



DE L'ACHAT ET DE L'APPROVISIONNEMENT LOCAL AU QUÉBEC

INITIATIVES, POLITIQUES ET RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

ANALYSE
JUN 2018

Recherche et analyse



Remerciements



Le CPQ tient à remercier BFL Canada pour son appui financier qui a permis la réalisation de cette analyse.

<http://www.bflcanada.ca>

DÉPÔT LÉGAL

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
Juin 2018
Cette publication peut être consultée sur le site web

À propos du Conseil du patronat du Québec (CPQ)

Regroupant plusieurs des plus grandes entreprises du Québec, le CPQ réunit aussi la vaste majorité des associations patronales sectorielles, ce qui en fait la seule confédération patronale du Québec. Il représente directement et indirectement plus de 70 000 employeurs de toutes tailles, tant du secteur privé que public, ayant des activités au Québec.

MOT DU PRÉSIDENT



L'achat local fait couler beaucoup d'encre, depuis plusieurs années, que ce soit en Europe ou en Amérique du Nord. L'achat local est également un comportement de plus en plus valorisé dans la société québécoise. Le développement durable de la société, l'essor économique du Québec et de ses régions ou encore la souveraineté alimentaire sont autant de questions posées et qui trouvent dans l'achat local une piste de solution potentielle.

L'achat local est en général présenté en opposition à celui de libre-échange. Pourtant, l'opposition de ces deux concepts ne va pas de soi, et il est possible de promouvoir à la fois l'achat local et le libre-échange sans pour autant être incohérent.

Par ailleurs, force est de constater l'absence de définition claire du concept lui-même. En effet, la production d'un bien ou d'un service, même locale, nécessite des intrants dont une partie est susceptible d'être produite à l'étranger.

Qu'il s'agisse d'achat ou d'approvisionnement local, l'objectif est généralement de stimuler l'activité économique dans la communauté.

Le CPQ a ainsi demandé à la firme Daméco d'évaluer les impacts sur l'économie du Québec, à court et à moyen terme, d'une politique d'approvisionnement local.

La mise en place d'une politique favorisant l'approvisionnement local au Québec est tributaire des restrictions législatives découlant des accords commerciaux. Cependant, il est intéressant d'évaluer les impacts qu'aurait l'introduction d'une telle politique.

La première partie du rapport propose un survol des lois, règlements et divers accords commerciaux auxquels sont contraintes les entités publiques du Québec et d'autres régions du Canada. Elle passe également en revue les principales politiques et initiatives visant l'achat de biens et de services offerts localement mises en place au Québec et ailleurs au Canada.

La seconde partie du rapport présente les impacts sur l'économie du Québec, à court et à moyen terme, d'une politique d'approvisionnement local mise en œuvre par les organismes du secteur public. Ainsi, à l'aide du modèle Hercule de simulation d'impacts économiques dynamiques, l'introduction d'une politique qui exigerait des organismes du secteur public la substitution d'une part de leurs intrants intermédiaires importés par leurs équivalents produits au Québec est simulée. Les résultats permettent d'éclairer la discussion sur le choix de favoriser les industries locales.

Le CPQ ne prend pas une position spécifique sur cette question. L'organisation a voulu obtenir un éclairage plus approfondi produit de manière indépendante. Le CPQ désire maintenant soumettre cet éclairage à une réflexion plus large et entend écouter ceux et celles qui commenteront le rapport, afin de mieux en comprendre les tenants et aboutissants.

Yves-Thomas Dorval

Président-directeur général du Conseil du patronat du Québec

ACHAT LOCAL ET LIBRE-ÉCHANGE

L'achat local fait couler beaucoup d'encre, que ce soit en Europe ou en Amérique du Nord. Or, bien que le concept ne soit pas défini précisément, l'achat local est en général présenté en opposition à celui de libre-échange. Pourtant, l'opposition de ces deux concepts ne va pas de soi, et il est possible de promouvoir à la fois l'achat local et le libre-échange sans pour autant être incohérent.

Commençons donc par énoncer une définition concrète de l'achat local. Une des particularités de l'achat local mise en évidence est l'absence de définition claire. De fait, la production d'un bien ou d'un service, même locale, peut nécessiter des intrants dont une partie est susceptible d'être produite à l'étranger. Aussi nous faut-il distinguer l'achat local de l'approvisionnement local pour définir le concept de manière plus rigoureuse.

- L'achat local, c'est le fait d'acquérir un bien ou un service produit localement et destiné à une consommation dite finale (le consommateur final étant l'acquéreur du bien ou du service).
- L'approvisionnement local, c'est le fait de se procurer un bien ou un service produit localement et destiné à être utilisé comme intrant intermédiaire dans la production.

Nous parlerons donc d'achat local lorsqu'un consommateur, une entreprise ou un organisme du secteur public décide d'acquérir un bien ou un service produit localement plutôt qu'un bien ou un service produit à l'extérieur des frontières de la communauté visée (pays, province, municipalité).

D'autre part, nous parlerons d'approvisionnement local lorsqu'une entreprise ou un organisme du secteur public établis sur le territoire de la communauté décide d'utiliser comme intrant intermédiaire de sa production un bien ou un service produit sur le territoire de cette communauté plutôt qu'un bien ou un service produit à l'extérieur de ses frontières.

Qu'il s'agisse d'achat ou d'approvisionnement local, l'objectif est généralement de stimuler l'activité économique dans la communauté. Toutefois, l'achat local et l'approvisionnement local ne s'adressant pas aux mêmes types d'activité économique, chacun aura un impact différent sur le niveau d'activité économique. Par exemple, l'achat d'un bien produit dans la communauté à partir d'intrants importés aura généralement des effets relativement limités sur l'activité économique, alors que l'utilisation d'un intrant produit localement par une entreprise aura un effet potentiellement marqué si cet intrant est lui-même produit à partir d'intrants produits dans la communauté.

L'achat local et l'approvisionnement local ont néanmoins une caractéristique en commun : sur la base des seules considérations économiques, l'acquéreur aurait utilisé un bien ou un service importé plutôt qu'un bien ou un service produit dans la communauté. Là réside la source de l'apparente opposition entre achat ou approvisionnement local et libre-échange. En effet, le libre-échange donne aux consommateurs, entreprises et organismes du secteur public d'une communauté accès à des biens ou services importés dont le rapport prix/qualité peut être inférieur au rapport prix/qualité exigé de biens ou services produits dans la communauté. Dans cette perspective, prôner l'achat ou l'approvisionnement local reviendrait donc à se priver des avantages qu'apporte le libre-échange.

Deux éléments doivent toutefois être notés concernant le raisonnement ci-dessus. Le premier est que la discussion qui précède laisse entendre implicitement que les décisions des consommateurs, entreprises ou organismes du secteur public – basées uniquement sur le rapport prix/qualité des différents biens – correspondent à celles qui auraient été prises si d'autres facteurs tels que les implications environnementales, avaient été pris en compte. De plus en plus de Québécois se préoccupent par exemple des problèmes environnementaux. La pollution générée par les produits qu'ils consomment devient alors un facteur qui s'ajoute à celui du prix. L'achat ou l'approvisionnement local peut ainsi, à leur sens, contribuer à réduire la pollution due au transport, par exemple.

Le deuxième élément est que si le libre-échange génère des gains globaux, il conduit aussi à certaines pertes locales. Pensons aux personnes qui perdent leur emploi en raison d'une diminution de l'activité économique dans les secteurs qui produisaient des biens qui sont dorénavant importés; ces personnes subissent une perte de bien-être. Peut-être trouveront-elles un emploi dans les secteurs qui, eux, seront en expansion grâce au libre-échange, mais cette transition peut comporter des coûts pour les personnes et pour leur communauté. Pour cette dernière, cela pourra passer par une migration de ses travailleurs d'une région à une autre, ce qui viendrait à l'encontre de l'occupation du territoire et générerait soit des coûts additionnels pour maintenir les services, soit des coupures de services dans des endroits qui se vident de leur population de travailleurs.

La promotion de l'achat et de l'approvisionnement locaux comme appui au développement régional peut être une réponse parmi d'autres à cette situation. L'intégration des chaînes de valeur mondiales dans les systèmes de production augmente par ailleurs la compétitivité de l'économie à plus long terme.

Il est donc possible de défendre à la fois le libre-échange et l'achat ou l'approvisionnement local pourvu que l'achat ou l'approvisionnement local remédie effectivement à un problème d'externalité, comme sur l'environnement par exemple, ou appuie le développement de régions et de filières industrielles.

La première partie du rapport propose un survol des lois, règlements et divers accords commerciaux auxquels sont contraintes les entités publiques du Québec et d'autres régions du Canada. Elle passe également en revue des initiatives industrielles et citoyennes qui visent justement à encourager l'achat local auprès des consommateurs et des producteurs. Ces initiatives visent notamment à atténuer quatre grandes difficultés qui jouent en défaveur de la production locale – le prix relatif entre les biens et services importés et produits localement, l'accès à certains marchés, le manque d'informations et la disponibilité et promotion des produits locaux.

