



**Études économiques
de l'OCDE**

Canada

ÉCONOMIE



OCDE



Volume 2003/14 – Septembre

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2002-2003**

Canada



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution récente et principaux défis à relever	25
Résultats macroéconomiques récents	25
Le raffermissement de la croissance est-il durable à moyen terme ?	36
Comblent l'écart de revenu avec les États-Unis	40
Défis à plus long terme	45
II. Relever les niveaux de vie	49
Comment s'explique l'écart de revenu avec les États-Unis ?	49
Favoriser l'emploi	55
Renforcement du capital humain	75
Favoriser la concurrence et améliorer la réglementation	82
Favoriser l'innovation	89
Certains aspects environnementaux du développement durable	94
Résumé	111
III. Migrations internationales : contexte économique et implications	119
Introduction	119
Politiques de sélection des immigrants	121
Les enseignements à tirer des politiques passées d'immigration et de leurs effets	126
Politiques d'intégration des immigrants	142
La répartition géographique des immigrants	147
Émigration en provenance du Canada	153
L'impact économique des migrations	158
Conclusions	166
IV. Comment gérer les tensions budgétaires à moyen et long terme	169
Un objectif d'équilibre budgétaire à court terme	172
Il ne reste pratiquement aucune marge de manœuvre budgétaire pour le moyen terme	174
L'équilibre budgétaire est-il suffisant ? Les pressions financières à long terme	179
Améliorer l'efficience et maîtriser les coûts du système de santé	184
Améliorer la gestion budgétaire dans d'autres domaines	197
Conclusion	200
Notes	201

Bibliographie	214
Prestations d'aide sociale des provinces et territoires	228
<i>Annexes</i>	
I. La croissance tendancielle de la productivité s'est-elle accélérée ?	231
II. Une expérience de « valorisation du travail » : le projet d'autosuffisance	242
III. La stratégie d'innovation	245
IV. Principales catégories d'immigrants, de réfugiés et de résidents temporaires	248
V. Trois rapports sur la réforme des soins de santé : Romanow, Kirby et Mazankowski	254
VI. Chronologie économique	257



Encadrés

1. Intégration des différentes politiques	95
2. L'évolution des politiques canadiennes de sélection des immigrants	127
3. Auto-sélection des immigrants et comparaisons internationales	132
4. Décentralisation des responsabilités concernant la sélection et l'intégration des immigrants : le cas du Québec	152
5. Initiatives récentes en matière de réduction d'impôts	176
6. Principales caractéristiques du système de santé	185
7. L'incidence de la participation aux coûts sur les systèmes de soins de santé	196

Tableaux

1. Demande et production	27
2. Prévisions à court terme	28
3. Croissance à moyen terme de la production potentielle	39
4. Origines de la croissance de la productivité du travail	44
5. Croissance de la productivité du travail	51
6. Taux d'emploi	55
7. Variation des qualifications entre les régions d'un même pays	65
8. Sources de revenus des personnes âgées	67
9. Indicateurs de résultats : viabilité du revenu au titre de la retraite	70
10. Plans de pension à prestations et à cotisations définies	72
11. Résultats de PISA	76
12. Adultes suivant une formation permanente	79
13. Dépenses au titre de l'enseignement postsecondaire	81
14. Dépenses de R-D, par secteur	91
15. Indicateurs de résultats : pollution atmosphérique	96
16. Coûts marginaux de dépollution pour une réduction de 50 pour cent des émissions de dioxyde de soufre	99
17. Indicateurs de résultats : pollution de l'eau	102
18. Émissions en 1990 et 2010 sur la base d'hypothèses de maintien du <i>statu quo</i>	105
19. Émissions de gaz à effet de serre et indicateurs sectoriels	106
20. Principaux indicateurs : changement climatique	108
21. Réforme structurelle et recommandations	113
22. Immigration effective et prévue par catégorie d'entrées	122

23.	Répartition géographique des immigrants et des minorités visibles	148
24.	Émigration à destination des États-Unis et immigration totale, pour certaines professions	156
25.	Transferts publics aux ménages d'immigrants et de non-immigrants	166
26.	Solde budgétaire de l'État fédéral et des provinces et territoires	170
27.	Principaux éléments du budget 2003	173
28.	Réductions attendues des dépenses et des impôts en données cumulées, 1997-98 à 2004-05	175
29.	Plan de réduction de la fiscalité fédérale sur cinq ans	176
30.	Perspectives budgétaires à moyen terme	178
31.	Dépenses de soins de santé par catégorie	187
32.	Dépenses de soins de santé	188
33.	Indicateurs des ressources consacrées à la santé dans quelques pays de l'OCDE	189

Annexes

A1.	Choix du paramètre de lissage	233
A2.	L'évolution du système de points canadien	249
A3.	Grille d'évaluation des travailleurs qualifiés conformément aux réglementations de 2002	250
A4.	Grille d'évaluation pour les immigrants économiques conformément aux réglementations de 2002	251

Graphiques

1.	Croissance du PIB et de l'emploi	26
2.	Le PIB et certaines composantes de la demande	27
3.	Indicateurs de l'inflation	30
4.	Taux d'intérêt et autres indicateurs de l'orientation de la politique monétaire	32
5.	La croissance du PIB au cours du cycle récent et des cycles précédents	34
6.	Variations des taux d'activité par tranche d'âge	37
7.	Le revenu par habitant par rapport à celui des États-Unis	41
8.	Productivité relative du travail dans les industries canadiennes	42
9.	Investissement en machines et outillage	44
10.	Population d'âge actif et taux de dépendance des personnes âgées sur la base de différentes hypothèses en matière d'immigration	46
11.	Productivité des exportateurs et des non-exportateurs	52
12.	Réglementation des marchés de produits	53
13.	Contribution des investissements en équipements TIC à la croissance du PIB	54
14.	Taux effectifs d'imposition lors du passage de l'aide sociale au travail	58
15.	Pourcentage de la population ne disposant pas de la moitié du revenu médian	67
16.	Profils des pensions publiques	69
17.	Modification de la pension d'un travailleur qui reste en activité une année supplémentaire	73
18.	Internet : Infrastructure et utilisation	90
19.	Dépenses de recherche-développement dans le secteur des entreprises	93
20.	Concentrations dans l'atmosphère de certains polluants	97
21.	Immigration, émigration et solde migratoire	120
22.	Entrées de demandeurs d'asile dans certains pays de l'OCDE	123
23.	Immigrants permanents au Canada, par catégorie d'admission	128
24.	Pays d'origine de la population née à l'étranger en 2001 par période d'immigration	129
25.	Niveau d'instruction des immigrants récents et des Canadiens de naissance	129

26.	Professions des immigrants sur la base des compétences déclarées à l'arrivée	130
27.	Connaissances linguistiques des immigrants à leur arrivée, par catégorie d'entrée	130
28.	Nouveaux immigrants et population canadienne : composition par groupe d'âge	131
29.	Rendements des compétences et niveau de compétences des immigrants	133
30.	Taux d'activité et de chômage des immigrants récents et des Canadiens de souche	136
31.	Gains initiaux et profils de rattrapage des immigrants, par rapport à la moyenne canadienne	138
32.	Niveau de qualification des emplois occupés par les diplômés universitaires immigrants et nés au Canada âgés de 25 à 64 ans	145
33.	Résultats relatifs des élèves immigrants âgés de 15 ans	147
34.	Taux d'immigration pour Toronto, Vancouver et autres régions métropolitaines de recensement	150
35.	Émigration hors du Canada, 1972-2002	154
36.	Émigrants en provenance du Canada par niveau de revenu	155
37.	Contribution des immigrants à la croissance démographique	160
38.	Dépenses des administrations publiques	171
39.	Prestation fiscale pour enfant	177
40.	Scénarios budgétaires à long terme	181
41.	Dépenses de santé par personne	187

Annexes

A1.	Productivité du travail dans le secteur des entreprises	231
A2.	Différents filtres HP	233
A3.	Ajustements aux points finaux	233
A4.	HP et filtre autorégressif	234
A5.	Estimations modélisées	236
A6.	Estimation de la fonction de production	238
A7.	Croissance de la PMF	239
A8.	Les prestations liées à l'emploi ont eu un impact important mais temporaire	243

STATISTIQUES DE BASE DU CANADA

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	9 976	Population des principales agglomérations urbaines (milliers, 2002)	
Superficie agricole, 1991, en pourcentage de la superficie totale	6.8	Montréal	3 549
		Toronto	5 030

LA POPULATION

Population (2002)	31 363 847	Population active (2002)	16 441 301
Densité au km ²	3.1	Emploi agricole (2002)	329 608
Accroissement naturel net (moyenne annuelle 1998-2002)	108 850	Immigration (moyenne annuelle 1998-2002)	214 149
Taux d'accroissement naturel pour mille habitants, moyenne 1998-2002	3.6	Accroissement de la population active, moyenne annuelle 1998-2002, pourcentage	1.9

LA PRODUCTION

PIB en 2002 (millions de dollars canadiens)	1 154 949	Origine du produit intérieur brut, 2002 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (dollars canadiens)	36 824	Agriculture, sylviculture et pêche	2.1
Formation brute de capital fixe par habitant (dollars canadiens)	7 243	Industries extractives	3.8
Formation brute de capital fixe (pourcentage du PIB)	19.7	Industries manufacturières	16.8
		Construction	5.2
		Administration publique	5.6
		Autres	68.5

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation des administrations publiques (2002, en pourcentage du PIB) Formation brute de capital fixe (2002, en pourcentage du PIB) Recette courantes du gouvernement fédéral (2002, en pourcentage du PIB) Dette du gouvernement fédéral (2002, en pourcentage des dépenses courantes)	19.0 2.6 16.9 242.5	Composition du Parlement (Juin 2003) <table style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="width: 60%;"></th> <th colspan="2" style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Nombre de sièges</th> </tr> <tr> <th></th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Chambre des Communes</th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Sénat</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Conservateurs progressistes</td> <td style="text-align: center;">15</td> <td style="text-align: center;">31</td> </tr> <tr> <td>Libéraux</td> <td style="text-align: center;">169</td> <td style="text-align: center;">63</td> </tr> <tr> <td>Nouveaux démocrates</td> <td style="text-align: center;">14</td> <td style="text-align: center;">..</td> </tr> <tr> <td>Bloc québécois</td> <td style="text-align: center;">34</td> <td style="text-align: center;">..</td> </tr> <tr> <td>Indépendants</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> <tr> <td>Alliance canadienne</td> <td style="text-align: center;">63</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> </tbody> </table>		Nombre de sièges			Chambre des Communes	Sénat	Conservateurs progressistes	15	31	Libéraux	169	63	Nouveaux démocrates	14	..	Bloc québécois	34	..	Indépendants	4	4	Alliance canadienne	63	1	
	Nombre de sièges																										
	Chambre des Communes	Sénat																									
Conservateurs progressistes	15	31																									
Libéraux	169	63																									
Nouveaux démocrates	14	..																									
Bloc québécois	34	..																									
Indépendants	4	4																									
Alliance canadienne	63	1																									

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations (2002) Exportations de biens et services, en pourcentage du PIB Principaux produits exportés en pourcentage des exportations de marchandises : <table style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 5px;"> <tr><td>Produits de l'agriculture et de la pêche</td><td style="text-align: right;">7.5</td></tr> <tr><td>Produits de l'énergie</td><td style="text-align: right;">12.0</td></tr> <tr><td>Produits de la forêt</td><td style="text-align: right;">9.0</td></tr> <tr><td>Biens et matériaux industriels</td><td style="text-align: right;">17.0</td></tr> <tr><td>Machines et matériel</td><td style="text-align: right;">23.5</td></tr> <tr><td>Produits automobiles</td><td style="text-align: right;">23.4</td></tr> <tr><td>Autres produits</td><td style="text-align: right;">7.7</td></tr> </table> Principaux clients en pourcentage des exportations de marchandises : <table style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 5px;"> <tr><td>États-Unis</td><td style="text-align: right;">87.2</td></tr> <tr><td>UE</td><td style="text-align: right;">4.4</td></tr> <tr><td>Japon</td><td style="text-align: right;">2.1</td></tr> </table>	Produits de l'agriculture et de la pêche	7.5	Produits de l'énergie	12.0	Produits de la forêt	9.0	Biens et matériaux industriels	17.0	Machines et matériel	23.5	Produits automobiles	23.4	Autres produits	7.7	États-Unis	87.2	UE	4.4	Japon	2.1	41.1	Importations (2002) Importations de biens et services en pourcentage du PIB Principaux produits importés en pourcentage des importations de marchandises : <table style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 5px;"> <tr><td>Produits de l'agriculture et de la pêche</td><td style="text-align: right;">6.1</td></tr> <tr><td>Produits de l'énergie</td><td style="text-align: right;">4.6</td></tr> <tr><td>Produits de la forêt</td><td style="text-align: right;">0.9</td></tr> <tr><td>Biens et matériaux industriels</td><td style="text-align: right;">19.3</td></tr> <tr><td>Machines et matériel</td><td style="text-align: right;">29.7</td></tr> <tr><td>Produits automobiles</td><td style="text-align: right;">22.8</td></tr> <tr><td>Autres produits</td><td style="text-align: right;">16.5</td></tr> </table> Principaux fournisseurs en pourcentage des importations de marchandises : <table style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 5px;"> <tr><td>États-Unis</td><td style="text-align: right;">62.6</td></tr> <tr><td>UE</td><td style="text-align: right;">11.2</td></tr> <tr><td>Japon</td><td style="text-align: right;">4.4</td></tr> </table>	Produits de l'agriculture et de la pêche	6.1	Produits de l'énergie	4.6	Produits de la forêt	0.9	Biens et matériaux industriels	19.3	Machines et matériel	29.7	Produits automobiles	22.8	Autres produits	16.5	États-Unis	62.6	UE	11.2	Japon	4.4	36.7
Produits de l'agriculture et de la pêche	7.5																																										
Produits de l'énergie	12.0																																										
Produits de la forêt	9.0																																										
Biens et matériaux industriels	17.0																																										
Machines et matériel	23.5																																										
Produits automobiles	23.4																																										
Autres produits	7.7																																										
États-Unis	87.2																																										
UE	4.4																																										
Japon	2.1																																										
Produits de l'agriculture et de la pêche	6.1																																										
Produits de l'énergie	4.6																																										
Produits de la forêt	0.9																																										
Biens et matériaux industriels	19.3																																										
Machines et matériel	29.7																																										
Produits automobiles	22.8																																										
Autres produits	16.5																																										
États-Unis	62.6																																										
UE	11.2																																										
Japon	4.4																																										

LA MONNAIE

Unité monétaire : dollar canadien	Unités monétaires par dollar des États-Unis
	Année 2002
	1.570

Note : On trouvera dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres

•

La situation économique et les politiques du Canada ont été évaluées par le Comité le 12 juin 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 30 juin 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Pietro Catte, David Rae et Richard Herd sous la direction de Peter Jarrett.

•

L'étude précédente du Canada a été publiée en septembre 2001.

Évaluation et recommandations

Les récents résultats économiques ont été de bonne tenue...

Les récents résultats économiques du Canada ont été meilleurs que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Plus précisément, et malgré l'étroitesse de l'intégration commerciale, le ralentissement de l'activité en 2001 a été de plus courte durée et la reprise qui s'en est suivie plus vigoureuse qu'aux États-Unis. Les résultats du Canada en matière de création d'emplois, exceptionnellement bons en 2002 après une simple pause l'année précédente, se sont également présentés sous un jour nettement plus favorable. Ils ont bénéficié d'un cycle d'investissement dans les TIC moins prononcé et d'un moindre impact de la baisse des cours des actions ; par ailleurs, le pays est doté d'un secteur de l'automobile proportionnellement plus important qui a profité d'une vive expansion de la demande en 2002, grâce à l'assouplissement antérieur de la politique monétaire intervenu dans les deux pays. Cela étant, ces récentes performances témoignent aussi d'une amélioration de la capacité de résistance de l'économie à des chocs externes. Cette amélioration s'explique en partie par les réformes structurelles antérieures qui ont accru la flexibilité, mais aussi par l'assainissement des finances publiques et la mise en place d'un cadre monétaire crédible dans les années 90, tous ces facteurs ayant contribué à abaisser les taux d'intérêt réels viables et ouvert la possibilité de mettre en œuvre une politique monétaire anticyclique efficace.

