)s des secteurs
public et parapublic

***Le rendement de la Caisse de dépôt
et placement et le développement
économique du Québec : oui, mais
pas à n'importe quel prix***

*Mémoire de l'AQRP à l'occasion des consultations
particulières et auditions 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*

15 mai 2015

Table des matières

1. Présentation	3
1.1 Mission de l'AQRP	3
2. La performance de la CDPQ : une préoccupation majeure pour les retraités des secteurs public et parapublic.....	4
3. L'indépendance de la Caisse	5
3.1 L'implication pas si effacée du Gouvernement du Québec.....	6
3.2 La gestion des attentes des partenaires privés.....	7
4. La gestion des risques.....	8
4.1 Le risque lié à la tarification	9
4.2 Le risque lié à l'achalandage	10
4.3 Le risque lié à la sous-estimation des coûts	12
5. La transparence envers les déposants et les usagers	14
5.1 Le processus de consultation des parties prenantes	14
5.2 La régulation et l'évaluation publique des projets	15
5.3 Les mécanismes de reddition de comptes.....	16
6. Conclusion et recommandations	17

1. Présentation

1.1 Mission de l'AQRP

L'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic (AQRP) est la principale association indépendante de retraités de l'État au Québec. Forte du soutien de près de 30 000 membres, l'AQRP veille à la promotion et à la défense des droits et des intérêts économiques, financiers, culturels, intellectuels et sociaux des retraités des secteurs public et parapublic. L'AQRP compte plus de 500 bénévoles répartis au sein de 17 conseils régionaux.

L'AQRP se démarque également par son implication citoyenne soutenue en faveur d'enjeux d'intérêt public qui concernent les personnes âgées et retraitées du Québec. Parmi ces enjeux, la sécurité financière à la retraite, la protection du pouvoir d'achat des retraités, de même que l'avenir et l'accès plus généralisé à des régimes de retraite à prestations déterminées retiennent particulièrement l'attention de nos membres. De plus, la question de la représentation des personnes retraitées au sein des instances décisionnelles et des groupes de négociation et de discussions qui ont des impacts concrets sur leurs conditions de vie constitue une préoccupation fondamentale et toujours non résolue.

Dans son mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi n° 3, devenu Loi 15, l'AQRP avait démontré que la proportion de bénéficiaires présents sur les comités de retraite dans le secteur municipal, au sein des principales villes du Québec, est d'à peine 11 %, soit une proportion plus ou moins similaire à la représentation des retraités au sein des comités de retraite des régimes de retraite publics (ex. : RREGOP, RRPE). C'est nettement insuffisant compte tenu du fort niveau de dépendance qui lie les retraités à la gestion courante et à la santé financière de leur régime. Dans le cadre de l'entente et du projet de loi n° 38, cette problématique prend tout son sens.

Depuis la crise financière de 2008-2009, qui a provoqué l'effondrement des marchés boursiers et du même coup laissé des séquelles permanentes aux régimes de retraite québécois gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), l'AQRP a mené plusieurs actions afin de sensibiliser la population et les élus sur l'importance de créer de meilleures conditions de transparence et de représentation au sein des institutions qui sont mandatées pour gérer l'épargne des Québécois.

Rappelons que selon la loi constitutive de chaque régime de retraite public, les déposants ont l'obligation légale de confier leurs avoirs à la Caisse. Le fait que les déposants, et plus particulièrement les retraités sont pratiquement absents des comités de retraite qui font affaire avec la Caisse, justifie donc encore plus pourquoi ils tiennent tant à être non seulement informés a posteriori, mais consultés a priori. Cette obligation légale doit logiquement s'accompagner d'une garantie d'indépendance et de transparence.

L'AQRP voit dans ces enjeux des éléments majeurs de la réflexion globale qui doit être nécessairement entreprise par les membres de la Commission des finances publiques.

2. La performance de la CDPQ : une préoccupation majeure pour les retraités des secteurs public et parapublic

L'AQRP tient à réaffirmer sa grande fierté quant aux retombées économiques et financières générées au fil du temps par la CDPQ qui, depuis maintenant 50 ans, contribue à développer un sentiment d'appartenance commune aux Québécois.

