

Document de travail présenté aux  
*Consultations prébudgétaires 2019 du gouvernement du Québec*

**14 janvier 2019**

**Pour information**

Force Jeunesse  
C.P. 39041 CP Saint-Alexandre  
Montréal, Québec H3B 0B2

514-384-8666  
[www.forcejeunesse.com](http://www.forcejeunesse.com)

**Daye Diallo, Président**  
[presidence@forcejeunesse.qc.ca](mailto:presidence@forcejeunesse.qc.ca)

**Simon Telles, Vice-président exécutif**  
[exec@forcejeunesse.qc.ca](mailto:exec@forcejeunesse.qc.ca)

**Comité de recherche et de rédaction :**  
Léa Gamache, Olivier Jacques

## **Au sujet de Force Jeunesse**

Fondé en 1998, Force Jeunesse est un regroupement qui œuvre à la défense et à l'amélioration des conditions de travail des jeunes travailleurs, des perspectives d'emploi de la relève et de l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques.

L'équité entre les générations, l'intérêt pour l'avenir collectif de notre société et la responsabilité sont les valeurs fondamentales que défend et promeut Force Jeunesse.

Nous croyons que cette équité entre les générations doit aussi guider les actions de la classe politique. C'est pourquoi nous intervenons dans le débat public grâce à des réactions documentées et constructives, notamment lors du dévoilement des budgets gouvernementaux québécois et canadiens.

Ainsi, en se regroupant, les membres de Force Jeunesse se donnent les moyens d'agir et de prendre leur place, en pleine reconnaissance et en toute équité, afin de :

- Défendre et promouvoir les intérêts des jeunes en emploi, notamment en soutenant l'organisation des jeunes en milieu de travail;
- Sensibiliser la population et les principaux acteurs du marché du travail à la situation des jeunes et à la place accordée à la relève;
- Proposer des idées novatrices et des solutions viables à long terme aux problèmes touchant la jeunesse et l'équité entre les générations, en s'appuyant sur des réflexions et de solides recherches;
- Représenter la relève dans les débats publics et organiser des événements pour favoriser l'échange et la réflexion.

Au fil des années, Force Jeunesse a incontestablement établi sa crédibilité au sein de la société québécoise et est devenu un acteur incontournable sur de nombreux enjeux. De plus, Force Jeunesse est souvent l'unique organisation jeunesse intervenant face à d'importants enjeux de société, comme c'est le cas avec l'avenir de nos finances publiques.

## **Mise en contexte du rapport**

Dans le cadre de ce rapport, Force Jeunesse abordera trois enjeux, soit le financement à long terme de l'assurance maladie, le Fonds des générations et le coût des infrastructures publiques. Ces enjeux cadrent avec deux des thèmes principaux que le gouvernement souhaite aborder dans ces consultations prébudgétaires 2019, soit d'assurer un financement stable et prévisible des missions de l'État et d'assurer l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques.

# LE FINANCEMENT À LONG TERME DE L'ASSURANCE MALADIE

## Les enjeux

1. **Un financement de l'assurance maladie inéquitable entre les générations** : Le régime d'assurance maladie est financé à même les revenus annuels de l'État et n'a jamais été capitalisé comme aurait dû l'être une assurance. Cela crée un manque à gagner pour financer les soins requis par une population vieillissante au profil de risque augmentant de façon accélérée. Si rien n'est fait, un passif actuariel de l'assurance maladie prenant la forme d'une charge fiscale écrasante devra être assumé par la prochaine génération simplement pour maintenir la couverture actuelle.
2. **Une croissance des dépenses en santé qui n'est pas durable à long terme** : Excluant la hausse des dépenses en santé attribuable au vieillissement de la population, la croissance des dépenses en santé surpasse notre création de richesse. Il n'est pas soutenable à long terme d'avoir une croissance des dépenses en santé qui dépasse indéfiniment la croissance du PIB.
3. **Un déséquilibre dans le fédéralisme fiscal en matière de santé** : Le transfert du gouvernement fédéral en matière de santé aux provinces est déterminé selon un montant par habitant par province et croît actuellement sans égard à l'impact des coûts associés au vieillissement de la population. Dans l'immédiat, cela crée un déséquilibre entre les besoins et les transferts reçus par des provinces aux démographies hétérogènes. À long terme, cela crée un désengagement graduel du gouvernement fédéral dans le financement en santé.