... et le ralentissement actuel devrait être de courte durée

L'activité économique s'est progressivement ralentie depuis la mi-2002, car l'étiollement de la reprise américaine a limité la croissance des exportations et les incertitudes internationales ont freiné les investissements des entreprises. Néanmoins, les dépenses des ménages restent considérables, favorisées par la progression antérieure de

l'emploi, la confiance des consommateurs et la faiblesse des taux d'intérêt. Jusqu'ici, l'expansion a été relativement équilibrée : l'excédent des paiements courants est confortable et la situation financière des ménages comme de la plupart des entreprises est saine. Même si le ralentissement actuel risque de durer un peu plus longtemps en cas de reprise plus tardive ou moins vigoureuse de l'économie américaine ou du fait de l'impact des épidémies de SARS et de SBE, l'activité économique devrait se redresser progressivement vers la fin de l'année et tout au long de 2004 avec l'accélération de la croissance mondiale. Étant donné la marge relative de ressources inutilisées sur les marchés du travail et des produits, l'inflation sous-jacente tend à s'affaiblir et le rythme de hausse des prix à la consommation devrait bientôt se rapprocher du point central (2 pour cent) de la fourchette retenue comme objectif.

***La politique
monétaire a réagi
à l'évolution
des conditions
économiques***

La Banque du Canada, qui avait commencé à revenir sur ses mesures de stimulation monétaire au printemps de l'année dernière, a récemment repris ce processus, en partie face aux résultats décevants de l'inflation. La poussée temporaire des prix à la consommation observée l'hiver dernier a été due en partie à des effets ponctuels et aux signes de poussée de la demande sous-jacente. Compte tenu d'un fort recul de l'inflation effective et attendue au printemps, de l'appréciation du dollar canadien, de la chute des prix de l'énergie et des chocs négatifs temporaires exercés sur la demande, il est devenu moins nécessaire de continuer à relever les taux d'intérêt directeurs à court terme. La Banque devra suivre attentivement l'évolution de la situation sur le front de l'inflation, les effets du SARS et du SBE, les signes de reprise aux États-Unis et ailleurs, et l'impact de l'appréciation du dollar canadien sur la demande globale et le niveau des prix au Canada. Si les chocs négatifs qui s'exercent sur l'économie canadienne devaient se révéler plus importants ou plus durables que prévu, les autorités monétaires pourraient devoir réagir momentanément. A plus long terme, la Banque devra reprendre le processus engagé pour supprimer les dernières mesures de stimulation monétaire une fois que les effets des chocs négatifs actuels se seront dissipés.

Pour réduire l'écart de niveau de vie avec les États-Unis, il faut principalement accélérer la croissance de la productivité et faire progresser les taux d'emploi

Grâce principalement à la longue série de réformes structurelles et à l'amélioration des cadres à l'intérieur desquels sont formulées les politiques macroéconomiques, la croissance potentielle à moyen terme s'est accélérée à plus de 3 pour cent par an, et l'écart avec le revenu réel par habitant des États-Unis s'est réduit par rapport au sommet atteint en 1997. Cet écart reste cependant encore de l'ordre de 15 pour cent. Comme il est principalement imputable à la différence de productivité du travail, le grand défi pour le Canada sera de stimuler la croissance de la productivité. Il faudra pour ce faire donner un coup de fouet à l'innovation, à la concurrence et à l'acquisition de compétences. Mais il est également possible de mieux utiliser les ressources de main-d'œuvre. Le chômage structurel reste toujours élevé, en partie par suite de diverses caractéristiques des systèmes d'aides sociales et d'assurance chômage. L'amélioration des incitations au travail pourrait aussi permettre de faire progresser encore les taux d'activité ; ces derniers dépassent maintenant les niveaux observés aux États-Unis, tout en restant nettement inférieurs aux taux très élevés enregistrés par exemple dans les pays nordiques.

Les taux d'emploi peuvent être améliorés par de nouvelles réformes de la protection sociale

Les grandes réformes intervenues depuis environ le milieu des années 1990 font qu'il est plus intéressant de travailler que de s'en remettre à la protection sociale ; néanmoins, des phénomènes de « piège de la protection sociale » persistent. L'introduction de la prestation fiscale pour enfants, qui ne dépend pas du statut dans l'emploi, a sensiblement réduit les contre-incitations à sortir de la protection sociale. Mais d'autres obstacles demeurent, notamment la perte de transferts en nature comme les subventions des soins de santé et les aides au logement. Un recours plus large aux prestations liées à l'exercice d'un emploi ou dépendantes d'un retour dans l'emploi pourrait atténuer ce problème et les provinces pourraient tirer les leçons de l'expérience innovante du gouvernement fédéral dans ce domaine avec le programme mis en place pour les familles monoparentales. Toutefois, la dégressivité des prestations liées à l'exercice d'un emploi se traduit par une augmentation des taux effectifs marginaux d'imposition, de sorte que les éventuelles réformes doivent s'inscrire dans un ensemble de mesures qui remédie plus généralement au cumul non coordonné des taux d'abattement. A cet

égard, le gouvernement a reconnu la nécessité d'examiner avec les provinces et les territoires les taux de reprise par l'impôt et d'autres aspects des systèmes de prélèvements et de transferts. Il faudrait aussi prévoir un durcissement des conditions de formation et de recherche d'un emploi et un recours accru aux programmes de gestion personnalisée et de réinsertion, car les pays qui ont le mieux réussi à réduire le chômage sont ceux qui ont amélioré à la fois les incitations et les contraintes.

Les incitations à travailler du régime d'assurance emploi devraient aussi être améliorées

Les caractéristiques de l'assurance emploi (AE) contribuent aussi à l'importance du taux de chômage. L'AE a vu sa portée élargie bien au-delà de l'apport d'un revenu de soutien en cas de chômage inattendu et elle est devenue l'un des principaux vecteurs de transmission des aides familiales, sociales et régionales. Le recours fréquent au système dans certains secteurs d'activité, principalement saisonnière, induit un vaste phénomène de subventions croisées entre secteurs et régions. Les travailleurs ont été soumis à la règle de l'intensité de 1996 à 2000 afin de décourager le recours récurrent au système. La critique faite dans les précédentes *Études* concernant l'abolition de cette règle reste valable. D'autres aspects du système méritent également d'être améliorés. La période requise pour avoir droit aux prestations est brève par rapport aux normes internationales, tandis que les disparités des règles d'éligibilité entre les régions à chômage élevé ou réduit décourage la mobilité interne de la main-d'œuvre, ce qui aboutit à des disparités persistantes du chômage dans le pays et donc à un chômage structurel plus élevé.

Les précédentes réformes structurelles portent leurs fruits

Parvenir à une accélération de la productivité n'en reste pas moins la principale voie à suivre pour relever le niveau de vie. Le gouvernement l'a admis dans sa *Stratégie d'innovation*, qui s'attache au développement du capital humain et favorise des conditions propices à la recherche. Certains signes encourageants de redressement de la croissance de la productivité ont commencé à se manifester par suite des vastes réformes structurelles entreprises dans les 15 dernières années. Toutefois, la croissance tendancielle de la productivité est encore loin d'avoir progressé suffisamment pour compenser l'accélération observée aux États-Unis depuis 1995. Elle n'a pas encore commencé à

Les obstacles à la concurrence dans certains secteurs risquent de freiner la croissance et l'innovation

combler cet écart. Le travail de réforme structurelle n'est pas encore terminé et il faudra l'achever avant que cela puisse se produire.

L'expérience internationale montre que la concurrence est un moteur important de l'innovation et de la croissance de la productivité. En règle générale, le Canada est doté de l'une des réglementations les plus favorables à l'entreprise dans la zone de l'OCDE et il a été l'un des pionniers dans son souci de veiller à la clarté et l'efficacité économique de sa réglementation et à l'établissement d'un lien direct de cette réglementation avec les objectifs de l'action des pouvoirs publics. Il y a cependant plusieurs exceptions flagrantes à cette règle. Le Canada est en effet l'un des rares pays de l'OCDE à avoir conservé de larges restrictions aux participations étrangères dans le secteur des *télécommunications*, stratégie qui freine l'investissement et la concurrence. Cette politique fait actuellement l'objet d'un réexamen, de même que des restrictions analogues dans les secteurs des communications par *câble* et de la *radiotélévision* qui étaient censées protéger la culture canadienne. Dans les *transports aériens*, le Commissaire à la concurrence a recommandé de relever le plafond des participations étrangères de 25 à 49 pour cent et d'autoriser les transporteurs sous contrôle étranger, mais intervenant seulement sur le plan intérieur (« Canada uniquement »). Dans le *secteur bancaire*, le plafond imposé à la participation d'un actionnaire individuel au capital d'une banque a été récemment porté de 10 à 20 pour cent et ne s'applique plus désormais qu'aux banques les plus importantes. Des progrès supplémentaires dans ce sens favoriseraient encore mieux la concurrence potentielle. La restructuration du secteur de *l'électricité* a aussi pris du retard sur de nombreux autres pays. L'Ontario a abandonné sa déréglementation de la distribution d'électricité aux particuliers lorsque les prix ont fortement augmenté, le contribuable acquittant désormais la différence entre le prix fixe réduit et ce que les producteurs d'électricité perçoivent sur le marché du disponible. Malgré des prix de gros intéressants, les investisseurs privés s'abstiennent de construire de nouvelles capacités face à l'incertitude entourant le régime auquel ils seront soumis à l'avenir et à la possibilité de voir remettre en état d'importantes capacités de production d'énergie nucléaire.

***La libéralisation
du commerce
intérieur doit être
relancée***

L'un des obstacles à la concurrence a toujours résidé dans l'ampleur des disparités entre les réglementations provinciales. Des progrès importants ont été réalisés en 2001 avec l'élimination de la plupart des entraves à la mobilité de la main-d'œuvre. Toutefois, d'autres problèmes de longue date semblent insolubles dans le cadre actuel, notamment le traitement du secteur de l'énergie, de l'agriculture et des incitations à investir ainsi que l'élargissement des dispositions en matière de marchés publics. De fait, le processus de démantèlement de ces mesures semble actuellement grippé, ce qui empêche les entreprises de tirer pleinement parti des économies d'échelle. *L'Accord sur le commerce intérieur* doit donc être élargi et renforcé. Par exemple, il devrait être élargi au secteur actuellement balkanisé des valeurs mobilières (deux commissions rendront cette année leur rapport sur la réglementation des valeurs mobilières). Plus généralement, de nouvelles procédures sont sans doute nécessaires pour permettre des accords entre les provinces, comme les décisions à la majorité plutôt qu'au consensus et l'application automatique des principes de reconnaissance mutuelle lorsqu'on ne peut pas parvenir à un véritable accord. En outre, la procédure de règlement des différends doit être améliorée, car elle est lente, coûteuse et dénuée d'efficacité puisque les décisions ne sont pas contraignantes.

***Améliorer le
capital humain
doit être
prioritaire,
notamment par la
formation des
adultes***

Le capital humain est une force considérable, avec une population adulte bien formée et d'excellents résultats des étudiants en âge de quitter l'école. Toutefois, les bons résultats se concentrent dans le milieu de la distribution. Le Canada ne fait pas aussi bien aux deux extrêmes. Au sommet de l'échelle, trop peu nombreux sont les élèves qui s'inscrivent à des programmes de licence en université à la fin de leur scolarité. L'accès aux formations universitaires pourrait être amélioré en élargissant les conditions d'éligibilité aux prêts étudiants rigoureusement ciblés au profit des familles à revenu moyen. Au bas de l'échelle, la littérarité des adultes pose un problème. Bien que les niveaux moyens de connaissances soient satisfaisants, un petit nombre de personnes ont des résultats nettement inférieurs aux normes internationales. Les gouvernements provinciaux ont pris de nombreuses mesures pour améliorer leur système de formation des adultes, mais ces dispositifs manquent de

moyens de financement, avec de longues listes d'attente dans certaines zones et ils ne semblent pas toucher convenablement ceux qui en ont le plus besoin.

Les immigrants passent pour apporter des avantages notamment économiques...

La politique de l'immigration est considérée comme une composante de la stratégie canadienne destinée à stimuler son capital humain. L'accueil de nombres substantiels d'immigrants est conforme à la fois à la tradition historique du Canada, même si la priorité de la politique de sélection s'est déplacée au fil du temps : des besoins de la colonisation au recrutement de travailleurs industriels, puis à la réponse à des pénuries spécifiques de main-d'œuvre et enfin au souci d'attirer des travailleurs très qualifiés qui peuvent s'intégrer efficacement dans une économie fondée sur la connaissance et le savoir. Actuellement, la plupart des immigrants sont admis pour leurs compétences ou accompagnent des membres de la famille, bien qu'un nombre substantiel d'étrangers soient également admis au titre du regroupement familial et pour des motifs humanitaires. L'immigration est généralement vue d'un œil favorable : ses avantages économiques potentiels comprennent les retombées positives d'un large regroupement culturellement plus diversifié de capital humain, la possibilité de remédier aux pénuries de compétences et de lisser, quoique modérément, les charges budgétaires induites par le vieillissement démographique.

... mais les performances économiques des immigrants récents se sont détériorées...

Une condition essentielle pour que de tels avantages se concrétisent est que les immigrants puissent intégrer effectivement la main-d'œuvre. Naturellement, la détérioration des performances économiques relatives des immigrants arrivés dans les années 1980 et 1990 a suscité des préoccupations. La situation difficile du marché du travail qui a prévalu durant la majeure partie de cette période explique une partie de cette détérioration et certains signes d'amélioration sont apparus ces dernières années. Toutefois, la tendance négative antérieure a aussi eu des causes structurelles. Bien que leur niveau de scolarité ait augmenté parallèlement à celui de leurs homologues nés au Canada, les immigrants récents semblent obtenir des rendements inférieurs à leurs prédécesseurs pour leur formation acquise à l'étranger et leur expérience professionnelle. Cela s'explique en partie par le fait que leurs diplômes ne sont pas

entièrement reconnus, mais aussi que leur maîtrise des langues officielles canadiennes est inférieure à celle des immigrants précédents, handicap dont l'importance s'est sans doute accrue dans une économie fondée sur la connaissance et le savoir.

... ce qui a conduit le gouvernement à redoubler d'efforts pour aider les immigrants à s'intégrer...

Le gouvernement fédéral comme ceux des provinces s'efforcent de régler ces problèmes. Des programmes visant à aider les immigrants à s'intégrer dans la société d'accueil et sur le marché du travail, programmes la plupart du temps gérés en collaboration avec les collectivités locales, sont d'une efficacité raisonnable. L'ouverture de droits aux prestations et services publics apporte une protection sociale efficace sans pour autant créer une culture de la dépendance. En outre, le système scolaire réalise un bon travail d'intégration des enfants des immigrants, de sorte que la deuxième génération ne semble pas subir d'inconvénients. Mais l'amélioration du processus par lequel les immigrants font valoir leurs diplômes s'est avérée difficile. Les mesures qui ont été prises jusqu'ici – mise en place d'organismes spécialisés pour l'évaluation des qualifications universitaires, l'exercice de pressions sur les organismes professionnels afin qu'ils rendent leurs normes et procédures plus transparentes, la diffusion d'information sur ces normes et procédures auprès des candidats et les mesures visant à les encourager à entreprendre sans attendre un processus de reconnaissance – vont toutes dans le bon sens. Ces efforts doivent s'intensifier davantage, car ils ont des chances d'être fortement récompensés.

... et pour mieux cibler leurs mesures de sélection sur le niveau d'éducation, les compétences linguistiques et l'adaptabilité

Les mesures de sélection des immigrants mettent désormais l'accent sur l'adaptabilité et les compétences générales, notamment la connaissance des langues officielles du Canada. C'est logique, dans la mesure où les tentatives précédentes de micro-gestion fondée sur les compétences se sont avérées trop difficiles dans une économie en mutation rapide. Les derniers changements n'ont été introduits que l'an dernier et il faudra un peu de temps avant de pouvoir vérifier leurs effets, mais aussi bien l'analyse des résultats antérieurs des immigrants que l'expérience d'autres pays tend à montrer que le Canada pourrait aller plus loin en ce sens. Par exemple, il serait cohérent avec l'accent nou-

veau mis sur l'adaptabilité de cibler une tranche d'âge plus jeune et de faire d'un niveau minimum de compétences linguistiques une exigence pour les immigrants économiques (au lieu d'un élément seulement dans le décompte des points), tout en réduisant le poids attribué à l'expérience professionnelle antérieure. La récente décision de permettre aux travailleurs temporaires étrangers qui sont au Canada depuis un certain temps et qui ont déjà un emploi de demander plus facilement le statut d'immigrants permanents vient combler une lacune évidente du dispositif, et l'on pourrait envisager d'introduire une possibilité analogue pour les étudiants étrangers ayant une offre d'emploi.

