

La structure des dépenses en biens et services du gouvernement fédéral au Québec et la croissance économique

Yves Rabeau

Volume 48, numéro 1, avril-juin 1972

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003680ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003680ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rabeau, Y. (1972). La structure des dépenses en biens et services du gouvernement fédéral au Québec et la croissance économique. *L'Actualité économique*, 48(1), 62-84. <https://doi.org/10.7202/1003680ar>

La structure des dépenses en biens et services du gouvernement fédéral au Québec et la croissance économique*

1) Introduction

L'intérêt suscité par les problèmes régionaux a donné lieu à un certain nombre d'études portant sur les effets régionaux de la politique fiscale des gouvernements centraux. Une première étape dans ce genre d'études consiste en une estimation à l'aide de diverses méthodes des flux annuels de revenus que perçoit le gouvernement central d'une région et des flux de dépenses que l'État fait dans cette région.

Ainsi aux États-Unis, on a désagrégé pour deux années le budget fédéral par État pour analyser la dimension régionale de l'impact du gouvernement central sur l'économie (3, 6)¹; cette étude représente une somme de travail importante à cause du nombre considérable d'États impliqués. Ces études font notamment ressortir l'importance de la production de biens et d'équipements militaires dans l'allocation régionale des dépenses fédérales ainsi que des installations utilisées pour des fins de la défense nationale; les États qui sont pro-

* Cet article est une version modifiée d'une section apparaissant dans un texte portant sur l'impact du gouvernement fédéral sur la croissance de l'économie du Québec présentée au ministère du Conseil Exécutif (Office de planification et de développement du Québec). Je tiens à remercier la direction de la recherche de l'O.P.D.Q. qui m'a permis d'utiliser une section de ce texte. J'assume évidemment l'entière responsabilité des opinions émises dans cet article et ces opinions n'engagent en rien l'organisme mentionné. Je dois aussi remercier les fonctionnaires du B.S.Q. pour leur diligente collaboration à me fournir les données qui ont servi à bâtir les tableaux apparaissant dans le texte. Enfin, j'ai bénéficié de conversations avec des fonctionnaires provinciaux et fédéraux pour écrire cet article; je dois remercier plus particulièrement M. Denis Bédard du Conseil du Trésor (Québec) pour ses commentaires.

1. Les nombres entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

ducteurs de ces biens ou qui possèdent ces installations jouissent en général d'un « déficit régional » (les dépenses fédérales excèdent les revenus). Ces études mettent aussi en relief l'importance de la localisation des administrations centrales sur les dépenses régionales. En général, les conclusions auxquelles aboutissent ces travaux demeurent sommaires et se limitent à des considérations assez globales ; ainsi, on essaiera de déterminer quels sont les États qui reçoivent un flux de dépenses plus élevé que le flux de revenus et quels sont les États qui « financent » ces déficits.

Au Canada et plus particulièrement au Québec, on a aussi procédé à ce genre d'analyse empirique (4, 7). Les questions auxquelles ces études ont voulu répondre sont plus complexes que l'objet des études américaines. Ainsi, en s'inspirant de la théorie du bien-être et des biens publics, on a essayé de voir si la région du Québec (on suppose que province et région sont identiques pour le cas du Québec) recevait autant de bénéfices des dépenses du gouvernement qu'elle contribuait au financement du coût de ces dépenses (4) ; à cette question, on a répondu que les bénéfices étaient à peu près les mêmes que la participation financière du Québec aux dépenses. D'autre part, nous avons tenté de montrer par une étude indépendante qu'au plan de la stabilisation, l'action du gouvernement central sur le Québec était fréquemment perverse (7).

Ces études empiriques n'apportent pas de réponse complète ou définitive aux questions posées par les chercheurs ; mais on peut dire qu'elles vont toutefois au-delà de la détermination du flux de revenus et de dépenses du gouvernement fédéral au Québec. Ces recherches se heurtent présentement à des difficultés à la fois d'ordre méthodologique et statistique. Le cas le plus ténu, par exemple, est celui de l'analyse par la méthode des bénéfices ; on peut dans ce genre d'analyse critiquer les hypothèses de travail, les remplacer par d'autres et éventuellement obtenir des résultats différents. Cependant, dans le cas du Québec, il semble qu'une modification des hypothèses ne changerait pas fondamentalement les résultats. Dans le cas de la politique de stabilisation, l'analyse par la méthode du budget de plein emploi (7) ignore les effets croisés en provenance des autres régions ; toutefois, il semble bien que la prise en compte de ces effets ne serait pas susceptible de modifier de façon majeure les conclusions obtenues mais viendrait plutôt les préciser davantage. Les difficultés d'ordre

statistique sont importantes. Bien que la qualité des données sur une base régionale laisse à désirer (et plus ou moins selon la catégorie de revenus ou de dépenses que l'on considère), on est en mesure d'arriver à une estimation en général satisfaisante du profil temporel du total des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral par régions ; à ce sujet on peut comparer les résultats de (4) à ceux de (7) obtenus par des méthodologies différentes pour s'apercevoir que les montants sont en général du même ordre de grandeur bien que dans le cas des dépenses, il existe encore suffisamment de différence pour que des études subséquentes viennent réduire cette marge d'erreur. Enfin, la qualité des résultats baisse lorsqu'on s'intéresse à certains postes spécifiques de revenus et de dépenses ; ainsi, par exemple, et ceci sera particulièrement pertinent pour l'analyse qui suit, on ne connaît pas directement une partie du poste « achats de biens et services » du gouvernement fédéral par région ; on peut connaître les salaires, traitements, allocations militaires, dépenses d'immobilisation et d'entretien du capital, mais tout le reste (près de 40 p.c.) demeure inconnu. On peut estimer globalement ce résidu à l'aide de diverses hypothèses et alors l'estimation est sujette à une marge d'erreur dont on ignore en général l'ampleur. Ou encore, il serait possible d'arriver à une estimation plus précise en recourant aux comptes publics pour l'époque précédant l'application des recommandations du rapport Glassco ; l'opération serait très longue et très coûteuse. Le cas du poste achats de biens et services est toutefois l'un des plus difficiles et on peut arriver à une évaluation du total des dépenses qui dans l'ensemble apparaît satisfaisante.

