

L'évolution des dépenses et recettes des administrations publiques. La poursuite du scénario actuel est-elle possible? Government revenues and expenditures: past evolution and some perspectives for the future

Jean-P. Vézina

Volume 53, numéro 3, juillet–septembre 1977

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/800731ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/800731ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Vézina, J.-P. (1977). L'évolution des dépenses et recettes des administrations publiques. La poursuite du scénario actuel est-elle possible? *L'Actualité économique*, 53(3), 390–414. <https://doi.org/10.7202/800731ar>

Résumé de l'article

The importance of the governmental sector increased at a particularly high rate. This has been made possible by higher taxes, especially taxes on personal income. Those taxes increased at an average annual rate of 18% since 1965. One may question on the possibility of increasing again taxes without deteriorating the general performance of the economy. In other words, is it possible to maintain in the future the present scenario, that is to increase the relative importance of the public sector without this being detrimental to the other sectors of the economy? In this article, the author tries to answer these questions.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES. LA POURSUITE DU SCÉNARIO ACTUEL EST-ELLE POSSIBLE ? *

L'Etat tout-puissant et omniprésent est une des principales caractéristiques des sociétés modernes. Le poids relatif du secteur public ne cesse de progresser et il n'existe pratiquement plus aucun champ d'activité qui échappe totalement à l'emprise des gouvernements.

Cependant, parmi tous les pays industrialisés, c'est le Canada qui a connu, au cours des dix dernières années, la plus forte progression de son secteur public. Les dépenses publiques canadiennes représentent encore maintenant un pourcentage du PNB un peu plus faible qu'en Suède ou qu'au Royaume-Uni mais beaucoup plus élevé qu'aux Etats-Unis ou qu'au Japon. Non seulement les dépenses et les recettes des pouvoirs publics, au Canada et au Québec, augmentent plus rapidement que le produit national brut depuis plusieurs années mais l'écart entre le rythme de croissance de ces deux variables s'élargit. La progression du secteur public est particulièrement fulgurante en ce qui concerne le Québec. Depuis le milieu des années soixante, les administrations publiques œuvrant strictement au Québec (excluant le gouvernement fédéral) dépensent plus per capita que la moyenne des autres administrations provinciales canadiennes.

Le gonflement des dépenses publiques dans tous les pays industrialisés est dû pour une large part à l'accroissement du coût et du volume des services sociaux, éducatifs et culturels. Cependant, malgré cette croissance rapide du secteur public, l'industrie secondaire a accru sa position relative par rapport à l'ensemble de l'activité économique dans la presque totalité des pays industrialisés, ce qui n'est pas le cas au Canada et au Québec.

L'accroissement exceptionnel du rôle de l'Etat n'a été possible que grâce à la multiplication et à l'augmentation du rendement des divers

* L'auteur de cet article, Jean-P. Vézina, est aussi l'auteur du chapitre XI, intitulé « Les Gouvernements », du système économique des études de Prospectives et le présent article est inspiré de ces recherches.

impôts, surtout l'impôt sur le revenu des particuliers qui s'est accru au rythme annuel moyen de 18% depuis 1965. Peut-on taxer davantage sans entraver sérieusement l'évolution générale de l'économie, sans drainer des ressources nécessaires à l'expansion des autres secteurs de l'économie ? L'administration et les services publics ont contribué pour une très large part à l'explosion du secteur tertiaire mais précisément le secteur tertiaire est-il devenu plus un poids à porter qu'un actif pour l'économie ? Dans ce contexte, est-il possible de maintenir, dans l'avenir, le scénario actuel, c'est-à-dire accroître l'importance relative des dépenses des pouvoirs publics, en particulier en poursuivant la progression des dernières années des dépenses dans les domaines de la santé, du bien-être, de l'éducation et de la culture ?

Avant de tenter de répondre à ces interrogations, il importe d'abord de bien circonscrire la composition du secteur public, qui est devenu fort complexe, surtout au Canada, à cause de la présence des gouvernements fédéral et provinciaux et de quantifier le rôle joué par le secteur public dans l'ensemble de l'économie.

L'IMPORTANCE RELATIVE DU SECTEUR PUBLIC

La composition du secteur public

Les activités des gouvernements de tous les pays modernes sont très diversifiées et, ainsi, les structures et les mécanismes propres au secteur public sont de plus en plus complexes. Les moyens et les formes d'intervention varient d'un pays à l'autre, mais les charnières principales du cadre de l'action des gouvernements sont sensiblement les mêmes dans tous les pays industrialisés.

La structure du secteur public, dans les pays sous régime d'États fédérés, est toutefois plus complexe car l'autorité, en matière de législation, est partagée entre deux paliers de gouvernement. Au Canada, les pouvoirs et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux sont, en principe, définis dans la constitution de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, mais la réalité est tout autre. La présence fédérale et la présence québécoise dans les champs d'activités sociales, éducatives, culturelles ou économiques, ne découlent pas seulement des attributions constitutionnelles mais de gestes concrets que chacun des deux principaux gouvernements a posés depuis 1867. Ces actions sont le fruit de leurs pouvoirs économiques et politiques respectifs. Cependant, le gouvernement canadien peut dépenser dans tous les secteurs tandis que le pouvoir de dépenser du gouvernement du Québec est plus limité. Ainsi rappelons, par exemple, que tous les pouvoirs en matière de politique monétaire et de politique commerciale (relations et échanges internationaux) sont de compétence exclusivement fédérale. D'autre part, la distinction constitutionnelle entre impôts indirects réservés au

fédéral et impôts directs réservés aux provinces n'a plus réellement de sens de nos jours. Les deux paliers de gouvernement ont accès à tous les principaux champs d'impôt.

Outre les gouvernements fédéral et provinciaux, la municipalité constitue aussi une structure politique qui peut être qualifiée de gouvernement. Les municipalités peuvent lever leurs propres impôts et déterminer leur structure et leurs niveaux de dépenses à l'intérieur d'un cadre juridique établi. Ces gouvernements locaux sont cependant des créatures des provinces. Les commissions scolaires étaient également, jusque vers les années soixante, des entités gouvernementales. On peut difficilement les considérer ainsi aujourd'hui puisque c'est le gouvernement du Québec qui normalise l'impôt qu'elles peuvent ou doivent prélever et que, d'autre part, elles sont obligées d'assurer des services définis d'enseignement. Même si les dirigeants des commissions scolaires continuent d'être élus au suffrage populaire, les commissions scolaires sont maintenant plutôt des agences du gouvernement du Québec que des gouvernements locaux.

Le secteur public est composé de différents organismes très nombreux, qui se retrouvent à chacun des trois paliers de gouvernement. Ces organismes : bureaux, comités, commissions, conseils, régies, offices, sociétés, peuvent être regroupés d'une foule de façons dépendant du critère retenu : statut juridique, autonomie financière, fonction principale, etc. Le Québec et le Canada ont déjà chacun plus d'une centaine d'organismes publics plus ou moins autonomes. A toutes les sessions de la législature, de nouveaux organismes sont mis sur pied. Ce phénomène de prolifération des organismes publics se retrouve partout ailleurs dans le monde. Même le gouvernement américain compte plus de quarante entreprises publiques et une quinzaine de régies. Leur nombre est encore plus important dans les pays européens, en France, en Angleterre ou en Italie¹.