***Les flux
d'émigration
font partie
d'une tendance
mondiale
à l'accroissement
de la mobilité
des personnes
à fortes
compétences***

Le Canada fait partie d'un marché nord-américain du travail de plus en plus intégré, sur lequel la rémunération des qualifications offertes par l'économie des États-Unis continue d'exercer une forte séduction. En effet, l'émigration s'est accrue au milieu des années 1990, en partie sous l'effet d'une évolution divergente de la situation sur le marché du travail dans les deux pays ainsi que de facteurs spécifiques de rejet ou d'attraction dans certaines professions (par exemple, les travailleurs de la santé, les informaticiens). Mais comme le flux net des diplômés d'université reste clairement positif, les craintes d'une « fuite des cerveaux » semblent exagérées. Dans le contexte de la tendance mondiale à une plus grande mobilité internationale des personnes à fortes compétences, attirer ces travailleurs de l'étranger et savoir retenir les siens sera plus facile pour le Canada s'il voit couronnés de succès les efforts qu'il a engagés pour relever le niveau de vie et rester un pays où il fait bon vivre et travailler. Cela suppose de trouver le juste équilibre entre réduire les impôts et parvenir à une meilleure rentabilité des dépenses publiques.

***La politique
budgétaire doit
plus s'inscrire
dans une
perspective
à moyen terme***

La gestion des tensions budgétaires à moyen et long terme est un autre défi à relever. La politique fédérale de ces dernières années a visé à équilibrer le budget, après constitution d'une réserve pour éventualités et d'une marge de prudence de l'ordre de 0.3 pour cent du PIB pendant chacune des deux années suivantes, en accroissant les dépenses ou en réduisant les impôts pour absorber les sommes éventuellement restantes. Ces dernières années

cependant, la croissance plus forte que prévu de l'activité a permis de réduire la dette en moyenne de près de 1 pour cent de PIB par an. La poursuite rigoureuse d'une politique visant à équilibrer au moins le budget en cas de récession suffisamment sévère contraindrait le gouvernement à prendre des mesures budgétaires procycliques. De plus, une reprise future pourrait entraîner des augmentations intenable des engagements budgétaires de base parce qu'il est plus facile d'accroître les dépenses ou d'alléger les impôts en période de croissance que d'inverser ces mesures en période de ralentissement. L'introduction de nouveaux éléments à moyen terme dans le cadre d'action des autorités budgétaires par l'adoption d'un plus large éventail d'objectifs financiers sur un horizon de planification plus éloigné, avec par exemple un objectif à moyen terme pour la dette, éviterait ce problème et permettrait de mieux s'assurer que l'orientation de la politique budgétaire est adaptée au cycle de l'activité. A la décharge du gouvernement, cependant, il convient de noter qu'il a pris plusieurs mesures de renforcement de l'efficacité afin d'améliorer la gestion des dépenses publiques. Il s'agit notamment de la réintroduction d'une évaluation périodique des programmes, du passage à la comptabilité sur la base des droits et des obligations et du règlement du vieux problème du taux de cotisation excessif au titre de l'assurance emploi (en partie en réduisant le taux, en partie en étendant les prestations). Il a aussi l'intention d'améliorer la gouvernance des éventuelles fondations autonomes qui seraient créées à l'avenir – et qui servent de plus en plus à la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics – et de vouloir réviser les mécanismes régissant les fondations existantes.

Il n'y a pratiquement pas de marge de manœuvre budgétaire pour les prochaines années

Le budget de cette année n'a pratiquement laissé aucune marge budgétaire pour les prochaines années en vue d'accroître davantage les dépenses, de réduire les impôts ou l'endettement au-delà de ce qui a déjà été prévu. L'augmentation des dépenses – notamment en ce qui concerne les soins de santé – et de nouvelles réductions modestes des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés aboutissent à un solde budgétaire prévu proche de zéro (après constitution d'une marge de sécurité) jusqu'en 2008 au moins. Comme les provinces sont également proches de l'équilibre

la situation financière apparemment saine des administrations publiques est largement due à l'excédent du régime public de retraites.

Le Canada est mieux armé pour faire face au vieillissement démographique, mais des problèmes subsistent

A plus longue échéance, on ne sait pas s'il suffira d'équilibrer le budget. La situation financière va subir de fortes tensions lorsque les générations du boum des naissances commenceront à partir à la retraite. Le gouvernement a pris plusieurs mesures pour assainir ses finances publiques, notamment le préfinancement de la composante du régime public de retraite reposant sur les revenus du travail. Toutefois, le poids des pensions devrait légèrement augmenter dans les 3 prochaines décennies et plusieurs autres risques budgétaires persistent. Le régime de retraite pourrait s'avérer plus onéreux que prévu si le taux réel de retour sur investissement est inférieur aux 4.5 à 4.7 pour cent par an retenus comme hypothèse ou si l'indexation sur les prix des retraites du premier pilier ne peut plus être assurée. Ces risques sont cependant éclipsés par ceux des dépenses de santé. Les projections budgétaires à long terme du scénario de référence sont assez favorables, avec une élimination de l'endettement net dans les 40 prochaines années, à condition que les dépenses de soins de santé de chaque tranche d'âge de la population n'augmentent pas plus vite que les revenus (et en supposant également que les pouvoirs publics laissent les excédents primaires progresser dans les vingt ans qui viennent). Toutefois, même une légère accélération de la croissance des coûts des soins de santé pourrait rendre la situation budgétaire insoutenable. Faute d'adopter des mesures efficaces pour maîtriser ces coûts, il serait prudent de faire plus d'économies maintenant en se fixant des objectifs d'excédents de l'ordre de quelque ½ à 1 pour cent du PIB.

Il faudrait améliorer l'efficacité et la maîtrise des dépenses dans le secteur de la santé

Les Canadiens doivent affronter la question à moyen ou long terme de savoir combien ils veulent dépenser collectivement pour leur santé et par quels mécanismes maîtriser les coûts et répartir les dépenses. Les services de santé essentiels fournis aux termes de la loi canadienne sur la santé – soit, en gros, les consultations des médecins et la plupart des soins hospitaliers – sont gratuits, de sorte qu'il n'y a guère de moyens, en dehors des listes d'attente, de

contrôler les dépenses. Face à l'insatisfaction de l'opinion devant les pénuries de l'offre, le gouvernement fédéral a sensiblement renforcé les ressources accordées aux provinces dans le cadre de l'*Accord de 2003 sur le renouvellement des soins de santé*. Toutefois, on ne peut parler de sous-financement du système ; en fait exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses à ce titre sont parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE. Les problèmes actuels de l'offre sont donc sans doute plus liés à des facteurs structurels. Étant donné ces goulets d'étranglement, le problème immédiat est de s'assurer que les fonds supplémentaires financent une augmentation de la production et non pas une simple augmentation des salaires et des prix dans le secteur. A plus long terme en revanche, il s'agira de traiter les problèmes structurels sous-jacents. Même s'il n'y a pas de réponse facile au problème, on peut envisager plusieurs solutions de réforme. *Premièrement*, on pourrait réaliser de très importants gains d'efficacité en améliorant le cadre institutionnel. On pourrait ainsi envisager des réformes des soins primaires, en utilisant des solutions de rechange à la rémunération à l'acte des médecins une fois comblées les pénuries de l'offre de prestataires, en adoptant des mécanismes de financement en fonction des résultats pour les hôpitaux, en ayant plus largement recours à la sous-traitance et en développant la base d'informations pour améliorer les décisions en matière de gestion. *Deuxièmement*, la demande pourrait être contrôlée plus efficacement en accroissant le recours à des mécanismes de partage des coûts, comme les tickets modérateurs et les participations aux frais – aussi longtemps que cela ne compromettrait pas l'égalité d'accès ou les résultats sur le plan de la santé. Cela deviendra de plus en plus important si les pouvoirs publics élargissent le champ d'application de la LCS à la couverture des soins à domicile et des médicaments contre les maladies graves, comme il prévoit de le faire.

Les problèmes environnementaux sont rares, mais parfois graves

Les problèmes de viabilité à long terme ne concernent pas seulement les finances publiques et englobent les évolutions sociales et environnementales. Bien que de larges parties du Canada ne connaissent pas bon nombre des difficultés environnementales auxquelles sont confrontés les autres pays de l'OCDE, il n'en existe pas moins un certain nombre de graves problèmes localisés, dont certains appellent

une coordination soigneuse entre les pouvoirs publics de plusieurs juridictions. Plus précisément, les provinces de l'est pourraient utilement mettre au point un système de négociation des émissions de soufre afin d'atteindre leurs objectifs, et ce système pourrait être généralisé pour couvrir d'autres polluants atmosphériques locaux. Il y a aussi des problèmes localisés de pollution de l'eau liés à l'utilisation du fumier comme fertilisant et des problèmes plus spécifiques résultant d'un mauvais contrôle des systèmes d'approvisionnement en eau. Il est difficile de dire s'il suffit de s'en remettre à des codes des pratiques exemplaires pour garantir la qualité de l'eau potable en l'absence de suivi systématique. La collecte de tels renseignements devrait être prioritaire. De nouveaux investissements sont nécessaires pour réduire les risques de pollution accidentelle et la meilleure façon de couvrir le coût de ces investissements serait d'en facturer l'intégralité aux usagers.

Une utilisation plus ambitieuse des instruments économiques rendrait moins onéreuse la réduction des émissions de gaz à effet de serre

En ratifiant la Convention de Kyoto l'an dernier, le Canada s'est engagé sur un objectif ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'autant plus que son principal partenaire commercial s'est fixé un objectif beaucoup plus facile. Les émissions canadiennes sont actuellement élevées et, pour la période 2008-12, elles devraient être de plus de 42 pour cent au-dessus de l'objectif de Kyoto. Le problème est de les réduire sans faire peser une charge ingérable sur l'économie ou sur des secteurs ou des régions spécifiques puisque ces émissions sont très inégalement réparties. Les propositions du gouvernement prévoient un mécanisme de négociation de permis d'émission pour les grands émetteurs industriels, mais il couvre à peine 40 pour cent des émissions prévues et ne permettra qu'une petite partie de la réduction voulue. Si l'on veut que ce mécanisme soit efficient, il faudra que les émetteurs puissent acheter des permis à l'étranger pour couvrir leurs émissions. En dehors de ce secteur, le gouvernement a exclu de recourir à une taxe uniforme sur les émissions de carbone indexée sur le prix des permis sur les marchés mondiaux, ce qui serait une façon efficiente de garantir la diminution des émissions au moindre coût. A la place, il a fait un grand nombre de propositions supplémentaires, notamment des accords volontaires, des contrats avec les grands secteurs industriels, des mesures autoritaires et des

subventions. Dans leur ensemble, ces propositions vont sans doute être inutilement coûteuses, car les coûts marginaux de réduction de la pollution vont varier sensiblement et vont, dans certains cas, largement dépasser le prix international des permis. Selon toute vraisemblance, ces mesures ne permettront pas d'atteindre l'objectif de sorte que le gouvernement a indiqué qu'il mettait au point des dispositions supplémentaires et qu'il entendait couvrir les éventuelles émissions excédentaires en achetant des permis sur le marché mondial, malgré le risque que cela implique pour les finances publiques.

Les grands défis

L'économie du Canada s'est assez bien comportée ces deux dernières années, témoignant d'une capacité nettement améliorée à résister aux chocs. A moyen terme, l'économie devrait afficher des rythmes de croissance n'ayant rien à envier à ses performances passées, mais cela ne sera pas suffisant pour supprimer l'écart de revenu par habitant avec les États-Unis. Le grand défi que doit relever le Canada en la matière va consister à devenir un lieu où il est encore plus intéressant de vivre, de travailler et d'investir. Même si les réformes antérieures ont commencé à produire leurs fruits, il reste encore du travail à faire. Pour accroître encore le taux d'emploi, le gouvernement doit limiter les effets de contre-incitation résultant des systèmes de prélèvements et de prestations, par exemple, en recourant plus largement aux prestations liées à l'exercice d'un emploi et en réintroduisant la règle de l'intensité pour les bénéficiaires de l'assurance emploi. L'accélération des gains de productivité sera plus facile à obtenir dans un environnement économique propice à l'innovation. Pour renforcer le dynamisme, il est essentiel d'intensifier la concurrence en éliminant les dernières restrictions imposées aux participations étrangères ainsi que les obstacles au commerce intérieur et extérieur, de même qu'en continuant la déréglementation du secteur de l'électricité. Investir dans les compétences devrait également rester prioritaire en mettant plus particulièrement l'accent sur la formation des adultes. Le pays a bénéficié de l'importation de capital humain par le biais de l'immigration, mais il doit intensifier ses efforts pour lever les obstacles qui empêchent les immigrants de voir leurs compétences pleinement utilisées sur le marché du travail.

Désormais doté d'un cadre budgétaire sain et ayant réformé son régime public de retraite, le Canada est mieux armé que la plupart des autres pays pour relever les défis budgétaires liés au vieillissement, mais l'augmentation tendancielle des coûts des soins de santé continuent de faire planer une menace. Avec le budget récent, le gouvernement a choisi de répondre aux besoins à court terme du système actuel. Mais, en dernière analyse, il faudra rechercher les moyens de maîtriser l'augmentation des coûts budgétaires – que ce soit par des incitations à accroître l'efficacité ou par le partage des coûts – faute de quoi les ressources nécessaires au financement de la charge future devraient être assurées par avance, par exemple en fixant un objectif plus ambitieux de réduction de la dette. Enfin, la viabilité environnementale sera renforcée au moindre coût pour l'économie si l'objectif ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre est réalisé par des instruments régis par le marché plutôt que par des mesures autoritaires ou des accords volontaires.

I. Évolution récente et principaux défis à relever

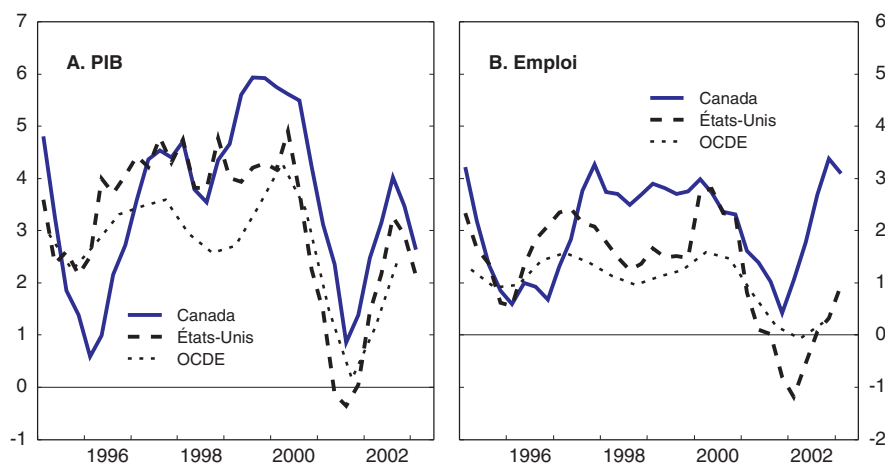
Au cours des deux années qui se sont écoulées depuis la publication de la dernière *Étude économique*, l'économie canadienne s'est portée remarquablement bien, avec une croissance de la production supérieure à celle de tous les autres grands pays développés, y compris les États-Unis. Les dernières prévisions de l'OCDE (qui ont été finalisées en avril 2003 et publiées dans *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73) indiquent que la performance relative de l'économie canadienne devrait rester favorable cette année, avant que les États-Unis ne prennent l'avantage en 2004 au niveau du taux de croissance. La principale question qui se pose, cependant, est celle de savoir si le taux de croissance pourra être maintenu dans le moyen terme. Le Canada accuse toujours un retard notable par rapport aux États-Unis du point de vue du revenu par habitant, en raison principalement de niveaux de productivité moins élevés. Cet écart de revenu s'est creusé pendant la majeure partie des 20 années passées, et il ne commence de se réduire que depuis cinq ans, reflétant principalement une évolution plus favorable des taux d'emploi, ainsi que le résultat des réformes structurelles du passé et une amélioration du cadre de politique macroéconomique. Il est possible de mettre davantage de personnes au travail si l'on s'attaque aux causes du niveau plus élevé du chômage structurel au Canada. Cependant, à moyen terme, l'écart de revenu ne pourra continuer de se rétrécir que si les gains de productivité s'accroissent.