Ces diverses recherches sur l'économie du Québec constituent un point de départ dans l'étude de l'impact régional de la politique économique du gouvernement central. Ces études demeurent essentiellement orientées vers les aspects de courte période ; l'étape suivante consisterait à orienter les recherches du côté du moyen terme ou de la croissance économique. C'est un premier jalon que nous essayons de poser en ce sens dans ce court article ; nous allons tenter ainsi d'évaluer l'effet des achats de biens et services du gouvernement fédéral sur la croissance économique du Québec au cours de la dernière décennie.

Il est évidemment très difficile de passer à l'aspect du moyen terme et d'évaluer l'effet, par exemple, des dépenses de l'État sur la

croissance économique dans une économie où il n'existe pas de planification systématique (objectifs de production, de capacités productives par secteur, etc.) et où on ne fait pas explicitement (ou du moins publiquement) les calculs de rentabilité sociale des dépenses de l'État. Dans ce domaine, nous ne disposons que de très peu d'information et pour arriver à des conclusions assez précises, il nous faudrait posséder d'assez longues séries chronologiques sur plusieurs variables qui souvent ne sont même pas connues au niveau macro-économique. La situation est encore plus difficile au niveau régional puisque plusieurs séries statistiques ne sont pas disponibles à ce niveau de désagrégation ; ainsi, comme nous le soulignons plus haut, les achats de biens et services par catégories ne sont pas connus au niveau régional pour le gouvernement fédéral. Par ailleurs, même si on ne disposait pas de toute l'information statistique nécessaire pour conduire une étude économétrique, des informations « qualitatives » sur les intentions du gouvernement dans sa politique de dépense pourraient être un guide précieux pour pouvoir porter un jugement sur les effets des dépenses du gouvernement sur la croissance économique. À nouveau ici, on ne connaît que très peu de choses ; les gouvernements demeurent toujours assez circonspects (1, p. 5) quant à ce qui a trait à leurs décisions de politique économique et ainsi plusieurs décisions demeurent confidentielles. Il n'est pas possible alors pour l'analyste d'obtenir une information qualitative adéquate sur la gestion des diverses politiques économiques. Au total, les sources d'information surtout sur une base régionale pour passer à l'analyse du moyen terme sont minces et on ne peut procéder qu'en formulant certaines hypothèses appuyées sur quelques principes de gestion de la politique économique et sur quelques informations statistiques partielles.

Plus spécifiquement nous allons, dans cet article, émettre à la lumière de principes d'achat que peut utiliser le ministère des Approvisionnements une hypothèse quant à l'influence des achats en biens et services du gouvernement fédéral sur la croissance économique du Québec au cours de la dernière décennie. Les informations quantitatives sur lesquelles nous pouvons nous appuyer sont celles du tableau d'échanges inter-industriels du Québec ; nous avons aussi utilisé les comptes publics mais en nous limitant à quelques calculs particuliers puisque le travail requis pour utiliser cette source d'infor-

mation est considérable. Ces informations bien sommaires peuvent apporter des points de repère intéressants sur cette question ; on ne retrouvera pas bien sûr dans cet article une vérification empirique systématique d'une hypothèse à priori mais les résultats apportés vont suggérer que certaines assertions émises sur ce sujet méritent d'être regardées de façon critique.

2) *Les effets des dépenses gouvernementales sur la croissance économique*

Nous allons distinguer deux aspects de l'effet des dépenses du gouvernement fédéral sur la croissance d'une économie régionale. Ces aspects sont en fait liés et si on pouvait conduire l'analyse jusqu'au bout, il faudrait les fusionner dans le seul calcul de rendement social des dépenses publiques. Comme nous devons nous en tenir à une analyse partielle sommaire, nous distinguerons ainsi pour les fins de notre analyse, les deux aspects suivants : l'effet des achats de biens et services auprès du secteur privé et l'effet de la rentabilité sociale à long terme des dépenses publiques. C'est évidemment l'aspect de la rentabilité sociale qui devrait primer dans une étude sur l'influence des dépenses sur la croissance ; en fait, l'aspect de la rentabilité sociale englobe comme effet particulier l'effet des achats en biens et services du gouvernement sur la production, l'emploi, la structure industrielle, etc. Nous nous limitons en somme à une portion du calcul et là encore, cette portion ne sera examinée que de façon sommaire puisque l'information disponible est bien mince².

Il y a plusieurs dépenses qui comportent un aspect d'achat de biens et de services auprès du secteur privé ; ceci vaut pour la catégorie « dépenses en biens et services » proprement dit, pour la catégorie « dépenses militaires » qui est ordinairement incorporée à la catégorie précédente dans les comptes nationaux mais qui apparaît à part dans le tableau d'input-output du Québec et, enfin, pour la catégorie « formation brute de capital fixe ». Pour ce qui a trait aux

2. Pour cette question des dépenses, on peut faire sur le plan de la politique économique une autre distinction quelque peu différente de celle qui est suggérée dans ce paragraphe. Ainsi, on peut parler d'une « politique d'achats » et d'une « politique de dépenses » (1, p. 5). La politique de dépenses viendrait en premier lieu et serait faite en fonction des critères habituels de rendement social ; ces dépenses donnent lieu ensuite à des achats et ces derniers peuvent être faits de telle ou telle manière suivant la politique suivie. L'effet total sur la croissance économique est alors le résultat des deux politiques combinées.

transferts, on reporte le problème auprès des agents qui reçoivent ces sommes (ménages et gouvernements de palier inférieur) ; c'est pourquoi nous n'examinons que les trois premières catégories de dépensés. Ces achats de biens et services affectent directement et indirectement la production, les revenus, l'emploi et la formation de capital des différents secteurs de l'économie. En termes de politique économique, on pourrait désirer se servir de cet instrument pour influencer le développement d'une économie et, en particulier, pour façonner la structure industrielle d'une région.