La seconde partie de ce rapport présentera les impacts sur l'économie du Québec, à court et à moyen terme, d'une politique d'approvisionnement local mise en œuvre par les organismes du secteur public¹.

L'achat local et l'approvisionnement local ont néanmoins une caractéristique en commun : sur la base des seules considérations économiques, l'acquéreur aurait utilisé un bien ou un service importé plutôt qu'un bien ou un service produit dans la communauté.

¹ Le secteur public est constitué de l'administration fédérale, de l'administration provinciale, des administrations municipales ainsi que des organismes du secteur de la santé et du secteur de l'éducation.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Politiques d'achat et d'approvisionnement local au Québec et ailleurs au Canada

Introduction - L'achat local et les accords commerciaux internationaux	8
1 Accords commerciaux et législation - Une perspective juridique de l'approvisionnement local au Canada	9
1.1 Canada	9
1.2 Québec	12
2 Initiatives politiques d'achat local - Exemples au Québec et en Ontario	16
2.1 Québec	16
2.2 Ontario	17
3 Produits locaux - Des difficultés et des initiatives pour les atténuer	18
3.1 Prix	18
3.2 Difficulté pour les PME d'accéder à certains marchés	18
3.3 Affichage et étiquetage	19
3.4 Disponibilité et promotion des produits locaux	19

DEUXIÈME PARTIE

Impacts économiques dynamiques d'une politique d'approvisionnement local des organismes du secteur public

Introduction	22
4 Approvisionnement local et organismes du secteur public - Enjeux et exemple	23
5 Impacts économiques d'une politique d'approvisionnement local des organismes du secteur public	25
5.1 Impacts de l'instauration de la politique d'approvisionnement local sur les principales variables macroéconomiques	26
5.2 Autres effets dynamiques de la politique d'approvisionnement local	27
6 Discussion et conclusion	32

PREMIÈRE PARTIE

**Politiques d'achat et
d'approvisionnement
local au Québec
et ailleurs au
Canada**

L'ACHAT LOCAL ET LES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

L'achat local gagne en popularité. Les résultats du baromètre de la consommation responsable des dernières années montrent en effet que l'origine des produits est un critère de plus en plus important de la décision d'achat : 64,2 % des répondants disent privilégier l'achat local². Les raisons d'encourager l'achat local sont multiples : certains consommateurs évoquent des considérations environnementales, tandis que d'autres veulent s'assurer que la production des biens qu'ils consomment a été faite en respectant certains principes, ou ils sont motivés par la perception de retombées plus grandes sur l'économie locale et ses travailleurs.

Parallèlement à cette volonté des consommateurs, les initiatives commerciales et citoyennes d'achat local se multiplient. La section 3 fournit des exemples d'initiatives qui ont été mises en place au Québec et ailleurs au Canada, notamment les Paniers bio des fermiers de famille d'Équiterre, la vitrine Web Signé local, ou encore la Politique d'achat local de Métro.

Qu'en est-il des initiatives publiques? Les différentes entités gouvernementales, qu'elles soient fédérales ou infranationales (provinciales et territoriales ou municipales), sont soumises à des lois et des accords commerciaux divers qui encadrent le processus d'octroi de contrats publics. Ces lois et accords prévoient des seuils au-delà desquels les contrats doivent être octroyés par appels d'offres publics sans possibilité de conditions liées à la provenance des soumissionnaires. Autrement dit, une autorité contractante fédérale ou infranationale peut favoriser un fournisseur local uniquement lorsque la valeur du contrat octroyé est inférieure aux seuils prévus par les lois et les accords auxquels elle est soumise³. Bien que les marchés publics représentent chaque année des milliards de dollars, seule une faible proportion des contrats passés peut être assortie de conditions sur la provenance des biens et services. Les gouvernements et les organismes publics sont relativement limités dans leur capacité à favoriser l'achat local directement à partir de leurs activités d'approvisionnement. Toutefois, les limites définies par les lois et les accords ne les empêchent pas de soutenir des initiatives commerciales ou citoyennes. Pensons par exemple au développement des organismes de concertation bioalimentaire régionale au Québec ou au programme Ontario, Terre nourricière, de promotion de la consommation d'aliments de l'Ontario.

² https://ocresponsable.com/wp-content/uploads/2016/11/BCR_2016.pdf

³ Il est important de mentionner que les contrats dont la valeur dépasse les seuils ne peuvent pas être scindés dans le but d'offrir de plus petits contrats inférieurs aux seuils prévus.

1

ACCORDS COMMERCIAUX ET LÉGISLATION

UNE PERSPECTIVE JURIDIQUE DE L'APPROVISIONNEMENT LOCAL AU CANADA

Les principaux obstacles auxquels font face les différents paliers gouvernementaux dans l'élaboration de politiques d'achat local sont les accords commerciaux intérieurs et internationaux conclus entre les gouvernements et leurs partenaires commerciaux. Comme nous le verrons, ces accords limitent la capacité des gouvernements de favoriser l'achat local par l'intermédiaire des marchés publics.

Les marchés publics sont également encadrés par les lois de leur juridiction propre. Ces lois offrent, mais à certaines conditions, la possibilité aux gouvernements et institutions de favoriser un fournisseur local lorsque les accords commerciaux ne s'appliquent pas.

Nous étudierons d'abord les lois canadiennes et les accords commerciaux conclus entre le Canada et ses partenaires commerciaux. Nous raffinerons ensuite notre analyse en examinant la situation du Québec.

1.1 CANADA

LOIS ET RÈGLEMENTS

Au Canada, les marchés publics sont encadrés par plusieurs lois, notamment la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*. Nous nous intéressons essentiellement à la première de celles-ci, et plus particulièrement à son règlement d'application, le Règlement sur les marchés de l'État.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* fournit la structure juridique régissant la perception et l'utilisation des fonds publics. Cette loi prévoit que « le gouvernement fédéral s'engage à prendre les mesures indiquées pour favoriser l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'appel d'offres en vue de la passation avec Sa Majesté de marchés de fournitures, de marchés de services ou de marchés de travaux⁴ ».

Le *Règlement sur les marchés de l'État* s'applique aux contrats de fournitures, de services ou de travaux publics conclus par une autorité contractante et qui prévoient des paiements à effectuer par Sa Majesté. La première partie du Règlement établit les conditions pour conclure des contrats. Les articles 5 et 7 indiquent que l'autorité contractante doit lancer un appel d'offres avant la conclusion d'un contrat. Toutefois, nombre d'exceptions permettent à l'autorité contractante d'éviter le processus d'appel d'offres avant d'octroyer un contrat. L'article 6 stipule les conditions qui justifient de ne pas procéder

4 <http://opo-boa.gc.ca/lrpa-rarp-fra.html>, site visité le 10 janvier 2017.

par demande de soumissions, par exemple les cas d'extrême urgence, les cas où l'intérêt public ne serait pas servi par un appel d'offres ou lorsque le seuil monétaire prévu pour le type de contrat n'est pas dépassé par l'estimation des dépenses. Ce seuil est de 25 000 \$ pour la plupart des contrats, mais certaines exceptions s'appliquent. Par exemple, le seuil est de 100 000 \$ pour les contrats portant sur la prestation de services d'ingénierie ou d'architecture. Cette disposition du règlement peut favoriser les fournisseurs locaux à la conclusion d'un marché dont les dépenses estimées sont en deçà du seuil établi.

ACCORDS COMMERCIAUX

Intéressons-nous maintenant à l'incidence sur l'octroi de contrats au Canada des règles des accords commerciaux auxquels le Canada est partie. Nous présenterons quatre accords commerciaux, soit l'Accord de libre-échange nord-américain, l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, l'Accord sur les marchés publics entre le Canada et les États-Unis, et l'Accord économique et commercial global.

Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)

L'ALÉNA crée une zone permettant aux entreprises locales d'exercer des activités commerciales sur les marchés partenaires dans les mêmes conditions que les entreprises qui y sont déjà installées. Les articles de cet accord relatifs aux marchés publics indiquent qu'une entité publique fédérale⁵, qu'une entreprise publique⁶ ou qu'une entité publique d'un État « accordera aux produits d'une autre Partie⁷, aux fournisseurs de ces produits et aux fournisseurs de services d'une autre Partie un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses propres produits et fournisseurs, et aux produits et aux fournisseurs d'une autre Partie⁸».

Ces articles indiquent clairement qu'une Partie ne peut pas exercer de discrimination à l'égard de la situation géographique d'un fournisseur, ni ne peut prendre en considération des critères relatifs au contenu local dans l'évaluation des soumissions. En particulier, un gouvernement ne peut pas caractériser par leur provenance les entreprises qui répondent à un appel d'offres.

Soulignons que ces articles s'appliquent à l'achat de produits, de services ou de services en construction dont la valeur estimée est égale ou supérieure au seuil calculé, présenté dans le tableau suivant, et ajusté selon le taux d'inflation aux États-Unis :

	Produits, services ou toute combinaison des deux	Services de construction
Entités publiques fédérales	50 000\$ US	6,5 M\$ US
Entreprises publiques	250 000\$ US	8,0 M\$ US

5 L'annexe 1001.1a-1 de l'Accord fournit la liste des entités publiques fédérales qui lui sont assujetties. L'Agence de la santé publique du Canada, les ministères et Statistique Canada sont des exemples d'entités publiques qui figurent sur cette liste.