Le secteur public est d'abord composé des ministères, départements et services, qui constituent le gouvernement proprement dit. Pour le reste, la terminologie utilisée est particulièrement incohérente et il est extrêmement difficile de rattacher les appellations de régie, de commission ou de comité aux différents types de fonction. Disons simplement qu'il existe des organismes de consultation, des organismes judiciaires, des organismes dont le rôle est de réglementer un secteur d'activités (les régies), des agences qui reçoivent de la part du gouvernement des subventions pour assurer un service (les hôpitaux) et, enfin, des entre-

1. Il y a environ 4700 organismes consultatifs en France et 500 en Angleterre, près de 200 tribunaux administratifs en Angleterre, 23 en France et de très nombreuses entreprises nationales dans les deux pays. L'Institut de Reconstruction Industrielle (IRI) en Italie contrôle, par une foule de filiales, près de la moitié de la capacité de production industrielle.

prises financières, commerciales ou industrielles, qui bénéficient d'un monopole juridique (l'Hydro-Québec, la Société des Alcools) ou qui sont en concurrence avec d'autres entreprises nationales ou étrangères (SGF, SIDBEC, SOQUEM, etc.)².

L'évolution des dépenses et recettes des administrations publiques au Canada

Le secteur public ne cesse d'accroître son poids relatif comme producteur et consommateur de biens et services et comme agent de redistribution des revenus. Cette progression du secteur gouvernemental est toutefois relativement récente et tend à s'accélérer au cours des dernières années. Il va sans dire que la croissance des dépenses des gouvernements n'est possible que par un transfert des ressources disponibles en leurs faveurs.

L'ensemble des dépenses des administrations publiques du Canada (fédérale, provinciales et locales) représentait à peine \$1 milliard en 1930, soit 19% du produit national brut. Si on fait exception de la période de guerre, la part relative des dépenses gouvernementales ne représentait, vingt ans plus tard, que 22% du PNB (tableau 1). Depuis 1950, cependant, la progression est nettement plus rapide et les dépenses des administrations publiques atteignent \$66 milliards en 1975, soit 42.7% du PNB. Durant cette période, les dépenses publiques en biens et services ont crû à peu près au même rythme (11.6% taux annuel moyen) que celles engagées sous forme de transferts (11.9%) c'est-à-dire d'allocations et de subventions de toutes sortes. Les dépenses gouvernementales augmentent plus rapidement que le PNB depuis de nombreuses années mais l'écart de rythmes de croissance entre ces deux variables s'agrandit. En moins de dix ans, le secteur public a accru sa part relative de près de 13 points de pourcentage comparativement à 7.8 points de 1950 à 1965.

La progression des revenus de l'ensemble des différents gouvernements a nécessairement suivi celle des dépenses. Cependant, la composition des revenus a connu des modifications profondes (tableau 2). Les impôts perçus par les gouvernements représentaient 25% du PNB en 1950 et 39.7% en 1975. Ce sont les impôts directs frappant les particuliers qui ont le plus contribué à l'accroissement des revenus gouvernementaux. Ils représentaient, en 1975, 40% de toutes les recettes, soit pratiquement deux fois le pourcentage de 1950. Les impôts sur les revenus des particuliers ont augmenté au rythme annuel moyen d'environ 18% depuis 1965. Par contre, l'impôt frappant les entreprises et

2. On pourra consulter la classification fonctionnelle des organismes autonomes de l'administration québécoise, André Gélinas, *Organismes autonomes et centraux*, Les Presses de l'Université du Québec, pp. 80-95.

TABLEAU 1

DÉPENSES (toutes fonctions) DES ADMINISTRATIONS, VALEUR ET POURCENTAGE
DU PRODUIT NATIONAL BRUT ¹, CANADA, 1930-1974
(en millions de dollars)

| Catégories | 1930 | % | 1950 | % | 1960 | % | 1965 | % | 1970 | % | 1975 | % |
|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Dépenses publiques en biens et services | 730 | 12.8 | 2425 | 13.1 | 6792 | 17.7 | 10788 | 19.5 | 19790 | 23.1 | 38007 | 24.6 |
| Dépenses courantes ² | | | | | | | | | | | | |
| Formation brute de capital | 502 | 8.8 | 1928 | 10.4 | 5281 | 13.8 | 8358 | 15.1 | 16630 | 19.4 | 31800 | 20.5 |
| | 228 | 4.0 | 497 | 2.7 | 1511 | 3.9 | 2430 | 4.4 | 3160 | 3.7 | 6207 | |
| Transferts de divers types | 369 | 6.4 | 1655 | 9.0 | 4588 | 12.0 | 5766 | 10.4 | 11358 | 13.3 | 28024 | 18.1 |
| Transferts aux particuliers | 111 | 1.9 | 1023 | 5.5 | 3090 | 8.1 | 3423 | 6.2 | 6985 | 8.2 | 16855 | 10.9 |
| Subventions | 7 | 0.1 | 64 | 0.4 | 314 | 0.8 | 457 | 0.8 | 756 | 0.9 | 3879 | 2.5 |
| Subventions d'équipement | — | 0.0 | 10 | 0.0 | 17 | 0.0 | 92 | 0.2 | 123 | 0.1 | 496 | 0.3 |
| Service de la dette publique | 244 | 4.3 | 544 | 2.9 | 1093 | 2.9 | 1675 | 3.0 | 3250 | 3.8 | 6212 | 4.0 |
| Transferts aux non-résidents | 7 | 0.1 | 14 | 0.0 | 74 | 0.2 | 119 | 0.2 | 244 | 0.3 | 582 | 0.4 |
| TOTAL | 1099 | 19.2 | 4080 | 22.1 | 11380 | 29.7 | 16554 | 29.9 | 31148 | 36.4 | 66031 | 42.7 |
| PRODUIT NATIONAL BRUT | 5720 | 100.0 | 18491 | 100.0 | 38359 | 100.0 | 55364 | 100.0 | 85685 | 100.0 | 154752 | 100.0 |

1. Transferts entre administrations non compris.

2. Comprennent l'amortissement imputé des biens de capital des administrations.

SOURCE : Statistique Canada, *Les comptes nationaux des revenus et des dépenses*, volume 1.

TABLEAU 2

RECETTES DES ADMINISTRATIONS, VALEUR ET POURCENTAGE
DU PRODUIT NATIONAL BRUT, CANADA, 1930-1974
(en millions de dollars)

| Catégories | 1930 | % | 1950 | % | 1960 | % | 1965 | % | 1970 | % | 1975 | % |
|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Impôts directs touchant les personnes et autres transferts courants provenant des personnes | 98 | 1.7 | 977 | 5.3 | 3028 | 7.9 | 4808 | 8.7 | 12624 | 14.7 | 24808 | 16.0 |
| Impôts directs sur les sociétés et entreprises gouvernementales | 40 | 0.7 | 993 | 5.4 | 1588 | 4.1 | 2197 | 4.0 | 3070 | 3.6 | 6595 | 4.3 |
| Impôts indirects | 626 | 10.9 | 2129 | 11.5 | 4901 | 12.8 | 7741 | 14.0 | 12055 | 14.1 | 20826 | 13.5 |
| Autres revenus incluant Imputation d'amortissement | 115 | 2.0 | 535 | 2.9 | 1193 | 3.1 | 2015 | 3.6 | 4205 | 4.9 | 9232 | 6.0 |
| TOTAL | 879 | 15.4 | 4634 | 25.1 | 10710 | 28.1 | 16761 | 30.3 | 31954 | 37.3 | 61461 | 39.7 |
| PRODUIT NATIONAL BRUT | 5720 | 100.0 | 18491 | 100.0 | 38359 | 100.0 | 55364 | 100.0 | 85685 | 100.0 | 154752 | 100.0 |

1. « Autres revenus » comprend les revenus de placements, les impôts directs frappant les non-résidents et les provisions pour consommation de capital.

SOURCE : Statistique Canada, *Les comptes nationaux des revenus et des dépenses*, volume 1.

les impôts indirects ont perdu de leur importance relative. Le premier groupe est passé de 22.4% en 1950 à 11.8% en 1975 et les taxes indirectes de 48% à 37.3%.