Résultats macroéconomiques récents

La croissance de l'activité a été relativement forte

Le ralentissement mondial de l'activité en 2000-01 n'a relativement peu affecté l'économie canadienne. Tandis que la production s'est contractée pendant trois trimestres consécutifs aux États-Unis, cela n'a été le cas qu'au troisième trimestre 2001 au Canada. Le Canada a aussi enregistré une reprise plus vigoureuse lorsque l'activité économique a commencé de se redresser vers la fin de 2001 pour s'accroître l'année suivante (graphique 1, partie A). La divergence est encore plus marquée si l'on compare l'évolution sur le marché du travail (graphique 1, partie B). Au Canada, la progression de l'emploi a été pratiquement

Graphique 1. **Croissance du PIB et de l'emploi**
Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : OCDE.

nulle en 2001, mais elle a repris en 2002 à un rythme exceptionnellement rapide (3,7 pour cent sur l'année). De plus, l'expansion a été assez générale dans tous les secteurs, les emplois créés étant de bonne qualité, avec un nombre important d'emplois à temps plein, bien rémunérés. Par contre, aux États-Unis, le nombre d'emplois a diminué nettement au cours de la récession et est resté stationnaire en 2002 à cause de la faiblesse de la croissance de la production.

Le rythme de l'expansion s'est progressivement ralenti à partir du printemps 2002, en raison principalement de l'essoufflement de la reprise mondiale et d'un contexte international dominé par la faiblesse des prix des actions et les incertitudes liées à la guerre. Si l'investissement dans le logement et les dépenses de consommation (en particulier en biens durables) sont restés dynamiques, étayés par la solide confiance des consommateurs et par des taux d'intérêt peu élevés, les exportations ont accusé un recul au dernier trimestre de l'an dernier, ce mouvement se poursuivant jusqu'à présent en 2003, et le redressement de l'investissement des entreprises est resté hésitant, en raison du climat international incertain (tableau 1 et graphique 2).

L'activité paraît être restée relativement bridée au premier semestre 2003, les forces à l'œuvre n'ayant pas varié. La récente appréciation du dollar canadien (d'environ 18 pour cent vis-à-vis du dollar des États-Unis depuis octobre 2002) a contribué à freiner la demande d'exportations. Il est également probable qu'au deuxième trimestre de cette année, l'activité a subi le contrecoup de l'épidémie de

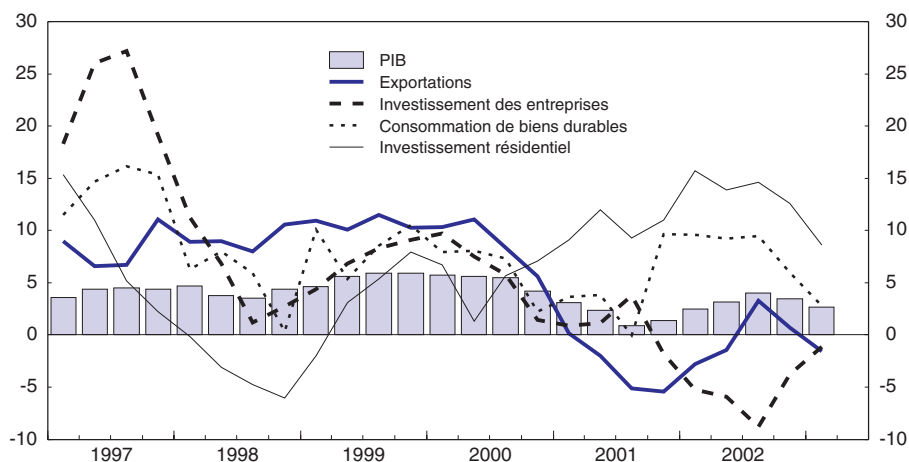
Tableau I. **Demande et production**

Pourcentages de variation, taux annuels désaisonnalisés, en volume (indices-chaînes 1997)

	1995/1983	2002/1993	2000	2001	2002	T4 2002	T1 2003
Consommation privée	2.8	3.2	4.0	2.6	3.4	4.4	3.5
Consommation publique	2.3	1.2	2.6	3.7	3.0	2.4	4.0
Formation brute de capital fixe	2.6	5.0	5.5	4.3	1.3	0.1	5.0
Secteur public	4.3	3.9	3.4	10.3	11.8	-0.2	5.2
Secteur privé	2.3	5.2	5.8	3.5	-0.2	0.2	5.0
Logement	1.7	3.7	5.2	10.3	14.2	11.1	12.7
Autres investissements fixes	2.6	5.8	6.0	1.0	-6.0	-5.0	1.1
Demande intérieure finale	2.6	3.1	4.0	3.2	2.9	3.1	3.9
Formation de stocks ¹	0.1	-0.1	0.4	-1.7	0.6	1.2	2.1
Demande intérieure totale	2.7	3.0	4.4	1.5	3.5	4.3	6.1
Exportations de biens et services	6.4	6.6	8.8	-3.1	-0.1	-8.7	-5.7
Importations de biens et services	7.3	5.4	8.0	-5.0	0.6	-1.4	2.6
Solde extérieur¹	-0.1	0.7	0.7	0.6	-0.3	-3.2	-3.3
Erreur d'estimation ¹	-0.0	0.0	0.1	-0.2	0.1	0.6	-0.3
PIB aux prix du marché	2.6	3.7	5.3	1.9	3.3	1.6	2.4
Pour mémoire :							
PIB par habitant	1.3	2.7	4.3	0.9	2.3	..	..

1. Contribution à la croissance du PIB en volume.

Source : Statistique Canada.

Graphique 2. **Le PIB et certaines composantes de la demande**
Pourcentage de variation en glissement annuel

Source : OCDE.

syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). L'effet sur la production devrait être concentré dans la région du Grand Toronto, qui représente environ un cinquième de l'économie canadienne. Il se fera sentir essentiellement dans les secteurs de la santé, des voyages et du tourisme, ainsi que dans le commerce de détail. A supposer que les effets éventuels sur la confiance des consommateurs et sur les préférences des touristes soient de courte durée, la contraction de l'activité dans ces secteurs devrait être temporaire. Un autre facteur qui pourrait accentuer l'actuel

Tableau 2. **Prévisions à court terme¹**

Pourcentage de variation par rapport à la période précédente, taux annuels, données désaisonnalisées, volumes (indices-chaînes en dollars canadiens de 1997)

	1997 Milliards \$C ²	2003	2004	S1 2003	S2 2003	S1 2004	S2 2004
Consommation privée	510.7	2.8	2.9	2.8	2.9	3.0	2.9
Consommation publique	171.8	3.7	3.2	4.0	3.6	3.1	3.1
Formation brute de capital fixe	174.8	3.4	5.2	2.6	3.8	5.3	6.2
Secteur public ³	20.1	5.4	5.2	6.4	5.9	5.0	4.9
Secteur privé, résidentiel	43.5	0.8	-1.7	-1.2	-3.8	-2.0	1.0
Secteur privé, autres investissements fixes	111.2	4.2	8.4	3.6	7.1	8.8	8.8
Demande intérieure finale	857.3	3.1	3.5	3.0	3.2	3.5	3.6
Formation de stocks ⁴	8.1	0.2	0.1	-0.4	0.1	0.1	0.0
Demande intérieure totale	865.4	3.3	3.5	2.5	3.2	3.5	3.6
Exportations de biens et services	348.6	4.4	7.3	4.1	6.2	7.9	7.3
Importations de biens et services	331.3	6.1	8.0	4.7	7.6	8.3	7.8
Solde extérieur⁴	17.3	-0.4	0.1	-0.0	-0.2	0.2	0.1
PIB aux prix du marché	882.7	2.7	3.4	2.4	2.9	3.6	3.6
Taux de chômage		7.3	7.0	7.4	7.3	7.1	6.9
Inflation et services							
Indice implicite des prix du PIB	..	3.5	2.1	4.0	2.1	2.1	2.1
Indice implicite des prix de la consommation privée	..	2.8	2.1	3.2	2.0	2.1	2.2
Rémunération par salarié dans le secteur privé	..	3.2	3.7	3.4	3.6	3.8	3.9
Solde des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	..	1.1	1.0	1.2	1.0	1.0	1.0
Taux d'intérêt							
Court terme	..	3.6	4.6	3.2	3.9	4.4	4.9
Long terme	..	5.3	5.7	5.1	5.4	5.6	5.8
Balance des opérations courantes (en pourcentage du PIB)	..	2.0	2.2	2.0	2.0	2.1	2.2

1. Les prévisions présentées dans ce tableau ont été finalisées en avril 2003 et publiées dans *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73. Elles ne tiennent donc pas compte des informations les plus récentes.

2. Prix courants.

3. Non compris les industries nationalisées et les sociétés publiques.

4. Contribution à la croissance du PIB en volume.

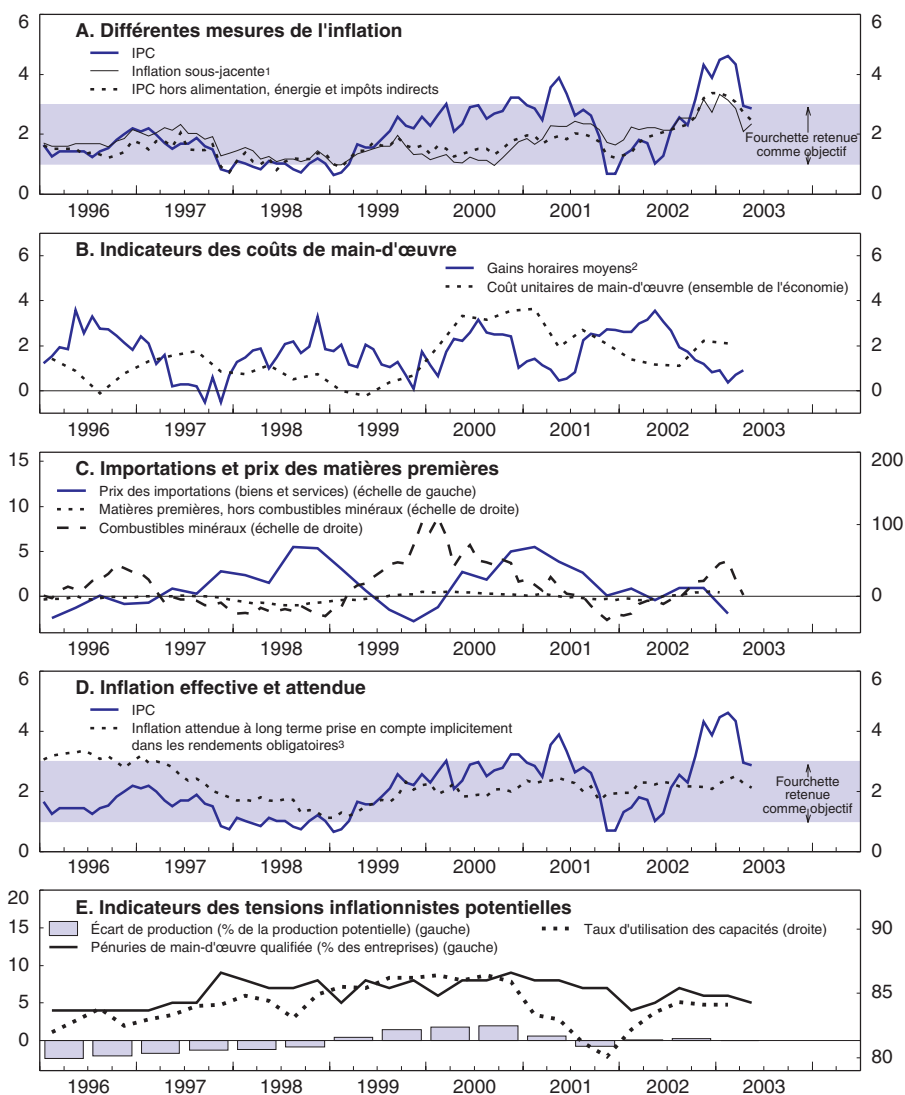
Source : OCDE.

ralentissement de l'activité au Canada serait l'interdiction prolongée des exportations de bétail vers les États-Unis après la découverte d'un cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dans la province d'Alberta. La croissance devrait se redresser vers la fin de l'année et se renforcer ensuite progressivement en 2004, moment où la reprise devrait s'accélérer aux États-Unis (tableau 2). L'investissement des entreprises devrait, avec les exportations, être l'élément moteur du redressement de la conjoncture, étant donné que l'utilisation des capacités a augmenté et que les profits et la confiance des entreprises demeurent relativement favorables. On prévoit que les dépenses de consommation continueront de soutenir l'activité, la situation financière des ménages étant saine, la confiance demeurant élevée, l'accès au crédit étant facile et le coefficient du service de la dette restant inférieur à sa moyenne passée. Seul l'investissement résidentiel devrait se ralentir après avoir progressé à des taux à deux chiffres en 2002, en raison de l'extinction de la demande non satisfaite. En résumé, après avoir légèrement dépassé son niveau potentiel estimé en 2002, la production devrait augmenter un peu moins que les capacités pendant la majeure partie de l'année 2003, avant de retrouver l'an prochain son taux de croissance potentiel.

Les tensions inflationnistes n'ont été que temporaires

La hausse des prix à la consommation s'est nettement accélérée au second semestre 2002 et elle est restée forte au début de 2003, le taux d'inflation général sensiblement largement la fourchette de 1-3 pour cent retenue comme objectif par la Banque du Canada et le taux d'inflation sous-jacent (qui exclut les huit composantes les plus instables) frôlant la limite supérieure de la fourchette (graphique 3, partie A). Plusieurs facteurs spéciaux ont contribué à faire monter l'inflation à différents moments au cours de cette période. Les plus importants ont été la hausse des prix internationaux de l'énergie et la forte augmentation des primes d'assurance habitation et automobile, cette dernière étant due à la multiplication des déclarations de sinistres alors même que la valeur boursière des actifs des compagnies d'assurance s'inscrivait en baisse. L'été et l'automne 2002 ont en outre été marqués par une forte augmentation temporaire des prix de l'électricité en Ontario lors de la courte expérience de libéralisation des tarifs et, sur les derniers mois de l'année, on a observé un effet statistique, ou effet « d'écho », lié à la forte diminution des tarifs de l'automne 2001. Par ailleurs, des modifications apportées à la fiscalité indirecte ont majoré d'environ ½ point le taux général d'inflation. Certains de ces facteurs ont eu un effet ponctuel sur les prix ; d'autres, comme les hausses de prix du pétrole et de l'électricité, se sont inversés au cours des mois qui ont suivi. Cependant, même abstraction faite de ces influences, l'inflation sous-jacente semble avoir suivi une tendance ascendante durant cette période, les pressions de la demande commençant à se heurter à des contraintes de capacité.

Graphique 3. Indicateurs de l'inflation
Pourcentage de variation sur 12 mois



1. Non compris les 8 composantes les plus instables et les impôts indirects.

2. Pondération fixe.

3. Écart de rendement entre les obligations classiques à long terme et les obligations à rendement réel ; obligations venant à échéance en décembre 2026.

Source : Statistique Canada ; Banque du Canada.

Au cours du printemps 2003, les tensions inflationnistes ont commencé à s'atténuer, grâce en partie à la disparition des effets spéciaux évoqués plus haut. La récente appréciation du taux de change et la faiblesse actuelle de la demande ont également joué un rôle et devraient continuer d'exercer des pressions à la baisse sur les prix, du moins pendant un temps. L'inflation générale devrait de ce fait reculer encore pendant les prochains mois et rester ensuite proche de l'objectif de 2 pour cent jusqu'à la fin de 2003 et pendant les premiers mois de 2004. La récente poussée des taux d'inflation n'a pas fait naître de pressions salariales (graphique 3, partie B), et les anticipations inflationnistes ne se sont que très légèrement accentuées, et pendant un court laps de temps (graphique 3, partie D), preuve de la crédibilité globale du cadre existant de la politique monétaire.