6 L'annexe 1001.1a-2 de l'Accord fournit la liste des entreprises publiques qui lui sont assujetties. La Société canadienne des postes et le Musée des beaux-arts du Canada figurent sur cette liste.

7 Une Partie est un pays qui participe à l'Accord.

8 Article 1003.1 de l'ALÉNA.

Accord sur les marchés publics (AMP) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

L'AMP est un accord plurilatéral qui vise l'ouverture, l'équité et la transparence des conditions régissant les marchés publics entre les 19 parties signataires. Aucun critère sur la provenance des soumissions ou sur le contenu local ne peut être pris en compte dans l'attribution des contrats. Les marchés publics visés par cet accord sont les marchés publics fédéraux, infranationaux (soit les états, provinces, départements et préfectures) et des services d'utilité publique. Pour qu'un processus d'octroi de contrat soit visé par l'Accord, la valeur du contrat doit être supérieure aux seuils présentés dans le tableau suivant⁹ :

	Gouvernement central	Gouvernements sous-centraux	Entreprises de services publics
Biens	130 000 DTS	355 000 DTS	400 000 DTS
Services	130 000 DTS	355 000 DTS	400 000 DTS
Construction	5 000 000 DTS	5 000 000 DTS	5 000 000 DTS

Certaines exceptions s'appliquent, notamment aux marchés réservés aux petites entreprises et aux entreprises détenues par des minorités.

Rappelons que jusqu'en 2014, les marchés publics sous-centraux du Canada, soit les marchés publics des provinces, n'étaient ouverts qu'aux États-Unis. Autrement dit, l'Accord n'interdisait pas aux gouvernements provinciaux de ne pas discriminer les fournisseurs provenant des parties signataires autres que les États-Unis. Comme nous le verrons plus loin, le Québec s'est engagé depuis le 6 avril 2014 à ouvrir ses marchés publics aux fournisseurs des pays signataires de l'AMP.

Accord sur les marchés publics entre le Canada et les États-Unis

L'American Recovery and Reinvestment Act stipule que le fer, l'acier et les produits fabriqués utilisés pour la construction et la réparation de bâtiments publics financés en vertu de cette loi doivent être fabriqués aux États-Unis. Toutefois, l'Accord sur les marchés publics entre le Canada et les États-Unis ouvre aux entreprises canadiennes la possibilité de participer aux projets américains d'infrastructures financés en vertu de cette loi. En échange de cet engagement, les fournisseurs américains ont également un accès aux marchés d'approvisionnement du Canada (y compris l'ensemble des provinces canadiennes).

Accord économique et commercial global (AÉCG)

L'AÉCG est un accord ratifié entre le Canada et les pays membres de l'Union européenne. À l'instar des accords précédents, l'AÉCG contient des clauses de non-discrimination d'accès aux marchés publics. Les valeurs seuil à partir desquelles les marchés publics des diverses entités sont soumis à l'Accord se trouvent dans le tableau suivant :

⁹ Les droits de tirage spéciaux (DTS) sont une valeur de référence du FMI composée de quatre monnaies (dollar US, euro, yen japonais et livre sterling britannique). 130 000 DTS équivalent à 221 400 \$ CA

	Gouvernement central	Gouvernements sous-centraux	Sociétés d'État ou détenues à majorité par des administrations publiques
Biens	130 000 DTS	200 000 DTS	355 000 DTS
Services	130 000 DTS	200 000 DTS	355 000 DTS
Construction	5 000 000 DTS	5 000 000 DTS	5 000 000 DTS

Soulignons que ces seuils prévalent pour les marchés publics du Canada. Pour les marchés européens, les seuils sont comparables, à l'exception de ceux des sociétés d'État ou détenues à majorité par des administrations publiques. Dans ce cas, les seuils pour les biens et services sont de 400 000 DTS, et le seuil pour les travaux de construction est comparable.

1.2 QUÉBEC

POLITIQUE SUR LES MARCHÉS PUBLICS DU QUÉBEC

La Politique sur les marchés publics du Québec sert à encadrer le processus des différents organismes publics et des municipalités pour la passation des contrats publics, en particulier par l'entremise de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP). Les villes et municipalités du Québec ne sont toutefois pas assujetties à la LCOP; les marchés publics des villes et des municipalités du Québec sont réglementés soit par la Loi sur les cités et villes, soit par le Code municipal du Québec¹⁰.

Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)

La LCOP énonce les règles à suivre pour la conclusion de contrats publics des organismes assujettis à la Loi. Les ministères du gouvernement et les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique¹¹ doivent se conformer aux conditions qui y sont énoncées. La Loi régit les contrats d'approvisionnement, les contrats de service, les contrats de construction, les contrats prévus par règlement (certains contrats de concession) et les contrats de partenariats public-privé.

La LCOP prévoit que les seuils déterminés par les différents accords intergouvernementaux doivent être respectés, et un appel d'offres public doit être lancé lorsque ces seuils sont dépassés.

Lorsque la valeur d'un contrat est inférieure au seuil prescrit par les différents accords commerciaux, un organisme public peut procéder par appel d'offres sur invitation ou appel d'offres public, ou mettre en place des mesures qui favoriseront les fournisseurs locaux. Cette disposition de la loi peut favoriser l'élaboration de politiques d'achat local¹².

Dans les situations d'urgence, lorsque la sécurité des personnes est mise en cause ou pour des raisons de confidentialité, un organisme public peut conclure un accord de gré à gré, même si les seuils prévus dans les accords sont dépassés. Il est important de noter que ces situations doivent faire figure d'exception, et que cette disposition de la loi ne peut pas être utilisée pour favoriser systématiquement des fournisseurs locaux.

10 La Loi sur les cités et villes s'applique aux municipalités qui ont le statut de ville. Le Code municipal du Québec régit les autres municipalités.

11 Entités issues des réseaux de la santé et de l'éducation, Sûreté du Québec, Commission des lésions professionnelles, Musée national des beaux-arts du Québec.

12 Soulignons que les organismes publics ne peuvent pas scinder un contrat dont la valeur dépasse les seuils des différents accords commerciaux dans l'objectif d'offrir de plus petits contrats en deçà des seuils prévus.

Loi sur les cités et villes et Code municipal du Québec

La Loi et le Code prévoient qu'une ville ou municipalité doit lancer un appel d'offres public et retenir le plus bas soumissionnaire¹³ pour la passation d'un marché dont la valeur est supérieure à 100 000 \$. Lorsque la valeur d'un contrat est inférieure à 99 999 \$, les villes et municipalités peuvent lancer un appel d'offres sur invitation ou procéder par un contrat de gré à gré, selon certaines modalités prévues par la Loi.

Lorsque la ville ou municipalité confie l'exercice d'une compétence municipale (par exemple, le service alimentaire) dont la valeur du contrat dépasse le seuil prévu, elle doit respecter les dispositions prévues dans les différents accords.

Lorsque la valeur du contrat se situe sous le seuil précis, la ville ou municipalité peut inclure des conditions d'achat local dans l'énoncé d'appel d'offres, par exemple la provenance des produits. Nous pouvons citer ici comme exemple la ville de Blainville et la municipalité de Sainte-Genève. La ville de Blainville applique des règles d'achat local aux achats dont la dépense totale est inférieure à 25 000 \$ (taxes incluses)¹⁴. Pour qu'un fournisseur local¹⁵ soit favorisé, son prix ne doit pas être de plus de 10 % plus élevé que le prix des fournisseurs non locaux pour les travaux dont le prix est inférieur au seuil des 10 000 \$; ce seuil est de 5 % pour les contrats dont la valeur est comprise entre 10 000 \$ et 25 000 \$.

ACCORDS COMMERCIAUX

Outre les lois qui encadrent les marchés publics du Québec, le processus d'octroi de contrats doit également se conformer aux règles élaborées dans les différents accords commerciaux auxquels le Québec est partie. Nous examinerons ci-après les impacts sur les marchés publics québécois de six de ces accords, soit l'Accord de libre-échange canadien, l'Entente sur les marchés publics québécois, l'Accord Québec-Ontario, l'Accord Québec-Nouveau-Brunswick, l'Accord Québec-État de New York, et l'Accord sur les marchés publics de l'OMC.

Accord de libre-échange canadien (ALEC)

L'ALEC est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017 et il remplace l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). Les gouvernements du Canada, des dix provinces et des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut sont tous signataires de l'Accord.