Ces quelques données, qui sont déjà particulièrement éloquentes quant à la progression du rôle joué par les administrations publiques dans l'économie, ne sont toutefois pas exhaustives. En effet, la définition du secteur public ou du secteur des administrations retenue par la comptabilité nationale exclut les entreprises publiques, qui œuvrent dans le domaine financier, commercial et industriel. Or, on sait, en particulier depuis les années 60 au Québec, que le nombre de sociétés d'État s'est accru sensiblement. Les activités de ces sociétés, exploitées en vue d'un bénéfice, sont comptabilisées dans le secteur privé ou plus spécifiquement dans le secteur des entreprises. Bien que, dans la plupart des cas, les gouvernements interviennent fort peu dans les opérations de ces entreprises publiques, ces dernières sont quand même appelées, parfois, à jouer un rôle administratif en fonction d'objectifs fixés par les pouvoirs publics. Elles peuvent donc poursuivre des buts fort différents de leurs concurrents du secteur privé.

L'évolution des dépenses et recettes des administrations publiques au Québec

En ce qui concerne le Québec, les dépenses de tous les gouvernements, incluant le fédéral, représentaient, en 1961, un pourcentage (environ 28.6%) du produit provincial brut inférieur au pourcentage canadien. La situation s'est, depuis quelques années, totalement inversée (tableau 3). En 1970, déjà, les dépenses publiques, au Québec, ont un poids relatif plus grand qu'au niveau canadien (36.9% du PNB par rapport à 36.4%) et l'écart n'a fait que grandir depuis. Les estimations pour les années 1974 et 1975 montrent que les dépenses publiques, au Québec, atteignent maintenant 42.1% et 45.3% de la production nationale. Les dépenses, pour fins de consommation courante et pour fins d'investissement, sont passées de \$1.7 milliard en 1961 à plus de \$9 milliards en 1975, soit un rythme annuel d'augmentation de près de 13%. Pendant ce temps, les transferts de toutes sortes augmentaient au taux annuel moyen de 13.9%. Les transferts aux particuliers entre autres ont connu une progression des plus exceptionnelles (\$760 millions en 1961 et \$4,781 millions en 1975).

Tout comme au niveau canadien, les recettes des administrations publiques ont suivi la progression des dépenses (tableau 4). Cependant, le taux de taxation du produit national brut québécois est passé de 31.6% en 1961 à 39% en 1970 et à 42% en 1974, ce qui est nettement plus élevé qu'au Canada (tableau 2). De 1970 à 1974, plus de 47% de l'augmentation du PNB québécois est donc passé par le secteur gouvernemental.

TABLEAU 3

DÉPENSES DE TOUTES LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC
EN POURCENTAGE DU PRODUIT PROVINCIAL BRUT ¹

| Catégories | 1961 | 1970 | 1974* | 1975** |
|--------------------------------------|------|------|-------|--------|
| <i>Dépenses en biens et services</i> | 16.7 | 22.8 | 24.0 | 25.1 |
| Dépenses courantes | 3.4 | 18.9 | 19.8 | 20.7 |
| Formation brute de capital | 3.3 | 3.8 | 4.3 | 4.4 |
| <i>Transferts</i> | 9.7 | 14.1 | 18.1 | 20.3 |
| Aux personnes | 7.4 | 8.7 | 11.6 | 12.8 |
| Autres | 4.5 | 5.4 | 6.5 | 7.5 |
| TOTAL | 28.6 | 36.9 | 42.1 | 45.3 |

1. Excluant les transferts entre gouvernements.

* Données préliminaires.

** Données provisoires.

SOURCE : Direction générale de la recherche et de la planification, ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec.

TABLEAU 4

REVENUS DE TOUTES LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC
EN POURCENTAGE DU PRODUIT PROVINCIAL BRUT

| Catégories | 1961 | 1970 | 1974 | 1975 |
|---|------|------|------|------|
| Impôts directs touchant les personnes et autres transferts courants provenant des personnes | 7.3 | 13.9 | 16.6 | 17.2 |
| Impôts directs sur les sociétés et entreprises gouvernementales | 4.7 | 3.4 | 4.1 | 4.1 |
| Impôts indirects | 16.7 | 17.4 | 16.9 | 15.8 |
| Autres revenus incluant imputation d'amortissement | 2.9 | 4.3 | 4.6 | 4.7 |
| TOTAL | 31.6 | 39.0 | 42.1 | 41.7 |

* Données préliminaires.

** Données provisoires.

SOURCE : Direction générale de la recherche et de la planification, ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec.

L'impact économique du secteur public au Québec

Les données relatives aux dépenses et revenus du secteur public illustrent déjà clairement l'importance du rôle joué par l'Etat et nous donnent une image impressionnante du levier économique que constitue maintenant l'ensemble des administrations publiques. L'examen des implications de la progression du secteur public nous permettra de mieux circonscrire son influence sur la croissance économique et de déterminer comment celui-ci touche directement ou indirectement aux fonctions des agents économiques et à pratiquement tous les secteurs de l'économie.

Le total des dépenses effectuées en formation brute de capital fixe (investissements) a plus que quadruplé au Québec depuis 1961. Il n'en demeure pas moins que le Québec reçoit une part relativement faible des immobilisations totales effectuées, chaque année, au Canada (entre 19% et 25.8% du total canadien de 1961 à 1975); part qui est sensiblement inférieure à l'importance de sa population. Cependant, c'est le secteur des entreprises qui est, avant tout, responsable de ce sous-investissement. Le secteur public, incluant les entreprises publiques, a accru sa part relative très nettement, depuis le début des années soixante, pour atteindre un sommet en 1975 (40.2% du total) (tableau 5). Ce sommet sera sûrement dépassé en 1976 à cause, principalement, des grands travaux de la Baie James et de la préparation des Jeux Olympiques.

Depuis 1963, le secteur public est responsable de 30% à 40% des dépenses totales d'immobilisations pendant que ce même rapport oscille entre 28% et 34% au Canada (tableau 5). La place occupée par le secteur public est encore plus grande dans la construction et atteint même 50% en 1975. De plus, il est certain que le comportement des investisseurs privés a été, depuis le début des années soixante, largement influencé par des décisions gouvernementales. La réalisation de grands projets gouvernementaux tels que les barrages de Manic-Outardes, la préparation de l'Exposition Universelle de 1967, la construction du métro de Montréal et, plus tard, les travaux de la Baie James et les Jeux Olympiques a entraîné l'expansion du secteur privé. Il est assez significatif de constater que l'industrie de la construction a connu, depuis 1961, des périodes de ralentissement et de fortes expansions qui correspondent aux fluctuations des dépenses d'immobilisation du secteur public. Les grands travaux publics : barrages, routes et voies rapides urbaines, métro, bâtiments institutionnels, etc., ont des effets très marqués sur une foule de secteurs productifs, notamment sur les industries des carrières et sablières, de la fabrication d'éléments de charpentes métalliques, du ciment et du béton, des transports et des services professionnels. De même, la tenue de l'Exposition Universelle,

en 1967, et des Jeux Olympiques, en 1976, on façonné le cycle de l'évolution de la construction commerciale à Montréal.