Ceci pourrait être le cas de secteurs où le gouvernement est un acheteur important ; on peut alors imaginer différents mécanismes combinés à la politique d'achat pour permettre le développement d'un secteur : subsides à l'investissement, contrats à long terme, etc. L'action sur les structures peut évidemment se faire de façon plus indirecte à l'aide, par exemple, de commandes importantes qui exerceraient des pressions sur les capacités existantes et entraîneraient éventuellement une expansion du stock de capital dans le secteur visé par les achats ainsi que sur les autres secteurs qui lui sont liés par le jeu des relations inter-industrielles. Par ailleurs, on pourrait imaginer l'autre situation où le gouvernement achète très peu d'un bien donné dans une région où il existe une importante capacité à produire ce bien ; il peut diriger ses achats ailleurs (notamment à l'étranger) parce qu'il pourra estimer, par exemple, que la région est peu efficace dans la production d'un tel bien (désavantage comparatif) et pourra favoriser par d'autres moyens la spécialisation dans d'autres secteurs. Nous allons discuter à la section suivante des principes que soulèvent ces questions pour la gestion de la politique économique.

Pour les fins de notre étude, nous distinguons une politique dont l'effet est relativement « neutre » en ce sens que les achats viendront supporter la croissance du secteur privé sans l'orienter de façon décisive d'une politique plus directrice qui viserait par le truchement des achats à façonner la structure industrielle d'une région ou d'une économie en général. Évidemment, la distinction n'est pas aussi simple que cela en pratique et une politique d'achats n'est jamais réellement « neutre » ; il y a notamment la dimension temporelle qui vient changer la nature du jugement à porter sur une politique d'achat. Sur une très longue période, plusieurs facteurs vont influencer la

politique des achats et il serait bien difficile d'amener une hypothèse particulière quant à son effet. Il faudrait, en fait, connaître l'histoire des différentes industries (et même des firmes les plus importantes de chaque industrie) et leurs liens avec le secteur public. Ceci impliquerait une longue recherche auprès du secteur privé ainsi que des décisions gouvernementales et nécessiterait la connaissance d'informations à caractère privé ou confidentiel. Il est bien probable qu'en longue période dans une économie où la part de l'État dans le revenu national a crû de façon considérable on ne saurait parler d'une politique proprement « neutre » des achats. La distinction que nous voulons apporter est plutôt la suivante : sur un horizon de temps assez court (disons à moyen terme) l'État va-t-il utiliser systématiquement sa politique d'achats comme moyen d'action sur l'économie, ou va-t-il faire ces achats de façon concurrentielle (au moindre coût) ce qui l'amènerait à « supporter » la structure industrielle existante (en laissant de côté pour l'instant la possibilité d'acheter à l'étranger). Nous nous plaçons dans la perspective d'un moyen terme « assez court » puisqu'en définitive nous disposons de deux points d'observation durant les années 1960 fournis par le tableau d'échanges inter-industriels. À partir des observations portant sur cette période et des principes d'achats discutés à la section suivante, nous avançons l'hypothèse que le gouvernement central exerce en général par sa philosophie d'achats un effet relativement « neutre » sur l'économie du Québec et ainsi « supporte » plutôt qu'il oriente la croissance industrielle du Québec.

3) *Quelques principes d'achat d'un gouvernement*

Nous n'avons pas l'intention ici de décrire les techniques complexes d'achat des gouvernements (processus de soumission, spécification des commandes, etc. ; pour une description de ces questions, on consultera (1)). Il s'agit simplement d'une discussion générale des principes économiques de base qui sont susceptibles d'être suivis par le ministère des Approvisionnements (M.D.A.) du gouvernement central ; à partir de cette discussion, on pourra émettre certaines hypothèses pour appuyer l'analyse empirique qui suit.

On ne devrait pas s'attendre a priori que les achats faits par le M.D.A. visent à influencer la structure industrielle de l'économie mais servent plutôt essentiellement à répondre aux besoins de l'admi-

nistration centrale en biens et services. Le principe qui animerait le M.D.A. pourrait en somme se formuler ainsi : étant donné les spécifications et les délais de livraison qu'exigent les divers ministères pour leurs achats, il s'agit de se procurer les biens et les services de façon efficace, c'est-à-dire au prix minimum sujet aux contraintes mentionnées. C'est une optique de type concurrentiel que l'on retrouve dans les services d'achat du secteur privé. Le jeu du marché pourrait alors amener le M.D.A. à importer les biens s'ils sont produits à meilleur coût à l'extérieur du pays.

Toutefois, on sait que cette règle n'est pas appliquée de façon rigoureuse en pratique et que le gouvernement canadien demeure soucieux de soutenir les différents secteurs de l'économie même s'il en coûte plus cher au M.D.A. pour acquérir certains biens ; le M.D.A. accepte une différence de prix avec l'extérieur allant jusqu'à 10 p.c. (et même 12 p.c.) du contenu canadien (1, p. 9 ; 2). Ceci constitue un « tarif douanier caché » et donc, une entrave non explicite au commerce extérieur³. Ainsi, dans cette politique de support de l'industrie canadienne, on peut s'attendre à une préférence pour les achats de ressources « stratégiques » telles que le charbon, le pétrole, etc. (pour le cas du charbon, voir (1)). Il existe probablement d'autres cas d'achats préférentiels ; ainsi, par exemple, pour les industries de type *labor intensive* où les achats stimulent fortement l'emploi, on pourrait s'attendre à une politique de soutien qui laisse de côté le principe du coût minimum (on peut songer dans ces cas à des industries comme les textiles, les pâtes et papiers, etc., qui sont précisément peu concurrentielles mais qui sont bien intégrées à l'économie canadienne et fournissent plusieurs emplois). Enfin, on connaît la publicité faite par le gouvernement fédéral dans l'allocation de certains contrats aux fins de stimuler l'emploi régional ; ainsi, dans certaines industries où le gouvernement central est un acheteur important, on peut s'attendre à une répartition régionale des contrats qui ne soit pas nécessairement conforme au principe du moindre coût (le cas, par exemple, de certaines industries de défense). Comme nous le verrons, les résultats empiriques n'infirmes pas cette remarque ; mais on ne saurait dire en revanche qu'ils la vérifient, de sorte qu'il s'agit d'une présomption de notre part basée en particulier

3. Pour une discussion sur les incidences du paiement d'un tel subside au secteur privé par un gouvernement, voir (1, pp. 19 ss.)

sur les déclarations faites par les hommes politiques sur le souci du gouvernement fédéral de maintenir un équilibre régional dans l'emploi.