## Les constats

### 1. **Un financement de la santé inéquitable entre les générations**

Les données sur le vieillissement de la population et ses impacts sont connues. Au cours des trente prochaines années, la population 85 ans et plus va plus que tripler.<sup>1</sup> Le ratio de travailleurs par personne en âge de prendre sa retraite, qui était de 8,5 en 1978 et qui est actuellement de 3,4, atteindra le seuil de 2 travailleurs par retraité en 2058.<sup>2</sup> Sachant que les dépenses de fin de vie absorbent actuellement 21 % du total des dépenses publiques de santé<sup>3</sup> et que le ratio de personnes en fin de vie par travailleur augmentera significativement, il semble impossible de maintenir un poids relatif des dépenses en santé dans l'économie sans restreindre la capacité de choix des générations futures.

L'assurance maladie, si elle avait été capitalisée comme une assurance, aurait normalement dû anticiper l'évolution du profil de risque d'une population vieillissante. L'absence de

---

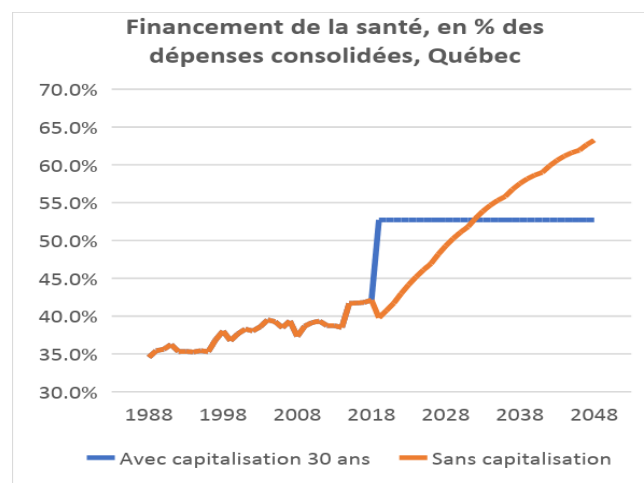
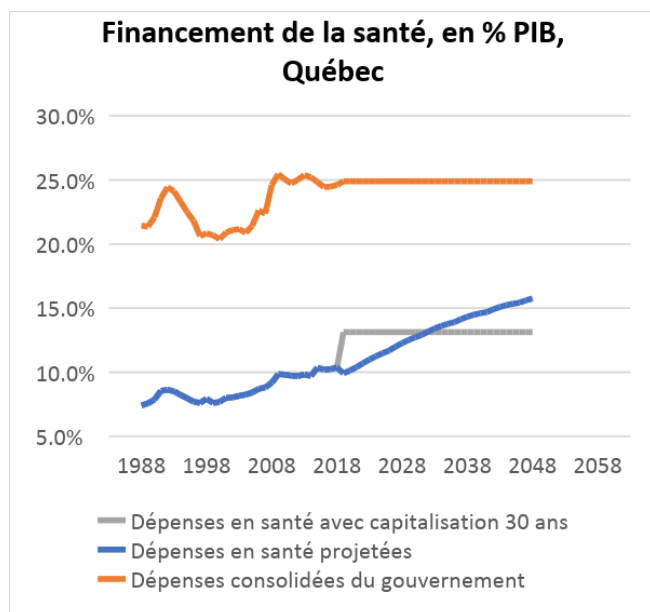
<sup>1</sup> Obtenu à partir de l'outil de projection des âges de l'ISQ.

[http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/structure/pyramide\\_age.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/structure/pyramide_age.htm)

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Ha Dao, Luc Godbout et Pierre Fortin, "Les dépenses de fin de vie sont-elles déterminantes dans la projection des dépenses de santé?" dans *Le vieillissement démographique : de nombreux enjeux à déchiffrer* 2012 à la p. 191 <http://stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/vieillessement.html>

capitalisation crée un passif qui devra être entièrement assumé par la prochaine génération si rien n'est fait. Cela est rendu visible par le fait que la portion des soins de santé assumés par l'État québécois, qui représentait 7,3% du PIB et 34,5% du budget en 1988, représente actuellement 10,4% du PIB et 42,1% du budget. Selon nos projections de croissance viable des dépenses en santé, la portion des soins de santé devrait représenter 15,8% du PIB et 63,3% du budget en 2048. Pour éviter un transfert complet de la charge, le Québec devrait épargner dès maintenant pour mieux amortir la croissance des dépenses liées à l'évolution du profil de risque d'une population vieillissante.<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Les chiffres et graphiques sont basés sur les résultats préliminaires d'une recherche en cours. Les projections de croissance des dépenses en santé postulent une croissance conservatrice des dépenses équivalente à la croissance du PIB (en deçà du rythme actuel de croissance des dépenses observé). Pour le ratio lié au budget du Québec, les projections postulent un maintien des dépenses consolidées par rapport au PIB en cohérence avec le principe d'équité intergénérationnelle.

