

FORCE JEUNESSE

SOLIDAIRES AU PRÉSENT, RESPONSABLES FACE À L'AVENIR

Document de travail présenté aux
Consultations prébudgétaires 2021-2022 du gouvernement du Québec

22 janvier 2021

Pour information

Force Jeunesse

C.P. 39041 CP Saint-Alexandre

Montréal, Québec H3B 0B2

514-384-8666

www.forcejeunesse.com

Simon Telles, Président

presidence@forcejeunesse.qc.ca

Gabrielle Morneau El-Hajal, Vice-présidente exécutive

exec@forcejeunesse.qc.ca

Éliane Racine, Vice-présidente au contenu

contenu@forcejeunesse.qc.ca

Rédaction: Éliane Racine

Au sujet de Force Jeunesse

Force Jeunesse est un regroupement de jeunes personnes qui œuvrent à la défense et à l'amélioration des conditions de travail des jeunes travailleurs et travailleuses, 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, communautaire, professionnel, étudiant, etc.).

L'équité entre les générations, une préoccupation pour l'avenir collectif de la société, ainsi que la responsabilité est des valeurs fondamentales qui sont défendues par Force Jeunesse. C'est pourquoi Force Jeunesse intervient régulièrement dans le débat public par le biais de réactions documentées et constructives, 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 des recherches exhaustives de qualité;
- Représenter la relève dans les débats publics et organiser des événements pour favoriser l'échange et la réflexion;
- Favoriser la participation des jeunes dans les institutions publiques.

Au fil des années, Force Jeunesse a établi sa crédibilité au sein de la société québécoise en prenant des positions étayées et est devenue un acteur incontournable sur de nombreux enjeux. De plus, Force Jeunesse est parfois l'unique organisation jeunesse intervenant sur des enjeux d'importance tels que les régimes de retraite ou les clauses de disparités de traitement (« CDT ») en milieu de travail.

Mise en contexte du document de travail

Dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022, Force Jeunesse souhaite aborder six enjeux qui, d'une part cadrent avec les thèmes dont souhaite discuter le gouvernement et qui, d'autre part, constituent des préoccupations importantes pour assurer l'équité intergénérationnelle et la pérennité des finances publiques du Québec. Les thèmes abordés sont : le financement de la santé à long terme, le Fonds des générations, le Fonds vert, le financement du transport collectif, le coût des infrastructures publiques et les mesures pour favoriser la réintégration des Québécois au travail.

Sommaire des recommandations de Force Jeunesse dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022

Financement de la santé à long terme

Recommandation 1 : 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

Recommandation 2: À court terme, suspendre de manière temporaire et exceptionnelle le versement de 2021-2022 au Fonds des générations, pour augmenter la marge de manœuvre de l'État pour financer la relance.

Recommandation 3 : Maintenir la définition du solde budgétaire après les versements au Fonds.

Recommandation 4 : Modifier la loi de l'équilibre budgétaire et/ou de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations pour réduire la rigueur qu'elle impose particulièrement en temps de pandémie.

Recommandation 5 : À long terme, modifier les objectifs du Fonds des générations en maintenant une portion du Fonds pour s'acquitter de la dette et en définissant,

pour la balance, le type de projet ou d'infrastructure pouvant être financé. Ces projets doivent permettre de favoriser l'équité intergénérationnelle.

Fonds vert et marché du carbone

Recommandation 6 : Réviser à la hausse le prix du carbone et établir des cibles claires de réductions de GES pour 2030 et 2050 en cohérence avec celles du GIEC, soit de diminuer les émissions de 45% d'ici 2030.

Recommandation 7 : S'assurer que les fonds générés par la tarification du carbone soient utilisés pour décupler la réduction de GES visant la décarbonisation.

Recommandation 8 : Modifier la loi pour que le Fonds vert demeure indépendant et établir un système de gouvernance permettant une reddition de compte avec des objectifs et indicateurs précis pour les projets financés.

Financement du transport collectif

Recommandation 9 : Augmenter le financement à travers des sources de financement traditionnelles.

Recommandation 10 : Augmenter le financement à travers des sources de financement alternatives.

Recommandation 11 : Scinder le FORT en deux enveloppes distinctes en créant un fonds spécifiquement dédié au financement des transports collectifs et un autre au réseau routier, ce qui permettra d'assurer un meilleur suivi et une reddition de compte plus transparente.

Recommandation 12 : Privilégier la tarification des utilisateurs du transport en commun de la manière la plus simple et la plus intégrée possible.

Coût des infrastructures publiques

Recommandation 13 : Effectuer une évaluation systématique du coût d'entretien et de remplacement des infrastructures à même les soumissions.

Recommandation 14 : Que la Société québécoise des infrastructures effectue des analyses sur le coût de cycle de vie des infrastructures

Recommandation 15 : Investir pour développer l'expertise de la fonction publique.

Favoriser l'intégration des jeunes sur le marché du travail

Recommandation 16: Évaluer l'utilisation et la pertinence des programmes spécifiquement pour répondre aux enjeux de la pandémie afin d'assurer une utilisation optimale des ressources financières.