Toutes ces remarques suggèrent qu'il existe une certaine divergence entre le principe de base qui devrait régir les achats du M.D.A. et ce qui se fait en pratique. Le problème qui se pose alors est le suivant : jusqu'à quel point peut-on se servir des achats courants pour agir sur le développement économique ? Théoriquement, le M.D.A. pourrait utiliser les achats à cette fin chaque fois que le rendement social escompté en provenance d'un achat excède le coût additionnel provenant du fait que l'on n'ait pas acheté au prix minimum. En pratique, toutefois, la situation est beaucoup plus complexe et il semble d'une façon générale préférable de s'en remettre à une politique d'achat au prix minimum.

Les divers ministères poursuivent différents objectifs et la confrontation de ces objectifs poserait des problèmes difficiles si on se servait systématiquement des achats comme moyen d'intervention. Ainsi, certains ministères peuvent fournir au M.D.A. des spécifications à l'achat tellement précises qu'il n'existe en fait qu'une source d'approvisionnement. Ceci pourrait être le cas notamment du ministère de la Défense nationale dont l'objectif est de viser l'efficacité en matière de défense. D'autre part, le M.I.C., par exemple, vise au développement national de secteurs industriels et pourrait faire pression auprès du M.D.A. pour que certains achats se fassent dans tel secteur canadien de façon à appuyer sa politique de développement industriel. Par contre, le M.E.E.R. vise à réduire les écarts entre les régions et se préoccuperait alors de la distribution régionale des contrats. Il y aurait un arbitrage à faire au niveau des achats entre ces différents objectifs et il n'appartiendrait évidemment pas au M.D.A. de faire ces arbitrages. Ces arbitrages risqueraient d'être complexes puisque les objectifs visés peuvent varier passablement d'un ministère à l'autre ; et les calculs de rentabilité deviendraient également difficiles. Il y aurait des tâches supplémentaires incombant au M.D.A. qui devraient renseigner les ministères sur les coûts additionnels à l'achat si les achats servaient à appuyer une politique donnée ; ces calculs entraîneraient une hausse des coûts administratifs pour un gouvernement et pourrait aussi entraîner des coûts tels que des délais de livraison, etc. De façon générale, l'utilisation des

achats à titre d'instrument de la politique économique apparaît peu efficace à première vue surtout si l'on considère qu'il existe d'autres modes d'intervention qui semblent plus adéquats. Il n'est donc pas évident que les bénéfices en matière de croissance que l'on peut retirer d'une politique d'achat visant à influencer la structure économique excèdent les coûts additionnels de toutes sortes que cela pourrait impliquer.

Il existe toutefois certains cas particuliers où une politique d'action sur la croissance par les achats est assez simple et où il est relativement facile de calculer les bénéfices. C'est le cas où le gouvernement est le principal acheteur (ou parfois le seul) de la production d'une industrie. Cette situation peut se présenter notamment dans le cas de la défense nationale. Le gouvernement n'entre pas en concurrence avec le secteur privé et on peut calculer les effets de la politique d'achat sur les investissements, la productivité, etc.

En général, cependant, on peut dire que la politique des achats comme moyen d'intervention sur le plan du développement industriel soulève de nombreuses objections : modification du service des achats avec une hausse des coûts administratifs, difficultés pour le service des achats d'opérer une synthèse entre la fonction d'achat et celle de « développement économique » et de satisfaire simultanément les exigences des différents ministères, difficulté accrue d'arriver à calculer le rendement social des programmes de dépenses en ajoutant de nouvelles dimensions à un calcul déjà complexe et ainsi, risque de rendre arbitraire l'allocation des contrats (lorsque le calcul des bénéfices est difficile ou incertain) et d'ouvrir la porte à des interventions d'ordre « politique ». Enfin, cette méthode d'intervention comporte les risques habituels d'inefficacité propres à certaines politiques de subventions ; ce pourrait être le cas si la politique d'achat permettait le développement d'une firme peu productive parce qu'elle ne serait pas en concurrence avec les autres firmes dans le même secteur et dépendante des achats gouvernementaux pour poursuivre ses opérations.

Une politique de croissance économique par les achats gouvernementaux soulève ainsi plusieurs difficultés et c'est peut-être en partie à cause de cela que le gouvernement central a choisi des moyens qui à priori semblent plus efficaces pour orienter le développement économique (ce qui ne veut pas dire ici que le gouvernement central ait

jusqu'à présent bien réussi dans l'utilisation de ces autres moyens, c'est un tout autre problème). Ainsi, par exemple, la décision du gouvernement fédéral de traiter le développement régional par le biais d'un ministère qui procède par investissements dans l'infrastructure, par subventions, etc., n'est vraisemblablement pas étrangère aux objections que soulève une politique de développement par le truchement des achats.

3) *Quelques résultats empiriques*

Tel que précisé plus haut, nous ne disposons pas de statistiques suffisantes pour arriver à bâtir un test précis sur l'effet des dépenses du fédéral sur la croissance économique. Les informations des tableaux d'input-output de 1961-1966 sont loin de nous permettre d'apporter des conclusions définitives sur la question, mais nous allons essayer à la lumière des principes déjà discutés de formuler une hypothèse que nous avons déjà mentionnée et que nous pouvons ainsi expliciter : étant donné les principes de la politique d'achat du gouvernement central et dans la mesure où les entreprises du Québec sont en général concurrentielles par rapport au reste du Canada, étant donné aussi la répartition géographique de l'activité de l'administration fédérale, nous pouvons supposer que pour la période que nous analysons les dépenses du fédéral ont servi « d'appui » ou de « soutien » au développement économique du Québec et n'ont pas orienté la spécialisation industrielle du Québec. Et dans certains cas, comme l'industrie du matériel de transport, le rôle de soutien a pu être très important. Enfin, il serait très complexe de savoir dans quelle mesure ce rôle a pu être favorable à la croissance économique du Québec.

Pour être en mesure de vérifier de façon quantifiée le rôle de la demande du gouvernement fédéral, il faudrait connaître la capacité de production d'un secteur, la demande privée allant à ce secteur et le taux d'utilisation de la capacité qui en découle, et de là, comparer la demande publique à ce qui resterait de capacité à produire une fois la demande privée satisfaite. Ceci pourrait se faire par enquête et dans le cas des avionneries et de la fabrication de bateaux, on obtiendrait vraisemblablement des résultats bien caractérisés. Remarquons que ce genre de test repose sur une analyse d'équilibre partiel : la demande privée à un secteur dépend elle-même de la dépense publi-

LA STRUCTURE DES DÉPENSES

que dans d'autres secteurs de sorte qu'une réponse de type d'équilibre général serait complexe à obtenir.