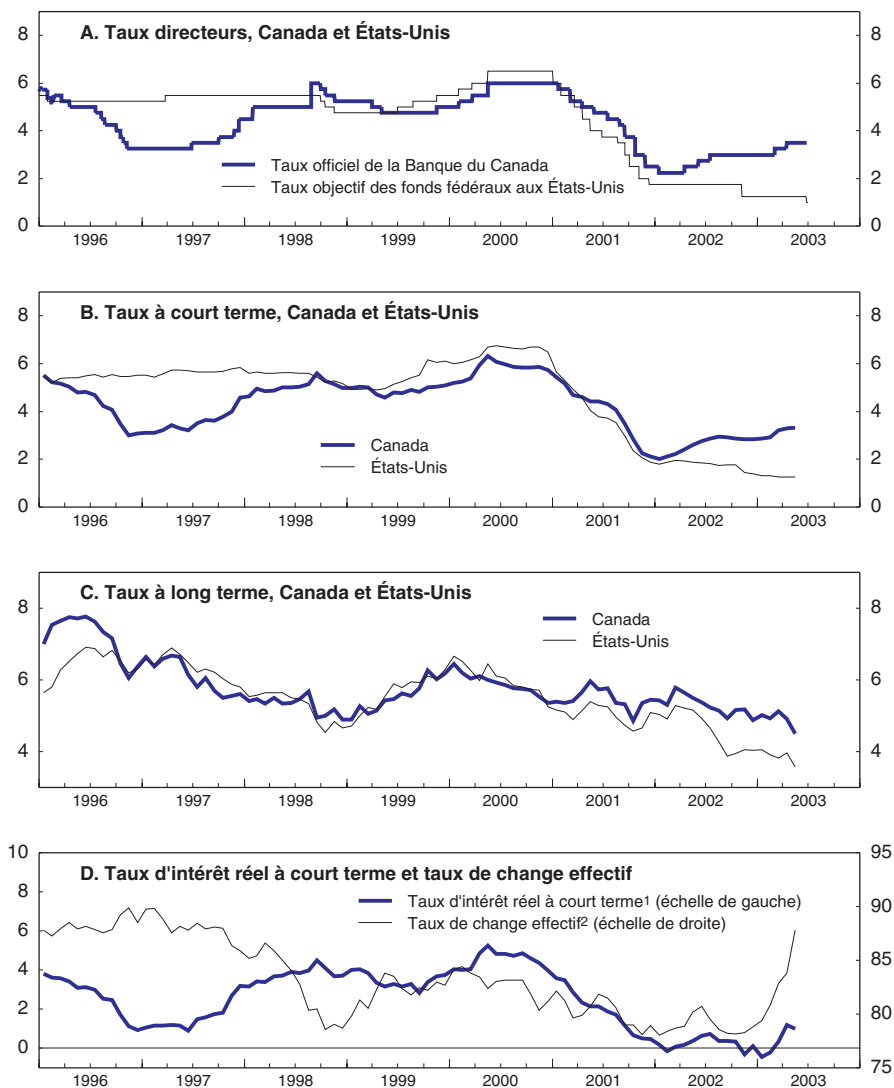
La politique monétaire a réagi au changement des conditions économiques

La Banque du Canada, qui avait résolument abaissé les taux d'intérêt au second semestre 2001, a commencé de donner un tour moins expansionniste à la politique monétaire au printemps de l'an dernier et, après une interruption, a poursuivi dans cette voie au premier semestre de cette année (graphique 4). La détente opérée en 2001 avait débuté dès le premier semestre de l'année, face aux signes de ralentissement de l'activité apparus tant aux États-Unis qu'au Canada. Cependant, le mouvement qui, au départ, semblait correspondre à un retour progressif vers une action monétaire à peu près neutre, s'est poursuivi durant l'été et s'est nettement accentué après les attentats terroristes du 11 septembre, la Banque du Canada – comme les autres banques centrales – craignant que les effets des attentats sur la confiance ne transforment le ralentissement économique aux États-Unis et dans le monde en une récession plus durable susceptible d'avoir des effets déflationnistes potentiellement graves. Ces risques justifiaient une action préventive déterminée. La Banque n'a pas hésité à prendre des mesures d'assouplissement d'une ampleur inhabituelle, estimant, à l'époque, que l'économie était déjà tombée en dessous de son taux potentiel de croissance au premier semestre 2001 et que le marasme s'aggravait. Pour la même raison, lorsqu'elle a commencé à atténuer partiellement l'action de relance au printemps 2002, après avoir constaté que les risques déflationnistes les plus graves avaient disparu et que l'économie canadienne se redressait vigoureusement, elle a agi de manière limitée, laissant les taux d'intérêt nominaux à court terme à un niveau à peine supérieur au taux d'inflation du moment.

Cependant, lorsque l'inflation a commencé à s'accélérer à l'automne 2002, un certain nombre de risques de ralentissement de l'activité faisaient aussi leur apparition, avec l'essoufflement de la reprise aux États-Unis et la probabilité grandissante d'un conflit au Moyen-Orient. La Banque du Canada a donc choisi d'attendre le début de 2003 pour durcir à nouveau la politique monétaire et n'a procédé, même alors, que de manière progressive. Les prévisions économiques

Graphique 4. Taux d'intérêt et autres indicateurs de l'orientation de la politique monétaire

En pourcentage



1. Corrigé par le taux d'inflation sous-jacent calculé sur les 12 mois précédents.

2. Taux de change vis-à-vis des six principaux partenaires commerciaux ; indice 1992 = 100. Une hausse indique une appréciation du dollar canadien.

Source : Statistique Canada ; Board of Governors of the Federal Reserve System.

restant entourées de très fortes incertitudes tout au long de cette période, il était particulièrement difficile de choisir l'orientation à donner à la politique monétaire. La Banque a dû mettre en balance la nécessité de protéger l'économie canadienne contre le risque d'une récession mondiale synchronisée et l'obligation de ramener l'inflation à son taux objectif de 2 pour cent.

Bien que les taux d'intérêt réels à court terme soient actuellement inférieurs à leurs moyennes du passé, que l'on se réfère au taux d'inflation effectif ou au taux d'inflation attendu (graphique 4, partie D), les conditions monétaires sont en fait devenues plus restrictives depuis la fin de 2002 en raison de la rapide appréciation du dollar canadien. Toutes choses égales d'ailleurs, ce facteur a rendu moins nécessaire un relèvement des taux d'intérêt. Néanmoins, la relation entre les variations des taux d'intérêt et du taux de change qui détermine les conditions monétaires n'est pas automatique et dépend des facteurs qui font fluctuer le taux de change. Dans le cas de la récente appréciation du dollar canadien, ceux-ci sont – entre autres – le dynamisme conjoncturel de l'économie canadienne par rapport à celle des États-Unis, mais aussi un processus d'ajustement lié à la correction des déséquilibres mondiaux des balances courantes. Depuis le début de 2003, la croissance de la production est inférieure à son taux potentiel, et bien que l'on prévoie une accélération de l'activité plus tard dans l'année, aucune contrainte généralisée de capacité n'est probablement à craindre avant que l'année 2004 soit bien avancée. L'inflation devrait donc reculer compte tenu des facteurs évoqués plus haut. La Banque du Canada devra surveiller l'évolution de l'inflation, la vigueur de la demande intérieure et les signes de reprise aux États-Unis et dans l'économie mondiale, en même temps qu'elle devra continuer d'évaluer les effets de l'appréciation du dollar canadien sur la demande globale et les niveaux des prix au Canada. À cet égard, les autorités monétaires devraient réagir en cas de chocs négatifs venant frapper l'économie canadienne, mais cette éventuelle riposte devrait être temporaire, les effets des chocs en question étant vraisemblablement de courte durée. S'il est bon que la politique monétaire reste détendue à court terme, la Banque du Canada devra au bout du compte supprimer les dernières mesures expansionnistes. Il est impossible de dire à ce stade quel sera le moment opportun pour agir dans ce sens, mais le degré d'anticipation requis (par rapport au moment où les marges de capacités inutilisées seront épuisées) est en partie fonction de la solidité des anticipations inflationnistes, ce qui dépend à son tour de la crédibilité des objectifs de faible inflation. De ce point de vue, les bons résultats obtenus ces dernières années sur le front de l'inflation devraient avoir contribué à élargir la marge de manœuvre des autorités monétaires.

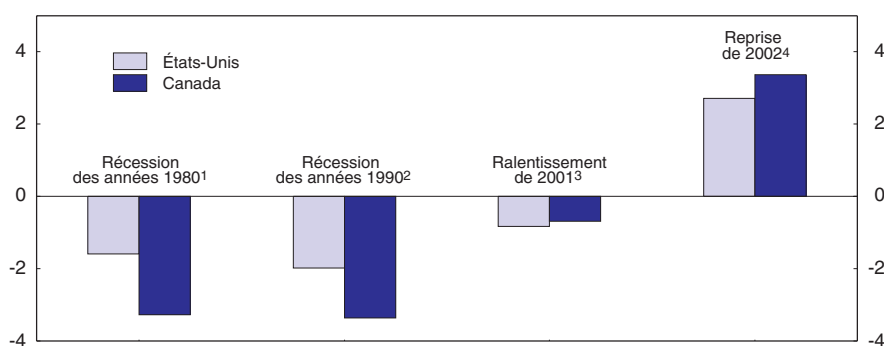
L'amélioration des résultats : fait du hasard ou évolution structurelle ?

La performance relative de l'économie canadienne au cours des dernières années contraste nettement avec les cycles conjoncturels précédents. Ainsi,

lors des récessions de 1982-83 et de 1990-91, le Canada avait accusé des pertes de production et d'emploi beaucoup plus importantes que les États-Unis (graphique 5). On peut dès lors se demander si la différence actuelle est imputable à un concours de circonstances particulièrement heureux, propre au cycle récent, ou si elle a des causes plus structurelles. La récession relativement moins marquée de l'économie canadienne en 2001 et la reprise plus soutenue en 2002 peuvent s'expliquer, du moins en partie, par les forces sous-jacentes qui sont à l'origine du cycle récent. *Premièrement*, la contraction de l'investissement des entreprises a été à la fois moins sévère et de plus courte durée qu'aux États-Unis, la principale raison en étant que le cycle de l'investissement dans les TIC est moins prononcé au Canada et que le poids de ce secteur dans l'économie y est moindre. *Deuxièmement*, la baisse prolongée des prix des actions a eu des répercussions moins graves sur la situation financière des ménages canadiens, les titres représentant une plus petite fraction de leurs actifs totaux. *Troisièmement*, s'il est vrai que, dans les deux pays, la détente résolue de la politique monétaire au second semestre 2001 a dopé les dépenses en biens de consommation durables, le Canada a également bénéficié de la demande des États-Unis, comme en témoigne l'augmentation des exportations de voitures. *Quatrièmement*, le marché canadien du logement a été moins dynamique à la fin des années 90, et les taux d'intérêt peu élevés ont donc eu un effet proportionnellement plus important sur l'investissement résidentiel. *Enfin*, la situation beaucoup plus favorable de l'emploi a elle aussi contribué à soutenir le revenu et les dépenses des ménages.

Graphique 5. **La croissance du PIB au cours du cycle récent et des cycles précédents**

Pourcentage de variation, PIB en dollars chaînés, taux annuels



1. États-Unis : T1 1981 à T3 1982 ; Canada T2 1981 à T4 1982.

2. États-Unis : T2 1990 à T1 1991 ; Canada T1 1990 à T1 1991.

3. États-Unis : T4 2000 à T3 2001 ; Canada T2 2001 à T3 2001.

4. États-Unis et Canada : T3 2001 à T4 2002.

Source : OCDE.

Par ailleurs, il y a lieu de penser que l'économie canadienne est devenue plus résistante aux chocs qu'elle ne l'était dans les années 80 et au début des années 90. Cela ne tient pas à un plus grand isolement face aux chocs extérieurs : de fait, entre 1990 et 2002, le rapport des exportations totales au PIB est passé de 26 à 41 pour cent (la hausse étant intégralement imputable au développement des exportations à destination des États-Unis après la mise en œuvre de l'ALE, puis de l'ALENA), encore que l'augmentation soit moindre – le rapport passant de 19 à 28 pour cent – si l'on ne tient pas compte du contenu d'importations des exportations. En même temps, toutefois, les réformes structurelles ont contribué à rendre l'économie plus flexible, tandis que les mesures macroéconomiques prises dans les années 90 – en particulier, le vaste programme d'assainissement budgétaire entrepris entre 1994 et 1998 et l'adoption d'une politique monétaire crédible fixant des objectifs en matière d'inflation – ont aidé à créer une marge de manœuvre élargie pour l'utilisation anticonjoncturelle des politiques monétaire et budgétaire. Les réductions d'impôt de 2001 – bien que déjà prévues et mises en œuvre pour des raisons plus structurelles qu'anti-conjoncturelles – sont fort heureusement intervenues au moment opportun compte tenu de l'évolution conjoncturelle. Dans le cas de la politique monétaire, la plus large marge de manœuvre disponible a été effectivement utilisée lors de la récession de 2001. L'efficacité de la politique monétaire a sans doute été aussi renforcée dans la mesure où un cadre d'action crédible permet d'interpréter plus facilement les signaux de la politique monétaire. De surcroît, la viabilité de la situation budgétaire étant rétablie et les anticipations en matière de prix étant mieux ancrées, l'instabilité des taux d'intérêt à long terme s'est atténuée et l'écart par rapport aux États-Unis s'est réduit depuis le début des années 90, en particulier en termes réels.

L'amélioration des paramètres macroéconomiques fondamentaux s'est également reflétée dans la balance extérieure du Canada et dans la situation financière du secteur privé. Le compte des opérations courantes de la balance des paiements, qui avait été presque continuellement déficitaire au cours des quatre décennies précédentes (d'environ 2 pour cent de PIB en moyenne), est excédentaire depuis 1999, de sorte que, pour la première fois depuis longtemps, les avoirs extérieurs du pays s'améliorent. Ce retournement de situation s'explique en partie par la dépréciation progressive du taux de change, mais aussi par l'ajustement structurel du solde financier des administrations publiques depuis le milieu des années 90, compensé en partie seulement par la baisse du taux d'épargne des ménages¹. L'excédent courant a diminué de plus d'un point de PIB en 2002 pour revenir à 1.5 pour cent, du fait principalement de la position conjoncturelle du Canada par rapport aux États-Unis. Dans l'avenir, il sera sans doute soumis à l'influence de deux facteurs contradictoires : l'effet favorable de la reprise économique attendue aux États-Unis et l'incidence de la récente appréciation du taux de change, si elle est durable. En même temps, la situation financière des ménages et des entreprises non financières reste saine. Si les niveaux

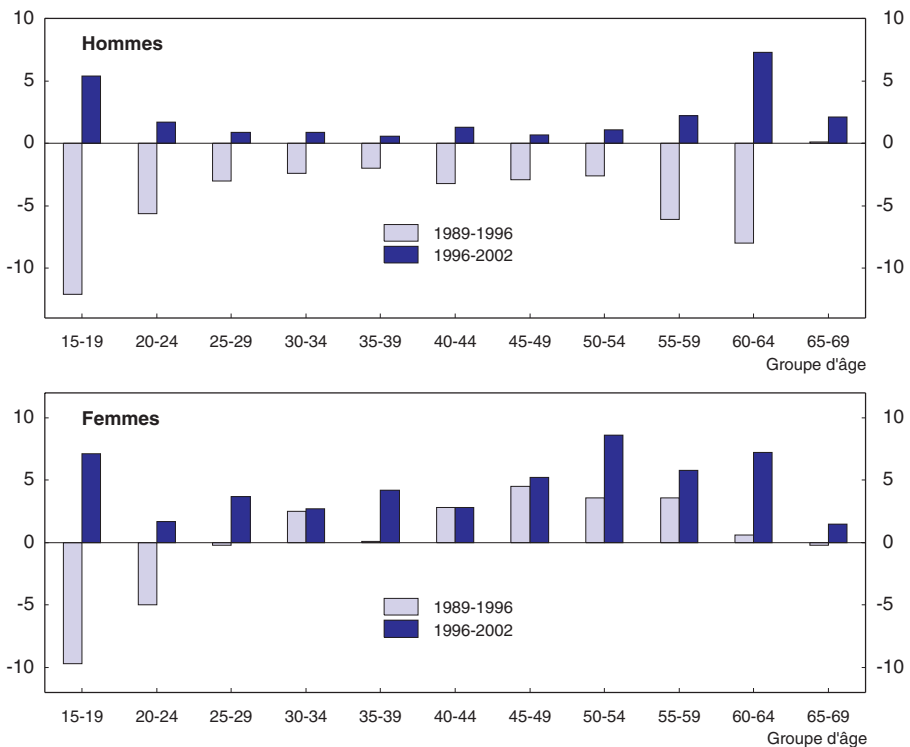
d'endettement des ménages ont augmenté au cours de la décennie écoulée, il n'en a pas été de même pour les dépenses d'intérêts rapportées au revenu disponible, grâce à la baisse des taux d'intérêt. Et comme le pourcentage de titres dans les actifs des ménages est plus faible au Canada qu'aux États-Unis, le patrimoine net des particuliers a été moins touché au cours des trois dernières années. La rentabilité des sociétés non financières s'est sensiblement améliorée depuis le milieu des années 90 sous l'effet conjugué de bons résultats sur le plan de la croissance et d'augmentations de salaire relativement modérées, et elle se situe maintenant à des niveaux élevés par rapport au passé. Au cours des dix dernières années, l'endettement des entreprises canadiennes a progressé de façon beaucoup plus modérée que celui des entreprises des États-Unis, en partie parce qu'elles n'ont pas investi autant ; et il a en fait diminué notablement par rapport aux fonds propres, mesurés sur la base de leur valeur comptable². L'appréciation récente du taux de change comprimera certes probablement les marges bénéficiaires dans les secteurs les plus exposés à la concurrence étrangère, mais seules les entreprises les moins rentables devraient connaître des difficultés. Globalement, les réformes structurelles et macroéconomiques ont aidé à créer des conditions plus saines pour la croissance, sans déséquilibres importants. Cela s'est traduit, notamment, par une croissance de l'activité beaucoup moins instable.