## 2. Une croissance des dépenses en santé qui n'est pas durable à long terme

Alors que le Québec commence à peine à subir les effets du vieillissement de la population et malgré des contraintes appliquées sur les dépenses publiques, la croissance réelle des coûts de la couverture d'assurance maladie actuellement en place a été de 57,4% supérieure à la croissance nette du PIB au cours des 10 dernières années. Il n'est pas soutenable à long terme d'avoir une croissance des dépenses en santé qui surpasse indéfiniment la croissance du PIB. Avec l'arrivée constante de nouvelles molécules et de nouvelles technologies, il devient impératif d'optimiser l'allocation des ressources. Pour améliorer le maintien à domicile, pour faire davantage de prévention, pour éviter le surdiagnostic et pour améliorer la gouvernance de notre système de santé, le Québec devrait se doter d'une cible de croissance durable des dépenses en santé, ainsi que d'une stratégie pour réaliser ces objectifs.

Il est toutefois important de réitérer que même si le gouvernement du Québec était en mesure de réduire considérablement la croissance de ses dépenses en santé non liées au vieillissement (une croissance de 0.5% plus faible que la croissance du PIB), celles-ci atteindraient quand même 13% du PIB en 2040. La pression fiscale créée par le vieillissement de la population sera donc tel que le simple contrôle des dépenses ne parviendra pas à maintenir un niveau soutenable à long terme des dépenses de santé.

## 3. Un déséquilibre dans le fédéralisme fiscal en matière de santé

L'approche intergénérationnelle en matière de financement de la santé implique incidemment le gouvernement fédéral par l'entremise du *Transfert Canadien en matière de santé*. Le transfert du gouvernement fédéral aux provinces est déterminé selon un montant par habitant par province. Or, la répartition démographique des populations vieillissantes n'est pas uniforme d'une province à l'autre: alors que les individus de 65 ans et plus composent actuellement 11% de la population de l'Alberta, ils représentent 16% de la population du Nouveau-Brunswick. Cette tendance devrait s'accroître au fil des années à venir: en 2046, les individus de 65 ans et plus devraient représenter 22% de la population de l'Alberta, alors qu'ils devraient représenter 33% de la population du Nouveau-Brunswick<sup>5</sup>. Sachant que les coûts de santé associés aux personnes âgées sont généralement plus élevés que ceux pour les personnes plus jeunes, la structure du *Transfert Canadien en matière de santé* crée, dans l'immédiat, un déséquilibre entre les besoins et les transferts reçus. Pour une couverture d'assurance maladie semblable, les provinces plus «jeunes» reçoivent davantage en proportion des charges qu'elles doivent assumer que les provinces vieillissantes.

À long terme, la formule d'indexation crée aussi un désengagement graduel du gouvernement fédéral dans le financement en santé. À compter de l'année financière 2017-2018, la croissance annuelle du *Transfert Canadien en matière de santé* correspondra à celle du PIB nominal canadien, sous réserve d'un plancher de 3 %. Ce niveau de croissance est inférieur à celui projeté des dépenses en santé, notamment parce que ce niveau de croissance des dépenses ne prend pas en compte la réalité de l'évolution du profil de risque lié au vieillissement de la population. Cela

---

<sup>5</sup> Basé sur l'outil de projection du Conference Board <https://www.conferenceboard.ca/CASHC/senior-population.aspx>

accentuera le fardeau fiscal que doivent assumer les provinces et contribuera ainsi à augmenter le déséquilibre fiscal.

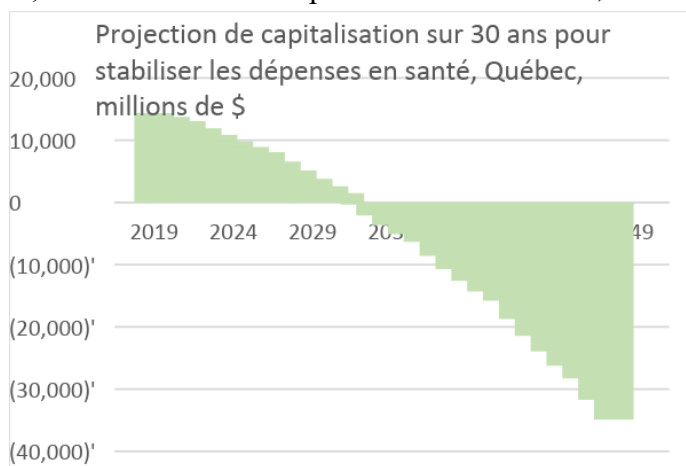
## **Les demandes de Force Jeunesse sur le long terme**

Force Jeunesse propose que l'Assemblée nationale du Québec adopte une *Loi sur l'engagement intergénérationnel en santé*. Cette loi donnerait au gouvernement un double objectif d'équité et de développement durable en matière de financement des soins de santé.