Dans le cas de la défense nationale et de l'effet sur les achats de biens et services de la F.B.C.F. (formation brute de capital fixe), on peut s'attendre à une certaine instabilité de la structure des achats à cause de la nature même de ces dépenses. Par exemple, les dépenses de défense varient en partie en fonction de changements techniques et de la conjoncture politique de sorte que leur rôle de soutien à certaines industries peut être relativement instable. D'autre part, il faut voir aussi le rôle de soutien dans un sens plus large que celui qui est fourni par la structure de la demande en biens et services du gouvernement ; il faut considérer aussi les effets de la demande à un secteur sur les autres secteurs de l'économie par le mécanisme des échanges intersectoriels. Aussi, pour examiner les effets de la demande de biens et services nous soumettrons deux tableaux tirés des statistiques des tableaux input-output du Québec. Le tableau 1 donne la structure de la demande de biens et services pour trois catégories de dépenses : biens et services, dépenses militaires et F.B.C.F. Dans ce cas, nous disposons de deux observations, soit 1961 et 1966 ; la première année en est une où le taux de chômage est élevé et c'est le début d'une expansion. La seconde année en est une de plein emploi et de fin d'expansion. Le tableau 2 donne l'effet final de la demande sur les différents secteurs une fois que le mécanisme des échanges est terminé ; cependant, dans ce cas, nous disposons d'une seule observation, soit 1961, parce qu'au moment où ce travail a été complété, les travaux sur le tableau de 1966 au B.S.Q. n'étaient pas terminés. Une remarque importante s'impose : *la qualité des données pour 1961 et 1966 n'est pas la même* : les données de 1961 laissent à désirer tandis que celles de 1966 sont beaucoup plus fiables.

Les tableaux nous donnent une structure procentuelle de la demande. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, nous connaissons mal les montants absolus des dépenses en biens et services du gouvernement fédéral au Québec. Aussi, nous n'avons pas essayé de reconstituer les montants absolus des dépenses par secteur. L'avant-dernière colonne donne la structure globale de la demande : chaque élément de la demande en biens et services, en dépenses militaires et en F.B.C.F. est pondéré par l'importance

Tableau 1
Structure des dépenses du gouvernement fédéral au Québec
 (en pourcentages)

Secteurs d'activité	Dépenses courantes en biens et services		Dépenses militaires		Formation brute de capital fixe		Total : toutes dépenses		Importance relative du secteur par rapport au P.I.B.	
	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966
P.c. total des dépenses	41.3	63.8	51.3	29.7	7.4	6.5				
Agriculture, pêche et piégeage	0.29	0.86	0.02	0.11	0	0	0.13	0.58	2.6	2.2
Forêt	0	0	0	0	0	0	0	0	1.2	1.3
Mines; carrières, puits de pétrole	0.14	0.44	0.012	0.012	0	0	0.07	0.28	2.8	2.7
Fabrication :										
Aliments, boissons, tabac	4.16	11.07	0.007	1.31	0	0	1.70	7.45	4.5	4.05
Caoutchouc	0.02	0.12	0.004	0.12	0	0	0.01	0.12	0.3	0.3
Cuir	0.02	0.06	0	0.27	0	0	0.01	0.12	0.6	0.5
Textile, Bonneterie	0.29	0.94	0.47	0.63	0	0	0.36	0.79	2.5	2.4
Vêtement	0.26	0.81	0	1.18	0	0	0.11	0.87	2.2	2.1
Bois	0.25	0.73	0.03	0.08	0	0	0.12	0.49	0.7	0.7
Meubles	0	0	0.18	0.18	0.77	1.43	0.15	0.14	0.6	0.6
Papier	1.56	3.50	0.12	0.20	0.14	0	0.70	2.30	3.6	3.2
Imprimerie	1.34	3.18	0.32	0.33	0	0	0.70	2.10	1.4	1.3
Métal primaire	4.49	0.49	0.08	0.08	0	0	1.90	0.30	2.0	2.0
Produits métalliques	0.47	1.46	0.87	0.37	0.83	17.10	0.70	2.10	1.8	2.1

LA STRUCTURE DES DÉPENSES

Tableau 1 (suite)
Structure des dépenses du gouvernement fédéral au Québec
(en pourcentages)

Secteurs d'activité	Dépenses courantes en biens et services		Dépenses militaires		Formation brute de capital fixe		Total : toutes dépenses		Importance relative du secteur par rapport au P.I.B.	
	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966	1961	1966
P.c. total des dépenses	41.3	63.8	51.3	29.7	7.4	6.5	2.00	4.30	0.6	0.6
Machinerie	0.02	0.05	3.17	13.41	4.82	3.78	2.00	4.30	0.6	0.6
Matériel de transport	0.38	1.15	35.0	11.20	25.40	19.10	21.10	5.20	1.5	1.8
Appareils électriques	0.25	0.84	10.10	11.47	8.94	7.02	5.90	4.40	1.5	1.8
Produits minéraux non métalliques	0.79	0.53	0.03	0.05	0	0.11	0.40	0.35	1.0	1.0
Pétrole et charbon	1.00	3.36	1.14	1.50	0	0	0.90	2.60	0.6	0.4
Produits chimiques et connexes	0.83	2.53	1.40	1.81	0	0	0.40	2.10	2.1	2.0
Manufactures diverses	0.62	1.95	3.00	2.30	0	5.20	1.80	2.20	0.8	0.8
Construction	0	0	13.80	15.80	58.80	46.20	11.50	7.70	6.3	7.0
Transports	20.10	6.30	8.60	5.00	0	0	12.70	5.50	7.1	6.6
Entreposage	1.84	0.29	0.01	0.01	0	0	0.80	0.19	0.3	0.3
Communications	1.88	5.70	1.07	1.30	0	0	0.10	4.00	2.7	2.7
Électricité, gaz, eau	0.30	0.96	0.20	0.22	0	0	0.20	0.70	3.1	2.8
Commerce	0.67	2.04	0.11	0.11	0	0	0.40	1.30	12.2	12.2
Service	2.60	8.54	4.26	1.18	0	0	3.30	5.80	13.5	17.0
Salaires	52.40	30.50	12.80	29.40	0	0	28.20	22.30	—	—