Le secteur public n'a pas seulement joué un rôle de stimulateur de l'économie, par le biais de ses propres dépenses en biens et services et en étant lui-même le principal créateur d'emplois, mais il a aussi, par sa politique de compensation, soutenu la consommation. De 1961 à 1974, les transferts aux particuliers, au Canada, sont passés de \$2.7 milliards à \$13 milliards, soit un accroissement annuel moyen de 13.3%. Depuis 1970, la progression est encore plus rapide : 18.4% par année au Canada et 21.1% au Québec. Les transferts représentaient environ 8% du revenu personnel, au Québec, en 1966, et tout près de 15% en 1975. Une forte proportion de ces allocations diverses est versée aux

TABLEAU 5

IMMOBILISATIONS DANS LES SECTEURS PRIVÉ ET PUBLIC
AU QUÉBEC ET AU CANADA
(en millions de dollars)

| | 1963 | 1965 | 1967 | 1969 | 1971 | 1973 | 1975 |
|--------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| CONSTRUCTION SEULEMENT | | | | | | | |
| <i>Québec</i> | | | | | | | |
| Secteur privé | 965 | 1197 | 1154 | 1260 | 1578 | 2142 | 2857 |
| Secteur public | 615 | 1003 | 834 | 822 | 1258 | 1572 | 2881 |
| Total | 1581 | 2200 | 1988 | 2082 | 2836 | 3714 | 5738 |
| Secteur public en % du total | 39.0 | 45.6 | 42.0 | 39.5 | 44.4 | 42.3 | 50.2 |
| <i>Canada</i> | | | | | | | |
| Secteur privé | 3726 | 4917 | 5625 | 7077 | 8433 | 11302 | 14505 |
| Secteur public | 2431 | 3198 | 3823 | 3747 | 4681 | 5657 | 9389 |
| Total | 6157 | 8115 | 9448 | 10824 | 13114 | 16959 | 23894 |
| Secteur public en % du total | 39.5 | 39.4 | 40.5 | 34.6 | 35.7 | 33.4 | 39.3 |
| IMMOBILISATIONS TOTALES | | | | | | | |
| <i>Québec</i> | | | | | | | |
| Secteur privé | 1619 | 2075 | 2147 | 2307 | 2639 | 3952 | 5173 |
| Secteur public | 682 | 1131 | 1067 | 1069 | 1511 | 1874 | 3484 |
| Total | 2301 | 3206 | 3214 | 3376 | 4150 | 5826 | 3658 |
| Secteur public en % du total | 29.6 | 35.3 | 33.2 | 31.7 | 36.4 | 32.2 | 40.2 |
| <i>Canada</i> | | | | | | | |
| Secteur privé | 6504 | 8977 | 10416 | 12004 | 13865 | 18724 | 25045 |
| Secteur public | 2889 | 3888 | 4906 | 4923 | 5923 | 7407 | 12952 |
| Total | 9393 | 12865 | 15322 | 16927 | 19788 | 26131 | 37997 |
| Secteur public en % du total | 30.8 | 30.2 | 32.0 | 29.1 | 29.9 | 28.3 | 34.1 |

SOURCE : Statistique Canada, Investissements privés et publics.

TABLEAU 6

PART DE L'EMPLOI ET DES SALAIRES ATTRIBUABLE AUX DIFFÉRENTES COMPOSANTES
DE LA DEMANDE FINALE EN 1970

| Catégories | EMPLOI | | | | | SALAIRES | | | | |
|---|---------------|-------------------|---------------------|------------------|---|---------------|-------------------|---------------------|------------------|---|
| | Auto- nome | Effets directs | Effets indirects | Effets totaux | En % de l'état de l'économie en 1970 | Auto- nome | Effets directs | Effets indirects | Effets totaux | En % de l'état de l'économie en 1970 |
| <i>Composantes de la demande finale</i> | | | | | | | | | | |
| Gouvernement du Canada | 62,805 | 18,929 | 14,037 | 95,771 | 5.64 | 370,266 | 130,566 | 81,204 | 582,036 | 5.78 |
| Gouvernement du Québec | 62,369 | 14,670 | 6,266 | 83,305 | 4.91 | 337,811 | 93,153 | 35,990 | 466,954 | 4.64 |
| Municipalités | 51,255 | 13,459 | 9,123 | 73,837 | 4.35 | 297,133 | 93,166 | 51,647 | 441,946 | 4.39 |
| Maisons d'enseignement | 107,589 | 17,991 | 7,169 | 132,749 | 7.82 | 733,367 | 99,870 | 42,483 | 805,720 | 8.89 |
| Hôpitaux | 102,738 | 4,421 | 5,610 | 112,769 | 6.64 | 624,131 | 27,004 | 30,334 | 699,469 | 6.94 |
| <i>Formation brute de capital fixe public</i> | | 32,314 | 20,324 | 52,638 | 3.10 | | 248,788 | 120,423 | 369,209 | 3.67 |
| | | | | | <u>32.46</u> | | | | | <u>34.31</u> |
| Exportations vers le reste du Canada | | 163,809 | 80,886 | 244,695 | 14.42 | | 959,617 | 496,418 | 1,456,035 | 14.46 |
| Exportations vers l'étranger | | 90,727 | 69,151 | 159,878 | 9.42 | | 646,851 | 451,084 | 1,097,935 | 10.90 |
| Ménages | 44,507 | 257,099 | 312,232 | 613,838 | 36.17 | 72,937 | 1,464,859 | 1,655,552 | 3,193,348 | 31.70 |
| <i>Formation brute du capital fixe privé</i> | | 77,343 | 50,318 | 127,661 | 7.52 | | 572,959 | 296,761 | 869,720 | 8.63 |
| | | | | | <u>67.53</u> | | | | | <u>65.69</u> |

SOURCE : Bureau de la Statistique du Québec et Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, *Le système de comptabilité économique du Québec*, volume IV.

classes moins fortunées de la population, ce qui se traduit par un accroissement de la demande en biens et services des ménages.

L'impact sur l'économie québécoise de l'activité des divers niveaux de gouvernement peut être aussi quantifié à l'aide du système de comptabilité économique du Québec. Cet instrument d'analyse présente la demande du secteur public (à l'exclusion des entreprises publiques) en six composantes : les dépenses courantes effectuées au Québec par le gouvernement fédéral, celles du gouvernement du Québec, des municipalités, des maisons d'enseignement et des hôpitaux, de même que la demande d'investissement ou de formation brute de capital fixe pour l'ensemble de ces différentes administrations. Les dépenses autonomes désignent la demande finale dans l'espace des biens et services (au tableau 6, en termes d'emplois et de salaires pour chacune des composantes du secteur public). Les effets directs représentent la transformation des dépenses encourues dans l'espace des activités et la demande en biens et services intermédiaires qu'elle engendre. Les effets indirects peuvent être de deux ordres. Ils peuvent s'arrêter à la génération des revenus créés par les secteurs productifs. Il va sans dire que les calculs des effets de la demande finale sont alors incomplets, car il est évident que les revenus additionnels ainsi créés sont en majeure partie dépensés au Québec. Le système de comptabilité économique du Québec nous permet cependant, par une fermeture partielle du modèle, de relier les salaires et gages et autres revenus des ménages créés par les secteurs productifs aux dépenses courantes des ménages. Il est ainsi possible de calculer les dépenses des ménages induites par les différentes composantes de la demande.

Le tableau 6 nous donne la part de l'emploi et des salaires attribuables aux différentes composantes de la demande finale, en 1970. Les administrations publiques étaient responsables directement ou indirectement de 32.5% des emplois et 34.3% des salaires. Ces pourcentages ne tiennent pas compte des entreprises publiques³, ni des effets induits sur les ménages des dépenses gouvernementales.