Recommandation 17 : Investir dans le développement et l'acquisition des compétences de la main-d'œuvre tout en assurant l'accessibilité des programmes pour les personnes qui ne sont pas en emploi.

Recommandation 18 : Mettre en place, en collaboration avec le système d'éducation, les entreprises et les ordres professionnels, des stages en entreprise, des formations d'appoint et des processus accélérés pour reconnaître les diplômés et l'expérience acquise à l'étranger dans les professions avec des pénuries de main-d'œuvre.

Financement de la santé à long terme

Les faits

L'année dernière, Force Jeunesse a publié [une recherche](#) sur le financement de la santé à long terme. À partir du budget de 2018, nous avons réalisé des évaluations actuarielles qui montrent que si nous n'effectuons pas de changements dans le financement de la santé, cette dépense de programme va continuer à prendre plus de place dans le budget, limitant ainsi les capacités de l'État à fournir des services à la population. En effet, en 2018 la santé représente 50,2% des dépenses du gouvernement du Québec ce qui correspond à 9,2% du PIB alors qu'elle pourrait représenter entre 65,8% et 96% du budget en 2048 ce qui correspond à 12,8% ou 17,5% du PIB, selon le scénario retenu. Même en contrôlant les coûts du système de santé, en intégrant des augmentations de taxes et d'impôts ou en diminuant les services offerts, le Québec se retrouve avec des défis financiers importants à long terme.

En 2018, on estime que les dépenses annuelles moyennes de santé par habitant sont de 3 965\$ au Québec, que ce montant augmente à 6 024\$ pour les 65-69 ans et qu'elles atteignent 21 652\$ pour les 80 ans et plus¹. Au cours des 30 prochaines années, le vieillissement de la population et l'augmentation de l'espérance de vie vont faire augmenter le ratio de la population de 65 ans et plus par travailleur. Contrairement au régime des rentes du Québec, qui prévoit une capitalisation partielle des cotisations, l'assurance-maladie n'a aucun mécanisme de capitalisation en place qui permettrait d'anticiper la croissance des dépenses liées au vieillissement de la population et de l'augmentation de l'espérance de vie. Il est important de souligner que les calculs ont été effectués avant qu'on y ajoute les dépenses en santé engendrer par la pandémie qui contribuent à augmenter le poids relatif du portefeuille de la santé dans les dépenses du gouvernement provincial.

À notre avis, le gouvernement doit cesser de considérer les dépenses en santé comme une simple dépense de programme et il doit s'engager, envers les générations

¹ St-Maurice, Y., Godbout, L., Arseneau, M., & St-Cerny, S. (2018). *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2018*. Consulté à l'adresse Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques website : <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca/soutenabilite-budgetaire-quebec-edition-2018/>

futures, à préserver l'actuelle couverture de soin et à la financer d'une façon qui soit équitable entre les générations. Pour Force Jeunesse, une équité entre les générations implique que les services reçus en contrepartie d'une charge fiscale sont équivalents entre les générations actuelles et les générations futures. Pour ce faire, le gouvernement doit anticiper l'évolution du profil de risque d'une population vieillissante et épargner les sommes nécessaires pour amortir la croissance anticipée des dépenses. Cette façon de faire forcerait le gouvernement à capitaliser une partie des dépenses futures en santé qui, si elles ne sont pas capitalisées, constitueront un passif directement transféré à la prochaine génération. Épargner, dès maintenant, pour mieux amortir la croissance des dépenses liées à l'évolution du profil de risque d'une population vieillissante est donc impératif. Pour ce faire, Force Jeunesse croit que 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 que le poids relatif du financement de la santé par rapport au PIB demeure constant dans le temps.

Pour faire face à ce défi qui attend la province, il serait pertinent d'avoir une augmentation du *Transfert canadien en matière de santé* et même de revoir l'attribution des montants par province afin de tenir compte des besoins spécifiques de celles-ci. Cela dit, il faudrait également que le gouvernement provincial se questionne sur la pérennité du financement de l'assurance-maladie. Dans notre étude, nous avons également identifié l'investissement dans les soins de proximité comme les soins à domiciles pour les personnes âgées en perte d'autonomie, comme mesure permettant de diminuer la croissance des coûts dans le futur. Dès lors, la solution pour faire face à l'augmentation des coûts de la santé à long terme ne se limite pas aux transferts fédéraux. Pour Force Jeunesse, il est essentiel que le gouvernement du Québec réfléchisse à une stratégie à long terme.

En terminant, il est important de souligner que les calculs ont été effectués avant qu'on y ajoute les dépenses en santé engendrées par la pandémie qui contribuent à augmenter le poids relatif du portefeuille de la santé dans les dépenses du gouvernement provincial. Bien qu'imparfaits, si nous ne penchons pas maintenant sur les questions de financement du système de santé à long terme, nous risquons de ne pas pouvoir fournir les mêmes

services de santé ou de meilleurs services aux générations actuelles et futures. D'où l'importance de mettre en place un comité d'experts qui pourra se pencher sur les 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.