Les entités visées par l'ALEC sont les ministères et organismes gouvernementaux, les municipalités, organismes municipaux, conseils et commissions scolaires, les institutions d'enseignement supérieur, entités de services de santé ou de services sociaux financés par l'État et les sociétés d'État. Pour que l'octroi d'un contrat soit visé par l'ALEC, sa valeur doit être supérieure aux seuils définis dans le tableau suivant :

	Ministères et organismes du gouvernement	Municipalités et organismes municipaux*	Entités exerçant des activités de nature commerciale ou industrielle
Produits	25 000 \$	100 000 \$	500 000 \$
Services	100 000 \$	100 000 \$	500 000 \$
Construction	100 000 \$	250 000 \$	5 000 000 \$

* sont inclus les conseils et commissions scolaires, les institutions d'enseignement supérieur, entités de services de santé ou de services sociaux financés par l'État

13 Les articles 573.1.0.1 et 573.1.0.1.1 de la Loi sur les cités et villes et les articles 936.0.1.1 et 936.0.1.2 du Code municipal du Québec prévoient la possibilité pour une ville d'utiliser un système de pondération qui inclut, outre le prix, des critères tels que la qualité, la quantité et les modalités de livraison.

14 Certaines exceptions s'appliquent, notamment lorsque les achats font l'objet de contrats négociés ou qu'ils sont effectués par le biais des groupements d'achats du Conseil du trésor.

15 Pour qu'un fournisseur soit considéré local par la ville de Blainville, il doit, entre autres, posséder une place d'affaires dans les limites de la ville de Blainville et payer des taxes commerciales ou industrielles à la Ville.

Les Parties ont développé des principes qui visent à réduire les barrières commerciales existantes et à éviter que se dressent entre elles d'autres barrières. Deux principes sont d'intérêt pour le présent rapport.

Le premier principe directeur est le traitement non discriminatoire. Ce principe veut qu'une Partie doive réserver un traitement non moins favorable aux produits, services ou fournisseurs provenant des autres Parties que le meilleur traitement qu'elle accorde à ses propres produits, services ou fournisseurs. Cette règle implique donc que l'endroit de fabrication et le contenu local d'un produit ne peuvent pas être pris en compte dans l'octroi d'un contrat visé par l'ALEC. Il y a toutefois une exception : l'ALEC permet aux Parties d'accorder la préférence à des produits ou services canadiens, lorsque l'ALÉNA ou l'AMP de l'OMC ne s'appliquent pas. Une Partie peut ainsi accorder la préférence à des produits ou services en fonction de leur valeur ajoutée canadienne, ou limiter ses appels d'offres à des produits, services ou fournisseurs canadiens, sous réserve que ces pratiques n'aient pas pour objet d'éviter la concurrence ou d'établir une discrimination à l'égard de toute autre Partie. Aussi, une Partie peut invoquer le développement économique et régional pour éviter le processus d'appel d'offres public pour un contrat donné. Les limites de ces dérogations sont variables selon les provinces.

Rappelons que sont exclus de cet accord les produits destinés à la revente au public et qui ne subissent pas de transformation ou encore les produits visés par le système de gestion de l'offre alimentaire (par exemple, le poulet, le lait et les œufs).

Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario (ACCQO)

L'ACCQO est entré en vigueur en 2009. Le chapitre sur les marchés publics de l'Accord¹⁶ a été modifié en 2016. En vertu de ce chapitre de l'Accord, les appels d'offres dont la valeur dépasse certains seuils établis doivent être ouverts aux entreprises des deux provinces. L'ACCQO vise tous les organismes publics québécois, en particulier les ministères et organismes de l'administration gouvernementale, les organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux et du domaine municipal ainsi que les sociétés d'État telles que la Caisse de dépôt et placement du Québec, Hydro-Québec et la Sépaq.

Les seuils d'application de l'ACCQO sont définis dans le tableau suivant :

	Ministères et organismes du gouvernement	Municipalités, organismes municipaux*	Entités exerçant des activités de nature commerciale ou industrielle
Produits	25 000 \$	100 000 \$	500 000 \$
Services	100 000 \$	100 000 \$	500 000 \$
Construction	100 000 \$	100 000 \$	5 000 000 \$

* sont inclus les conseils et commissions scolaires, les institutions d'enseignement supérieur, les entités de services de santé ou de services sociaux financés par l'État

Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB)

L'AQNB vise à accroître la coopération entre le Québec et le Nouveau-Brunswick en éliminant les barrières commerciales entre les deux provinces. En signant cet accord, les Parties se sont engagées à libéraliser leurs marchés publics respectifs. Les valeurs seuil définies par l'AQNB sont les mêmes que celles de l'ACCQO.

¹⁶ Ce chapitre a remplacé l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario signé en 1994.

Accord intergouvernemental sur les marchés publics entre le gouvernement du Québec et l'État de New York

L'Accord intergouvernemental vise une ouverture réciproque des marchés publics des ministères, organismes budgétaires et autres organismes gouvernementaux aux fournisseurs des deux Parties. Les valeurs seuil sont les mêmes que celles de l'ACCQO.

Accord sur les marchés publics de l'organisation mondiale du commerce (AMP)

Le gouvernement du Québec a signé l'AMP en avril 2014. À partir de ce moment, tous les ministères québécois et plusieurs organismes publics¹⁷ ont dû ouvrir leurs marchés publics aux fournisseurs des pays signataires de l'Accord. Avant 2014, seuls les fournisseurs des États-Unis avaient accès aux marchés publics québécois, en vertu de l'Entente sur les marchés publics québécois. Les seuils à partir desquels la passation d'un marché doit être ouverte à tous dépendent du type de contrat. Pour les contrats d'approvisionnement et de services, le seuil est de 604 700 \$; pour les travaux de construction, le seuil est établi à 8,5 millions de dollars¹⁸.

Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de marché public et Entente sur les marchés publics québécois

En tant que Partie à l'Entente sur les marchés publics québécois, le gouvernement du Québec s'est engagé à offrir aux fournisseurs des États-Unis un accès à ses marchés publics en vertu des modalités de l'AMP de l'OMC¹⁹.

17 Par exemple : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Régie des alcools, des courses et des jeux ; Sûreté du Québec. Pour la liste complète des entités des gouvernements sous-centraux visées par l'AMP, consultez le site suivant : https://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gp_app_agree_f.htm#revisedGPA, site visité le 16 décembre 2016.

18 Ces seuils sont exprimés en dollars canadiens ; ils équivalent à 35 000 DTS et 5 000 000 DTS, respectivement.

19 Une exclusion est prévue à l'égard des biens et services culturels et artistiques, de la production de jeunes plants, de l'acier de construction et des marchés avec les OSBL.

2

INITIATIVES POLITIQUES D'ACHAT LOCAL EXEMPLES AU QUÉBEC ET EN ONTARIO

Certains fournisseurs locaux font face à différents enjeux lorsqu'ils veulent intégrer le marché institutionnel. Par exemple, les petites et moyennes entreprises locales n'ont pas toujours les outils, les ressources et les connaissances nécessaires pour comprendre les mécanismes d'approvisionnement des marchés publics, maîtriser les règles contractuelles ou compléter de bonnes soumissions qui pourront concurrencer celles des grandes entreprises. La complexité des termes utilisés dans les appels d'offres et la difficulté de produire des soumissions complètes peuvent défavoriser les petites et moyennes entreprises. Certaines institutions ou politiques, telle la Stratégie de positionnement des aliments du Québec sur le marché institutionnel, ont pour objectif d'aider et accompagner ces entreprises dans leurs démarches. Cette stratégie avait en partie pour objet de mieux positionner les entreprises bioalimentaires cherchant à entrer dans les réseaux institutionnels financés par le gouvernement²⁰.

Les petites et moyennes entreprises locales se retrouvent dans une situation semblable lorsqu'elles font face à un appel d'offres en lien avec la concentration des regroupements d'achats. Par exemple, le réseau de la santé et des services sociaux utilise le système d'achats regroupés pour approvisionner ses établissements. Dans ce cas, certaines entreprises locales n'ont pas la qualification à l'égard des exigences de certains contrats.

Un moyen de surmonter cet obstacle consiste à passer par les systèmes collectifs de commercialisation, soit par le regroupement de l'offre (par exemple, le système de gestion de l'offre pour le lait, les œufs et les volailles au Québec), soit par le développement de réseaux de distribution.

2.1 QUÉBEC

CONCERTATION BIOALIMENTAIRE RÉGIONALE

À partir des années 1990, des organismes de concertation bioalimentaire régionale ont été mis en place dans le cadre d'une initiative soutenue par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). Par le lien qu'il établit entre les différents acteurs de la filière bioalimentaire d'une région²¹, un organisme de concertation bioalimentaire favorise la création de partenariats pour le développement et la promotion de l'industrie bioalimentaire de la région. Ces organismes mettent au point des projets variés, dont plusieurs ont pour objet de promouvoir les produits régionaux et la mise en marché de proximité.

20 La politique bioalimentaire 2018-2025 comprend également des éléments qui vont dans le même sens.

21 Par exemple, producteurs, transformateurs, détaillants, MRC, etc.

LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DES BOISSONS ALCOOLIQUES ARTISANALES²²

Cette Loi « autorise le titulaire d'un permis de production artisanale à vendre et à livrer des boissons alcooliques qu'il fabrique, autres que les alcools et spiritueux, au titulaire d'un permis d'épicerie²³. Cette disposition de la Loi est une manière de promouvoir l'achat local en augmentant la visibilité et la disponibilité des boissons alcoolisées artisanales et locales auprès des consommateurs.