La structure des dépenses varie beaucoup d'un secteur non productif à l'autre ; ainsi, l'impact de ces déboursés sur l'économie québécoise est passablement différent selon la catégorie de la demande finale. A titre d'exemple, l'accroissement des dépenses du secteur public (à partir de l'état initial de 1970) a plus d'impact sur l'emploi et les salaires qu'un accroissement identique des dépenses de ménages ou des exportations au reste du Canada ou à l'étranger (tableau 7). Une augmentation de \$100 millions des dépenses des hôpitaux se traduit

3. La formation brute des entreprises publiques comptait pour environ 15% de la formation brute de toutes les entreprises en 1970. Environ 1.1% de l'emploi et 1.3% des salaires étaient donc attribuables aux dépenses de capital des entreprises publiques.

par des effets totaux (y compris les effets induits sur les dépenses des ménages) de 15,895 emplois et \$94.9 millions sur les salaires, alors qu'une augmentation identique des dépenses des ménages crée seulement 6,238 emplois et se solde par un accroissement de \$32.4 millions des salaires. Autrement dit, chaque dollar consacré à des dépenses publiques génère davantage d'emplois et de salaires, au Québec, qu'un dollar consacré aux dépenses des ménages, à la formation de capital brut des entreprises ou aux exportations. Les dépenses courantes des hôpitaux ont les plus grands effets induits sur les dépenses des ménages ;

TABLEAU 7

EFFETS D'UN ACCROISSEMENT DE \$100 MILLIONS DE DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA DEMANDE FINALE À PARTIR DE L'ÉTAT INITIAL DE 1970

| Composantes de la demande finale | EMPLOI | | | SALAIRES | | |
|--|-------------------------|----------------|----------------------------|-------------------------|----------------|----------------------------|
| | Secteurs non productifs | Effets directs | Effets totaux ¹ | Secteurs non productifs | Effets directs | Effets totaux ¹ |
| <i>Dépenses courantes</i> | en hommes/années | | | en milliers de dollars | | |
| Gouvernement du Canada | 6003 | 1781 | 11628 | 35391 | 12243 | 68308 |
| Gouvernement du Québec | 8664 | 2038 | 14563 | 46927 | 12940 | 80279 |
| Municipalités | 7423 | 1949 | 13558 | 43031 | 13493 | 78746 |
| Maisons d'enseignement | 8997 | 1504 | 14422 | 63002 | 8352 | 91982 |
| Hôpitaux | 11375 | 490 | 15895 | 71095 | 2990 | 94971 |
| <i>Formation brute de capital fixe</i> | | 3609 | 7815 | | 27785 | 51210 |
| Exportations vers le reste du Canada | | 3795 | 7384 | | 22234 | 42586 |
| Exportations vers l'étranger | | 2810 | 6724 | | 20033 | 43149 |
| Ménages | 356 | 2056 | 6238 | 583 | 11717 | 32415 |
| Formation brute de capital fixe - privée | | 3124 | 6797 | | 23141 | 43601 |

1. Effets totaux (avec fermeture partielle sur les dépenses des ménages)

SOURCE : Bureau de la Statistique du Québec et le Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, *Le système de comptabilité économique du Québec*, volume IV.

viennent ensuite les dépenses des maisons d'enseignement et celles du gouvernement du Québec (tableau 8).

En résumé, non seulement les dépenses des administrations publiques représentent-elles une part de plus en plus grande du produit national brut, mais c'est précisément ce genre de dépenses qui a le plus grand impact sur l'économie. On comprend mieux, alors, le rôle qu'a joué le secteur public québécois sur l'évolution de l'économie depuis 1961. Il a été un des éléments déterminants de l'expansion exceptionnelle qu'a connue l'économie du Québec de 1962 à 1966. Par la suite, il a empêché consciemment ou inconsciemment le chômage d'atteindre des taux catastrophiques, durant la récession de 1967-1971, en accroissant, en particulier, les dépenses scolaires et de santé. Le secteur public a aussi contribué pour une large part à la reprise économique de 1971. Enfin, la place occupée présentement par les administrations publiques au Québec est devenue tout à fait exceptionnelle et prépondérante⁴.

TABLEAU 8

ACCROISSEMENT DES DÉPENSES DES MÉNAGES
INDUIT PAR UN ACCROISSEMENT DE \$100 MILLIONS
DE LA DEMANDE FINALE À PARTIR DE L'ÉTAT INITIAL DE 1970
(en milliers de dollars)

| Catégorie de la demande finale | Accroissement induit des dépenses des ménages |
|---|---|
| Hôpitaux — dépenses courantes | 72,764 |
| Maisons d'enseignement — dépenses courantes | 70,881 |
| Gouvernement du Québec — dépenses courantes | 63,200 |
| Municipalités — dépenses courantes | 61,198 |
| Gouvernement du Canada — dépenses courantes | 53,608 |
| Formation brute de capital fixe — publique et institutionnelle | 41,435 |
| Exportations à l'étranger | 37,508 |
| Exportations au reste du Canada | 36,295 |
| Formation brute de capital fixe — privée | 35,187 |
| Ménages — dépenses courantes | 26,484 |

SOURCE : Bureau de la Statistique du Québec et Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, *Le système de comptabilité économique du Québec*, volume IV.

4. Les administrations publiques sont sûrement responsables pour une bonne part de l'inflation des dernières années mais cette question dépasse le cadre de la présente étude.

Les aspects qualitatifs du rôle de l'Etat

L'influence de l'administration publique sur l'ensemble des activités de la société ne se limite pas à son pouvoir de dépenser. La structure de taxation et les crédits budgétaires sont, en fait, des instruments permettant de réaliser des objectifs, de faire fonctionner des programmes et de mettre en œuvre des projets. Cependant, par son pouvoir législatif, par son pouvoir exécutif et même par son pouvoir de persuasion, l'administration publique peut exercer ses fonctions de protection, de réglementation, de compensation, de stabilisation et de stimulation de la croissance économique sans nécessairement consentir des déboursés très élevés. L'impact de telle ou telle action de l'Etat sur la vie sociale, culturelle et économique de la société n'est donc pas forcément proportionnel aux sommes engagées à cette fin. C'est ainsi que la réglementation de l'Etat, c'est-à-dire le pouvoir d'édicter les règles du jeu, touche à toutes les facettes de la vie des citoyens. Sa fonction de protection s'étend aujourd'hui aux consommateurs : réglementation de la publicité et des pratiques commerciales ; aux salariés : salaire minimum et conditions maximums de travail ; à l'environnement : directives aux entreprises et aux administrations décentralisées ; à la langue et à la culture française, aux droits des administrés (ombudsman), etc. Le relèvement du salaire minimum, par exemple, peut avoir un impact plus grand sur l'économie et les conditions sociales des travailleurs, à faible niveau de revenus, que la construction d'une école ou d'un hôpital. Il en est de même pour une foule d'actions gouvernementales, notamment le contrôle depuis quelque temps des investissements étrangers et des prix et revenus.

Les gouvernements encadrent, orientent, limitent ou prohibent, par leurs pouvoirs de réglementation, un grand nombre d'activités des citoyens et des entreprises privées. Ainsi, ils édictent les règlements relatifs à l'exploration et l'exploitation des richesses naturelles et à l'usage des sols urbains et ruraux. Ils contrôlent et surveillent la navigation maritime et aérienne, le trafic routier, le prix des services de transport et de communication assurés par des monopoles, la production de certains biens, notamment les aliments et drogues et la construction, etc.

Il ne faut pas oublier que la façon de prélever les revenus gouvernementaux et d'engager les dépenses peut avoir des effets qualitatifs tout au moins aussi importants que les effets quantitatifs. La structure fiscale d'un pays se modifie lentement mais avec des changements relativement modestes de la répartition du fardeau fiscal (réduction des taux d'impôts, indexation des exemptions personnelles et de l'échelle des taux, dépréciation accélérée pour les entreprises, etc.), les gouvernements influencent l'évolution de l'économie et le comportement des

agents économiques. De même, au niveau des dépenses, l'Etat peut tenter de maximiser l'effet sur son territoire de ses achats de biens et services. La presque totalité des gouvernements au Canada pratiquent tacitement ou ouvertement des politiques d'achat qui ont comme objectifs des effets de revenu et des effets de développement (implantation et expansion d'une industrie) à l'intérieur de leurs frontières juridiques respectives.