Au cours des dernières années, la CDPQ a démontré une plus grande sensibilité afin d'augmenter son implication au sein de l'économie et des entreprises québécoises, une orientation pour laquelle les retraités peuvent difficilement s'indigner en raison des emplois que ces investissements aident à créer et maintenir, de même qu'en raison du dynamisme et de la vitalité qu'elle procure à des régions qui en ont parfois grand besoin. Comme le soulignait le président de la Caisse en janvier dernier et ce, à juste titre, « Lorsque la Caisse réussit, c'est tout le Québec qui réussit ».

Or, à l'inverse et comme nous l'a bien démontré la débâcle financière de 2008-2009, lorsque la Caisse échoue, c'est tout le Québec qui échoue. La suite d'événements majeurs sur les marchés financiers et boursiers a provoqué à eux seuls des pertes historiques à la Caisse totalisant plus de 40 milliards \$, faisant fondre l'actif des régimes de retraite de 25 %.

Même si le contexte et la nature mêmes des investissements diffèrent considérablement, le traumatisme que cela a engendré chez les déposants, n'ayons pas peur des mots, peut facilement expliquer pourquoi les retraités sont aujourd'hui présents devant les membres de la commission.

En cumulant les actifs de toutes les caisses de retraite, on y constate que c'est plus de 84 % des sommes déposées au sein de la CDPQ qui proviennent soit directement de l'épargne-retraite des Québécois, soit des montants qui appartiennent aux régimes de retraite des secteurs public et parapublic. Pour illustrer rapidement, on y compte près de 56 milliards qui proviennent du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), plus de 9,5 milliards provenant du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), près de 52 milliards provenant de la Régie des rentes du Québec (RRQ) et plus de 53 milliards provenant du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).

Au total, l'actif de la Caisse avoisine les 226 milliards, dont plus de la moitié des actifs de la Caisse sont attribuables aux régimes de retraite publics. Il va sans dire que toutes les décisions de placements et d'investissements de la CDPQ ont des impacts directs sur l'épargne individuelle et collective des Québécois qui, par l'entremise de leur régime ou de la RRQ, cherchent à s'assurer d'une plus grande santé financière à la retraite.

C'est pourquoi les retraités que l'AQRP représente n'hésitent pas à prendre position afin de favoriser l'utilisation judicieuse de leur épargne : ils se sentent naturellement interpellés par l'entente commerciale qui liera la CDPQ au Gouvernement du Québec pour la réalisation d'infrastructures en transports collectifs, un projet pour lequel il n'existe encore que bien peu de garanties de succès à court, moyen ou long terme.

3. L'indépendance de la Caisse

La *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* est, de prime abord, très claire : la Caisse est la mandataire de l'État. Dès sa création, elle se voit confier un double mandat : assurer le rendement optimal du capital de ses déposants dans le respect de leurs politiques de placements tout en contribuant au développement économique du Québec.

Une des particularités de l'entente commerciale est qu'en s'associant au Gouvernement du Québec en tant que maître d'œuvre des grands projets d'infrastructures, la CDPQ entre dorénavant en relation d'affaires avec son propre mandataire envers qui elle est redevable, non pas du rendement plus orienté vers les déposants, mais du développement économique qui doit être nécessairement engendré.

3.1 L'implication pas si effacée du Gouvernement du Québec

Le gouvernement, qui prétend pourtant n'avoir qu'un rôle marginal au sein de cette entente, semble plutôt étroitement impliqué à plusieurs niveaux, surtout aux étapes qui sont primordiales en matière d'analyse et de partage d'information servant à justifier les projets. Rappelons que la répartition des rôles et responsabilités inclus dans l'entente prévoit que le gouvernement a pour mission propre de :

- définir et transmettre les grandes orientations du projet;
- exprimer les besoins et objectifs liés à l'intérêt public;
- fournir les moyens et outils nécessaires afin que la Caisse réalise ses projets;
- mettre à la disposition de la Caisse les études et les ressources techniques des organismes publics aux fins de l'élaboration des besoins;
- choisir et approuver les solutions retenues;
- autoriser la réalisation des projets.

Les pressions susceptibles d'être effectuées par les autorités gouvernementales avant l'étape finale de réalisation des projets semblent bien réelles et ce, particulièrement en regard d'un contrôle substantiel sur la provenance des informations, études, analyses et ressources techniques et financières qui seront utilisées par la Caisse dans la phase de planification.