2.2 ONTARIO

ONTARIO, TERRE NOURRICIÈRE²⁴

Ontario, Terre nourricière est un programme de promotion de la consommation d'aliments de l'Ontario mis en œuvre par le ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation. Créé en 1977, il a toujours été au service des producteurs pour la défense et la promotion des produits agricoles frais et transformés de l'Ontario.

Le programme a pour mission de faire connaître les aliments de l'Ontario, d'en vanter la saveur et les qualités nutritives, et de sensibiliser l'ensemble de la population ontarienne, plus particulièrement les consommateurs, à l'impact économique de leur achat.

LOCAL FOOD PROCUREMENT POLICY – VILLE DE TORONTO

En 2008, la Ville de Toronto a adopté une politique d'approvisionnement en aliments locaux dans l'objectif de réduire les gaz à effet de serre générés par l'importation d'aliments provenant de l'extérieur de l'Ontario. La Ville s'est engagée à augmenter progressivement le pourcentage d'aliments produits en Ontario servis dans les institutions municipales.

La première phase de la mise en œuvre de la politique a été réalisée par les Services à l'enfance et le Bureau de l'environnement de Toronto. Durant cette première phase, les Services à l'enfance ont fait passer le pourcentage d'aliments produits en Ontario de 13,4 % à 33,4 %.²⁵

GREENBELT FUND - ONTARIO

Ce fonds investit dans des projets dont le but est de stimuler la distribution et l'achat d'aliments produits en Ontario. Le fonds finance des projets en lien avec toute la chaîne de valeur alimentaire. « Depuis sa fondation en 2010, chaque dollar investi a représenté 13 \$ de plus en achat d'aliments d'origine ontarienne et l'achat d'aliments produits en Ontario a augmenté de 112 millions de dollars²⁶».

22 Le projet de loi n° 88, Loi sur le développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales, a été adopté le 26 mai 2016.

23 Article 2.3 de la Loi.

24 Foodland Ontario.

25 Les services à l'enfance ont vu leurs dépenses alimentaires augmenter de 0,7 % durant la première phase de mise en œuvre de la politique.

26 Ces chiffres proviennent du rapport annuel de l'organisme, The Greenbelt Fund Annual Report 2014/2015.

3

PRODUITS LOCAUX DES DIFFICULTÉS ET DES INITIATIVES POUR LES ATTÉNUER

3.1 PRIX

Le prix est bien sûr un des critères d'achat importants pour le consommateur. Bien que la provenance des produits gagne en importance dans leur décision, nombre de consommateurs opteront pour les produits étrangers à moindre prix lorsque celui des produits locaux est plus élevé. Le prix le plus bas possible serait le principal critère d'achat des deux tiers des consommateurs. Cependant, une étude réalisée par la Banque de développement du Canada (BDC)²⁷ révèle que 75 % des consommateurs canadiens se disent prêts à payer un supplément pour des aliments produits localement, ce qui confirmerait une sensibilité grandissante pour l'achat local.

3.2 DIFFICULTÉ POUR LES PME D'ACCÉDER À CERTAINS MARCHÉS

La difficulté pour les petites et moyennes entreprises d'accéder à certains marchés est liée à divers facteurs, notamment le choix d'approvisionnement dans le commerce de détail, les achats regroupés et la difficulté à produire des soumissions compétitives.

Les décisions d'approvisionnement des chaînes de commerce de détail relèvent généralement du siège social, qui fondera souvent le choix des fournisseurs sur leur capacité à approvisionner l'ensemble des magasins de la chaîne. Il peut être difficile pour les petits et moyens fournisseurs locaux d'atteindre cette capacité et d'accéder aux marchés des grandes chaînes.

Certaines chaînes d'alimentation et de détail ont toutefois décidé d'opter pour des fournisseurs locaux plutôt que de favoriser systématiquement les fournisseurs qui ont la capacité d'approvisionner l'ensemble des magasins. C'est le cas, notamment, de la chaîne d'alimentation Métro et de la chaîne de rénovation résidentielle RONA²⁸.

27 Planifier votre croissance, cinq tendances de consommation qui changent la donne, octobre 2013 : https://www.bdc.ca/Resource%20Manager/study_2013/etude_BDC_tendances_consommation.pdf, site visité le 19 décembre 2016.

28 RONA a élaboré une politique d'approvisionnement local. 50 % des fournitures de l'entreprise proviennent du Québec et 85 %, du Canada. Il est important de noter que Lowe's a mentionné son intention de maintenir cette stratégie d'approvisionnement local.

POLITIQUE D'ACHAT LOCAL MÉTRO

La chaîne d'alimentation Métro considère l'achat local comme un des leviers de sa politique d'approvisionnement responsable. La politique initiale mise en place en mai 2013 a été mise à jour en juin 2016. Cette politique a pour but de faciliter l'accès aux produits locaux au Québec et en Ontario. Le premier principe de cette politique est d'assurer la présence et la visibilité des produits locaux. Le deuxième principe vise à promouvoir les produits agroalimentaires locaux, en s'appuyant sur les certifications Aliments du Québec et Aliments préparés au Québec²⁹.

3.3 AFFICHAGE ET ÉTIQUETAGE

Le manque d'informations constitue un obstacle de taille à l'achat local en ce qu'il peut s'avérer difficile pour les consommateurs et les demandeurs de biens et services d'identifier les biens et services qui sont produits localement.

Plusieurs mesures existent pour faciliter l'identification des aliments du Québec, notamment l'établissement de logos de type «Aliments du Québec» et le développement de vitrines Web qui font la promotion des produits et services locaux.

SIGNÉ LOCAL

Signé local est une vitrine Web qui cherche à promouvoir l'achat local. La vitrine du « fait au Québec » permet aux consommateurs de découvrir une multitude d'artisans et producteurs qui fabriquent leurs produits au Québec³⁰.

CONSEIL DE PROMOTION DE L'AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS (CPAQ)

Le Conseil de promotion de l'agroalimentaire québécois (CPAQ) est un organisme à but non lucratif financé à 85 % par le MAPAQ et qui a pour principale fonction d'assurer la promotion des produits agroalimentaires québécois sur le marché interne. Le CPAQ gère quatre certifications : Aliments du Québec, Aliments préparés au Québec, Aliments bio du Québec et Aliments bio préparés au Québec. Ces certifications permettent aux consommateurs et demandeurs de biens et de services québécois de mieux identifier les aliments du Québec et les aliments préparés au Québec. Ce type de certification facilite les comportements d'achat local en éliminant la problématique liée au manque d'information sur la provenance des aliments.

3.4 DISPONIBILITÉ ET PROMOTION DES PRODUITS LOCAUX

La non-disponibilité des produits locaux est une autre difficulté que rencontrent les consommateurs à la recherche de biens et services produits localement. Certaines initiatives citoyennes et commerciales ont pour objet de favoriser l'arrimage entre la demande des consommateurs pour les produits et services locaux et l'offre de ces produits (le programme de paniers bio d'Équiterre et les paniers des fermes Lufa, par exemple).

PANIERES BIO DES FERMIERES DE FAMILLE D'ÉQUITERRE

Le programme des paniers bio des fermiers de famille d'Équiterre permet aux abonnés du service de recevoir chaque semaine de l'été un panier de fruits et de légumes biologiques, livrés par un fermier

29 Voir ci-dessus.

30 <https://signelocal.com/>, site visité le 21 décembre 2016.

de famille. Ce service rend disponibles les produits des fermiers de famille locaux et promeut l'achat local.³¹

Il ne suffit pas que les produits locaux soient disponibles pour que se réalise l'arrimage entre la demande et l'offre, encore faut-il que ces produits aient une certaine visibilité. La promotion et la sensibilisation de la population sont de bons moyens d'améliorer la visibilité de ces produits, comme en font foi la coopérative *Vancouver Island Heritage Food Cooperative*, le projet de Garderies Bio et les cartes d'achat local.

VANCOUVER ISLAND HERITAGE FOOD COOPERATIVE ³²

Cette coopérative a été fondée en 2007 pour aider les fermiers à développer une clientèle à l'extérieur des chaînes alimentaires en faisant la promotion des aliments produits localement. La coopérative est une coalition de fermiers locaux qui souhaite maintenir la sécurité alimentaire par le renforcement des infrastructures de l'industrie alimentaire locale.

LE PROJET GARDERIE BIO

En 2002, cinq CPE ont mis au point le projet Garderie bio qui favorise l'approvisionnement de CPE et de SGMF en aliments biologiques et locaux. Équiterre coordonne l'approvisionnement par l'intermédiaire du réseau d'ASC. Un objectif de ce projet est de sensibiliser la population au sujet des liens entre l'agriculture biologique locale, la santé et la protection de l'environnement.