L'Etat providence, l'Etat contrôleur et arbitre, l'Etat patron, l'Etat producteur, l'Etat agent de développement, l'Etat compensateur, sont autant de facettes qui caractérisent les administrations publiques modernes. Une telle évolution ne s'est pas faite en un jour mais par étapes successives. Le changement de comportement de l'Etat s'est effectué sous la pression des besoins sociaux et la pression des bouleversements de la production, de la technologie et de la concurrence internationale et des accidents plus ou moins sérieux du fonctionnement du système d'économie de marché.

LES PRINCIPAUX CHAMPS D'ACTIVITÉS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Depuis 1961, ce sont les paiements de transferts aux personnes et aux entreprises qui ont augmenté le plus rapidement, à la fois ceux versés par le gouvernement du Canada et par le gouvernement du Québec. Ils ont été multipliés par cinq au Canada et par six au Québec. Non seulement de nouveaux programmes sont apparus, mais la presque totalité des prestations et des allocations ont été indexées, au cours des dernières années, pour tenir compte de la progression extrêmement rapide du coût de la vie.

Les dépenses publiques, avons-nous vu antérieurement, croissent plus rapidement que l'économie dans son ensemble. Il faut bien se rendre compte, toutefois, qu'une partie relativement importante de cette croissance du secteur public a été consacrée, surtout depuis 1971, au seul maintien des services existants. Par exemple, les traitements, salaires et autres rémunérations payés par le gouvernement du Québec (y compris le secteur hospitalier) ont été multipliés par six depuis 1961, à cause principalement de la croissance des effectifs, mais par suite aussi de la progression des salaires, particulièrement depuis le début de la présente décennie. Entre les exercices budgétaires 1972-1973 et 1975-1976, environ 50% de l'accroissement des dépenses budgétaires du gouvernement du Québec a été consacré aux traitements, salaires et autres rémunérations. Ce dernier poste a ainsi accru, durant cette période, sa part relative dans l'ensemble des dépenses de 42% à 45%⁵. (Les salaires ne représentent qu'environ 20% des dépenses totales du gouvernement fédéral par suite de responsabilités et de fonctions diffé-

5. Gouvernement du Québec, *Notes explicatives sur les crédits*, 1975-1976, page 7.

rentes). La progression est un peu moins rapide pour les municipalités, quoique certaines catégories de travailleurs municipaux (policiers et pompiers dans plusieurs villes) ont bénéficié de hausses de salaires substantielles.

Les structures des dépenses du gouvernement du Canada et du Québec se sont profondément modifiées depuis vingt-cinq ans. Les transports et communications ont représenté, jusqu'au début des années soixante, la principale catégorie de dépenses du gouvernement du Québec. Par la suite, l'éducation, la santé et le bien-être social (affaires sociales) ont pris une importance prépondérante. La part des dépenses effectuées par les ministères de l'Éducation et des Affaires sociales était de 43.6% en 1951 et de 67.7% en 1971 et est retombée à 60% en 1976. La mission sociale et la mission éducative et culturelle représentent, en 1976, près de 65% des dépenses totales.

La mission sociale

Les dépenses québécoises de la mission sociale ont crû au rythme annuel moyen de près de 20% depuis 1961 et se chiffrent à \$3.1 milliards pour l'année financière 1975-1976. Cette mission regroupe la majeure partie des politiques et programmes sociaux de l'État du Québec : sécurité du revenu, santé et adaptation sociale, et habitation. Le Québec n'est toutefois pas seul à agir dans ces domaines. Le gouvernement canadien occupe même une place plus importante que le Québec en matière de sécurité du revenu, notamment par ses programmes d'assurance-chômage, d'allocations familiales et de pension de vieillesse. Il participe aussi aux programmes de santé, en assurant une part du financement, et aux programmes d'habitation, en particulier par l'entremise de la Société Centrale d'Hypothèques et de Logement.

Le domaine de la santé⁶ absorbe plus des trois quarts des crédits de la mission sociale. La santé est de juridiction provinciale et le premier ministère de la Santé au Québec remonte à 1936. Autrefois, cependant, les programmes de santé se limitaient au domaine de l'hygiène et de la protection contre les épidémies par la vaccination. Depuis quinze ans, l'État a étendu ses responsabilités aux aspects curatifs de la santé et, plus récemment, il a accru son intérêt pour la médecine préventive. Les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie sont, en fait, une reconnaissance du principe que les services de santé doivent être accessibles à tous, riches ou pauvres.

Les dépenses, en dollars constants, consacrées aux soins médicaux, au Canada, ont presque triplé de 1957 à 1971. C'est cependant au Québec, durant cette même période, que le coût de la journée d'hospi-

6. Excluant l'assurance-maladie qui a été confiée à une régie.

talisation a crû le plus rapidement. D'ailleurs, les dépenses du secteur de la santé représentent, en 1974, au Québec 5.5% du produit national brut, comparativement à 4.2% en Ontario, et le coût moyen d'une journée d'hospitalisation se chiffre à \$117 par rapport à \$95 en Ontario.

La mission éducative et culturelle

La mission éducative et culturelle est celle qui a connu, après la mission sociale, la plus forte progression. Elle absorbait 18.4% du budget du Québec en 1951 et 29.8% en 1975-1976. Les dépenses du gouvernement du Québec pour cette mission étaient de seulement 41.4 millions en 1951, comparativement à \$2.6 milliards en 1976.

Plus de 95% des dépenses de la mission éducative et culturelle sont consacrées à l'éducation. Il ne s'agit toutefois pas de la totalité des dépenses en éducation effectuées au Québec. Même si le financement de l'éducation est assuré de plus en plus par le gouvernement du Québec, l'impôt foncier perçu par les commissions scolaires représentait encore, en 1975-1976, 24% du coût de l'enseignement élémentaire et secondaire⁷ (31% en 1973-1974 et 37% en 1970-1971). D'autre part, le gouvernement fédéral participe au financement de l'enseignement post-secondaire et extra-scolaire et accorde des subventions à la recherche. Le coût total de l'enseignement, au Québec, est passé de \$448 millions en 1960 à \$1.9 milliard dix ans plus tard. Cette progression n'est pas seulement due à l'accroissement des effectifs puisque le coût par élève, à l'élémentaire et au secondaire, était de \$235 en 1960 et de \$746 en 1970. Seules, parmi les provinces canadiennes, l'Ontario et l'Alberta avaient un coût par élève supérieur à celui du Québec en 1970.

Depuis 1960, l'éducation a constitué une des grandes priorités du gouvernement du Québec. Le retard du système d'enseignement au Québec était devenu alarmant et tragique. On constatait, en 1961, qu'au-delà de la moitié des adultes francophones du Québec, âgés de plus de 25 ans, n'avaient pas dépassé la septième année d'enseignement. Ce retard avait des conséquences graves sur le niveau culturel de la population et sur le développement économique du Québec. En 1960, le Québec entreprenait une réforme complète du système d'éducation. L'égalité des chances, la transmission des valeurs culturelles, l'acquisition des connaissances générales et techniques et l'augmentation du potentiel économique des individus sont parmi les grands objectifs poursuivis par cette réforme. Au cours des derniers quinze ans, la fréquentation scolaire a progressé à tous les niveaux d'enseignement. Une proportion accrue de jeunes Québécois a acquis les connaissances géné-

7. Gouvernement du Québec, ministère des Finances, *Discours sur le budget, 1976-1977*.

rales, ce qui permet ou facilite l'assimilation de l'information, mais augmente aussi les aspirations et les exigences des individus et des collectivités.