Premièrement, la loi viserait à assurer un financement équitable de la santé entre les générations. Pour ce faire, le gouvernement devrait s'assurer de répartir la charge liée au financement de l'assurance maladie sur un horizon mobile de 30 ans, en se basant sur des prévisions actuarielles, de façon à ce que le poids relatif du financement de la santé par rapport au PIB soit constant dans le temps. Selon nos projections préliminaires de croissance viable des dépenses en santé évoquées dans les graphiques exposés plus haut, une somme annuelle débutant à 14,3 G\$ et diminuant par la suite jusqu'en 2031 devrait être épargnée pour maintenir le poids relatif du financement de la santé par rapport au PIB. Après 2032, des décaissements des fonds accumulés auraient lieu jusqu'en 2048, où un décaissement final de 34,9G\$ serait prévu.

Les ponctions fiscales servant à constituer les fonds répartissant la charge du financement de la santé dans le temps pourraient être inspirées du Fonds des générations où, à partir d'une loi particulière, certaines sommes sont exclues du périmètre comptable du gouvernement. L'atteinte de l'équilibre budgétaire se ferait donc en sus de l'effort demandé par l'engagement intergénérationnel en santé. Les sommes exclues du périmètre comptable seraient celles déterminées par un expert actuair qui aurait un statut d'agent du parlement à l'image du vérificateur général. Ce dernier aurait la charge de faire et d'actualiser les prévisions actuarielles visant à maintenir un poids relatif du financement de la santé par rapport au PIB sur une fenêtre mobile de 30 ans. Les sommes exclues du périmètre comptable seraient extraites à même le fonds consolidé des revenus, à la différence du Fonds des générations qui a des sources de revenus dédiées. Une telle stratégie de capitalisation nous apparaît nécessaire, même si le gouvernement parvenait à limiter la croissance des coûts en optimisant l'allocation des ressources en santé.

Deuxièmement, la loi viserait à assurer un financement de la santé durable à long terme. La loi doterait le gouvernement d'une cible de croissance des coûts de santé qui, excluant la croissance des coûts attribuables au vieillissement de la population, serait équivalente à une cible de croissance moyenne du PIB. Advenant que la croissance des coûts excède la cible pendant plus de deux années consécutives, cette loi forcerait le gouvernement à déposer au parlement un plan détaillé de contrôle des coûts en santé. Cela renforcerait l'imputabilité du gouvernement en matière de gestion de la croissance à long terme des coûts de santé.





Enfin, avec une approche basée sur une gestion à long terme des coûts liés au profil de risque de la population, il serait plus facile d'exposer la valeur actualisée du désinvestissement fédéral lié à l'actuelle formule de *Transfert Canadien en matière de santé*. Cette transformation dans la gouvernance du financement de l'assurance maladie pourrait servir de levier de négociation lors de changements subséquents à la formule de transfert pour assurer une justice fiscale entre les provinces et un équilibre fiscal entre les paliers de gouvernement fédéral et provinciaux.

## **Les demandes de Force Jeunesse pour les consultations prébudgétaires**

Les changements nécessaires pour assurer un financement à long terme de l'assurance maladie équitable et durable sont significatifs. Pour que ce virage puisse être entrepris avec détermination, il est essentiel que la population québécoise et les parties prenantes du réseau de la santé comprennent bien l'état de la situation et l'ampleur du défi qui attend l'État québécois. C'est pourquoi, à défaut d'aller de l'avant immédiatement avec les solutions proposées, Force Jeunesse demande que soit lancé, au cours de la prochaine année, un chantier national sur l'avenir du financement de la santé. Pour ouvrir la discussion, un comité d'experts pourrait être nommé à très brève échéance pour répondre aux trois questions suivantes :

1. Dans un contexte de vieillissement de la population, comment assurer un financement de l'assurance maladie qui répartit la charge des coûts liés au vieillissement d'une façon équitable entre les générations?
2. Excluant la hausse des dépenses en santé attribuable au vieillissement de la population, comment améliorer la gouvernance du système de santé afin d'avoir une croissance des dépenses durable et proportionnelle à notre création de richesse?
3. Dans un contexte de vieillissement de la population inégal entre les provinces, comment assurer que le *Transfert Canadien en matière de santé* soit équitable et maintienne un équilibre fiscal entre les paliers de gouvernance fédérale et provinciaux?

Ce rapport d'expert pourrait ensuite mettre la table à des consultations publiques et un débat public qui prépareraient le terrain à des changements plus profonds et pérennes annoncés lors du prochain budget.