Les recommandations

Recommandation 1 : Financer la mise en œuvre d'un chantier sur l'avenir du financement de la santé, incluant la formation d'un comité d'experts.

Le Fonds des générations

Les faits

En mars dernier, avant le début de la pandémie au Québec, le gouvernement du Québec prévoyait l'atteinte des objectifs de réduction de dette à moins de 45% du PIB et du déficit cumulé inférieur à 17% du PIB avant 2025-2026. À l'époque, des conversations commençaient déjà à se tenir quant à l'avenir du Fonds des générations. En novembre dernier, le gouvernement du Québec a choisi de maintenir le versement de 2,7 milliards

pour l'année 2020-2021 au Fonds des générations et prévoit également maintenir le versement de 3 milliards en 2021-2022 et de 3,2 milliards en 2022-2023².

Au moment même du dévoilement du point sur la situation économique du Québec, Force Jeunesse a mandaté un contractuel qui a réalisé 13 entrevues avec des experts et expertes des finances publiques du Québec afin de nous aider dans notre réflexion sur le Fonds des générations. À travers les questions qui leur étaient posées, les intervenants et intervenantes ont notamment pu exposer leur point de vue ou le point de vue de leur organisation sur la définition de surplus, la Loi sur l'équilibre budgétaire et la loi-dette ainsi que sur l'avenir du Fonds des générations à court et à long terme. Avant de présenter notre réflexion et nos recommandations qui en découlent, nous voulons prendre le temps de souligner certains grands constats qui se dégagent de [notre recherche](#).

Dans un premier temps, les fonds déjà cumulés dans le Fonds des générations doivent être utilisés pour diminuer la dette. Dans un deuxième temps, que ce soit à court terme ou à long terme, il n'existe pas de solution parfaite; chaque option enclenche des répercussions sur la gestion des finances publiques à court, moyen ou long terme. Dans un troisième temps, toutes les options proposées n'avaient pas le même niveau d'appui de la part des experts, c'est pourquoi nous avons pris en considération cet élément, lors de l'élaboration de notre réflexion.

Dans notre recherche, plusieurs intervenants et intervenantes ont souligné la pertinence de modifier notre approche globale face à la gestion de la dette publique en diminuant l'obsession de la réduction de la dette. En d'autres termes, il serait préférable de maintenir les efforts pour réduire la dette brute tout en diminuant la rigueur de la stratégie. En agissant ainsi, nous serons en mesure d'augmenter la capacité d'intervention de l'État ce qui pourrait permettre de réaliser des investissements à long terme en infrastructure, environnement, santé ou en éducation. Des investissements bien choisis et bien gérés peuvent à long terme favoriser l'équité intergénérationnelle, et ce même si cela s'accompagne avec un risque de transmettre une dette plus élevée.

² Gouvernement du Québec, 2020. Le point sur la situation économique et financière du Québec, novembre 2020, p. F.15.

Dès lors, nous proposons de maintenir la définition du solde budgétaire après le versement au Fonds des générations. Comme le soulignent les tenants de cette approche, en conservant la définition actuelle du solde budgétaire, nous nous assurons de réaliser des surplus structurels et que le remboursement de la dette demeure une priorité du gouvernement. Évidemment, en maintenant la définition ainsi, cela exerce des pressions sur les finances publiques et diminuer les capacités d'investir dans des programmes de l'État. Cependant, en réduisant ou suspendant les versements du Fonds, nous venons diminuer cette pression pour les finances publiques à court terme.

Premièrement, la crise que nous vivons actuellement est exceptionnelle et mérite de mettre en place des mesures exceptionnelles. Tout comme la majorité des experts et expertes que nous avons consultés, nous croyons qu'il est pertinent de réduire ou suspendre les versements au Fonds à court terme pour faire face à la pandémie. L'équité intergénérationnelle implique aussi une équité de traitement entre les générations présentement en vie. En ce sens, nous croyons qu'il est acceptable que, de manière exceptionnelle et temporaire, nous utilisions le versement de 2021-2022 à d'autres fins que celles prévues dans la loi. Bien utilisés, les versements pourront aider à diminuer les impacts à long terme, sur les finances publiques, de la crise sanitaire de la Covid-19.

Deuxièmement, à moyen terme, nous pensons qu'il serait avantageux de modifier la loi sur l'équilibre budgétaire ou la loi-dette afin de réduire la rigueur qu'elle impose durant la pandémie. Retarder l'atteinte des cibles de réduction de la dette permettrait d'éviter de devoir recourir à des politiques d'austérité ou de diminuer les services publics, comme le soulignent les experts et les expertes consultés.