Le Québec consacre aujourd'hui une part très importante de ses ressources à l'éducation, part qui est plus élevée que dans l'ensemble canadien. Le total des dépenses en éducation au Québec représentait, en 1970, 11.6% du revenu personnel ou 9% du produit national brut, par rapport à 11.1% et 8.6% respectivement pour le Canada. Or, l'effort consacré par le Canada pour les fins de l'enseignement est déjà très substantiel et supérieur à tous les pays de l'OCDE.

Les domaines de la culture et des loisirs ont beaucoup moins d'importance en termes de dépenses que celui de l'éducation (moins de 5%, en 1976-1977, des crédits budgétaires de la mission éducative et culturelle). Il n'y a pas, cependant, que le gouvernement du Québec qui œuvre dans les domaines de la culture et des loisirs. Le gouvernement fédéral, utilisant son pouvoir de dépenser et profitant, dans certains cas, de l'inaction du gouvernement du Québec, s'implante de plus en plus chaque année dans ce genre d'activités. D'autre part, la mise en place de services récréatifs et communautaires incombe avant tout aux municipalités.

La mission économique

Près de 40% des dépenses du gouvernement du Québec étaient consacrées à la mission économique en 1951 et seulement 16.2% en 1976. Cette diminution relative s'explique par la croissance exceptionnelle des missions sociales et éducatives. D'autre part, la mission économique ne comprend pas toutes les ressources affectées par le gouvernement au développement économique puisque les sociétés d'Etat investissent, chaque année, plusieurs centaines de millions de dollars.

La part relative des dépenses de la mission économique consacrées aux transports est en régression mais représente toujours, pour l'année financière 1976-1977, 50% des crédits budgétaires totaux. Pour le reste, il s'agit essentiellement de programmes d'aide financière, de services techniques de recherche et de protection. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'industrie secondaire. Les programmes gouvernementaux sont incitatifs et visent à stimuler l'implantation et le développement des entreprises.

Les transferts consentis aux entreprises par les gouvernements canadien et québécois ont augmenté et se sont diversifiés au cours des derniers quinze ans : aide à l'investissement, à l'emploi, à la formation de la main-d'œuvre, à la recherche, etc. Par exemple, au titre seulement des subventions d'équipement, les administrations publiques cana-

diennes ont accru leurs dépenses au rythme annuel moyen de 30% de 1960 à 1973⁸.

C'est le gouvernement fédéral qui joue le principal rôle en matière de développement économique. Le fédéral, d'ailleurs, semble avoir modifié récemment la conception de son rôle dans ce domaine. Il entend prendre en main l'ensemble du développement de l'économie canadienne. Il a posé à cette fin plusieurs jalons très importants : agence de tamisage des investissements étrangers, commission de contrôle des prix et revenus, réforme de la loi des banques, interventions directes dans le secteur des ressources naturelles et mise en place de quelques sociétés d'Etat telles que la Corporation de développement du Canada et Pétro-Canada. Tous ces outils ajoutés aux différents programmes d'aide à l'investissement, à l'emploi et à la recherche lui permettent d'acquérir une plus grande connaissance des mécanismes de fonctionnement des entreprises et d'attirer à lui tous les projets industriels et commerciaux. Le gouvernement fédéral possède et contrôle l'essentiel des mécanismes, à court et à long termes, lui permettant d'orienter l'économie et les provinces se voient dans ce domaine reléguées loin derrière.

L'ÉVOLUTION DES BESOINS SOCIAUX ET L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE

Il ne faudrait pas croire que les besoins sociaux sont maintenant à peu près satisfaits et qu'ils évolueront plus normalement dans les prochains vingt-cinq ans. Au contraire, les pressions s'accroîtront dans une foule de domaines, notamment dans la santé, le logement, les loisirs, l'environnement et le transport urbain.

Le vieillissement de la population exercera, par exemple, une pression soutenue dans les prochaines années sur les dépenses de santé et de bien-être. La classe des plus âgés a particulièrement été négligée jusqu'ici. Il y a du rattrapage à effectuer et, d'autre part, le nombre de personnes ayant atteint les soixante ans augmentera progressivement d'année en année d'ici la fin du siècle. Or, les dépenses de santé évoluent avec l'âge. Le vieillissement de la population posera aussi des problèmes en ce qui concerne les fonds de pension. Les pensionnés augmentant plus rapidement que les participants, il faudra accroître les contributions. Ce phénomène se soldera aussi par une diminution des sommes disponibles pour fins d'investissement de la part, en particulier, des institutions.

Les problèmes de logement sont déjà bien connus. Il existe une pénurie de logements à prix moyen dans toutes les régions urbaines du Québec. L'importance relative des propriétaires possédant leur propre maison a diminué au cours des dernières années et ainsi le taux de pro-

8. Statistique Canada, *Les Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, volume 1.

priété est devenu le plus faible au Canada. Il faut ajouter à cela le déplacement de la population occasionné par les démolitions et l'incendie. Un logement décent et à prix convenable est maintenant considéré comme un droit pour tout citoyen ou toute famille. L'Etat est donc appelé à s'impliquer davantage dans ce domaine, pas seulement en jouant un rôle de contrôleur des prix et de surveillance de la salubrité de l'habitation, mais un rôle beaucoup plus actif comme planificateur et producteur : stimulants à la construction de logements, habitations à loyer modique et logements pour personnes âgées.

Le déclin des heures travaillées, l'accroissement des connaissances générales de la population, la redécouverte des sports de plein air et la revalorisation de l'exercice physique sont autant de facteurs qui exerceront de plus en plus de pressions sur les dépenses dans les domaines de la culture et des loisirs. Le Québec est particulièrement sous-équipé en bibliothèques, centres culturels, théâtres, gymnases, campings, aménagement d'espaces verts, etc.

La mise en place de ces équipements collectifs doit se concevoir à l'intérieur d'une politique générale d'aménagement et de planification du développement. On ne peut plus laisser, par exemple, les banlieues des métropoles se développer de façon anarchique et gruger les meilleures terres agricoles. De plus, le coût de l'étalement urbain a atteint des proportions énormes : rues, aqueduc, adductions d'eau, transport, équipements communautaires, etc. La sortie des métropoles ou des grandes villes s'explique facilement par l'accroissement de la pollution, la spéculation sur les terrains, le vieillissement des logements, l'encombrement, en résumé, par la baisse de la qualité de la vie et le coût croissant des services. Les pouvoirs publics se verront obligés d'intervenir pour renverser cette tendance : redonner aux citoyens l'accès au fleuve et aux lacs, rendre l'air plus respirable, empêcher la démolition systématique, rénover plusieurs quartiers et une multitude de logements, zoner les terres agricoles, légiférer pour entraver la spéculation sur les terrains, promouvoir et organiser de façon efficace le transport en commun et enfin décentraliser les services publics et les rendre plus accessibles au citoyen.

Les coûts du transport en commun ont grimpé rapidement au cours des dernières années par suite de la croissance des salaires et du prix des produits pétroliers. Les usagers ont assumé une partie de l'accroissement de ces coûts, ce qui n'a pas empêché le gonflement des déficits. Cependant, pratiquement rien n'a été fait pour promouvoir et faciliter le transport en commun en milieu urbain afin d'accroître la clientèle, ce qui aurait pour effet d'aider à la rentabilisation du service et de diminuer les coûts sociaux entraînés par l'encombrement. Le problème de la circulation dans les grandes villes est aussi lié à l'étalement urbain. Par exemple, le nombre de véhicules qui franchissent les ponts de l'île de Montréal

s'accroît rapidement d'année en année. Dans le même temps, les villes périphériques tentent de procurer à leurs citoyens un service de transport en commun avec la métropole, service qui ne peut pas faire ses frais parce qu'il est très souvent peu efficace et donc peu fréquenté.