CARTE D'ACHAT LOCAL DE L'AVENUE DU MONT-ROYAL ³³

La carte d'achat local est offerte par la Caisse Desjardins du Plateau-Mont-Royal. Cette initiative fait la promotion des commerces de l'avenue Mont-Royal en offrant des rabais dans les commerces participants³⁴.

Rappelons que les différentes initiatives mentionnées ci-dessus ne couvrent pas l'ensemble des politiques d'achat local. De fait, il existe au Québec et ailleurs au Canada une multitude d'autres initiatives d'achat local, notamment la Société de développement de l'Avenue du Mont-Royal et la Stratégie de production alimentaire régionale³⁵ mise en place par Metro Vancouver en 2011.

31 Une autre initiative similaire est proposée par les fermes Lufa. Cette entreprise cultive des aliments dans des serres commerciales sur le toit d'édifices existants. Les légumes et fruits récoltés la nuit sont livrés localement aux consommateurs urbains. Pour les aliments qui ne peuvent pas être produits par les fermes Lufa, la compagnie s'approvisionne auprès des agriculteurs et des artisans locaux.

32 <http://smallbusinessbc.ca/success-story/vancouver-island-heritage-foodservice-co-op/>, site visité le 10 janvier 2017.

33 <http://www.mont-royal.net/fr/la-carte-dachat-local-2016>, site visité le 21 décembre 2016.

34 Une initiative similaire existe à Sherbrooke avec la carte Priorité Sherbrooke : <http://www.prioritesherbrooke.ca/accueil-12173-fr.html>, site visité le 21 décembre 2016.

35 Regional Food System Strategy

DEUXIÈME PARTIE

Impacts économiques dynamiques d'une politique d'approvisionnement local des organismes du secteur public

INTRODUCTION

IMPACTS ÉCONOMIQUES DYNAMIQUES D'UNE POLITIQUE D'APPROVISIONNEMENT LOCAL DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC

Dans cette deuxième partie du rapport, nous évaluerons les impacts d'une politique d'approvisionnement local. Pour ce faire, nous avons choisi de considérer l'approvisionnement en intrants intermédiaires, biens et services, utilisés dans la production des organismes du secteur public³⁶.

Nous avons vu que les dispositions de certaines lois et des accords commerciaux en matière d'approvisionnement des organismes du secteur public ciblent particulièrement la non-discrimination quant à la provenance des biens et services demandés. Ce choix politique a fait et continue à faire encore aujourd'hui l'objet de débats. Aux États-Unis, le *Buy American Act* (1933) et, plus récemment le *Buy America Provision* (2009), sont deux exemples de politiques mises en place par un gouvernement dans le but avoué de favoriser l'approvisionnement en biens et services produits nationalement. Au Québec, des propositions se font entendre pour la mise en place de telles politiques ou, à tout le moins, d'incitatifs favorisant ou susceptibles d'encourager le recours à des fournisseurs ou des transformateurs locaux.

Ainsi, à l'aide du modèle Hercule de simulation d'impacts économiques dynamiques, nous simulerons l'introduction d'une politique qui exigerait des organismes du secteur public une substitution de leurs intrants intermédiaires importés par leurs équivalents produits au Québec. Il s'agit d'évaluer si l'approvisionnement des organismes du secteur public en intrants produits localement aurait des effets dynamiques sur l'économie du Québec. Selon le modèle Hercule, la production des industries québécoises sera dans un premier temps plus élevée. Cette augmentation de la production entraînera une hausse de l'emploi, des revenus et de la consommation dans l'économie. Cependant, d'autres effets dynamiques interviennent : la hausse de la demande d'emploi peut s'accompagner d'une pression sur les salaires et par conséquent d'une hausse des prix. L'augmentation du coût du travail peut amener les entreprises à remplacer les travailleurs par des machines. Par conséquent, la hausse des revenus générée à très court terme risque d'être contrebalancée les années subséquentes par une hausse des prix, ce qui laissera ainsi le pouvoir d'achat inchangé. Tous ces aspects sont pris en compte par le modèle Hercule³⁷.

36 Les organismes du secteur public sont constitués de l'administration fédérale, de l'administration provinciale, des administrations municipales ainsi que des organismes du secteur de la santé et du secteur de l'éducation.

37 Hercule est un modèle macroéconométrique qui intègre une modélisation des processus décisionnels des agents économiques québécois ainsi que les mécanismes d'ajustement qui rendent ces décisions cohérentes. Les comportements modélisés dans Hercule sont estimés à partir des données historiques québécoises. La structure de production d'Hercule se base sur les tableaux d'emplois-ressources détaillés pour le Québec produit par Statistique Canada.

4

APPROVISIONNEMENT LOCAL ET ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC

ENJEUX ET EXEMPLE

Quels seraient les effets à court et à moyen terme de la mise en place d'une politique d'approvisionnement local visant les organismes du secteur public? Pour répondre à cette question, nous avons construit un scénario qui conduirait au remplacement de 40 % des intrants des organismes du secteur public produits hors Québec par leurs équivalents produits au Québec. Selon ce scénario, ce niveau de 40 % est atteint dès la cinquième année suivant l'adoption de la politique.

Nous ne faisons pas ici l'hypothèse qu'une telle cible est réaliste ou non, souhaitable ou non. Cette cible a essentiellement été choisie à des fins de simulation pour en observer les conséquences.

Le scénario évalué : une augmentation progressive de l'approvisionnement en biens et services produits localement

L'analyse consiste à simuler les impacts générés par une politique qui exigerait des organismes du secteur public le remplacement de 40 % de leurs intrants importés par leurs équivalents produits au Québec. Ce pourcentage devrait être atteint en cinq ans. Ainsi, les organismes du secteur public remplacent la première année 8 % des intrants importés, ce pourcentage grimpe à 16 % la deuxième année, puis à 24 % la troisième année et ainsi de suite pour atteindre 40 % la cinquième année. Pour les années suivantes, ce pourcentage se maintient à 40 %. À titre d'illustration, ce 40 % d'intrants en services importés représentait environ 2,7 milliards de dollars en 2013³⁸.

Il est important de mentionner les points suivants :

- Les intrants produits localement sont présumés être en tout point les mêmes que les intrants importés auxquels ils se substituent. En d'autres termes, les intrants locaux ont théoriquement le même prix et la même qualité que leurs équivalents importés;
- Les intrants produits localement peuvent être produits à partir d'autres intrants importés – nous ne modifions pas la structure de production des industries productrices;
- La cible de substitution s'exprime en pourcentage. Étant donné que les dépenses des organismes du secteur public augmentent d'année en année, le montant substitué dans notre scénario augmente aussi. Le tableau 1 présente les montants correspondant pour l'ensemble de la période;

38 Cette évaluation provient des tableaux d'emplois-ressources détaillés de 2013 pour le Québec et diffusés par Statistique Canada.

- Le panier d'intrants utilisés par les organismes du secteur public est diversifié. Le remplacement de 40 % des intrants importés a été appliqué de manière homogène à toutes les catégories de biens et services concernés. Par exemple, si les organismes du secteur public utilisent 10 \$ de fournitures de bureau importées, 20 \$ de services professionnels importés et 40 \$ d'instruments de mesure importés, les administrations auront remplacé localement par leurs équivalents produits 4 \$ de fournitures de bureau, 8 \$ de services professionnels et 16 \$ d'instruments de mesure au bout de la cinquième année. La composition du panier d'intrants utilisés par les organismes du secteur public dans leur production provient des tableaux d'emplois-ressources de 2013 détaillés pour le Québec diffusés par Statistique Canada.

TABLEAU 1 : POURCENTAGE ET MONTANT DES INTRANTS IMPORTÉS ET REMPLACÉS PAR LEURS ÉQUIVALENTS PRODUITS LOCALEMENT

	Pourcentage remplacé (%)	Montant correspondant (M\$)
An 1	8 %	480
An 2	16 %	1 000
An 3	24 %	1 550
An 4	32 %	2 170
An 5	40 %	2 840
An 10		3 330

5

IMPACTS ÉCONOMIQUES D'UNE POLITIQUE D'APPROVISIONNEMENT LOCAL DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC

Regardons maintenant les impacts économiques dynamiques de la mise en place de la politique d'approvisionnement local des organismes du secteur public sur trois grandes périodes :

- **L'AN 1** : la première année, 8 % des intrants importés sont remplacés par leurs équivalents produits au Québec. Les impacts simulés durant cette période peuvent être qualifiés de statiques en ce sens qu'il n'y a que très peu de modifications de prix et aucune variation des stocks de capital. Ainsi, les impacts de cette période correspondent à peu de choses près à ce que l'on aurait obtenu en réalisant le choc à l'aide d'un modèle statique comme le Modèle intersectoriel de l'Institut de la statistique du Québec (MISQ);
- **L'AN 5** : étape de la cinquième année suivant l'introduction du choc, et 40 % des intrants importés par les organismes du secteur public ont maintenant été remplacés par leurs équivalents produits au Québec. Les impacts simulés de cette période combinent les effets dynamiques des quatre années précédentes en plus de l'effet du passage de 32 % à 40 % des intrants importés remplacés (voir tableau 1);
- **L'AN 10** : soit cinq années après l'atteinte du 40 %. Cette période est considérée comme le moyen terme et permet de comprendre la dynamique induite par la politique mise en place.