Troisièmement, à long terme, nous pensons qu'il serait pertinent de maintenir le Fonds des générations en diminuant la taille des versements alloués spécifiquement à la réduction de la dette et d'allouer la balance des versements au financement de projets ou d'infrastructures permettant de favoriser l'équité intergénérationnelle à long terme. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la présentation de l'approche de réduction de l'obsession de la dette, l'avantage de cette proposition est de conserver une certaine rigueur dans la stratégie de gestion de la dette et d'augmenter la capacité de l'État d'investir dans des projets pouvant profiter à la population. La limite principale à envisager avec cette stratégie

est l'augmentation de la dette accompagnée d'une utilisation moins prévisible des versements. Nous rappelons toutefois que nous croyons que les sommes déjà accumulées dans le Fonds devraient servir au remboursement de la dette.

Le Fonds des générations se veut un outil permettant de favoriser l'équité entre les générations dans les finances publiques du Québec. Si nous choisissons d'investir pour favoriser l'équité intergénérationnelle à long terme, il faut, donc, mettre en place des balises pour s'assurer que l'argent cumulé dans le Fonds des générations soit utilisé à ces fins et non pas pour favoriser la consommation immédiate. Une bonne gestion d'un fonds implique d'établir: la manière dont l'État transfère l'argent vers le Fonds, la mise en place d'un mécanisme de sortie pour l'argent et des critères clairement définis pour le type de projet ou d'infrastructure financés, le système de gouvernance du Fonds ainsi que la stratégie d'investissement qui sera utilisée³. Les critères doivent permettre d'évaluer l'impact des investissements choisis sur l'équité intergénérationnelle, intragénérationnelle et l'environnement.

À cet égard, le Fonds vert⁴ est un exemple criant permettant de montrer la nécessité de mettre en place un mécanisme de gouvernance. Rappelons que selon l'avis⁵, paru en 2018, du Conseil de gestion du Fonds vert, l'efficacité des investissements dans l'atteinte des cibles fixés par le gouvernement passe par l'évaluation des projets et par la transparence dans la gestion des Fonds.

En terminant, être soucieux de l'équité intergénérationnelle veut dire que nous devons agir avec diligence et de gérer, aux meilleures de nos capacités, les ressources dont nous disposons⁶. Cela implique donc que nous ne pouvons pas nous contenter d'investir

³³Alsweilem, K. A., Cummine, A., Rietveld, M., & Tweedie, K., 2015. *Sovereign investor models: Institutions and policies for managing sovereign wealth*. John F. Kennedy School of Government. Center for Science and International Affairs and Center for International Development, Harvard Kennedy School.

⁴ Plante, C., 2020. *Fonds vert: le conseil de gestion craint un retour aux «pratiques déficientes»*, La presse, 21 janvier 2020. Repéré à : <https://www.lapresse.ca/actualites/2020-01-21/fonds-vert-le-conseil-de-gestion-craint-un-retour-aux-pratiques-deficientes>

⁵ Conseil de gestion du Fonds Vert, 2018 . *Avis du conseil de gestion du fonds vert portant sur le bilan mi-parcours du plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, 28 février 2018, 14p. Repéré à : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/documents/Avis-CGFV.pdf>

⁶Mashaw, J., 2014. *Accountability and Time*, Dans Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.), *The Oxford handbook public accountability*. Oxford University Press.

dans des projets sans avoir, au préalable, évalué les impacts sociaux, culturels, environnementaux et économiques.

Les recommandations

Recommandation 2: À court terme, suspendre de manière temporaire et exceptionnelle le versement de 2021-2022 au Fonds des générations pour augmenter la marge de manœuvre de l'État pour financer la relance.

Recommandation 3 : Maintenir la définition du solde budgétaire après les versements au Fonds.

Recommandation 4 : Modifier la loi de l'équilibre budgétaire et/ou de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations pour réduire la rigueur qu'elle impose particulièrement en temps de pandémie.

Recommandation 5 : À long terme, modifier les objectifs du Fonds des générations en maintenant une portion du Fonds pour s'acquitter de la dette et en définissant, pour la balance, le type de projet ou d'infrastructure pouvant être financé. Ces projets doivent permettre de favoriser l'équité intergénérationnelle.

Le Fonds vert et le marché du carbone

Les faits

Lors de la consultation publique relative aux travaux d'élaboration du plan d'électrification et des changements climatiques, Force Jeunesse avait, notamment, fait les recommandations suivantes quant au financement :

Recommandation 1. Il importe de réviser à la hausse le prix du carbone.

Recommandation 2. Évaluer la possibilité de rendre conditionnelle l'allocation gratuite de permis d'émissions dans le marché du carbone aux industries, telles

que les industries pétrolières et gazières, qui ne composeront pas l'économie verte des prochaines décennies.

Recommandation 3 : Que le Québec se dote de cibles claires de réductions de GES pour 2030 et 2050, et que celles-ci soient conséquentes avec les cibles du GIEC, soit une réduction de 45% en 2030 par rapport au niveau de 2010 et des émissions zéro net en 2050.