C'est particulièrement à cette phase primordiale que sont justifiés la pertinence, le possible potentiel ainsi que l'urgence de réaliser certains projets. C'est également à cette étape, séparée en plusieurs volets distincts, mais

complémentaires, que l'accès à une information crédible, neutre et reconnue prend tout son sens. C'est justement là où le gouvernement est le plus impliqué.

L'AQRP redoute donc que les gouvernements successifs qui feront affaire avec la Caisse, et qui auront un programme politique plus audacieux, s'appuieront sur ce statut de pourvoyeur d'informations sensibles pour orienter à son avantage les décisions de la Caisse, et ce, même s'il n'assume en théorie aucun risque financier.

Puisque la décision d'approuver les projets passe ultimement par le Conseil des ministres, cela semble lui procurer toute la marge de manœuvre nécessaire pour imposer des conditions de réalisation qui pourraient, du point de vue de la rentabilité ou du développement économique, être insatisfaisantes aux yeux des déposants ou des utilisateurs. À cet effet, l'AQRP voit mal les membres du conseil d'administration de la Caisse, dont les membres sont nommés ou approuvés par le gouvernement, entreprendre une lutte d'influence musclée avec son mandataire.

3.2 La gestion des attentes des partenaires privés

D'un autre côté, par l'utilisation dans l'entente et le projet de loi du vocable de rendement « commercial », la Caisse s'expose simultanément à des attentes élevées, peut-être même démesurées de la part des partenaires privés qu'elle devra tôt ou tard satisfaire. Parce que dans l'entente les risques sont supportés entièrement par les déposants, le partenaire qui recherche de la rentabilité aura beau jeu de faire pression afin qu'elle respecte ou cible à la hausse ses engagements.

À cet effet, l'AQRP constate que cette entente et ce projet de loi arrivent beaucoup trop hâtivement, alors que le rapport de la commission Charbonneau sur l'octroi de contrats dans le domaine de la construction, qui a révélé et mis à jour des stratagèmes douteux et parfois ignobles sur les plans de l'éthique et de la gouvernance des projets d'infrastructures, n'a toujours pas été rendu public.

Avant même d'avoir fait toute la lumière et obtenu les recommandations finales de la commissaire, spécialement en matière de rigueur et de mise en place de pare-feu plus solides afin d'éviter les conflits d'intérêts, ce pari s'avère risqué.

4. La gestion des risques

On peut définir la notion de risque comme faisant référence « [...] à tous les événements, anticipés ou imprévisibles, qui peuvent éventuellement survenir et affecter négativement la performance d'un projet¹ ».

L'entente commerciale qui met en place un partenariat public-caisse, donc public-public, implique une nouveauté en matière de gestion des risques en ce sens qu'il y a, contrairement au mode traditionnel et au mode public-privé, un transfert de responsabilités total de l'entité gouvernementale vers la Caisse. Non plus investisseur partenaire, mais maître d'œuvre des projets, la CDPQ aura dorénavant à assumer les risques suivants :

- **les risques de revenu de chaque projet** (tarification, mode de collecte des revenus) (Art. 3.4.1 et 3.4.2);
- **les risques liés au rendement** (Art. 3.6.2);
- **l'ensemble des risques de construction** (choix des fournisseurs, permis, conception, technologie, géologie, délais, mise en service, remplacement des contractants, assurances), tel que défini dans l'entente définitive du projet (Art. 5.4.2);
- **l'ensemble des risques d'exploitation** (durée de vie, frais d'exploitation, maintenance, assurances) tels que définis dans l'entente définitive du projet (Art. 5.4.3).

L'AQRP souhaite exprimer ses vives inquiétudes quant à un tel transfert de la part du gouvernement qui, ce faisant, se désengage de toute responsabilité en lien avec des projets sur lesquels il pourrait capitaliser politiquement, et ce, à très faible coût et par l'entremise des déposants qui n'ont, rappelons-le, aucun mot à dire. Lorsqu'il est question de désengagement, ce n'est pas seulement l'aspect financier qui soulève des suspicions, mais également tout ce qui relève de la régulation légale et institutionnelle de ces projets.

1. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique : la gestion des risques*, Rapport de projet, 2006, p. 7.

L'AQRP considère l'utilisation massive de l'épargne collective particulièrement délicate dans un contexte où le gouvernement actuel a amorcé, depuis son élection en avril 2014, le démantèlement progressif des régimes de retraite publics, parapublics et municipaux, tous des régimes à prestations déterminées qui constituent pourtant le principal levier d'investissements pour la Caisse.

Au moment même où il tente de persuader la population québécoise des multiples travers des régimes à prestations déterminées, le gouvernement autorise l'utilisation massive de ces sommes au bénéfice de vastes chantiers historiquement réputés comme étant non-rentables et, du même coup, expose les épargnants québécois à plusieurs risques encore non chiffrés et méconnus du public.

4.1 Le risque lié à la tarification

L'AQRP constate un paradoxe entre l'attente légitime des utilisateurs à obtenir des tarifs les plus bas possible et la nécessité de générer des rendements commerciaux solides et constants, tel que la CDPQ le projette. Comme l'a souligné l'ancien PDG de la Caisse, M. Jean-Claude Scraire, cette dernière aura dorénavant à jouer les équilibristes entre les besoins des contribuables québécois qui ne souhaitent pas devoir éponger les coûts supplémentaires de tels projets, et ceux des épargnants pour qui la santé financière et la viabilité de leur régime de retraite dépendent en bonne partie de ces rendements².

De plus, s'ajoutent à ce tandem les investisseurs privés qui s'attendent au respect des obligations en matière de rentabilité, ce qui en apparence pousse logiquement l'impératif d'une collecte à la hausse des revenus. Qu'arrivera-t-il si la Caisse subit de fortes pressions de la part de ses partenaires privés pour hausser la tarification afin de maximiser les revenus, tandis que le gouvernement, pour des raisons politiques, décide d'intervenir avec assurance et détermination à contresens? À l'inverse, qu'arrivera-t-il si le gouvernement souhaite hausser les tarifs, mais pas la Caisse?

Le risque de conflits d'intérêts et de mésententes contractuelles liés à cette ambiguïté entre les attentes et l'agenda respectifs de chacun des parties

2. « La Caisse devra agir avec doigté pour gérer les conflits d'intérêts, soutient un ex-PDG », ICI Radio-Canada, 13 janvier 2015 (Article consulté en ligne) <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2015/01/13/003-scaire-caisse-entente-gouvernement-infrastructure-rendement.shtml>

prenantes sont donc significatifs et susceptibles de créer beaucoup de confusion. De nombreuses parties de bras de fer sont donc à prévoir entre la Caisse, ses partenaires, le gouvernement, les déposants et les utilisateurs. Est-ce que la Caisse, traditionnellement plutôt effacée et discrète, est prête à relever le défi de la surexposition qu'implique cette aventure? Qui, entre le gouvernement et la Caisse, devra répondre de ces projets devant la population?

Malheureusement, le projet de loi ainsi que l'entente commerciale, à ce stade-ci, ne fait pas preuve de beaucoup d'assurance quant à la mise en place d'un processus de régulation neutre, efficace et intègre au sujet d'éventuels conflits « commerciaux » à prévoir.

4.2 Le risque lié à l'achalandage

La saga du pont Champlain a récemment démontré de façon révélatrice comment des prédictions d'achalandage pouvaient être volontairement gonflées au sein des études préparées par les autorités compétentes afin de justifier le déploiement de mégaprojets à l'avantage de certains partenaires ou de certaines technologies³.

En ce qui concerne les prédictions d'achalandage, force est de constater qu'à l'heure actuelle, il serait présomptueux de statuer avec assurance la réponse de la population québécoise à une offre améliorée de services en transport collectif. Dans le cadre de l'étude des crédits budgétaires pour l'année 2015-2016 du ministère des Transports du Québec⁴, les statistiques d'achalandage des autorités organisatrices de transport en commun (AOT), au 31 décembre 2013, n'indiquent pas un renversement de tendance quant à l'utilisation des transports collectifs par les citoyens, et ce, malgré tous les efforts de sensibilisation et de promotion qui ont été réalisés au cours des dernières années afin de mousser ces modes alternatifs de déplacement urbain.