Le raffermissement de la croissance est-il durable à moyen terme ?

La récente performance de l'économie canadienne a été facilitée par le fait que la longue période de croissance médiocre observée pendant la première moitié des années 90 avait laissé d'importants volants de ressources inutilisées, et la rapide expansion qui a suivi a correspondu, pour partie, à un retour à la tendance. Non seulement le chômage était resté irréductiblement élevé, à plus de 10 pour cent, pendant plusieurs années après la récession du début des années 90, mais le taux d'activité avait reculé, les travailleurs licenciés aussi bien que les nouveaux entrants potentiels sur le marché du travail étant découragés de chercher un emploi. Les taux d'activité au Canada, qui étaient comparables à ceux des États-Unis au début de la décennie, s'en sont ensuite nettement écartés. Les jeunes et les travailleurs âgés ont subi des pertes proportionnellement plus importantes que les travailleurs d'âge très actif. Lorsque les réformes structurelles et les mesures de stabilisation macroéconomiques ont commencé à porter leurs fruits pendant la seconde moitié de la décennie, l'activité économique s'est développée à un rythme soutenu, et l'emploi s'est accru en moyenne de 2.5 pour cent sur la période 1997-2002, taux deux fois plus élevé que le taux de croissance de la population d'âge actif. Dans le cas des hommes en particulier, ce sont les groupes dont les taux d'emploi avaient le plus diminué durant la récession qui ont alors enregistré la plus forte progression. A la fin de 2002, le taux d'emploi était remonté à son sommet de 1990, comblant pratiquement l'écart par rapport aux États-Unis (à la faveur aussi, il est vrai, du repli conjoncturel dans ce pays).

Il est actuellement difficile de savoir dans quelle mesure les taux d'activité pourraient encore augmenter. Les progrès récents ont tenu en partie à des facteurs conjoncturels ou autres facteurs temporaires, et en partie à des tendances à long terme. L'amélioration des conditions macroéconomiques a contribué à faire revenir les travailleurs vers le marché du travail. De fait, ce sont les taux d'activité des jeunes et des travailleurs âgés, groupes qui avaient été proportionnellement les plus touchés par la réduction des possibilités d'emploi au début des années 90, qui ont le plus fortement augmenté (graphique 6). Il est également possible que, ces dernières années, l'élévation des taux d'activité des travailleurs âgés ait été favorisée par le désir de protéger le revenu au moment de la retraite contre les effets de la baisse des prix des actions sur le patrimoine (pendant les années 90, l'augmentation du patrimoine avait joué en sens inverse). A plus long

Graphique 6. Variations des taux d'activité par tranche d'âge
En points de pourcentage



Source : Statistique Canada.

terme cependant, différents facteurs, dont certains devraient continuer de jouer au cours des années à venir, ont également pesé sur l'intensité des liens entretenus par les cohortes d'âge successives avec le marché du travail. Ainsi, la forte progression du taux d'activité des femmes de tous les groupes d'âge a tenu à la fois à des modifications à long terme des comportements sociaux et de la fécondité et à l'élévation des niveaux d'instruction. Les taux d'activité des femmes devraient continuer de s'accroître dans la mesure où les cohortes qui se situent actuellement dans le groupe d'âge central (25 à 44 ans), composées de femmes dont le niveau d'instruction est élevé et dont le taux d'activité est le plus proche de celui des hommes, devraient rester plus désireuses de demeurer dans la vie active à mesure qu'elles avanceront en âge. En revanche, pour les hommes, l'effet favorable de l'élévation des niveaux d'instruction n'a que partiellement compensé la baisse tendancielle des taux d'activité, constatée pour presque toutes les tranches d'âges/niveaux d'instruction. Pour l'avenir, les effets de cohorte liés à l'éducation devraient contribuer à relever les taux d'activité globaux d'environ un point de pourcentage pour les femmes et ½ point pour les hommes au cours des dix prochaines années. Une autre forme d'effet de cohorte qui a joué ces dernières années est liée à l'évolution de la situation macroéconomique. Par exemple, certains des travailleurs âgés de sexe masculin qui avaient quitté la population active après avoir perdu leur emploi au cours de la récession des années 90 ou du fait d'une retraite anticipée sont sortis de la tranche d'âge actif (15-64 ans) et sont remplacés par des cohortes qui entretiennent des liens plus étroits avec la population active. Néanmoins, il est encore difficile de dire si la baisse à long terme des taux d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin s'est interrompue ; ceci dépendra en partie de la mesure dans laquelle la tendance précédemment ascendante du patrimoine reprendra après le repli des marchés boursiers au cours des dernières années. Dans les années à venir, les effets favorables de cohorte que nous venons d'évoquer devront compenser les effets défavorables de composition dus au fait que le vieillissement modifie la composition de la population d'âge actif au profit des tranches d'âge ayant des taux d'activité plus faibles. Si l'on maintient constants les taux d'activité actuels des différentes tranches d'âge, le taux d'activité global baisserait de 1 point pour les hommes et de 1½ point pour les femmes sur les dix prochaines années. Au total, si la politique économique reste inchangée, il ne semble guère possible d'accroître encore les taux d'activité sur la base des tendances actuelles.

Pour sa part, le chômage ne dépasse guère son niveau structurel estimé. Au cours des cinq dernières années, le taux de chômage du Canada a été supérieur de près de 3 points en moyenne à celui des États-Unis³. Cela tient essentiellement à des différences structurelles entre les deux marchés du travail. S'il est difficile d'estimer très précisément le taux de chômage structurel, les calculs économétriques de l'OCDE font apparaître que le taux du Canada se situe près de 2 points au-dessus de celui des États-Unis, un point au-dessus du taux moyen

Tableau 3. **Croissance à moyen terme de la production potentielle¹**
Moyenne annuelle, points de pourcentage

	Croissance du PIB potentiel		Croissance potentielle de la productivité du travail (production par heure ouvrée)		Croissance potentielle de la consommation de travail (heures ouvrées)		Contributions à la croissance de la consommation du travail							
							Population d'âge actif		Taux d'activité tendanciel		Variation du NAIRU		Heures ouvrées par personne	
	1996-2002	2003-08	1996-2002	2003-08	1996-2002	2003-08	1996-2002	2003-08	1996-2002	2003-08	1996-2002	2003-08	1996-2002	2003-08
Canada	3.3	3.1	1.5	1.8	1.8	1.3	1.2	1.1	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	0.0
Australie	3.7	3.7	2.0	2.4	1.6	1.3	1.4	1.2	0.1	0.0	0.2	0.1	-0.1	0.0
Autriche ²	2.3	2.0	1.9	1.9	0.4	0.1	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	..	..
Belgique	2.1	2.1	1.8	1.8	0.3	0.3	0.1	0.4	0.6	0.2	0.2	0.0	-0.6	-0.3
Danemark	2.4	2.1	2.0	2.0	0.4	0.1	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0
Finlande	2.9	2.3	2.5	2.4	0.3	-0.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.3	0.1	-0.4	-0.4
France	2.1	2.0	2.0	1.7	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.1	0.2	0.1	-0.7	-0.2
Allemagne	1.5	1.5	1.8	1.6	-0.3	-0.1	0.0	-0.2	0.4	0.3	-0.1	0.1	-0.5	-0.3
Grèce	3.0	3.5	2.3	3.0	0.7	0.4	0.2	0.1	0.5	0.2	-0.1	0.1	0.0	0.0
Islande	2.9	2.9	1.7	1.8	1.2	1.1	1.3	1.0	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.0	0.0
Irlande	7.5	4.8	4.7	3.5	2.6	1.3	1.8	1.1	0.8	0.3	1.0	0.1	-1.0	-0.3
Italie	1.8	1.8	1.6	1.5	0.2	0.3	-0.1	-0.1	0.3	0.4	0.2	0.1	-0.2	-0.1
Japon	1.2	1.2	2.0	1.5	-0.7	-0.3	-0.1	-0.4	0.4	0.3	-0.2	0.0	-0.8	-0.2
Pays-Bas	3.1	1.8	1.8	1.7	1.3	0.2	0.4	0.4	0.9	0.3	0.4	0.0	-0.4	-0.6
Nouvelle-Zélande	3.0	3.2	1.4	1.9	1.6	1.2	1.2	1.1	0.2	0.1	0.3	0.0	-0.1	0.0
Norvège	2.8	2.0	2.3	1.6	0.5	0.4	0.7	0.5	0.1	0.0	0.2	0.0	-0.5	-0.1
Espagne	2.9	2.8	1.1	1.0	1.8	1.8	0.6	0.3	1.0	1.1	0.2	0.4	0.0	0.0
Suède	2.4	2.3	2.1	1.9	0.3	0.4	0.4	0.6	-0.3	-0.2	0.1	0.0	0.1	0.0
Suisse	1.3	1.2	1.0	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0	0.1	0.0	-0.2	0.0
Royaume-Uni	2.5	2.4	2.1	2.0	0.4	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.2	0.0	-0.2	-0.1
États-Unis	3.4	3.1	1.9	2.1	1.4	1.0	1.3	1.1	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Zone euro	2.1	2.0	1.8	1.6	0.3	0.3	0.2	0.1	0.5	0.3	0.1	0.1	-0.3	-0.1
Total OCDE	2.6	2.4	1.9	1.8	0.7	0.6	0.7	0.5	0.2	0.1	0.1	0.0	-0.4	-0.2

1. Les prévisions présentées dans ce tableau ont été finalisées en avril 2003 et publiées dans *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73. Elles ne tiennent donc pas compte des informations les plus récentes.

2. Par travailleur et non par heure.

Source : OCDE.

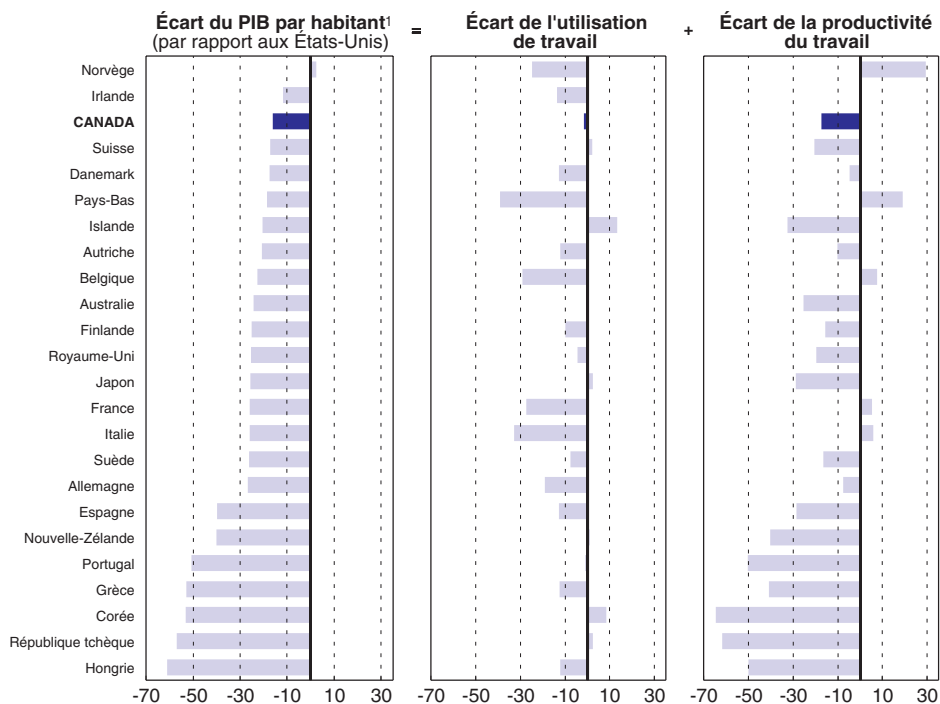
dans la zone OCDE et plus haut que dans chacun des huit autres pays de l'OCDE n'appartenant pas à la zone euro pour lesquels il existe des estimations de l'OCDE. Il est possible que le chômage structurel continue de baisser, les effets retardés du rebond conjoncturel se faisant encore sentir, mais on peut difficilement affirmer qu'il puisse être actuellement bien en-dessous de 7 pour cent. Le niveau le plus bas auquel le chômage effectif est tombé au cours des 25 dernières années est de 6.7 pour cent (en 2000), et, à l'époque, la plupart des autres indicateurs montraient que l'économie était déjà en difficulté, comme devait le prouver l'accélération de l'inflation sous-jacente peu de temps après.

Tout cela donne à penser que le processus de résorption de la main-d'œuvre libérée par la longue récession des années 90 est aujourd'hui pratiquement arrivé à son terme. Toute nouvelle progression significative de l'emploi impliquera nécessairement l'adoption de mesures structurelles visant à réduire le chômage et à relever les taux d'activité, comme on le verra au chapitre II. Au-delà, la croissance de la production sera limitée par les gains de productivité. Actuellement, on estime que la production est déjà proche de son niveau potentiel. A moyen terme, son taux de croissance sera donc plus ou moins parallèle à celui de la production potentielle. Selon le *Scénario à moyen terme* de l'OCDE, ce dernier pourrait être, en moyenne, d'environ 3.1 pour cent par an entre 2003 et 2008, avec une progression de l'emploi de 1.2 pour cent, à peine supérieure à l'augmentation de la population d'âge actif, et des gains de productivité annuels de moins de 2 pour cent (tableau 3). Ces résultats ne suffiront pas à réduire sensiblement l'écart de PIB par habitant par rapport aux États-Unis, où la production potentielle pourrait croître à des taux très proches de ceux du Canada et où le rythme d'expansion démographique ne sera qu'à peine plus rapide.

Comblent l'écart de revenu avec les États-Unis

Bien qu'il soit parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, le revenu par habitant au Canada était en 2002 inférieur d'environ 16 pour cent à celui des États-Unis si l'on se fonde sur les parités multilatérales de pouvoir d'achat calculées par l'OCDE (15 pour cent si l'on utilise les parités bilatérales calculées par Statistique Canada) (graphique 7). Néanmoins, les comparaisons portant sur n'importe quelle année donnée reflètent en partie les positions conjoncturelles relatives des deux pays, et celle du Canada a été incontestablement plus favorable en 2002. L'écart s'est réduit d'environ cinq points de pourcentage depuis 1997, mais ceci a tenu pour une large part au redressement déjà évoqué des taux d'emploi canadiens après l'affaiblissement dû à la conjoncture, facteur qui ne jouera vraisemblablement plus pendant les prochaines années. Arithmétiquement, l'écart de revenu par habitant résulte de différences du nombre d'heures ouvrées et de la production horaire. Si l'on se fonde sur les valeurs tendanciennes sous-jacentes, on constate que le Canadien moyen travaille un peu moins d'heures par semaine⁴ et

Graphique 7. **Le revenu par habitant par rapport à celui des États-Unis**
Différences en points de pourcentage du PIB par habitant par rapport aux États-Unis, ajustées par les PPA, 2002



1. L'écart du PIB par habitant n'est qu'approximativement égal à la somme des deux composantes indiquées en raison de l'existence d'un faible effet démographique supplémentaire (différences de pourcentage de la population d'âge actif dans la population totale).

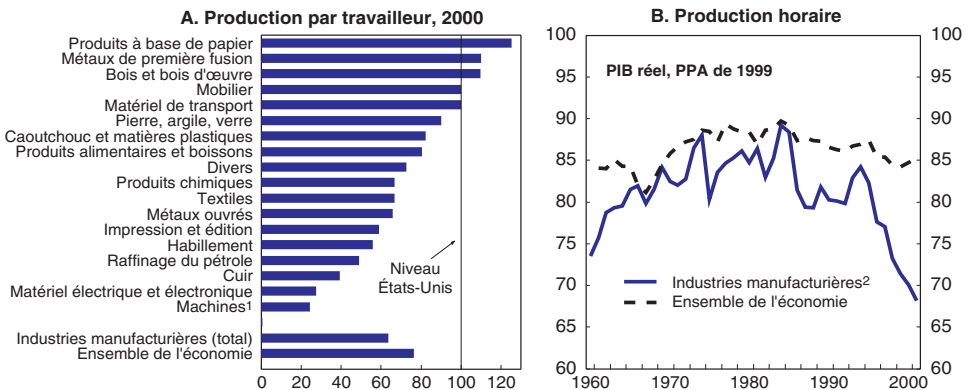
Source : OCDE.

que le nombre de personnes ayant un emploi est plus faible (avec un taux de chômage structurel plus élevé qu'aux États-Unis et un taux d'activité tendanciel pratiquement identique). Cet écart au niveau de l'utilisation de la main-d'œuvre (au total, légèrement supérieur à 3 pour cent) est largement compensé par l'avantage démographique du Canada, où la population d'âge actif représente un plus fort pourcentage de la population totale. En conséquence, globalement, la différence des niveaux de vie est presque entièrement imputable à l'écart de productivité (17 pour cent). Néanmoins, le Canada réduirait l'écart de revenu d'environ un cinquième en portant le taux d'utilisation du facteur travail au même niveau qu'aux États-Unis.