Recommandation 4 : Que lors du prochain inventaire d'émissions de GES de la province, une évaluation soit faite pour savoir dans quelle mesure le plafond annuel d'émissions diminue à un rythme adéquat, par rapport aux cibles de l'Accord de Paris et par rapport aux cibles du GIEC. En cas où ce deuxième objectif n'est pas en voie d'être atteint, le gouvernement doit veiller à ce que le plafond diminue plus rapidement.

Recommandation 5 : Que le Québec s'assure d'utiliser les fonds générés par la tarification du carbone pour décupler la réduction de GES visant la décarbonisation. Pour ce faire, une estimation du coût par tonne de CO₂ diminué doit être faite pour chaque dépense du fonds.

Recommandation 6 : Qu'une agence indépendante forte, libre d'ingérence politique, soit créée afin de gérer les revenus de la tarification du carbone. Ceci implique que le gouvernement revienne sur sa décision et que le Fonds vert et Transition Énergétique Québec soient tous deux rapatriés sous cette nouvelle agence.

Or, à la lecture du Plan pour l'économie verte 2030 présenté à l'automne 2020, force est de constater que ces recommandations n'ont pas été prises en considération d'où la déception de l'organisation vis-à-vis la stratégie de lutte aux changements climatiques du gouvernement. Si nous voulons réussir à diminuer les impacts des changements climatiques et assurer l'accès à un environnement sain aux futures générations, il est impératif que le gouvernement du Québec :

- Augmente le prix du carbone;
- Revoit les cibles de réduction à la hausse afin de s'aligner avec les objectifs du GIEC;
- Révise l'utilisation des fonds générés par la tarification du carbone pour assurer une diminution des GES de la province;
- Revienne sur sa décision afin que le Fonds vert soit géré par une agence indépendante et libre d'ingérence politique.

Le gouvernement se doit d'agir de manière cohérente pour initier une réduction significative d'émission de GES et pour arriver à respecter les objectifs de l'Accord de Paris ainsi que les cibles du GIEC. C'est pourquoi nous réitérons nos recommandations à cet effet auprès du gouvernement.

Les recommandations

Recommandation 6: Réviser à la hausse le prix du carbone et établir des cibles claires de réductions de GES pour 2030 et 2050 en cohérence avec celles du GIEC, soit de diminuer les émissions de 45% d'ici 2030.

Recommandation 7 : S'assurer que les fonds générés par la tarification du carbone soient utilisés pour décupler la réduction de GES visant la décarbonisation.

Recommandation 8 : Modifier la loi pour que le Fonds vert demeure indépendant et établir un système de gouvernance permettant une reddition de compte avec des objectifs et indicateurs précis pour les projets financés.

Financement du transport collectif

Les faits⁷

Depuis 10 ans, nous remarquons que les revenus tirés de la taxe sur les carburants stagnent, notamment dû à l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et à l'électrification croissante du parc automobile. Cela contribue à la diminution des recettes

⁷ Les constats proviennent d'une recherche réalisée pour le compte de Force Jeunesse par Loïc Blancquaert au printemps 2020. Le rapport complet de recherche est disponible sur demande.

du Fonds des réseaux de transport terrestres (FORT) et induit un déséquilibre dans le financement des transports collectifs au Québec. Environ 93% des contributions du gouvernement du Québec pour les projets en matière de transport collectif proviennent du FORT.

Dans la région montréalaise, la taxe sur l'immatriculation provinciale n'a pas été indexée depuis sa mise en place en 1992 et seulement 29% des revenus du FORT étaient indexés en 2018. De plus, une croissance plus rapide des dépenses du FORT allouées au réseau routier induit une importante pression sur le financement des transports collectifs. La hausse des coûts de l'énergie, l'augmentation de la masse salariale, l'augmentation de l'offre de service ainsi que l'entrée en fonction de nouveaux projets entraînent une croissance fulgurante du coût d'exploitation des transports collectifs. Cependant, la hausse des tarifs du transport en commun au-delà de l'inflation n'est pas envisageable, car elle risquerait de nuire à la compétitivité de cette option de transport.

Le financement du FORT est fortement dépendant des revenus sur la taxe sur l'essence. Or, si le plan d'électrification du parc automobile fonctionne, les revenus issus de la taxe sur l'essence vont diminuer, effectuant une pression sur le financement du transport en commun. Bien qu'il soit souhaitable de diminuer notre utilisation des énergies fossiles et donc du pétrole, il importe de trouver une manière d'assurer le financement du transport collectif au Québec si les revenus provenant de la taxe sur le carburant sont amenés à diminuer dans les prochaines années. Dans le plan pour une économie verte 2030, il est question de financer le développement de transport collectif vert. Cependant, il n'est pas, clairement indiqué, comment le gouvernement compte assurer le financement à long terme des infrastructures existantes et à venir.

Les différents ordres de gouvernement doivent se tourner vers des sources de financement alternatives permettant de générer des revenus stables et prévisibles, ayant une capacité de croissance suffisante pour faire face à l'augmentation des coûts d'exploitation et au remboursement des coûts d'immobilisation. De plus, la gouvernance en matière de transport en commun se doit d'être centralisée et dépolitisée.