Les résultats présentés ici correspondent à la différence obtenue entre les résultats du scénario de la politique d'approvisionnement local et ceux du scénario de référence, suivant lequel les comportements des organismes du secteur public en matière d'approvisionnement sont ceux observés historiquement et ne se modifient pas.

5.1 IMPACTS DE L'INSTAURATION DE LA POLITIQUE D'APPROVISIONNEMENT LOCAL SUR LES PRINCIPALES VARIABLES MACROÉCONOMIQUES

Le tableau 2 présente les principaux impacts économiques de la mise en place de la politique d'approvisionnement local analysée.

TABLEAU 2 : SYNTHÈSE DES IMPACTS ÉCONOMIQUES (COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE)

	An 1	An 5	An 10
<i>Scénario : Valeur des importations d'intrants remplacés (M\$)</i>	480	2 840	3 330
PIB aux prix de base			
Principales industries productrices (M\$)	296	4 149	5 162
Autres industries (M\$)	134	1 827	2 179
Ensemble des industries (M\$)	430	5 976	7 341
Marché du travail			
Emplois (N)	2 740	32 060	31 760
Nombre d'actifs (N)	0	7 380	23 360
Salaires et traitements (M\$)	98	4 360	5 984
Ménages			
Revenu personnel disponible (M\$)	79	4 183	4 631
Dépenses de consommation (M\$)	112	5 009	6 142
Gouvernement			
Revenu net - Fédéral (M\$)	56	642	559
Revenu net - Provincial (M\$)	71	1 368	1 489
Revenu net - Municipal (M\$)	0	48	305
Tous paliers confondus (M\$)	127	2 058	2 353
Commerce extérieur			
Importations (M\$)	-287	155	73
Exportations (M\$)	11	263	22
Balance commerciale (M\$)	299	107	-51

Augmentation de l'activité économique

L'activité économique, mesurée ici par le Produit intérieur brut au prix de base, augmente avec l'introduction de la politique, pour chaque période à l'étude. Les principales industries productrices³⁹ s'accaparent pour près de 70 % de cette augmentation, ce qui s'explique par la nature du choc : la hausse de la demande en biens et services s'adresse principalement à ces industries.

Une conséquence de cette hausse de l'activité est la création de 2 740 emplois au Québec dès la première année et de 31 760 emplois à moyen terme. Les conditions favorables rendent le marché du travail attrayant, le nombre d'actifs augmente à moyen terme de près de 23 000 actifs. Par conséquent, à moyen terme, le Québec comptera 9 000 chômeurs en moins. L'augmentation du nombre d'emplois se répercute sur les salaires et traitements versés aux travailleurs ainsi que sur le revenu disponible des ménages, qui augmente à moyen terme de 4,6 milliards de dollars.

Augmentation du revenu disponible des ménages et de la consommation

La consommation des ménages et le revenu disponible augmentent. L'augmentation de la consommation des ménages est supérieure à celle du revenu disponible. À moyen terme, les ménages consacrent 6,1 milliards de dollars supplémentaires à leurs dépenses de consommation. La partie de la consommation supplémentaire qui n'est pas financée par la hausse du revenu des ménages l'est par une diminution de l'épargne (baisse de 1,5 milliard de dollars à moyen terme).

Les trois paliers gouvernementaux profitent de cette politique

Les trois paliers gouvernementaux bénéficient de cette politique avec une variation positive de leurs revenus nets d'environ 130 millions de dollars dès la première année, pour atteindre 2,3 milliards de dollars à moyen terme. Le gouvernement provincial est le palier qui profite le plus de cette augmentation. Il est important de rappeler ici que nous avons posé comme hypothèse que les intrants locaux qui remplacent les intrants importés sont similaires en tout point, notamment en termes de prix d'acquisition et de qualité.

Effets mitigés sur le commerce extérieur

Enfin, les effets de cette politique sur la balance commerciale sont relativement faibles. Malgré la substitution des intrants des organismes du secteur public produits à l'extérieur du Québec, les importations enregistrent une hausse à moyen terme.

5.2 AUTRES EFFETS DYNAMIQUES DE LA POLITIQUE D'APPROVISIONNEMENT LOCAL

La politique d'approvisionnement local analysée ici augmente la demande dirigée vers les producteurs québécois, qui doivent ajuster leurs capacités de production. Ces ajustements auraient des effets structurants sur l'économie du Québec, car ils vont modifier la productivité des travailleurs, la composition de la consommation, la structure de production et la composition des importations.

Augmentation du stock de capital des entreprises et de la productivité des travailleurs

La politique d'approvisionnement local analysée entraîne une croissance de la demande dirigée vers les entreprises du Québec. Dès la première année, les entreprises doivent donc embaucher du personnel pour répondre favorablement à cette nouvelle demande. Au fil des années suivantes, l'augmentation de la production des industries combinée à une pression à la hausse sur les salaires incite les entreprises à investir en capital productif. Ces investissements supplémentaires accroissent leur stock de

39 Cet agrégat d'industries comprend les secteurs de la fabrication, de la construction, de la finance, de l'immobilier et de la gestion ainsi que les autres services commerciaux.

capital détenu et, par conséquent, pour chaque dollar de production supplémentaire les industries font moins appel aux travailleurs que si le stock était resté constant. En d'autres termes, la politique d'approvisionnement analysée augmente la productivité du travail.

Ces effets sont illustrés dans le tableau 3, avec les impacts dynamiques de la politique sur l'agrégat industriel des principales industries productrices⁴⁰. On constate que la première année, les entreprises n'investissent pas plus que dans le scénario de référence. Par contre, l'analyse de la dynamique des périodes suivantes révèle que les principales industries productrices augmentent leurs investissements en machinerie et équipement. À moyen terme, le stock de machinerie et équipement dans ces industries a augmenté de 2,5 %. Les deux principales raisons de ce comportement des plus grandes industries productrices sont la hausse du salaire moyen du secteur, qui augmente de 1 616 \$ par an la cinquième année et de 2 045 \$ par an à moyen terme, et l'augmentation de leur production. Enfin, l'on observe qu'entre l'an 5 et l'an 10, l'élargissement de l'écart du PIB des principales industries productrices dans le scénario de la politique d'approvisionnement et dans le scénario de référence n'est pas suivi par une augmentation de l'écart dans les emplois.

TABLEAU 3 : VARIATION DU STOCK DE CAPITAL DES ENTREPRISES ET DE LA PRODUCTIVITÉ (COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE)

	An 1	An 5	An 10
<i>Scénario : Valeur des importations d'intrants remplacés (M\$)</i>	480	2 840	3 330
Principales industries productrices			
Salaire annuel moyen (\$)	0	1 616	2 045
Investissements en machinerie et équipement (M\$)	0	111	130
Stock de capital en machinerie et équipement (%)	0 %	0,6 %	2,5 %
PIB (M\$)	296	4 148	5 162
Nombre d'emplois (N)	1 010	11 200	11 060
Productivité (%)	0 %	1,6 %	1,9 %

Augmentation du pouvoir d'achat des ménages s'amenuisant à terme

La hausse des salaires et traitements versés aux travailleurs contribue en grande partie à l'augmentation de leur revenu personnel disponible. Ce dernier augmente de 2 % la cinquième année et de 1,8 % la dixième année. Cependant, les prix à la consommation ont eux aussi augmenté par rapport à leur niveau dans le scénario de référence. Ainsi, les prix à la consommation sont supérieurs de 1,3 % la cinquième année et de 1,5 % la dixième année. La différence entre les deux permet d'évaluer l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages.

Le pouvoir d'achat n'augmente pas la première année, en raison de la hausse négligeable du revenu personnel disponible en pourcentage, qui s'élève à 0,04 %. Par contre, il augmente de 0,7 % cinq ans après l'instauration de la politique d'approvisionnement. À moyen terme, la progression du revenu disponible est moins marquée, bien qu'elle soit positive. Conjugué à une hausse des prix à la consommation supérieure à celle observée la cinquième année, le pouvoir d'achat augmente à moyen terme de 0,3 % par rapport à celui du scénario de référence.

40 Cet agrégat d'industries comprend les secteurs de la fabrication, de la construction, de la finance, de l'immobilier et de la gestion ainsi que les autres services commerciaux.

TABLEAU 4 : VARIATION DU POUVOIR D'ACHAT (COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE)

	An 1	An 5	An 10
<i>Scénario : Valeur des importations d'intrants remplacés (M\$)</i>	480	2 840	3 330
Principales industries productrices			
Revenu personnel disponible	0,04 %	2,0 %	1,8 %
Prix à la consommation	0,04 %	1,3 %	1,5 %
Pouvoir d'achat	0 %	0,7 %	0,3 %

Modification de la structure de consommation et de production

L'augmentation de la consommation des ménages ne se répartit pas de manière homogène entre les différentes catégories de biens et services. Si l'on considère deux catégories agrégées que sont les biens et les services, on constate que l'augmentation de la consommation des ménages se dirige plutôt vers les services que vers les biens. Ainsi, la première année, 52 % des dépenses de consommation supplémentaires sont dirigées vers l'achat de services et 48 % vers l'achat de biens. À moyen terme, la part des nouvelles dépenses de consommation passe à 73 % pour les services, et à 27 % pour les biens. L'explication de cette observation se trouve dans les variations des prix relatifs des différents biens et services que se procurent les ménages. Dans la simulation de la politique d'approvisionnement, le prix des biens augmente plus vite que le prix des services.