# LE FONDS DES GÉNÉRATIONS

## L'enjeu

Force Jeunesse a appuyé la création du Fonds des Générations en 2006 et a toujours soutenu le principe d'équité intergénérationnelle qui guide l'action du Fonds. Alors que les versements annuels au Fonds représentent une part de plus en plus importante du budget du Québec (2,488 milliards en 2017-2018), des voix s'élèvent pour freiner les versements au Fonds et utiliser les montants à d'autres escients. Le gouvernement du Québec a décidé d'utiliser 8 milliards supplémentaires provenant du Fonds des Générations pour rembourser directement la dette publique d'ici le printemps 2019. Ceci s'ajoute au remboursement de 2 milliards réalisé au début de l'année financière 2018-2019. L'objectif de ces remboursements anticipés est de réaliser des gains de placements en fin de cycle économique et de minimiser les risques financiers. Ces remboursements ont cependant comme effet collatéral de transférer au fonds consolidé des revenus de 1,4 milliard de dollars sur cinq ans en diminution des frais d'intérêts sur le service de sa dette.

## Les constats

- L'effet de levier créé par l'investissement de fonds dédiés dans le Fonds des Générations génère, en moyenne, des rendements plus élevés que les intérêts sur le service de la dette.
- [Une étude de la Chaire de Recherche en Fiscalité et Finances publiques de l'Université de Sherbrooke démontre](#) que, malgré le risque de marché, l'usage de l'effet de levier demeure la meilleure façon d'accélérer le remboursement de la dette avec le Fonds des Générations :
  - Si le Fonds n'avait pas été créé, le niveau de dette brute publique du Québec aurait atteint 50.9% du PIB en 2025-2026.
  - Sans l'effet de levier, le ratio dette PIB attendrait 43.6% en 2025, incluant les économies faites sur le service de la dette.
  - Avec l'effet de levier, le niveau de dette publique brute atteindra 41.8% du PIB en 2025-26.
- En utilisant 10 milliards du Fonds des Générations pour rembourser la dette publique en 2018 et 2019, non seulement le gouvernement se prive-t-il de l'effet de levier, mais il se prive également et surtout [d'une somme de 1,4 milliard de dollars sur cinq ans](#) en diminution des frais d'intérêts sur le service de sa dette, qui ne seront pas réinvestis pour la réduction de la dette en allant directement au fonds consolidé des revenus.

## Les demandes de Force Jeunesse pour les consultations prébudgétaires

Il peut être légitime de vouloir minimiser les risques en diminuant l'exposition de l'effet de levier en fin de cycle économique, mais force est de constater que cette stratégie prive le Fonds des Générations d'une croissance par rendement minimalement équivalente à celle des frais d'intérêts économisés par le remboursement fait à partir même du fonds.

Force Jeunesse propose qu'une somme équivalente aux frais d'intérêts économisés suite aux remboursements effectués à même Fonds des Générations soit exclue du fonds consolidé des revenus et réinvestis annuellement dans le Fonds des Générations jusqu'à la liquidation complète

de ce dernier. Conformément aux documents du Ministère des Finances, cela représente 1,4 milliard pour les 5 prochaines années. Il est important de maximiser le capital investi dans le fonds des générations pour préparer les finances publiques aux défis du futur, notamment ceux liés au vieillissement de la population et à la hausse des dépenses de santé. Le gouvernement réalisera cet objectif d'équité intergénérationnelle plus efficacement en investissant les sommes épargnées en intérêts dans le Fonds, plutôt qu'en augmentant ses dépenses de consommation courante ou en diminuant ses revenus.

Certes, les intérêts épargnés sur le service de la dette augmenteront la marge de manœuvre fiscale de l'État et pourront être réinvestis dans d'autres politiques publiques qui favorisent l'équité intergénérationnelle, notamment en éducation. Toutefois, le gouvernement se prive d'une marge de manœuvre fiscale en diminuant la taxe scolaire, une mesure qui diminuera les revenus de l'État d'entre 700 et 900 millions de dollars annuellement. Contrairement au remboursement de la dette publique, aux investissements sociaux, aux investissements en éducation et en infrastructures, ou même, aux dépenses de prévention en santé, les baisses d'impôts n'ont pas d'impacts positifs sur les générations futures. Elles ne font qu'augmenter les revenus disponibles des ménages actuellement, leur permettant de consommer ou d'épargner davantage, mais elles ne permettent pas aux gouvernements de préparer la société de demain aux défis qui l'attendent. Ainsi, si le gouvernement cherche à augmenter sa marge de manœuvre fiscale pour investir dans des politiques publiques bénéfiques à long terme, Force Jeunesse propose de ne pas diminuer les taxes ou les impôts, plutôt que d'utiliser hâtivement le Fonds des Générations pour sauver des frais d'intérêts.

Force Jeunesse réitère l'importance du Fonds des Générations et demande que les versements prévus pour les prochaines années soient maintenus.