Les recommandations

Recommandation 9 : Augmenter le financement à travers des sources de financement traditionnelles.

Pour ce faire, le gouvernement pourrait :

- Augmenter la taxe sur les carburants;
- Augmenter et indexer la contribution pour le transport en commun sur l'immatriculation des véhicules.

Recommandation 10 : Augmenter le financement à travers des sources de financement alternatives.

- Envisager l'implantation d'un péage cordon dans la région métropolitaine;
- Réserver un pourcentage spécifique de la taxe de vente du Québec afin de financer le transport collectif ou permettre aux régions d'imposer une taxe de vente dédiée au financement du transport en commun;
- Permettre que le mécanisme de captation de la plus-value foncière utilisé pour financer le REM soit utilisé de manière systématique pour tous les futurs projets de transport collectif structurants à l'extérieur de la métropole;
- Faire en sorte que le programme Roulez vert s'autofinance au moyen d'une redevance sur les véhicules énergivores et consacrer les sommes lui étant auparavant dévolues au financement des transports collectifs.

Recommandation 11 : Scinder le FORT en deux enveloppes distinctes en créant un fonds spécifiquement dédié au financement des transports collectifs et un autre au réseau routier, ce qui permettra d'assurer un meilleur suivi et une reddition de compte plus transparente.

Une option alternative à cette recommandation pourrait être d'établir un pourcentage fixe et prédéfini (par exemple 50%) pour les dépenses du FORT consacrées au transport en commun.

Recommandation 12 : Privilégier la tarification des utilisateurs du transport en commun de la manière la plus simple et la plus intégrée possible.

Coût des infrastructures

Les faits

En 2020-2021, le gouvernement du Québec a choisi d'accélérer les dépenses en infrastructures dans le but de relancer l'économie. Le gouvernement a prévu des investissements de 13,9 milliards plutôt que d'investir les 11 milliards initialement prévus dans le Plan québécois des infrastructures 2020-2030⁸. Selon la dernière mise à jour du budget disponible, ces montants serviront principalement à « la réalisation de plusieurs projets d'infrastructure, principalement dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et des transports routiers et collectifs »⁹. Depuis plusieurs années déjà, Force Jeunesse émet des recommandations quant à l'évaluation des coûts des infrastructures et plus particulièrement quant à la prise en compte des coûts de l'entretien, la réparation et le remplacement d'infrastructures existantes.

À cet effet, rappelons qu'en mars 2020, le gouvernement évaluait détenir un parc d'infrastructures de plus de 450 milliards¹⁰. Pour la période 2020-2030, le gouvernement du Québec prévoyait, en mars 2020, d'investir 130,5 milliards dans les infrastructures au Québec dont 61% de ces dépenses, soit 72,5 milliards, seraient consacrés au maintien du parc d'infrastructures¹¹. Ces investissements sont nécessaires pour combler le déficit de maintien d'actif (DMA) causé par un manque d'investissement passé et le vieillissement des infrastructures actuelles. Le DMA s'apparente donc à une dette virtuelle.

⁸ Gouvernement du Québec, 2020. Le point sur la situation économique et financière du Québec, novembre 2020, p. B.45.

⁹ Idem.

¹⁰ Gouvernement du Québec, 2020. Plan budgétaire, Budget 2020-2021, mars 2020, p. A.12.

¹¹ Gouvernement du Québec, 2020. Plan québécois des infrastructures 2020-2030. Budget de dépenses 2020-2021, vol.7, p 13.

Contrairement à l'Utah, qui a adopté une loi obligeant l'État 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 infrastructures¹², le Québec ne dispose d'aucune loi d'encadrement de la gestion du DMA. Celle-ci dépend plutôt de la volonté politique du gouvernement en place. Pour éviter que le déficit de maintien d'actif devienne un fardeau supplémentaire pour les générations futures, il est essentiel que le gouvernement du Québec effectue des analyses du coût du cycle de vie pour les infrastructures.

Effectuer une analyse des coûts sur le cycle de vie pour les infrastructures à réaliser implique qu'on prend en compte les différents coûts associés à la conservation de l'infrastructure pour déterminer son coût total. En plus de permettre une meilleure évaluation des dépenses liées à l'infrastructure pour le décideur public, ce type d'analyse permet de déterminer si la diminution des coûts immédiats liés à la construction de l'infrastructure ne se traduit pas par des coûts plus importants en termes d'entretien ou d'opération de celle-ci. Donc, à long terme, cette manière de faire favorise une gestion plus économique des infrastructures. À titre d'exemple, le gouvernement du Québec pourrait s'inspirer de: la norme mise en place par l'Organisation internationale de normalisation¹³; par l'utilisation de l'approche, comme critère de sélection d'un soumissionnaire dans un appel d'offres public, en Europe;¹⁴ ou du logiciel utilisé par la Federal Highway Administration des États-Unis¹⁵.