Tableau 2
Structure de l'effet final sur les secteurs de l'économie
de la demande du gouvernement fédéral, 1961
 (en pourcentages)

Secteur d'activité	Dépenses courantes en biens et services	Formation brute de capital fixe	Dépenses militaires
Agriculture, pêche, forêts	2.1	0.6	—
Mines, carrières	1.1	1.4	0.4
Aliments, boissons, tabac	5.3	—	—
Caoutchouc	0.1	—	—
Textile	1.0	0.3	—
Vêtement	0.9	—	—
Bois, meubles	0.7	2.4	1.3
Papier	3.1	1.0	1.1
Imprimerie	2.0	0.6	0.7
Métal primaire	6.6	2.7	2.4
Produits métalliques	1.3	2.9	1.9
Machinerie	0.2	0.8	0.7
Matériel de transport	2.2	11.7	17.3
Appareils électriques	0.5	4.9	5.7
Produits minéraux non métalliques			
Pétrole — charbon	3.6	2.9	1.8
Produits chimiques	1.4	0.7	1.8
Manufactures diverses	0.6	0.2	1.1
Construction	3.0	12.0	8.9
Commerce	2.1	2.9	3.7
Transports	28.6	2.7	8.7
Communications	3.1	0.6	1.5
Services			
Génie civil	—	20.0	—
Autres	6.8	3.5	6.3
Importations, erreurs	20.2	19.5	27.7

LA STRUCTURE DES DÉPENSES

relative de ces trois catégories par rapport à la demande globale. Le pourcentage donnant cette importance relative se retrouve au haut du tableau, à la ligne intitulée « p.c. du total des dépenses ». Par exemple, en 1961, pour le secteur des aliments et boissons, on trouve que globalement 1.7 p.c. des achats était fait dans ce secteur. Ce pourcentage est donc ainsi obtenu :

$$(4.16\%)41.3\% + (.007\%)51.3\% + (0\%)7.4\%$$

On remarque qu'il y a eu un changement structural assez important dans le poids relatif de chaque grande catégorie de dépenses. Les variations de la structure de la demande globale du fédéral entre 1961 et 1966 proviennent essentiellement de deux sources :

- la variation du poids relatif des catégories de dépenses (baisse marquée de la dépense militaire en faveur de la dépense courante) ;
- les variations de la structure de la dépense militaire (surtout le matériel de transport).

En effet, les dépenses militaires sont passées de 63.8 p.c. du total à 29.7 p.c. tandis que la première catégorie passait de 41.3 p.c. à 63.8 p.c. Il est possible qu'il y ait eu un changement structural important : les dépenses militaires dans une région sont en partie volatiles de sorte qu'on peut s'attendre à une certaine instabilité de la demande. Cependant, l'ordre de grandeur de la variation nous apparaît considérable et il faudrait peut être imputer une partie de cette variation à la difficulté de bâtir des données régionales de bonne qualité. La structure de 1966 nous apparaît d'ailleurs plus raisonnable que celle de 1961. Enfin, le pourcentage des dépenses dites courantes en biens et services a pu augmenter au Québec à cause d'une expansion des services de l'administration centrale au Québec (ouverture de bureaux, etc.).

Enfin, il y a quelque modifications additionnelles qui ont agi sur la structure : une hausse du poids des aliments et boissons dans la première catégorie (il y a aussi d'autres éléments qui ont vu leur poids augmenter tels que les produits chimiques et le pétrole). Ces modifications sont en général assez faciles à interpréter d'après ce que l'on a dit plus haut (instabilité des dépenses militaires, augmentation des services fédéraux au Québec...). Mais il faut aussi impu-

Tableau 3
Structure de l'emploi créé par les dépenses du gouvernement fédéral,
1961
(en pourcentages)

	(1) Dépenses en biens et services	(2) Formation brute de capital fixe	(3) Dépenses militaires
A) Emplois directement créés	81	0	42
Emplois créés indirectement	9	100	58
B) Ventilation par secteur des emplois créés indirectement			
Agriculture, pêche et piégeage	1.5	0.01	0.06
Forêt	2.0	1.3	1.2
Mines, carrières, puits de pétrole	2.4	1.7	0.6
Fabrication :			
Aliments, boissons, tabac	3.7	0	0
Caoutchouc	0.3	0.2	0.2
Cuir	0.1	0.01	0.04
Textile, bonneterie	2.2	0.41	1.3
Vêtement	2.3	0.02	0.06
Bois	2.0	4.7	3.0
Papier	3.7	0.8	1.1
Imprimerie	4.4	1.0	1.5
Métal primaire	3.3	1.5	1.4
Produits métalliques	2.2	3.5	2.8
Machinerie	0.4	1.1	1.2
Matériel de transport	4.0	15.5	27.7
Appareils électriques	0.8	6.1	8.6
Produits minéraux non métalliques	2.7	2.1	1.2
Produits chimiques et connexes	1.8	0.6	1.9
Manufactures diverses	1.4	0.3	2.4
Construction	5.2	14.6	13.3
Transports et entreposage	31.2	2.0	8.1
Communications	1.6	0.2	0.7
Électricité, gaz, eau	—	—	—
Commerce	10.5	10.4	16.1
Communications	1.6	0.2	0.7
Services :			
Génie civil	3.0	29.0	3.0
Autres	7.0	2.5	2.6

ter une partie de cette variation à la plus ou moins bonne qualité des données de 1961.