En ce qui concerne les différentes sociétés et réseaux de transport en commun (Montréal, Québec, Longueuil, Laval, Outaouais, Sherbrooke, Saguenay, Lévis et Trois-Rivières), l'augmentation du taux d'achalandage en comparaison avec

3. Marie-Maude Denis & Martyne Boudreau, « SLR et Pont Champlain : l'achalandage gonflé pour favoriser un train ? », ICI Radio-Canada, 29 janvier 2015, (Texte consulté en ligne) <http://ici.radio-canada.ca/regions/montreal/2015/01/29/005-slr-pont-champlain-metreo-achalandage-technologie-bombardier.shtml>

4. Ministère des Transports du Québec, *Statistiques d'achalandage des AOT*, Étude des crédits 2015-2016, Questions particulières de l'opposition officielle, p. 226.

l'année précédente se situe seulement à 0,94 %. En ce qui concerne les trains de banlieue et les parcours d'autobus express régis par l'Agence métropolitaine de transport (AMT), la hausse enregistrée pour la même période est de seulement 0,68 %. Somme toute, ces chiffres, qu'il faudra tôt ou tard actualiser, laissent supposer que la pente sera abrupte.

L'AQRP convient qu'une amélioration de l'offre de services des transports collectifs au Québec est séduisante et laisse supposer une modification bénéfique aux habitudes de vie des Québécois, qui à son tour, permettrait de rentabiliser davantage des projets de l'envergure de ceux envisagés par la Caisse et le gouvernement. Néanmoins, force est de constater que rien n'indique avec certitude que le changement de mentalité des citoyens qui préfèrent les moyens traditionnels de déplacement sera au rendez-vous afin de maximiser le succès et les retombées économiques de tels projets.

Visiblement, le défi est de taille et le pari est risqué en matière d'affluence et donc de rentabilité. Une surestimation volontaire de l'achalandage qui viserait à accélérer le démarrage de projets exposerait l'épargne des Québécois, laquelle, en cas d'insuccès des projets, s'en verrait nécessairement fragilisée, et la crédibilité du gestionnaire de leur caisse de retraite, affectée.

Nous savons tous que l'achalandage des projets de transports collectifs est largement tributaire de l'attrait et de la qualité des installations, mais surtout de l'accessibilité réelle du service offert (ex : faible tarification à l'usage). L'AQRP se questionne fortement sur la justesse des prévisions de départ ainsi que sur le processus de justification des ajustements qui seront faits en cours de route advenant, par exemple, une modification significative de la tarification ou tout autre impondérable qui aurait pour effet de détourner les utilisateurs vers d'autres moyens de transport jugés plus efficaces ou adéquats.

Dans cette optique, les études et ressources techniques qui seront mises à la disposition de la Caisse tout au long du processus, de même que les dirigeants de la Caisse, auront le devoir de consacrer le temps nécessaire pour procéder à l'analyse des pires scénarios envisageables (*worst case scenario*). L'AQRP juge qu'à l'heure actuelle, le discours entendu depuis le dévoilement de l'entente relève davantage de la persuasion que de l'évaluation objective des risques réellement encourus.

Les cas controversés de l'autoroute 30 et surtout l'épisode de l'aéroport de Mirabel demeureront encore bien longtemps dans notre rétroviseur pour nous

rappeler à quoi nous nous exposons lorsque l'on tente de conjuguer avec trop d'enthousiasme l'impératif de rendement et le développement économique du Québec.

4.3 Le risque lié à la sous-estimation des coûts

Au cours des dernières décennies, l'histoire québécoise est riche de projets d'infrastructures d'envergure qui ont davantage retenu l'attention du public en raison de pratiques de gestion obscures, de modes de gouvernance douteux et de dépassements de coûts faramineux. Si le passé est garant de l'avenir, l'AQRP souhaite ramener à l'avant-scène un épisode qui est riche d'enseignements.

Dans le deuxième tome de son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004⁵, le Vérificateur général du Québec a abordé en profondeur la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval. Initialement, en 1998, le projet avait été estimé à 179 millions \$. À la suite de décrets gouvernementaux en juin 2000 et en juillet 2003, les coûts dorénavant estimés ont été successivement de 378 millions \$ et 548 millions \$, une augmentation de plus de 300 % en 5 ans⁶.