En terminant, quant à la construction de nouvelles infrastructures, Force Jeunesse constate un manque de cohérence entre l'adoption du projet de loi 66 *-Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure-* et les objectifs environnementaux de la province. Nous avons un devoir, envers les futures générations, de prendre en compte les impacts environnementaux des différents projets d'infrastructures. L'allègement des

¹² 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>.

¹³ 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>.

¹⁴ Parlement européen. 2014. «Directive 2014/24/UE.» <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

¹⁵ Federal Highway Administration. s.d. *Life-Cycle Cost Analysis Software*. Accès le août 8, 2018. <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/asstmgmt/lccasoft.cfm>.

exigences environnementales va à l'encontre de ce principe et Force Jeunesse croit qu'il serait impératif de revoir la loi afin de s'assurer que les infrastructures construites comportent de faibles coûts environnementaux.

Les recommandations

Recommandation 13 : Effectuer une évaluation systématique du coût d'entretien et de remplacement des infrastructures à même les soumissions.

Pour ce faire, il sera nécessaire que le gouvernement assure l'accès aux données fiables et pertinentes qui permettront aux soumissionnaires de procéder à l'évaluation.

Recommandation 14 : Investir pour développer l'expertise de la fonction publique.

Ce type d'analyse est plus complexe que l'analyse devant être faite avec l'approche de l'octroi des contrats au plus bas soumissionnaire. D'autre part, la Société québécoise des infrastructures pourrait être responsable d'effectuer ce type d'analyse. L'ajout de ce service, rendu par la Société québécoise des infrastructures, permettrait d'une part de rendre accessible une expertise indépendante aux organismes publics et d'autre part, d'assurer l'indépendance et la qualité des analyses faites. Donc, il nous apparaît judicieux de développer l'expertise de la fonction publique afin d'assurer la qualité et l'indépendance des analyses.

Recommandation 15 : Enlever l'allègement des exigences environnementales prévu dans la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*.

Favoriser l'intégration des jeunes sur le marché du travail

Les faits

Selon les dernières données disponibles, pour le Québec, de l'Enquête sur la population active :

- Le taux de chômage en décembre 2020 pour l'ensemble de la population active est de 6,7% alors que le taux de chômage chez les 15-24 ans est de 10,5%;
- Le taux d'emploi en décembre 2020 pour l'ensemble de la population active est de 6,7% alors que le taux de chômage chez les 15-24 ans est de 10,5%;
- Au Québec, les secteurs ayant connu une plus grosse baisse d'emploi entre décembre 2019 et 2020 sont les services d'hébergement et restauration, l'information, culture et loisir ainsi qu'autres services (sauf administrations publiques). Le secteur des services d'hébergement et restauration constitue l'un des secteurs où l'on retrouve davantage de jeunes.

Les résultats du Québec ne font pas figure d'exceptions. En effet, les études conduites dans le reste du Canada et à l'internationale montrent aussi que les jeunes, les femmes, les immigrants, les minorités visibles, les personnes à bas salaire ainsi que les personnes peu qualifiées¹⁶. Rappelons que, pour plusieurs de ces sous-groupes, la crise sanitaire agit comme une double pénalité puisqu'ils vivaient déjà des inégalités sur le marché du travail, avant le début de la pandémie¹⁷. D'où notre préoccupation pour les mesures d'aide mise en place pour soutenir les jeunes à intégrer le marché du travail.

Les mesures mises en place par le gouvernement du Québec

Pour faire face à cette crise, le gouvernement du Québec a investi près de 15,9 milliards pour soutenir l'économie et 5,1 milliards pour la relance économique, dont 459 millions sont dédiés spécifiquement à la formation, la requalification de la main-d'œuvre et l'accroissement de la participation sur le marché du travail¹⁸. Mentionnons également que certaines des mesures, mises en place pour soutenir l'économie, pourraient aussi profiter aux travailleurs et travailleuses comme le Programme actions concertées pour le maintien en emploi (PACME). Finalement, certains secteurs, dont celui de la santé, font face à des

¹⁶ Cousineau, J-M et Racine, É, 2020. Relance économique : investir dans la formation pour contrer les inégalités. Options politiques, septembre 2020. Repéré à : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/september-2020/relance-economique-investir-dans-la-formation-pour-contrer-les-inegalites/>

¹⁷ Basso, G., Boeri, T., Caiumi, A., & Paccagnella, M. (2020). The new hazardous jobs and worker reallocation.

¹⁸ Gouvernement du Québec (2020). Le point sur la situation économique et financière du Québec, B.41 et B.43

demandes importantes de personnel d'où la mise en place de mesures spécifiques pour recruter des travailleurs et travailleuses.

Bien que ces dépenses soient, pour la plupart, pertinentes et nécessaires, il serait important de procéder à une évaluation de l'utilisation des programmes, afin d'assurer une allocation optimale des ressources. D'une part, il semblerait que certains des programmes offerts, par le gouvernement québécois, pour les entreprises soient sous-utilisés¹⁹. D'autre part, il ne faut pas oublier que d'autres programmes déjà existants pourraient être bonifiés ou améliorés afin de répondre aux besoins de la crise.