# LE COÛT DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

## L'enjeu

Les organismes relevant du gouvernement du Québec détiennent un parc d'infrastructures d'une valeur de 350 milliards de dollars en 2018. Le *Plan québécois des infrastructures 2018-2028* prévoit l'investissement de plus de 100 milliards de dollars sur 10 ans, dont 58 milliards serviront à l'entretien, la réparation et le remplacement d'infrastructures existantes. Cet investissement est nécessaire en raison du déficit de maintien d'actif (DMA), soit par le vieillissement des infrastructures québécoises et par le manque d'investissement passé. Or, ces infrastructures ont accumulé un déficit de maintien d'actif de plus de 50,7 milliards de dollars lors de l'exercice budgétaire 2017-2018. Il s'agit d'une véritable dette nationale cachée et peu discutée dans la sphère publique, qui correspond à plus de 28% de la dette financière du Québec et à plus de 4 fois les sommes accumulées au Fonds des générations.

Afin de mieux contrôler le déficit de maintien d'actif et afin que ce dernier ne devienne pas un fardeau supplémentaire pour les générations futures, il est impératif selon Force Jeunesse que les décisions du Gouvernement du Québec en matière d'infrastructure impliquent systématiquement une meilleure analyse du coût de leur cycle de vie.

## Les constats

*À propos du déficit de maintien d'actif pour les infrastructures existantes:*

Diverses études démontrent que le report des travaux a tendance à accélérer la dégradation des infrastructures et donc, à augmenter considérablement les coûts. De fait, chaque dollar d'investissement en entretien reporté résulte, à terme, à quatre dollars de dépense de remplacement futur<sup>6</sup>. Ce constat a également été fait par le Vérificateur général du Québec en lien avec la dégradation du cadre bâti des commissions scolaires du Québec<sup>7</sup>. À titre d'exemple, afin de mieux contrôler cette « dette », l'État de l'Utah a adopté une loi qui l'oblige à allouer 1,1% de la valeur de remplacement de l'ensemble de son parc d'infrastructure en budget de réfection avant de pouvoir allouer des fonds à la construction de nouvelles infrastructures<sup>8</sup>. **Au Québec, aucune loi n'encadre la gestion du DMA. La résorption de ce déficit dépend donc entièrement de la volonté politique des gouvernements en place.**

L'obligation pour les organismes publics de réaliser un Plan annuel de gestion des investissements publics en infrastructures (PAGI) depuis 2014-2015 est un pas dans la bonne direction. Cette mesure semble être en voie de succès puisque les PAGI ont permis d'évaluer 63% en 2017-2018, puis 77% des infrastructures détenues par le gouvernement du Québec, elles permettent donc à l'État de disposer d'informations importantes concernant ses infrastructures. De plus, des travaux de remise en état, réalisés dans la foulée de cette initiative, ont en fait

---

<sup>6</sup> National School Boards Association. 2018. The Real Costs of Deferred Maintenance. 20 Juillet.

<https://www.nsba.org/newsroom/american-school-board-journal/asbj-june-2018/real-costs-deferred-maintenance>.

<sup>7</sup> Vérificateur général du Québec. 2012. Vérification de l'optimisation des ressources: Réseau de l'éducation : Qualité de l'air dans les écoles primaires. Vérificateur général du Québec.

<sup>8</sup> Pagano, Michael A. 2011. *Funding and Investing in Infrastructure*. Chicago: College of Urban Planning and Public Affairs, University of Illinois at Chicago, 6. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/24996/412481-Funding-and-Investing-in-Infrastructure.PDF>.

permis de réduire l'augmentation du DMA. Ceci dit, le manque de balises dans la manière de calculer le déficit fait en sorte que l'estimation du déficit d'entretien peut sensiblement varier d'un organisme public à l'autre. Alors que la Société québécoise des infrastructures (SQI) peut soutenir les organismes publics dans la planification et la gestion de leurs projets, son niveau d'implication est variable d'un projet à l'autre et fait l'objet d'ententes particulières à chaque projet, ce qui limite sa capacité d'action (Société québécoise des infrastructures 2018). **Il serait donc nécessaire de formaliser et définir le rôle de la SQI auprès des organismes publics dans le cadre de la réalisation des PAGI et de lui octroyer certaines responsabilités dans le calcul du déficit de maintien d'actif de ces organismes.**

*À propos de l'analyse des coûts sur le cycle de vie pour les infrastructures à réaliser:*

Pour déterminer le coût total d'une infrastructure sur son cycle de vie, les différents coûts liés à sa conservation doivent être actualisés afin de prendre en compte la valeur à travers le temps de l'investissement financier. L'analyse du coût sur le cycle de vie permet donc aux décideurs publics de connaître l'ensemble des coûts d'une infrastructure, de sa construction jusqu'à son remplacement, tout en tenant compte du coût en capital pour l'État. Par ailleurs, sans ce type d'analyse, il n'est pas possible de déterminer si le donneur d'ouvrage tente de diminuer les coûts immédiats d'une infrastructure en augmentant les coûts d'entretien, d'opération ou de disposition à long terme.