Dans son rapport, le Vérificateur général a finalement estimé le projet à plus de 800 millions \$, une explosion des coûts due notamment aux facteurs suivants :

- les études de faisabilité n'ont pas été effectuées avec toute la rigueur requise (par. 5);
- l'absence de consensus entre l'entité opérante et les partenaires privés quant aux honoraires professionnels, les coûts et l'échéancier (par. 9);
- l'absence de mécanismes permettant de disposer régulièrement d'un portrait réaliste de la situation à l'égard des prévisions de coûts et d'échéanciers, du degré d'avancement et d'écart par rapport aux précisions (par. 10);

5. Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 : rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval*, pp. 143-145.

6. Ibid.

- l'absence de considération de l'ensemble des risques dès l'étape de planification et tout au cours du projet (par. 11);
- les lacunes concernant la gestion des contrats de service professionnels contrevenant aux principes de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix (par. 12).

Ce cas met, à lui seul, le doigt sur un aspect fondamental : la nécessité de franchir toutes les étapes nécessaires avec prudence et clairvoyance. Comme le rapportent les chercheurs du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) dans un rapport produit en 2006, « [...] les coûts engendrés par un grand projet d'infrastructure sont la plupart du temps irrécupérables, c'est-à-dire qu'on peut rarement recouvrer les sommes investies advenant l'échec du projet, ni en vendant les actifs ni en les réutilisant à d'autres fins »⁷. En cela réside toute l'importance de procéder à des analyses judicieuses, réalistes et intègres des projets mis sur la table.

Un autre exemple est celui du projet de train de l'Est, les coûts de départ ayant été estimés à 300 millions \$ en 2006 et à 390 millions \$ en 2008, avant de bondir à 478 millions \$ en 2010 et ensuite à 665 millions \$ en 2011. Le coût total est maintenant estimé à près de 672 millions \$. C'est plus du double, et ce, en quelques années seulement.

En ce sens, l'AQRP craint qu'un excès d'enthousiasme de la part des principaux acteurs de cette entente, comme cela semble être le cas depuis le dévoilement du 13 janvier, précipite inopinément l'épargne individuelle et collective des Québécois au secours d'un gouvernement qui cherche des solutions afin d'équilibrer ses fins de mois. Est-ce que tous les bons garde-fous nécessaires sont en place? Qu'est-ce qui fait que cette entente permettra de reléguer ces expériences passées au rang de mauvais souvenirs?

Même si la CDPQ profite d'une expertise crédible et reconnue en matière d'investissements, il n'en demeure pas moins que ce n'est toujours pas le cas dans le rôle de maître d'œuvre.

7. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique : la gestion des risques*, Rapport de projet, 2006, p.13.

5. La transparence envers les déposants et les usagers

La Caisse aura à manœuvrer avec doigté et avec toute la vigilance nécessaire, car elle est ultimement redevable de ses décisions auprès des citoyens qui financeront ces projets, à la fois par le biais de leur épargne et de leurs contributions fiscales. Or, dans sa mouture actuelle, l'AQRP constate que l'entente commerciale que le projet de loi n° 38 vise à entériner comporte plusieurs zones grises, voire des omissions en matière de transparence et de reddition de comptes.

À ce titre, l'AQRP rappelle que le processus ayant mené à l'entente commerciale dévoilée conjointement le 13 janvier dernier n'a fait l'objet d'aucune consultation élargie. Les déposants (ex. : RREGOP, RRPE), qui par l'entremise de leur comité de retraite peuvent questionner la Caisse sur ses orientations et ses politiques de placement, ont été écartés de la réflexion. Pourtant, on parle ici d'une réorientation majeure en ce qui concerne l'utilisation des sommes des millions d'épargnants dont la sécurité financière à la retraite dépend de l'utilisation judicieuse de leur bas de laine.