Par exemple, pour le PACME, le gouvernement a choisi d'utiliser le *Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre* pour financer 50% de la mesure²⁰. Or, il aurait pu être pertinent de développer davantage les programmes qui étaient déjà financés par ce Fonds. De plus, l'une des limites importantes du PACME est qu'il vise uniquement le développement des compétences chez les travailleurs et travailleuses ayant maintenu un lien d'emploi²¹. Il faut donc mettre en place des programmes supplémentaires pour former et requalifier les personnes n'étant pas en emploi.

Bref, une évaluation de la situation aurait pu permettre d'éviter de créer divers programmes ayant le même but et complexifiant ainsi les mesures offertes. Également, il serait important de prendre en compte les besoins de la main-d'œuvre, au même titre que les besoins des entreprises, si nous voulons nous assurer d'offrir des programmes qui répondent aux besoins du marché du travail.

¹⁹ Dion, M. (2020). *COVID-19 : l'aide proposée par Québec est sous-utilisée par les entreprises*, Radio-Canada, 20 août 2020. Repéré à : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1727822/coronavirus-aide-entreprises-quebec-argent-disponible>

²⁰ Blanchet, Y. (2020). *S'assurer du succès du programme de formation PACME*, Options politiques, 20 mai 2020. Repéré à : <https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/may-2020/sassurer-du-succes-du-programme-de-formation-pacme/>

²¹ Idem.

La crise actuelle peut également constituer un moment opportun pour procéder à des changements technologiques²² ou pour amorcer une transition écologique²³. Pour ce faire, les investissements en recherche et développement ainsi que l'offre de formation pourront permettre d'assurer des emplois à long terme aux jeunes comme aux moins jeunes. Revoir les formations professionnelles offertes par les cégeps et les écoles de métier et prévoir des bourses ou des subventions, pour permettre aux gens d'aller se faire former et de continuer leurs études, sans pour autant perdre des sources de revenus²⁴, contribueraient à l'atteinte de ces objectifs.

Pour les secteurs très demandés, il est essentiel que le gouvernement travaille avec les entreprises, les ordres professionnels et les institutions d'éducation pour favoriser l'embauche du personnel manquant²⁵. Pour le secteur de la santé en particulier, la mise en place de stage en organisation, de formation d'appoint et d'un processus accéléré de reconnaissances des diplômes acquis à l'étranger permettraient à plusieurs personnes de rejoindre plus rapidement ce marché du travail.

Recommandations

Recommandation 16: Évaluer l'utilisation et la pertinence des programmes spécifiquement pour répondre aux enjeux de la pandémie afin d'assurer une utilisation optimale des ressources financières.

Recommandation 17 : Investir dans le développement et l'acquisition des compétences de la main-d'œuvre tout en assurant l'accessibilité des programmes pour les personnes qui ne sont pas en emploi.

Recommandation 18 : Mettre en place, en collaboration avec le système d'éducation, les entreprises et les ordres professionnels, des stages en organisation, des

²² Blit, J. (2020). Automation and Reallocation: Will COVID-19 Usher in the Future of Work?. *Canadian Public Policy*, (aop), e2020065.

²³ Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., & Zenghelis, D. (2020). Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?. *Oxford Review of Economic Policy*, 36.

²⁴ Mayhew et Anand, 2020. Covid-19 And The Uk Labour Market. *Oxford Review of Economic Policy*.

²⁵ Cousineau, J-M et Racine, É, 2020. Relance économique : investir dans la formation pour contrer les inégalités.

Options politiques, septembre 2020. Repéré à : <https://policyoptions.irpp.org/magazines/september-2020/relance-economique-investir-dans-la-formation-pour-contrer-les-inegalites/>

formations d'appoint et des processus accélérés pour reconnaître les diplômes et l'expérience acquise à l'étranger dans les professions avec des pénuries de main-d'œuvre.

Conclusion

Pour conclure, il est possible de dégager des constats s'appliquant à l'ensemble ou à la plupart des enjeux présentés ci-dessus. Dans un premier temps, que ce soit en matière d'utilisation de Fonds, d'investissements dans des infrastructures ou encore de financement à long terme du système de santé, la bonne gouvernance et la transparence des pratiques sont essentielles pour assurer une bonne utilisation de nos ressources financières et assurer l'équité intergénérationnelle dans nos finances publiques. Dans un deuxième temps, le gouvernement doit être cohérent dans l'élaboration du budget, des interventions, des programmes ainsi que des sommes injectées par l'État, s'il veut être en mesure d'atteindre les objectifs fixés. Dans un troisième temps, il est indispensable d'adopter une vision à long terme pour assurer une gestion pérenne des finances publiques. La crise climatique, le vieillissement de la population et les changements technologiques sont tous des changements en cours dont les répercussions toucheront la population pour les années à venir. Si nous voulons assurer le futur des générations actuelles et de demain, nous nous devons de nous donner les moyens pour faire face à ces changements en prévoyant et en anticipant les dépenses à venir.