L'évolution de ces grands besoins sociaux : bien-être et santé, logement, loisirs, environnement et transport urbain, exercera peut-être même encore au début de l'an 2000 des pressions extrêmement fortes sur les dépenses publiques. Mais comment faire face à de tels besoins ? nous avons déjà vu que l'effort québécois consenti sur les plans social, éducatif et culturel se situe en pourcentage de la richesse collective (du PNB) au premier ou parmi les premiers rangs des pays industrialisés. Comme l'affirmait, en 1976, le ministre des Finances du Québec, « il serait temps que les dépenses de l'éducation (c'est tout aussi vrai pour les dépenses de la santé et du bien-être social) connaissent un rythme de croissance plus compatible avec celui de la richesse collective »⁹. S'agit-il d'un aveu de l'échec des politiques économiques ou vraiment des services publics plus nombreux, plus développés, plus onéreux ? Le numérateur et le dénominateur sont en cause.

Alors que, dans le domaine social, le Canada et le Québec ont fait preuve d'imagination et ont innové par rapport aux Etats-Unis, les programmes économiques sont, par contre, d'inspiration américaine. Dans l'industrie secondaire, les pouvoirs publics se sont bornés, au Canada, essentiellement à créer un climat et des conditions favorables, laissant aux décisions du secteur privé le soin d'assurer la croissance. A ce chapitre, le Canada se classe parmi les pays les moins interventionnistes. Il a tout simplement plagié les programmes et les mesures prises par les différents Etats américains. Cependant, les conditions économiques et sociales du Canada et encore plus celles du Québec ne sont pas les mêmes qu'aux Etats-Unis. La taille et le dynamisme de l'appareil productif et du pouvoir d'achat ne permettent pas (contrairement aux Etats-Unis) de rendre efficace ce genre de mesures incitatives. Tous les autres pays industrialisés sont intervenus beaucoup plus directement dans les secteurs industriels, notamment dans certaines industries manufacturières particulièrement importantes sur le plan national.

Le problème de la structure industrielle québécoise a fait l'objet de nombreuses études. Le sous-investissement chronique du secteur privé, l'évolution de la productivité et de la concurrence extérieure, les coûts croissants de l'énergie, le manque de débouchés sur le marché du travail pour une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée, les disparités régionales, le contrôle étranger, autant de problèmes qui suscitent beaucoup d'inquiétude quant à l'avenir de l'économie du Québec. Indépendamment des doctrines idéologiques, l'Etat ne pourra pas se soustraire

9. Ministère des Finances, Québec, *Discours sur le budget*, 1976-1977, p. 26.

dans l'avenir à une intervention beaucoup plus directe dans le secteur productif et la priorité devra être donnée au développement économique : accroissement de la recherche, organisation de l'offre pour fins d'exportations, élaboration d'un code d'investissement et d'une politique d'achat, accroissement de la transformation des richesses naturelles, développement des sociétés d'Etat, investissement massif dans le domaine de l'énergie.

CONCLUSION

La progression des dépenses et recettes des pouvoirs publics ne peut se poursuivre au rythme des dernières années. Pourtant, il apparaît très difficile de contenir l'évolution des programmes sociaux, éducatifs et culturels ; la moitié d'entre eux dépend d'une clientèle (programmes ouverts) et, d'autre part, comme nous l'avons vu, les pressions s'accroîtront dans le domaine de la santé, du logement, des loisirs, de l'environnement et du transport urbain. Il sera possible de faire face adéquatement à ces responsabilités seulement si les pouvoirs publics arrivent à accroître l'efficacité des programmes existants et à dégager, à même ces programmes, une partie des sommes nécessaires au financement de nouveaux programmes. Mais il sera possible, avant tout, de faire face à ces responsabilités, seulement si la croissance économique est vive et soutenue afin de permettre de diminuer la part relative des ressources attribuées à ces fins. De là le dilemme ; comment peut-on stimuler la croissance économique sans une intervention plus directe des pouvoirs publics dans les secteurs productifs et en particulier dans l'industrie secondaire ?

D'autre part, l'évolution des besoins sociaux et l'impératif d'une croissance économique plus soutenue dans l'avenir ne pourront se traduire que par une multiplication des problèmes de juridiction entre les paliers de gouvernements. Les besoins sociaux les plus susceptibles de connaître une très forte expansion d'ici la fin du siècle : logement, loisirs, environnement, transport urbain, etc., sont majoritairement sous la responsabilité des municipalités. Or, celles-ci ne peuvent espérer faire face à de tels accroissements de dépenses sans obtenir une partie plus grande de l'assiette fiscale.

Sur le plan fédéral-provincial, le gouvernement d'Ottawa est en train graduellement de s'emparer et de contrôler la plupart des mécanismes lui permettant de stimuler l'économie. Une telle orientation présente plusieurs dangers. Il est indéniable que certains objectifs économiques du Canada sont et seront toujours irréconciliables avec ceux des provinces. Le gouvernement fédéral a intérêt, par exemple, et il le fait depuis plusieurs années, à renforcer le centre du pays, c'est-à-dire l'Ontario, pour accroître les avantages comparés et la capacité concurrentielle du Canada. Plus la croissance globale de l'économie canadienne

sera rapide, plus le gouvernement fédéral sera à même de prodiguer des politiques généreuses de redistribution des revenus. Cette logique peut difficilement être acceptée par les provinces pauvres et est aussi remise en question par les provinces riches.

Le Canada et le Québec se sont inspirés grandement des politiques suivies par les pays européens dans le domaine social mais ont plagié les Etats-Unis dans le domaine des politiques économiques, ce qui a conduit au système distordu actuel. Ce scénario ne peut se poursuivre indéfiniment et montre déjà, en particulier au Québec, des signes d'essoufflement. Les gouvernements fédéral et provinciaux sont de plus en plus conscients de l'inefficacité ou de l'échec des politiques économiques canadiennes et indépendamment des idéologies, ils seront forcés d'intervenir plus directement dans le développement de l'économie au cours des prochaines années. L'objectif de croissance de l'économie canadienne ne peut plus, cependant, reléguer à l'arrière-plan le problème des disparités régionales. C'est à ce niveau que la conception du fédéralisme risque de se buter dans l'avenir aux plus vives oppositions.

Jean-P. VÉZINA,
*École des Hautes Études
commerciales (Montréal).*

BIBLIOGRAPHIE

- ANGERS, Bernard, « Considérations sur le financement des municipalités du Québec », *Revue Analyse de politiques*, automne 1976.
- AULD, D.A.L., *Issues in Government Expenditure Growth*, Canadian Economic Policy Committee, 1976.
- BENJAMIN, Jacques, *Planification et politique au Québec*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1974.
- COBBS, John, « La montée de l'égalitarisme aux Etats-Unis : une mesure pour le capitalisme américain », *Revue : Problèmes Economiques*, 14 avril 1976.
- DUGGAL, Ved P., « Activités des entreprises gouvernementales du Canada », *Revue canadienne d'économie publique et coopérative*, janvier 1975.
- ECOLE DES HEC, Colloque franco-québécois sur l'orientation des sociétés d'Etat, Ecole des HEC, Montréal, 1975.
- GELINAS, André, *Organismes autonomes et centraux*, Les Presses de l'Université du Québec, 1975.
- GOVERNEMENT DU CANADA, *Les comptes nationaux des revenus et dépenses*, volumes I et II, Système de comptabilité nationale, 1976.
- GOVERNEMENT DU CANADA, *Travail et revenus en ce qui a trait à la phase de reconstruction*, Ottawa, avril 1945.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Croissance, salaires, productivité, prix et l'économie québécoise*, MIC, DGRP, 20 juin 1975.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Discours du budget*, Ministère des Finances, plusieurs années.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Une politique économique québécoise*, MIC, DGRP, Québec, 1974.
- MACDONALD, W.A., *Government Growth and the Limits of Intervention*, *Revue Canadian Public Policy*, automne 1976.