Le test consiste maintenant à comparer la structure de la demande à la structure industrielle du Québec ; la structure industrielle est évaluée par le pourcentage de la valeur ajoutée de chaque secteur dans la valeur ajoutée totale du P.I.B. (dernière colonne du tableau 1). Cette comparaison ne prouve en fait rien de précis puisqu'on ne connaît pas les montants impliqués, les capacités de production, etc. C'est un test qui ne fait que confronter deux structures. La comparaison pour la colonne « toutes dépenses » avec la structure du P.I.B. suggère que les achats du gouvernement fédéral respectent la structure de production en ce sens qu'il n'y a pas de secteur très nettement défavorisé ou favorisé. Cependant, les résultats suggèrent que le rôle de soutien du gouvernement central dans les secteurs de pointe est assez important ; en 1966, si on regarde les secteurs métal primaire à produits chimiques inclusivement, le fédéral y dépensait 21.3 p.c. du total de ces dépenses alors que ces secteurs comptent pour 11.6 p.c. du P.I.B. ; la situation serait encore plus favorable en 1961 à cause d'un pourcentage élevé dans le secteur matériel de transport. Dans les autres secteurs la structure des dépenses est à peu près « neutre » : les pourcentages de la dépense ressemblent à ceux de la production. Cette comparaison ne suggère pas que le gouvernement central tendrait à favoriser les secteurs peu productifs du Québec. La structure des dépenses à tout le moins respecterait la structure industrielle et serait peut-être même favorable aux secteurs de pointe et jouerait ainsi un rôle de soutien en assurant une « demande de base » à ces secteurs.

On peut maintenant jeter un coup d'œil à chaque catégorie de dépenses. Dans la catégorie des dépenses courantes, on retrouve une structure (particulièrement en 1966) qui semble tout à fait « raisonnable » pour ce genre de dépenses ; il y a peu de dépenses dans les secteurs de pointe et les secteurs tels que papier, imprimerie, aliments, communication reçoivent une proportion assez importante de la dépense. Cette structure d'ailleurs est en conformité avec la structure du P.I.B. On remarque une baisse de l'importance des salaires qui peut s'expliquer par une hausse plus rapide (en valeur absolue) des autres types de dépenses et aussi à l'imprécision statistique. La baisse

du secteur transport peut s'expliquer par un déplacement vers le secteur public de services autrefois demandés au secteur privé. La structure de l'effet final (au tableau 2) en 1961 n'apporte pas de modification majeure à la structure initiale sauf pour le secteur des importations ; le pourcentage dans ce secteur semble toutefois passablement élevé compte tenu de la structure initiale ; ce secteur illustre l'effet de « fuite » inévitable auquel la demande du secteur public va être sujette par le jeu du marché.

Dans le cas de la défense nationale, on remarque l'instabilité de la structure ; cette instabilité combinée avec la baisse du poids relatif du secteur peut amener une variation assez importante des commandes passées à chaque secteur. On note une très nette concentration des dépenses dans les secteurs de pointe et le rôle de soutien des secteurs de pointe se fait en grande partie par cette catégorie de dépenses. Cette concentration est moins marquée en 1966 ; comme 1966 était une année de plein emploi, il était peut-être plus difficile ou moins nécessaire de passer des commandes au secteur de pointe pour les soutenir. Cependant, la seule nature des dépenses militaires suffit pour expliquer cette relative instabilité de la structure. On voit au tableau 2 que le rôle de soutien se diffuse davantage dans l'ensemble de l'économie lorsque l'on regarde l'effet final ; le pourcentage élevé des importations dans ce cas-ci ne surprend pas puisque les secteurs de pointe ont une propension à importer élevée. Il y a donc nécessairement une partie importante des effets favorables des dépenses militaires qui se « perdent » sous forme de fuite ; ceci est bien caractéristique de notre économie ouverte surtout dans les secteurs à technologie avancée. Ces importations expliquent en partie la baisse du pourcentage des secteurs de pointe dans le tableau de l'effet final par rapport au tableau 1.

Enfin, nous soumettons ici un autre résultat empirique qui ne provient pas du tableau d'échanges inter-industriels. À l'aide des comptes publics, nous avons calculé le montant des dépenses militaires au Québec et en Ontario pour les années 1960-1961 et 1964-1965. Ce calcul est très long et consiste en un dépouillement des contrats accordés par le M.D.A. ; les montants sont sujets à erreurs étant donné la longueur des calculs. De plus, les résultats sont incomplets puisque les contrats de 25,000 dollars et moins échappent à

LA STRUCTURE DES DÉPENSES

notre calcul. Les résultats sont les suivants pour les dépenses militaires (excluant les contrats de 25,000 dollars et moins) :

<i>Année</i>	<i>Québec</i> (dollars)	<i>Ontario</i> (dollars)
1960-1961	223,160,058	197,837,090
1964-1965	224,592,518	201,181,207

Nous avons fait de plus un calcul pour répartir ces contrats par secteur. La répartition *corrobore celle qui est obtenue par le tableau d'input-output* ; on retrouve une forte concentration des contrats dans les secteurs de pointe. Les secteurs « appareils électriques, produits métalliques, matériel de transport, produits chimiques, pétrole et autres manufactures » reçoivent environ 75 p.c. du montant total des dépenses. Les montants trouvés sont corroborés par des études analogues déjà faites par le M.A.I. Ces résultats tendent à rejeter la thèse suivant laquelle l'Ontario serait systématiquement favorisée en matière de dépenses militaires tandis que le Québec ne recevrait que des contrats dans des secteurs peu productifs. Ceci laisse supposer que les entreprises québécoises sont concurrentielles dans ce domaine (compte tenu de la préférence canadienne accordée) et reçoivent une part importante du marché qui semble excéder celle de l'Ontario dans ce domaine. Le rôle de soutien de la croissance dans ce cas peut donc être assez important (bien que les montants accordés ne soient pas très élevés comparativement au P.I.B. allant au secteur manufacturier). D'autres calculs ont aussi été révélateurs de la structure industrielle de chaque province :

— pourcentage des contrats alloués à Montréal :

1960-61 97

1964-65 75

— pourcentage des contrats alloués à Toronto :

1960-61 70

1964-65 50

Ceci tend à confirmer la plus grande concentration de l'économie québécoise à Montréal surtout dans les secteurs de pointe.