Plusieurs acteurs gouvernementaux et privés à l'échelle mondiale, comme l'Association américaine des ingénieurs civils par exemple, promeuvent l'utilisation d'une analyse des coûts sur le cycle de vie (ACCV) d'une infrastructure. Ceci permet une gestion plus économique à long terme des infrastructures, de leur construction à leur disposition. De nombreuses ressources sont d'ailleurs disponibles afin de guider ce type d'analyse, comme la norme<sup>9</sup> établie par l'Organisation internationale de normalisation à cet effet. Il existe aussi de nombreux guides réalisés par des institutions publiques, des entreprises privées ou des chercheurs sur la méthodologie à utiliser pour réaliser une analyse des coûts sur le cycle de vie et de nombreux logiciels sont destinés à la conduite de ce genre d'analyse, comme celui de la Federal Highway Administration des États-Unis par exemple.

De plus, l'intégration de l'analyse des coûts sur le cycle de vie pour la réalisation d'infrastructures a déjà fait ses preuves, comme certaines juridictions et organismes gouvernementaux ont commencé à utiliser cette approche dans leurs projets d'infrastructures. De fait, la Commission européenne a récemment autorisé l'utilisation du prix selon une approche de cycle de vie comme critère de sélection d'un soumissionnaire dans un appel d'offres public (Parlement européen 2014). De plus, la Société américaine des ingénieurs civils recommande désormais aux donneurs d'ouvrage publics d'adopter cette approche afin d'optimiser les coûts du projet dont le coût dépasse les 5 M\$<sup>10</sup>.

L'ACCV a d'ailleurs aussi commencé à être utilisé par le gouvernement pour les ouvrages d'au moins 50 ou 100 millions de dollars. Ceci dit, les rapports préalables à la réalisation de ces

---

<sup>9</sup> Organisation internationale de standardisation. s.d. «Buildings and constructed assets — Service life planning — Part 5: Life-cycle costing.» Accès le août 8, 2018. <https://www.iso.org/obp/ui/fr/#iso:std:iso:15686:-5:ed-2:v1:en>.

<sup>10</sup> American society of civil engineers. 2014. «Maximizing the value of investments using life cycle cost analysis.» [https://www.asce.org/uploadedFiles/Issues\\_and\\_Advocacy/Our\\_Initiatives/Infrastructure/Content\\_Pieces/asce-eno-life-cycle-report.pdf](https://www.asce.org/uploadedFiles/Issues_and_Advocacy/Our_Initiatives/Infrastructure/Content_Pieces/asce-eno-life-cycle-report.pdf).

projets ne sont pas publics et les décisions de conception sont laissées à la discrétion de l'organisme et du conseil des ministres, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de directive obligeant le choix de la conception réduisant au minimum les coûts actualisés d'un projet. Par ailleurs, la mise sur pied du Centre d'expertise intégré en infrastructures publiques, annoncé par la Société québécoise des infrastructures (SQI), aurait parmi ses objectifs, de proposer des plans à la SQI, ce qui impliquerait des analyses du coût du cycle de vie. Quoique la date de lancement de ce Centre n'ait pas été annoncée, sa mise sur pied permettrait de combler un besoin important en matière d'expertise pour ce type d'analyse.

## **Les demandes de Force Jeunesse pour les consultations prébudgétaires**

Afin de limiter l'endettement public qui devra être assumé par les générations futures, Force Jeunesse souhaite une meilleure gestion du financement des infrastructures publiques, en s'appuyant sur des institutions existantes comme la Société québécoise des infrastructures, le Conseil du trésor et le Vérificateur général du Québec. Afin d'atteindre cet objectif, en matière d'infrastructures déjà existantes et à construire, quatre conditions de succès sont essentielles:

- **Assurer l'accès à des données fiables pour évaluer les coûts futurs.** Le coût d'entretien et de remplacement devrait systématiquement être évalué pour toutes les soumissions. Comme ce genre d'estimation nécessite une expertise particulière à laquelle les soumissionnaires n'ont pas tous accès, le gouvernement devrait disposer des données lui permettant d'évaluer correctement le coût actualisé de l'infrastructure et, au final, déterminer qui est le soumissionnaire le plus bas. Cette base de données des coûts historiques d'entretien, d'opération et de disposition devrait être centralisée au sein de la SQI et les organismes publics devraient systématiquement contribuer à cette dernière.
- **Assurer l'indépendance et la qualité de l'analyse du coût sur le cycle de vie.** Comme la conclusion de ce type d'analyse est très sensible à toute variation des hypothèses sur les coûts à long terme et que ces conclusions sont difficilement vérifiables par des tiers, il est nécessaire d'assurer l'indépendance et la qualité de l'analyse du coût sur le cycle de vie des infrastructures. La Société québécoise des infrastructures (SQI) devrait offrir un service d'analyse des coûts sur le cycle de vie des ouvrages, afin de rendre accessible une expertise indépendante aux organismes publics, et ce, à différentes étapes de la conception d'un projet avec des recommandations pour l'optimiser.
- **Développer l'expertise de la fonction publique.** L'analyse du coût sur le cycle de vie est plus complexe que celle nécessaire pour l'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire (prise en compte d'hypothèses complexes sur la durée de vie des différentes composantes de l'ouvrage, de l'évolution des prix à long terme, etc.). Par ailleurs, plusieurs acteurs soulignent la difficulté du gouvernement à définir les objectifs et hypothèses de travail de ses projets actuellement<sup>1112</sup>. Il est donc nécessaire de développer l'expertise de la fonction publique à cet effet pour assurer l'indépendance et la qualité des analyses du coût sur le cycle de vie.

---

<sup>11</sup> Association des ingénieurs-conseils du Québec . 2009. «Mémoire: Projet de loi n.65 - Loi sur Infrastructure Québec.»

<sup>12</sup> Vérificateur général du Québec. 2010. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010: Tome II*. Vérificateur général du Québec.

- **Assurer la bonne gouvernance et la transparence des pratiques.** Le gouvernement du Québec devrait rendre facilement accessibles les prévisions à long terme des investissements requis en maintien d'actif dans la prochaine décennie et l'évolution prévue du déficit de maintien d'actifs global. La possibilité d'adopter des mécanismes législatifs qui incitent la discipline du gouvernement en matière de dépense de maintien d'actifs, comme ceux adoptés par l'Utah, devrait être examinée par le gouvernement.

Force Jeunesse demande donc au gouvernement de:

- 1) Formaliser davantage le rôle de la SQI auprès des organismes publics dans le cadre de la réalisation des PAGI, entre autres en lui octroyant certaines responsabilités dans le calcul du déficit de maintien d'actif de ces organismes.
- 2) Accorder à la SQI le financement nécessaire pour mettre sur pied le Centre d'expertise intégré en infrastructures publiques, annoncé dans sa *Vision immobilière 2018-2028*.
- 3) Octroyer les fonds nécessaires à la collecte de données sur les coûts historiques d'entretien, d'opération et de disposition des infrastructures publiques, ainsi qu'à l'analyse et à la gestion de cette base de données.
- 4) Examiner la possibilité d'adopter des mesures permettant d'assurer le contrôle et la transparence du gouvernement en matière de dépense d'acquisition et de maintien d'actifs.

## **Les demandes de Force Jeunesse dans le cadre des consultations prébudgétaires**

Les recommandations de Force Jeunesse sur les trois enjeux présentés dans ce document, soit le financement à long terme de l'assurance maladie, le Fonds des générations et le coût des infrastructures publiques, ne sont pas toutes d'ordre financier. Toutefois, celles-ci ont les implications budgétaires directes suivantes:

### **Financement à long terme de l'assurance maladie**

- Financer la mise en œuvre d'un chantier sur l'avenir du financement de la santé, incluant la formation d'un comité d'experts.

### **Fonds des générations**

- Exclure du fonds consolidé des revenus une somme équivalente aux frais d'intérêts économisés suite aux remboursements effectués à même Fonds des Générations et réinvestir ces dernières dans le Fonds des Générations jusqu'à la liquidation complète de ce dernier.

### **Coût des infrastructures publiques**

- Accorder à la SQI le financement nécessaire pour mettre sur pied le Centre d'expertise intégré en infrastructures publiques, annoncé dans sa Vision immobilière 2018-2028.
- Octroyer les fonds nécessaires à la collecte de données sur les coûts historiques d'entretien, d'opération et de disposition des infrastructures publiques, ainsi qu'à l'analyse et à la gestion de cette base de données.



SOLIDAIRES,  
RESPONSABLES

Informations

Simon Telles

Vice-président exécutif

514 384-8666

exec@forcejeunesse.qc.ca

**À propos de Force Jeunesse** › Force Jeunesse est un regroupement de jeunes travailleurs qui œuvre à la défense et à l'amélioration des conditions de travail des jeunes travailleurs, des perspectives d'emploi de la relève et de l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques. Composé exclusivement de bénévoles, son conseil d'administration rassemble 18 jeunes engagés dans une diversité de milieux (associatif, politique, syndical, étudiant, communautaire, professionnel, académique, etc.)