L'amélioration de la croissance de la productivité est donc l'une des priorités pour l'économie canadienne. La tâche sera particulièrement ardue dans la mesure où le retard de productivité est un problème qui existe de longue date et qui est généralisé en ce sens qu'il n'est pas confiné à une poignée de régions ou de secteurs. Si l'on compare les branches d'activité, la productivité canadienne est inférieure à celle des États-Unis dans la plupart des cas, et l'écart est particulièrement important dans le secteur manufacturier (graphique 8, partie A). L'écart de productivité du travail dans cette branche s'explique en partie par la plus forte intensité capitaliste des industries aux États-Unis, puisque la différence des niveaux de productivité multifactorielle est moins importante que l'écart de productivité du travail, mais même dans ce cas la différence reste notable. Il est plus difficile de comparer les niveaux de productivité dans le secteur des services, mais on estime que les *gains* de productivité dans cette branche ont été beaucoup plus élevés aux États-Unis qu'au Canada au cours des dix ou quinze dernières années (voir détails au chapitre suivant).

De façon surprenante, il n'y a guère eu de rattrapage de la productivité pendant plusieurs décennies, surtout si l'on considère le degré élevé d'intégration économique en Amérique du Nord. Bien que le Canada soit parti d'un niveau plus bas il y a 40 ans, la croissance cumulée de la productivité du travail a, depuis lors, été pratiquement identique dans les deux pays (graphique 8, partie B), les

Graphique 8. **Productivité relative du travail dans les industries canadiennes**
États-Unis = 100



1. Couvre les ordinateurs et le matériel de bureau.

2. Le niveau est indexé sur une valeur de 1987 estimée par de Jong (1996).

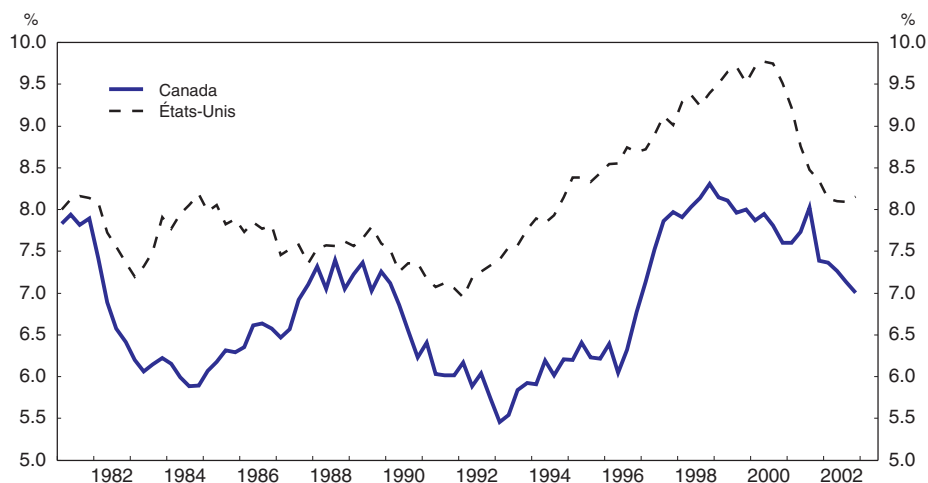
Source : Calculs d'Industrie Canada sur la base de données de Statistique Canada ; US Bureau of Economic Analysis ; US Bureau of Labour Statistics ; OCDE, Base de données STAN.

États-Unis enregistrant un ralentissement de la productivité plus marqué dans les années 70 mais un redressement plus vigoureux par la suite. Cette disparité n'est cependant pas un phénomène propre au Canada. Dans toute la zone de l'OCDE, les niveaux de productivité du travail dans le secteur manufacturier ont cessé de converger dans les années 80, bien avant le boom de la « nouvelle économie » aux États-Unis (Lee et Pilat, 2002). Depuis lors, la productivité s'est accélérée aux États-Unis par rapport au Canada et à de nombreux autres pays de l'OCDE. Il apparaît de plus en plus clairement que, au-delà des effets conjoncturels, la croissance tendancielle de la productivité au Canada s'est renforcée dans les années 90 (voir annexe I) mais pas suffisamment pour réduire l'écart par rapport aux États-Unis.

L'écart de productivité avec les États-Unis reflète de réelles différences d'efficience à l'intérieur des secteurs et des entreprises et n'est pas un simple effet statistique dû à des différences de structures industrielles entre les deux pays. En fait, une étude récente réalisée au niveau des entreprises, présentée au chapitre II, situe plus précisément l'origine de cet écart. Des comparaisons entre différentes catégories d'entreprises au Canada font apparaître celles qui obtiennent les meilleurs résultats en matière de productivité : les installations industrielles à forte intensité de capital ont de meilleurs résultats que les autres ; les petites entreprises ont pris du retard sur les grandes ; les entreprises à capitaux canadiens sont moins performantes que celles qui sont sous contrôle étranger ; les gros utilisateurs de TIC se détachent des entreprises moins innovantes ; et les entreprises exportatrices dépassent celles qui n'exportent pas. S'il est difficile de comparer les entreprises du Canada et des États-Unis du point de vue de l'intensité d'exportation et du contrôle étranger, en raison de la différence de taille des deux pays, il paraît raisonnable de conclure que la taille plus réduite et la moindre intensité capitaliste des entreprises canadiennes par rapport à leurs homologues des États-Unis, ainsi que le fait qu'elles utilisent moins les TIC, expliquent dans une large mesure l'écart de productivité.

L'accumulation de capital, et plus particulièrement l'utilisation des TIC, joue un rôle important. Bien que le Canada et les États-Unis consacrent tous les deux à peu près le même pourcentage de PIB à l'investissement industriel et commercial, les entreprises canadiennes investissent généralement moins en machines et outillage et davantage en structures. Le taux d'investissement en machines et outillage aux États-Unis a été tous les ans supérieur à celui du Canada depuis les années 80, même durant le récent ralentissement des investissements en TIC (graphique 9). L'écart de taux d'investissement en machines et outillage s'est creusé dans les années 90, du fait essentiellement de l'explosion des TIC aux États-Unis au cours de la seconde moitié de la décennie. De fait, la composante TIC des investissements de rationalisation explique pour environ ½ point la différence de croissance de la productivité du travail sur la période 1995-2001 (tableau 4). Indépendamment de l'accumulation de capital,

Graphique 9. **Investissement en machines et outillage**
Secteur des entreprises, en pourcentage de la valeur ajoutée



Source : OCDE.

Tableau 4. **Origines de la croissance de la productivité du travail**
Croissance annuelle moyenne en pourcentage, secteur des entreprises

	Canada			États-Unis			États-Unis moins Canada
	1981-88	1989-2001	1995-2001	1981-88	1989-2000	1995-2000	
Croissance de la productivité du travail	1.3	1.5	1.7	1.9	2.0	2.7	0.9
Contributions de :							
Investissements de rationalisation	0.6	0.7	0.5	0.6	0.8	1.1	0.6
TIC	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	1.0	0.5
Autres que TIC	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Qualité de la main-d'œuvre	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0
Croissance de la PMF	0.3	0.3	0.9	0.9	0.9	1.4	0.3
Des producteurs de TIC (1995-2001)	..	..	(0.2)	..	..	(0.6)	(0.4)
Contribution totale des TIC (Investissements de rationalisation en TIC + PMF des producteurs de TIC) ¹	..	..	0.7	..	..	1.6	0.9

1. Voir Crawford (2003) pour plus de détail sur les sources en périodes de temps exactes.

Source : Statistique Canada ; US Bureau of Labor Statistics et Crawford (2003).

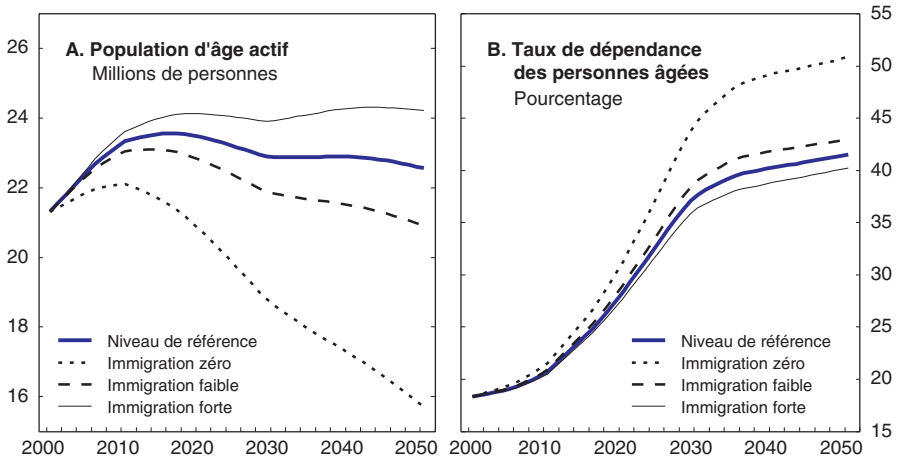
L'analyse comparative réalisée dans le cadre du Projet de l'OCDE relatif à la croissance a permis d'identifier un certain nombre d'autres facteurs clés de l'amélioration de la productivité, notamment l'investissement en capital humain et en R-D, les politiques de réglementation qui encouragent la concurrence, les politiques d'ouverture aux échanges et à l'investissement étranger, et l'existence d'un cadre scientifique solide favorisant la création et la diffusion de l'innovation. Il va de soi que le défi de la productivité revêt de multiples facettes et qu'il n'existe pas de solution unique, universellement valable, mais qu'il faudra des améliorations dans des domaines très divers. La tâche est d'autant plus difficile qu'il faudra faire en sorte que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre que le Canada s'est fixés soient atteints et ce, sans compromettre l'action à mener pour renforcer les gains de productivité. On fera le point, au chapitre II, de la situation du Canada à cet égard, avant d'examiner les conséquences à en tirer pour l'action gouvernementale.

Défis à plus long terme

Comme les autres pays de l'OCDE, le Canada est confronté à la perspective d'un ralentissement de la croissance démographique et d'un vieillissement rapide de la population au cours des prochaines décennies. Selon les prévisions officielles – fondées sur des taux de fécondité inchangés, des flux migratoires se maintenant à leur niveau actuel et la poursuite de l'allongement progressif de l'espérance de vie – l'expansion démographique devrait se ralentir pour devenir nulle en 2041, contre 0.8 pour cent par an actuellement ; l'âge médian de la population passerait de 38 à 46 ans ; le taux de dépendance des personnes âgées ferait enfin plus que doubler. Dans le même temps, la population active atteindrait un sommet vers 2016 en même temps qu'elle vieillirait, le pourcentage de personnes âgées de 45 à 64 ans passant de 35 à 42 pour cent.

S'agissant du vieillissement, le problème n'est pas plus complexe pour le Canada que pour les autres pays de l'OCDE. Le niveau et le rythme prévu d'augmentation du taux de dépendance des personnes âgées sont voisins de la moyenne, et la croissance démographique se poursuivra plus longtemps que dans la plupart des autres pays, même si la Canada a connu un « baby-boom » particulièrement marqué et a l'un des niveaux les plus élevés d'espérance de vie, avec un taux de fécondité qui se situe à peu près dans la moyenne. Cette situation plus favorable s'explique en partie par le fait que le Canada reste un pays à forte immigration. Les entrées annuelles représentent environ $\frac{3}{4}$ pour cent de la population – une proportion trois fois plus forte qu'aux États-Unis, mais un peu plus faible qu'en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans certains pays d'Europe – et le solde migratoire accroît la population d'environ 0.5-0.6 pour cent par an. Sans l'immigration, la population d'âge actif diminuerait bien plus vite, le taux de dépendance des personnes âgées serait d'environ 5 points plus élevé en 2026 et de 10 points en 2051 (graphique 10).

Graphique 10. **Population d'âge actif et taux de dépendance des personnes âgées sur la base de différentes hypothèses en matière d'immigration**



Source : Statistique Canada.

On ne peut pas évaluer la contribution des immigrants au bien-être économique des Canadiens en se basant simplement sur des chiffres. Le Canada sélectionne 30 pour cent de ses immigrants en fonction de leurs qualifications (les immigrants appartenant aux catégories économiques, ainsi que les personnes de leur famille qui les accompagnent, représentent environ 60 pour cent des entrées migratoires totales), se fondant sur l'hypothèse selon laquelle les personnes ayant un niveau d'instruction relativement élevé ont plus de chances de s'adapter à la société qui les accueille et d'apporter une contribution positive à l'économie. Cependant, cette contribution ne se matérialisera que si les nouveaux arrivants sont effectivement absorbés dans le marché du travail. L'expérience acquise pendant les années 80 et 90, lorsque les nouveaux immigrants avaient de plus en plus de mal à trouver des emplois correspondant à leurs qualifications, a montré l'importance d'avoir une économie dynamique et en expansion pour tirer pleinement profit de l'immigration. La politique actuelle du Canada à l'égard de l'immigration et son expérience récente en la matière sont examinées au chapitre III.

L'aptitude de l'économie canadienne à intensifier les gains de productivité et réduire l'écart de niveau de vie avec les États-Unis se conjuguera à l'évolution démographique à long terme pour déterminer l'attrait du Canada aux yeux des immigrants potentiels et sa capacité à retenir ses propres travailleurs hautement qualifiés. Sur un marché du travail mondial de plus en plus intégré pour les

personnes hautement qualifiées – en particulier en Amérique du Nord – le Canada ne peut être assuré de continuer à attirer les immigrants qu'il souhaite le plus faire venir ni de retenir les Canadiens « les meilleurs et les plus brillants » si les salaires qu'il offre restent en retrait par rapport à ceux qui sont proposés aux États-Unis. Cela ne dépend pas seulement du revenu moyen par habitant mais aussi de la distribution du revenu, en particulier du rendement comparatif des qualifications les plus élevées sur les marchés du travail des deux pays. Nul n'ignore que ce rendement est plus élevé aux États-Unis que dans la plupart des autres économies développées, notamment au Canada. Par ailleurs, au Canada, les personnes dont les gains sont les plus élevés paient normalement davantage d'impôts sur le revenu des personnes physiques, en partie en raison de la nécessité de financer des dépenses publiques plus importantes au titre des services sociaux, notamment de la santé. Malgré la pression de la concurrence résultant du degré croissant d'intégration avec les États-Unis, ce modèle social caractérisé par une plus forte redistribution du revenu peut persister à condition de soutenir une économie dynamique et innovante et de continuer d'offrir des services publics de haute qualité à un coût qui n'entraîne pas une charge fiscale excessive.

Le Canada est en avance sur la plupart des autres pays de l'OCDE pour ce qui concerne les mesures à prendre face aux difficultés budgétaires liées au vieillissement de la population, notamment la réforme des systèmes de pensions et l'infléchissement à la baisse du rapport de la dette publique au PIB. Il n'a cependant pas encore réglé un autre des principaux problèmes découlant de cette évolution démographique, à savoir l'alourdissement des dépenses de santé. On prévoit une augmentation des dépenses publiques de santé de 4 points de PIB d'ici à 2050 du fait de l'évolution de la pyramide des âges. Cette prévision ne tient pas compte de la hausse tendancielle du prix relatif des services de santé ni du volume accru de services souhaités par la population à l'intérieur de chaque tranche d'âge, du fait à la fois de l'élasticité-revenu de la demande de soins de santé, qui est supérieure à l'unité, et du progrès scientifique qui permet d'offrir des traitements nouveaux et coûteux. Jusqu'à présent, le système de santé publique du Canada a réussi à fournir des services de haute qualité, mais les coûts ont été maîtrisés dans les années 90 en grande partie par des compressions de crédits, ce qui a provoqué des listes d'attente et des pénuries de personnel. La récente décision du gouvernement d'augmenter notablement le financement public de la santé a été prise sous la pression de l'ensemble de l'opinion. En même temps, il a été décidé, comme le souhaitait toute la société canadienne, de ne pas modifier les principales caractéristiques du système actuel (couverture gratuite et universelle des besoins essentiels). Tôt ou tard, cependant, les autorités fédérales et provinciales se trouveront confrontées à la question à plus long terme du niveau des ressources que la société canadienne est disposée collectivement à consacrer à la santé et des mécanismes qui devront être utilisés pour maîtriser les coûts et répartir les dépenses entre les

différentes options possibles. Dans la mesure où ces choix collectifs tendent à accompagner la demande grandissante de soins de santé, les plans budgétaires à long terme doivent commencer à dégager d'ores et déjà la marge de manœuvre financière qui permettra aux gouvernements futurs de couvrir ces coûts sans alourdir fortement les impôts. Dans la pratique, cela signifie qu'il faudrait envisager des objectifs plus ambitieux de réduction de la dette publique au cours des dix années à venir, tant que l'évolution démographique est encore favorable. Ces questions font l'objet du chapitre IV.