Dans le cas de la F.B.C.F., on retrouve une forte concentration des dépenses dans les secteurs de pointe et dans la construction. Les investissements des gouvernements prennent souvent la forme de projets de construction (édifices, routes, différentes installations) et on alloue des contrats au secteur privé pour accomplir ces projets. C'est donc par le biais du secteur privé de la construction que va se manifester une bonne partie des effets sur la production de biens et services de la F.B.C.F. Aussi, faut-il regarder au tableau 2 pour voir l'effet final sur les différents secteurs de l'économie : on remarque alors que le secteur des services (génie civil) et les importations absorbent 40 p.c. de l'effet final ; le pourcentage des importations dans ce cas confirme les statistiques habituelles dans ce domaine. Il reste que la F.B.C.F. joue un certain rôle de soutien auprès des secteurs de pointe qui est toutefois moindre que celui des dépenses militaires parce que le pourcentage de la F.B.C.F. dans le total des dépenses est bien inférieur aux dépenses militaires. Enfin, il est bien évident que ce genre de dépenses va nous donner une structure de la demande quelque peu instable variant avec la nature des projets d'investissement ; ainsi, par exemple, en 1966 il y a eu une demande importante au secteur des produits métalliques comparativement à 1961.

Conclusion

La comparaison entre la structure de la demande du gouvernement fédéral et la structure du P.I.B. du Québec ne prouve évidemment rien de précis. Nous avançons simplement l'hypothèse à partir des différentes considérations faites précédemment et de cette comparaison que le gouvernement fédéral a eu un effet relativement « neutre » sur la structure industrielle du Québec pour, disons, les années 1960 à 1967. On ne saurait extrapoler de cela la conclusion que l'action du gouvernement central dans ce domaine n'a jamais orienté de façon assez décisive le développement de certains secteurs de notre économie. De plus, en l'absence d'une connaissance des critères de décision du M.D.A., l'interprétation des résultats reste délicate ; en effet, même si on admet à la lumière du peu d'informations disponibles que la structure de la demande du gouvernement fédéral au Québec « supporte » selon les termes de notre hypothèse notre structure industrielle, ceci peut en fait provenir en définitive de deux méthodes d'achat différentes de la part du M.D.A. Il peut en être

LA STRUCTURE DES DÉPENSES

ainsi parce que le M.D.A. suit assez rigoureusement le principe du moindre coût et que les firmes québécoises sont concurrentielles et ainsi arrivent à se tailler une place dans le marché de l'approvisionnement gouvernemental ; c'est au fond le raisonnement implicite que nous faisons en avançant notre hypothèse de « neutralité ». Mais, d'autre part, on pourrait aussi obtenir statistiquement le même résultat dans le cas où justement le M.D.A. dérogerait au principe du coût minimum et achèterait au Québec dans le but de supporter notre structure industrielle même si cela occasionne des inefficacités importantes pour le service des achats. Cette politique ne serait pas justifiable dans une optique de croissance efficace de l'économie canadienne mais pourrait s'appuyer sur des considérations de courte période telle que le maintien de certains emplois dans une région où le chômage est en général élevé (avec en plus d'autres mesures à plus long terme visant justement à modifier la structure industrielle pour la rendre plus concurrentielle). La politique d'achats apparaîtrait alors comme une mesure qui cherche à faciliter et à rendre socialement plus acceptable (en ne créant pas trop brusquement des modifications dans l'emploi) la modification d'une structure industrielle. La façon de vérifier cette hypothèse serait de passer en revue les commandes du M.D.A. et de voir s'il était possible de se procurer les mêmes biens dans les mêmes conditions à des coûts moindres ailleurs dans l'économie canadienne ou même à l'extérieur du Canada ; ceci nous ramène encore dans une impasse du point de vue de l'information.

Évidemment, on peut apporter plusieurs objections à l'hypothèse que nous avons formulée ; nous avons suffisamment insisté sur les renseignements qu'il serait nécessaire d'avoir pour arriver à des conclusions plus précises. Cependant, l'analyse des résultats que nous avons présentés nous incite à être plus critique à l'égard des assertions suivant lesquelles le gouvernement central aurait une demande au Québec surtout orientée vers les secteurs les moins dynamiques. Au contraire, la structure des dépenses indique une certaine concentration de la demande vers les secteurs de pointe. Bien sûr, il reste l'importante question des montants impliqués puisqu'on ne connaît qu'une structure procentuelle. Cependant, l'information fournie sur les dépenses en matière de défense nationale suggère que le volume

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

des achats faits par le M.D.A. au Québec ne défavoriserait pas notre économie régionale ⁴.

Comme nous le soulignons au début de cet article, l'achat des biens et services reste un aspect bien particulier de la question beaucoup plus générale et importante de la rentabilité sociale des dépenses publiques. Ainsi, même si on disposait des renseignements pour vérifier ou infirmer de façon décisive l'hypothèse de travail que nous avons formulée, il resterait à examiner des questions beaucoup plus fondamentales que celles qui sont étudiées dans cet article.

Yves RABEAU,
École des Hautes Études commerciales (Montréal).

BIBLIOGRAPHIE

- 1) BRETON, A., *Discriminatory Government Policies in Federal Countries*, Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, août 1967.
- 2) Débats de la Chambre des Communes, quatrième session, vingt-quatrième Parlement, 1961, pages 1512 à 1514.
- 3) LABOVITZ, I.L., *Federal Revenue and Expenditure, Estimates for States and Regions, Fiscal Year 1965-67*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1968.
- 4) La part du Québec dans les dépenses et les revenus du gouvernement fédéral de 1960 à 1967-68, ministère des Affaires inter-gouvernementales, mars 1970.
- 5) Les fondements économiques de l'aide conjoncturelle, ministère des Affaires inter-gouvernementales, avril 1971.
- 6) National Industrial Board, *Budget Impact on the States*, the 1970 Fiscal Edition.
- 7) RABEAU, Yves, « The Federal-Provincial Fiscal Policies : a Short Term Analysis with Application to the Quebec Economy », thèse de doctorat, Massachusetts Institute of Technology, 1970.

4. On ne doit pas perdre de vue qu'il s'agit d'achats faits au Québec. La dépense elle-même (disons, par exemple, un édifice) donnant lieu à certains achats au Québec peut ne pas avoir (ces achats mis à part) d'effet (du moins direct) sur l'économie du Québec ; il peut s'agir d'un édifice construit en Ontario pour lequel on a dû faire des achats au Québec. Dans le calcul de la rentabilité sociale, la dépense appartiendrait à l'Ontario ; dans cette optique, les achats au Québec sont des effets indirects qui peuvent être assez secondaires dans le calcul du rendement social de la dépense.