5.1 Le processus de consultation des parties prenantes

Dans un rapport de projet préparé par des chercheurs du CIRANO en 2006, on souligne le fait que selon des spécialistes en matière de gestion de risques « [...] le public et les parties prenantes sont souvent laissés de côté dans le processus décisionnel concernant les grands projets d'infrastructure ou sont informés seulement lorsque le projet est bien entamé, à un moment où les participants se sont mis d'accord sur les objectifs à atteindre et les décisions sont prises à cet effet »⁸. De plus, « [...] ce manque d'engagement du public, combiné à la participation active des groupes d'intérêts les plus susceptibles d'en bénéficier, contribue à augmenter le risque que les décisions soient démesurément influencées par ces groupes d'intérêts »⁹.

Certes, l'entente commerciale qui doit être entérinée par le projet de loi n° 38 prévoit bel et bien un processus de consultation, mais l'AQRP constate rapidement que les parties prenantes prévues dans le processus (ministère des

8. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique : la gestion des risques*, Rapport de projet, 2006, p. 9.

9. Ibid.

Transports, municipalités, sociétés de transport et autres organismes public et parapublic) ne peuvent à elles seules procurer toute la légitimité des choix qui seront faits.

L'AQRP aimerait savoir pourquoi, en aucun temps, au cours de la séquence de planification, de réalisation et de livraison des projets, on ne constate la volonté des parties prenantes de s'enquérir du point de vue, des recommandations et ultimement d'une expertise de la part des citoyens, utilisateurs, comités de retraite ou instituts de recherche socio-économique au sein desquels siègent des profils de compétences et d'expérience souvent sous-estimés. À cette question, on semble nous répondre : « Faites-nous confiance », tout simplement.

Puisque la dimension du développement économique (et non seulement du rendement) doit nécessairement représenter une valeur ajoutée dans cette entente, il importe que le profil et les qualifications des ressources humaines consultées soient variés et représentatifs de toutes les parties impliquées et cela inclut les déposants et les épargnants.

L'AQRP déplore l'établissement, en apparence, d'une chasse gardée entre la Caisse, le gouvernement et les partenaires alors que les ressources financières qui vont alimenter ces projets sont publiques et proviennent de la poche même des épargnants qui les ont cumulés tout au long de leur vie professionnelle.

5.2 La régulation et l'évaluation publique des projets

L'AQRP se questionne sur l'impact en matière de régulation et d'évaluation qu'aura l'article 11 du projet de loi n° 38 qui modifie la *Loi sur les Transports* afin que les infrastructures de transports collectifs soient dorénavant soustraites à la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport*, la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal* ainsi qu'à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*. Cherche-t-on à éviter les règles et contractuelles? Les contraintes institutionnelles? La plus grande représentation des usagers?

L'AQRP est également d'avis que l'introduction d'un mécanisme d'évaluation du potentiel commercial des projets par un expert indépendant choisi par les parties à partir d'une liste préalablement dressée projette l'image d'un gouvernement qui cherche à éviter les possibles embûches législatives et à limiter les consultations des partenaires institutionnels et actifs sur le terrain afin d'accélérer la réalisation

des projets choisis. Pourquoi l'Assemblée nationale ne pourrait-elle pas intervenir afin de valider ce choix?

Le nouveau cadre juridique et réglementaire introduit par l'article 11 du projet de loi n° 38, qui autorise le ministre des Transports à conclure une entente à visée commerciale avec la Caisse, peut avoir en effet l'avantage de simplifier le processus de livraison des projets sélectionnés, mais il en demeure une perte évidente de régulation publique pouvant permettre une évaluation plus rigoureuse et systématique des besoins et des limites à respecter.

Pourtant, lorsqu'il est question de sommes publiques, la prudence la plus élémentaire suggère de se doter du maximum d'outils de protection légale et non d'en réduire la portée.

5.3 Les mécanismes de reddition de comptes

L'AQRP rappelle qu'en vertu des différentes lois qui régissent leur régime de retraite, les déposants ont l'obligation légale d'y confier leurs avoirs et que cela devrait normalement s'accompagner d'un respect optimal des principes reconnus de transparence comptable.

Toutefois, dans son rapport annuel, à la section des renseignements additionnels consacrés aux investissements en actions et en obligations de sociétés fermées¹⁰, la valeur des investissements des sociétés opérantes qui canaliseront les fonds utiles à la réalisation des projets retenus ne sont pas rapportés de façon claire, précise et détaillée dans le procédé actuel. Ils ne tiennent que sur une ligne.