TABLEAU 5 : COMPOSITION DE LA CONSOMMATION SUPPLÉMENTAIRE (COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE)

	An 1	An 5	An 10
<i>Scénario : Valeur des importations d'intrants remplacés (M\$)</i>	480	2 840	3 330
Variation de la consommation de biens (M\$) et services des ménages	112	5 009	6 142
Part de la variation de la consommation dirigée vers les biens	48 %	41 %	27 %
Part de la variation de la consommation dirigée vers les services	52 %	59 %	73 %

L'effet de cette modification du panier de consommation des ménages explique en partie la répartition non homogène de l'augmentation du PIB de l'agrégat des principales industries productrices entre les industries qui le composent, comme le montre le tableau 6. Les deux agrégats industriels « Finance, Immobilier et Gestion » et « Autres services commerciaux » qui sont des industries productrices de services, comptent à eux deux pour 61 % de l'augmentation du PIB des principales industries productrices la cinquième année, et pour 64 % à moyen terme. L'industrie de la fabrication est le principal bénéficiaire de la politique la première année de son introduction. Cependant, cette industrie ne compte plus que pour 23 % de l'augmentation du PIB des principales industries productrices à moyen terme.

TABEAU 6 : RÉPARTITION DE L'AUGMENTATION DU PIB DES PRINCIPALES INDUSTRIES PRODUCTRICES (COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE)

	An 1	An 5	An 10
<i>Scénario : Valeur des importations d'intrants remplacés (M\$)</i>	480	2 840	3 330
Industrie de la fabrication	47 %	26 %	23 %
Industrie de la construction	5 %	14 %	13 %
Industries de la finance, de l'immobilier et de la gestion	16 %	34 %	38 %
Industries des autres services commerciaux	32 %	27 %	26 %
	100 %	100 %	100 %

Diminution des importations d'intrants intermédiaires et augmentation des importations de consommation finale

Le tableau 7 montre les effets de la politique d'approvisionnement sur les différentes catégories d'importations, à savoir les intrants intermédiaires⁴¹, les biens et services de consommation finale⁴², et l'énergie⁴³. Ces résultats démontrent que la politique d'approvisionnement local des organismes du secteur public a pour effet de diminuer les importations d'intrants intermédiaires. Cependant, les impacts discutés plus haut ont eux aussi une incidence sur les importations. Premièrement, l'augmentation de la production des industries au Québec exige une hausse de leurs approvisionnements en intrants intermédiaires, dont une partie est importée. Deuxièmement, la hausse de la consommation finale des ménages se dirige en partie sur des biens et services importés et conduit à une augmentation de ce type d'importations.

La première observation est que les importations d'intrants sont plus faibles dans le scénario de la politique d'approvisionnement et ce, à court comme à moyen terme. La diminution totale des importations d'intrants est moins marquée que la seule diminution des importations d'intrants des organismes du secteur public. Cela provient de ce que les autres industries, qui produisent davantage, ont recours à plus d'importations d'intrants que dans le scénario de référence. La deuxième observation est que l'augmentation des importations de biens et services de consommation finale, et celle – plus faible – des importations d'énergie, contrebalancent la diminution des importations d'intrants. Ainsi, à moyen terme, la politique a entraîné une augmentation des importations totales.

41 Importations d'intrants intermédiaires : ce sont les biens et services importés utilisés dans la production des industries.

42 Importations de biens et services de consommation finale : ce sont les biens et services importés et destinés à une consommation finale.

43 Importations d'énergie : ce sont les catégories de biens énergétiques tels le pétrole, l'essence, le gaz, l'électricité, etc.

TABLEAU 7 : EFFETS STRUCTURANTS - VARIATION DES IMPORTATIONS (COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE)

	An 1	An 5	An 10
<i>Scénario : Valeur des importations d'intrants remplacés (M\$)</i>	480	2 840	3 330
Variation des importations totales (M\$)	-287	155	73
Variation des importations d'intrants intermédiaires (M\$)	-327	-1 114	-1 320
Variation des importations de biens et services de consommation finale (M\$)	25	1 013	1 135
Variation des importations d'énergie (M\$)	13	208	224

DISCUSSION ET CONCLUSION

L'adoption d'une politique d'approvisionnement local des organismes du secteur public telle que simulée aurait différents effets sur l'économie du Québec.

STIMULATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET CONTRAINTE DE CAPACITÉ DE PRODUCTION

À la lumière des résultats, on observe qu'une telle politique d'approvisionnement local stimulerait l'activité économique et l'emploi et ce, à court comme à moyen terme. Les effets les plus probants se manifesteront à moyen terme. L'augmentation des revenus générés dans l'économie, mesurés ici par le produit intérieur brut, se fera ressentir sur le revenu disponible des ménages. Cependant, la hausse des prix à la consommation – découlant notamment de la pression à la hausse des salaires générés par la politique d'approvisionnement local – atténuera cet effet sur le pouvoir d'achat des ménages. Cette situation illustre bien le risque de contraintes de capacité de production dans l'économie⁴⁴.

IMPACT SUR LES REVENUS GOUVERNEMENTAUX

L'augmentation des revenus nets des gouvernements apporte un éclairage intéressant à la question des arbitrages autour de l'approvisionnement local. Ainsi, la question du prix des intrants importés par rapport à ceux qui sont produits localement doit être examinée dans une perspective globale. Par exemple, même si un produit ou un service local s'avérait légèrement plus cher qu'un service importé, il faudrait pouvoir apprécier les effets globaux susceptibles d'être potentiellement générés par son remplacement.

APPROVISIONNEMENT LOCAL ET DIMINUTION DES IMPORTATIONS, UN LIEN PEU ÉVIDENT

Enfin, concluons sur les impacts sur le commerce extérieur de la politique d'approvisionnement local considérée. Les fluctuations des importations à court et à moyen terme indiquent qu'il ne faut pas confondre politique d'approvisionnement local et politique de réduction des importations. Plusieurs effets contradictoires interviennent à ce propos. Lorsque les organismes du secteur public décident d'acheter des intrants locaux, il est fort probable qu'en augmentant leur production afin de répondre à cette demande, les industries concernées feront appel à un plus gros volume d'intrants dont une partie est importée. Cet effet atténuera la baisse des importations générée par le seul choix des organismes du secteur public. Aussi, une partie de la hausse de la consommation des ménages va se diriger vers des produits importés, ce qui conduit à une augmentation de ce type d'importations.

Ce travail nous amène à conclure que les concepts d'achat et d'approvisionnement local ne sont pas en opposition à celui de libre-échange. Au contraire, les deux concepts sont complémentaires à bien des égards. La promotion de l'achat et de l'approvisionnement local n'est pas une fin en soi. Aussi une telle politique doit-elle être accompagnée d'objectifs bien définis – par exemple le développement de filières industrielles, de régions ou encore l'atténuation d'externalités négatives sur l'environnement.

Le recours accru à des produits et services produits localement aura des effets non négligeables sur l'économie de la région concernée. Certains de ces effets seront positifs, d'autres moins. Par

⁴⁴ On peut penser que cet effet sera d'autant plus significatif dans le contexte de rareté de la main-d'œuvre et de taux de chômage très faible.

conséquent, un équilibre est à trouver entre le recours à des produits et services fabriqués à l'extérieur et ceux produits localement. L'importance de cet équilibre doit être prise en compte par les décideurs publics et les négociateurs des accords.

CONCLUSION

Ce rapport a analysé plusieurs facettes de l'achat local, à commencer par la présentation d'une définition claire. Les décisions d'achat et d'approvisionnement local peuvent résulter de préférences des consommateurs ou des entreprises pour des produits ou services locaux plutôt qu'importés. Des décisions publiques peuvent également favoriser l'achat ou l'approvisionnement local. Ces dernières font souvent l'objet de débats.

Le CPQ ne prend pas une position spécifique sur cette question. Ce travail avait pour but de contribuer à la discussion sur les effets induits par un plus grand recours aux entreprises locales pour nos marchés publics à l'aide d'une analyse économique indépendante. Force est de constater, sans surprise toutefois, que les retombées, même positives, dépendent tout de même de notre intégration économique avec le reste du monde.

Conseil du patronat du Québec
1010, rue Sherbrooke Ouest, bureau 510
Montréal (Québec) H3A 2R7

Téléphone : 514.288.5161
(Sans frais au Québec) : 1.877.288.5161
Télécopieur : 514.288.5165

www.cpq.qc.ca