La valeur des investissements est présentée selon des catégories approximatives (ex. : G = de 100 à 150 millions \$) et il y est spécifié que « la liste annuelle ne doit comporter aucune information susceptible de nuire aux opérations de la Caisse, à ses intérêts économiques ou à sa compétitivité, de révéler un projet de transaction, une transaction ou une série de transactions en cours, ou de causer un préjudice à une entreprise ».

Comment sera-t-il possible alors de bien comprendre toute la nature, la provenance et la portée des investissements si ces informations sont gardées

10. Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), *Investissement en actions et en obligation de sociétés fermées*, Rapport annuel 2014, Renseignements additionnels, p.152.

derrière un voile? Puisque la loi sur l'accès à l'information n'est probablement pas suffisante et habilitée à assurer la pleine transparence des sociétés en question, l'AQRP trouverait plus que pertinent, dans une optique de saine reddition de compte envers les déposants, que chaque société de projet cumule des états financiers plus détaillés, distincts et soit assujettie au domaine du Vérificateur général du Québec.

6. Conclusion et recommandations

À l'heure actuelle, les épargnants québécois vivent des temps durs : hausses de tarifs, perte du pouvoir d'achat, coupures et restructuration de leur régime de retraite, pertes d'emplois. L'épargne qu'ils ont ou qu'ils réussiront à accumuler au prix de ces obstacles ne devient donc plus seulement sacrée à leurs yeux, mais « sacro-sainte ». La gestion intègre et judicieuse de leur épargne prend dorénavant une tout autre dimension.

À travers les quelques recommandations qui sont émises dans le cadre de ce mémoire, l'AQRP souhaite particulièrement qu'au-delà des débats qui auront lieu sur les questions de rendement, d'efficacité et de développement économique, une place substantielle soit accordée à la légitimité de ces ententes en regard du niveau de contribution des épargnants, déposants et des utilisateurs. De la sorte, ces projets pourront vraisemblablement profiter d'un plus grand soutien, développer un plus fort sentiment de fierté et susciter une plus grande appartenance collective aux projets qui doivent écrire l'histoire du Québec d'aujourd'hui et de demain.

L'AQRP insiste également sur la mise en place de garde-fous, voire de remparts, afin que l'épargne individuelle et collective des Québécois ne soit pas injectée dans des puits sans fonds, ce que les grands projets d'infrastructures au Québec ont tristement démontré au cours des dernières décennies. À cet effet, l'AQRP considère qu'à la fois l'entente commerciale du 13 janvier et le projet de loi n° 38 sont pour l'instant incomplets et méritent conséquemment d'être bonifiés.

Comment cette entente embryonnaire, qui doit initialement permettre la construction d'un système de transit sur le pont Champlain et du Train de l'Ouest, peut permettre d'éviter les mésaventures financières du passé?

En ce sens, l'AQRP demande au gouvernement de prendre le temps nécessaire pour développer cet aspect fondamental de la problématique qui nous réunit au

sein de cette commission.

Considérant les préoccupations exprimées au cours de ce mémoire, l'AQRP recommande :

- que la proportion de représentants des retraités qui siègent aux comités de retraite des régimes public et parapublic soit minimalement doublée afin de maximiser l'échange d'information et la transparence entre la CDPQ et les bénéficiaires;
- que l'évaluation du potentiel commercial et des pires scénarios envisageables (*worst case scenario*) soit rendue publique par un expert indépendant avant le dévoilement de chacun des projets qui seront financés par les déposants;
- que l'expert indépendant qui est chargé d'évaluer le potentiel commercial des projets d'infrastructures de transport en commun soit approuvé par les membres de l'Assemblée nationale du Québec;
- que les ententes pour la réalisation d'infrastructures de transport en commun liant la CDPQ et le Gouvernement du Québec soient assujetties au domaine du Vérificateur général du Québec;
- que les états financiers des sociétés opérantes pour les projets d'infrastructures de transport en commun soient plus détaillés, distincts et assujettis au domaine du Vérificateur général du Québec;
- que l'Assemblée nationale du Québec ait le pouvoir de convoquer les différents comités mis en place par l'entente commerciale afin d'obtenir des éclaircissements sur la réalisation des projets d'infrastructures de transport en commun entrepris en vertu de l'entente commerciale.