II. Relever les niveaux de vie

Le Canada a procédé au cours des quinze dernières années à des réformes économiques très diverses et tout-à-fait remarquables. L'environnement réglementaire et les incitations offertes aux entreprises et aux personnes ont été sensiblement améliorés par des mesures comme la réforme fiscale, l'Accord de libre-échange nord-américain, la réduction et la simplification des droits de douane, l'élimination des obstacles au commerce interne, la privatisation des entreprises publiques, le remaniement du secteur public et la réorganisation des programmes du marché du travail afin d'encourager la participation à la vie active. Les politiques macroéconomiques reposent désormais sur des bases saines. Ces mesures ont à l'évidence porté leurs fruits : le taux de croissance durable s'est élevé et le chômage a reculé. Comparé à la zone de l'OCDE dans son ensemble, le Canada obtient aujourd'hui de bons résultats dans la plupart des domaines. Cependant, ce pays ayant l'avantage d'être étroitement intégré avec l'économie dynamique des États-Unis, il tend à apprécier sa position non par rapport à l'OCDE, ni même par rapport à la moyenne du G7, mais par rapport à son voisin du Sud. Lorsqu'on met la barre plus haut, les comparaisons sont souvent moins flatteuses. Tout particulièrement, comme on l'a vu dans le premier chapitre, le revenu par habitant du Canada est inférieur d'environ 15 pour cent à celui des États-Unis. Le présent chapitre passe en revue les moyens de réduire l'écart des niveaux de vie. En longue période, le plus important est, de loin, d'accroître la productivité. A cet effet, le Canada doit se préoccuper en priorité de favoriser l'innovation, la concurrence et l'acquisition de compétences. Les niveaux de revenu peuvent aussi être relevés par une nouvelle progression des taux d'emploi, et l'on passera en revue plusieurs stratégies possibles pour améliorer le marché du travail. Le revenu par habitant n'est cependant pas le seul déterminant du niveau de vie, et le présent chapitre aborde plusieurs aspects environnementaux du développement durable : la qualité de l'eau, la pollution atmosphérique et le changement climatique.

Comment s'explique l'écart de revenu avec les États-Unis ?

Il ressort du premier chapitre que l'essentiel de l'écart de revenu entre le Canada et les États-Unis entre 1997 et 2004 tient à la moindre productivité du

Canada. Ce décalage est perceptible à des degrés divers dans la plupart des secteurs d'activité et des régions et ne peut donc être uniquement imputé à des différences au niveau de la structure industrielle, comme, par exemple, la dimension plus importante du secteur des TIC aux États-Unis. En fait, la structure industrielle favorise plutôt le Canada ; si celui-ci s'alignait sur la configuration industrielle des États-Unis mais maintenait ses niveaux de productivité dans chaque secteur, il verrait son PIB par habitant diminuer d'environ 2 pour cent par rapport à son niveau actuel (Lee et Pilat, 2002). Pour ce qui est de la croissance, les États-Unis ont distancé plus nettement le Canada depuis 1995 dans une majorité de secteurs, notamment dans les industries manufacturières qui ne sont pas directement liées aux activités primaires, mais également dans le secteur des services (tableau 5). La croissance de la productivité y a été aussi beaucoup plus forte dans les secteurs du commerce de gros et de détail.

Les recherches entreprises dans le cadre de l'*Étude sur la croissance* de l'OCDE et les analyses réalisées ailleurs ont mis en évidence certaines des raisons pour lesquelles les niveaux de productivité diffèrent entre les entreprises, les secteurs d'activité et les pays. Certains travaux de recherche ont tenté de déterminer en quels endroits, ou à quel niveau, se produit en fait l'essentiel de la croissance de la productivité. Les différences des taux de croissance de la productivité globale observées entre les pays découlent de trois facteurs : i) le rythme d'amélioration de la productivité au sein des entreprises individuelles ; ii) la cadence à laquelle les ressources sont transférées vers des secteurs à plus forte productivité avec les créations et disparitions d'entreprises ; et iii) les caractéristiques particulières de la structure industrielle, notamment la concentration dans les secteurs à forte croissance. Les données collectées au niveau des entreprises montrent que le premier élément est le plus important : la majeure partie de la croissance de la productivité intervient *au sein* des entreprises⁵, les transferts de ressources ou les différences de structure industrielle ayant une contribution moindre.

Une deuxième conclusion de ces travaux de recherche est que les résultats en matière de productivité sont fortement influencés par les exportations (encore que la relation joue à l'évidence dans les deux sens). Dans le secteur manufacturier, la quasi-totalité de la croissance de la productivité enregistrée au Canada ces trois dernières décennies a été le fait des exportateurs (graphique 11) : les niveaux moyens de la productivité du travail des non-exportateurs n'ont guère varié⁶. L'ouverture aux échanges peut favoriser la productivité notamment en raison de l'intensification de la concurrence, de la mise en contact avec les idées et les meilleures pratiques des autres pays⁷, de l'élargissement des possibilités d'économies d'échelle ainsi que d'une plus grande spécialisation par gammes de produits et d'un allongement des séries de produits⁸. Les entreprises exportatrices tendent en outre à avoir une taille plus importante, en particulier celles qui travaillent avec le marché mondial et pas simplement avec le marché nord-américain. Il y a aussi beaucoup plus de chances qu'elles soient

Tableau 5. **Croissance de la productivité du travail**
Valeur ajoutée réelle par travailleur, moyenne annuelle de variations en pourcentage

Branche d'activité	Canada			États-Unis		
	1987-95	1995-2000 ¹	1987-2000 ²	1987-95	1995-2000	1987-2000
Industries primaires	3.2	4.5	3.7	1.1	0.4	0.8
Construction	-1.3	0.0	-0.8	0.1	-0.7	-0.2
Industries manufacturières	3.2	1.5	2.5	2.9	4.3	3.4
Produits alimentaires et boissons	2.0	-0.9	1.4	2.4	-6.4	0.8
Tabac	2.8	2.4	2.7	-1.1	-4.6	-1.8
Caoutchouc et matières plastiques	2.0	1.8	2.0	4.2	5.2	4.4
Cuir	1.0	0.4	0.9	4.3	-0.5	3.2
Textiles	2.5	0.9	2.2	2.9	2.9	2.8
Bois et bois d'œuvre	-0.9	1.5	-0.5	-2.9	-2.6	-3.1
Mobilier et agencements	3.1	1.1	2.7	0.9	2.7	1.2
Produits à base de papier	3.3	2.8	3.2	-0.1	6.4	1.2
Édition et publication	-2.0	-0.3	-1.7	-2.4	-1.6	-2.5
Métaux de première fusion	5.3	4.7	5.2	2.6	2.6	2.6
Métaux ouvrés	1.3	0.7	1.2	1.6	1.6	1.6
Machines sauf machines électriques ³	2.7	-0.3	2.0	6.6	10.5	7.4
Matériel de transport	5.8	2.3	5.1	0.8	-1.6	0.3
Matériel électrique et électronique ³	7.7	3.8	6.9	12.7	16.5	13.5
Pierre, argile et verre	-0.1	7.1	1.3	3.0	4.1	3.2
Production de pétrole et de charbon	7.8	-1.8	5.8	0.4	0.1	0.4
Produits chimiques	4.0	1.6	3.5	2.3	5.7	2.9
Autres produits manufacturés	2.0	1.8	1.9	0.4	-2.5	-0.3
Transport et entreposage	1.9	1.7	1.8	1.7	1.6	1.7
Communications et services publics	1.0	3.7	2.0	4.0	1.7	3.1
Commerce de gros	1.8	1.9	1.9	2.9	7.2	4.5
Commerce de détail	0.1	3.8	1.5	0.9	4.8	2.4
Finance, assurance et immobilier	1.4	1.0	1.2	1.7	3.4	2.4
Ensemble de l'économie	1.0	1.8	1.3	1.3	2.4	1.7

1. 1995-97 pour les sous-secteurs des industries manufacturières au Canada.

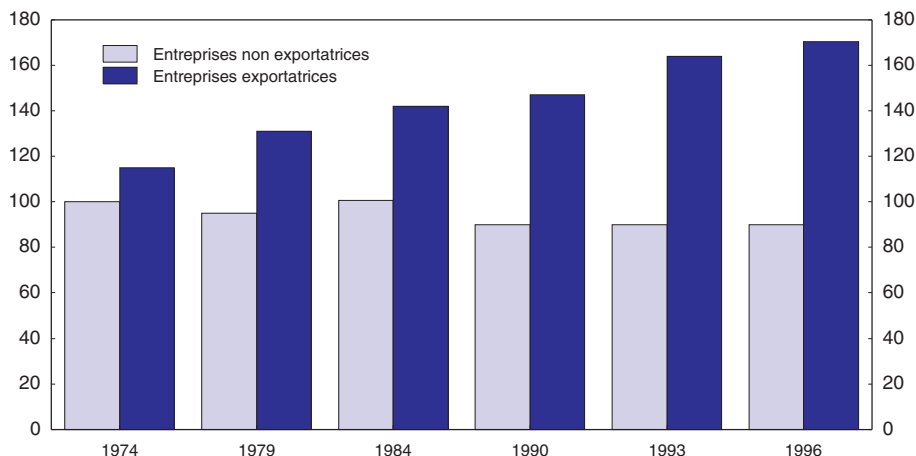
2. 1987-97 pour les sous-secteurs des industries manufacturières au Canada.

3. Le matériel électronique et l'équipement de bureau sont compris dans les machines aux États-Unis et dans le matériel électrique et électronique au Canada.

Source : Rao et Tang (2003).

contrôlées par des capitaux étrangers : 60 pour cent des exportations canadiennes de produits manufacturés viennent d'entreprises sous contrôle étranger, soit un pourcentage beaucoup plus élevé que pour les ventes globales d'articles manufacturés. Cependant, la plupart des entreprises dépendent encore fortement des ventes locales. Les trois quarts des revenus des petites et moyennes entreprises qui ont exporté en 1997 sont venus du marché local, 19 pour cent des États-Unis et 5 pour cent seulement des autres pays (Lefebvre et Lefebvre, 2000). Cette situation est imputable pour partie aux difficultés rencontrées pour s'implanter et se maintenir sur les marchés d'exportation. Parmi les entreprises manufacturières

Graphique 11. **Productivité des exportateurs et des non-exportateurs**
Niveaux de la productivité du travail dans les industries manufacturières
Niveau des non-exportateurs en 1974 = 100



Source : Baldwin et Gu (2002a).

qui n'exportaient pas en 1990, seulement 9 pour cent s'étaient lancées dans l'exportation en 1996, malgré la mise en œuvre de l'ALENA. Parmi celles qui exportaient en 1990, un quart étaient encore en activité mais avaient abandonné le commerce d'exportation et un autre quart soit s'étaient retirées du marché, soit avaient dû cesser leur activité en 1996 (Baldwin et Gu, 2002a). Une proportion importante des entreprises recensées comme exportateurs à un moment déterminé travaillent en fait sur une commande particulière. Il est rare que l'activité à l'exportation soit continue et durable, surtout vers les marchés autres que les États-Unis.

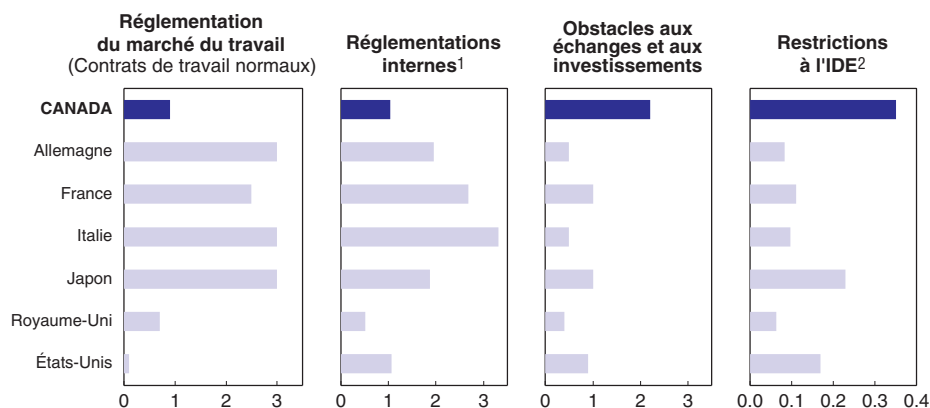
Une troisième conclusion est que la concurrence est aussi un déterminant majeur de la productivité. Des données de plus en plus nombreuses montrent qu'une vive concurrence favorise nettement l'innovation et la productivité. Des réglementations restrictives concernant les marchés des produits et du travail freinent les gains de productivité, l'incidence étant d'autant plus forte que le pays est plus éloigné de la frontière technologique⁹. Compte tenu des difficultés soulevées par la comparaison des régimes réglementaires, les indicateurs synthétiques de l'OCDE donnent à penser que les obstacles à l'entrepreneuriat sont très faibles au Canada¹⁰ et que l'environnement y est relativement libéral, encore qu'il s'agisse d'un des pays les plus restrictifs de l'OCDE pour ce qui est des obstacles

réglementaires aux échanges et à l'investissement (graphique 12). En particulier, si les procédures discriminatoires sont à peu près au niveau moyen de l'OCDE, les obstacles à la participation étrangère au capital sont importants (Nicoletti, Scarpetta et Boylaud, 1999). L'indice composite des restrictions à l'IDE établi par l'OCDE montre que le Canada est le deuxième pays le plus restrictif de la zone de l'OCDE (OCDE, 2003a)¹¹.

Quatrièmement, la croissance de la productivité est fortement liée à l'innovation en général et à l'investissement dans les TIC en particulier. Le Canada semble bien placé dans ce domaine. Entre 1995 et 2001, la production et l'utilisation de TIC ont contribué pour 0.7 point de pourcentage, soit près de la moitié, à la croissance de la productivité du travail (tableau 4). L'utilisation des TIC a également contribué pour environ 0.6 point de pourcentage à la croissance annuelle du PIB pendant la seconde moitié des années 90, contre 0.3 pour cent pendant la première moitié (graphique 13). Si cette contribution est importante par rapport aux autres pays de l'OCDE, elle ne l'est pas par rapport aux États-Unis, vraisemblablement parce que le redressement de l'investissement dans les TIC est intervenu au Canada deux ans plus tard. L'utilisation des TIC est plus importante dans les pays où les réglementations concernant les marchés des produits et du travail sont plus libérales, ce qui rend d'autant plus nécessaire de réduire le plus possible les obstacles à la concurrence et à l'ajustement.

Graphique 12. Réglementation des marchés de produits

Les indicateurs sont classés des réglementations les moins restrictives à celles qui le sont le plus, fin des années 1990



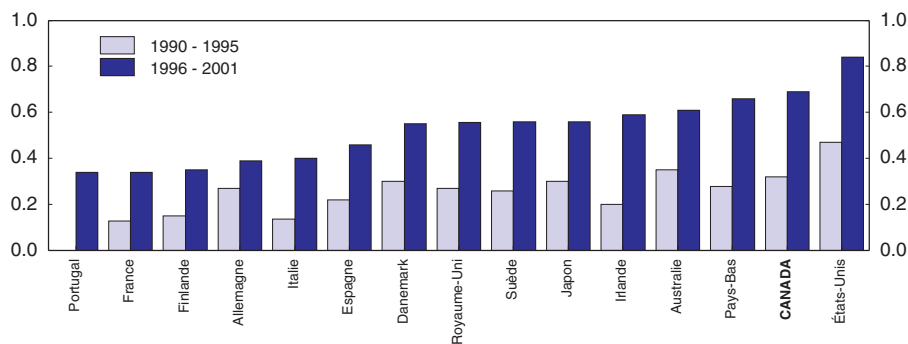
1. Mesures visant le marché intérieur.

2. Pour des raisons de taille, cet indicateur ne peut être comparé aux autres.

Source : Base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation.

Graphique 13. Contribution des investissements en équipements TIC à la croissance du PIB

Contribution en points de pourcentage à la croissance annuelle moyenne du PIB, secteur des entreprises



Note : Les chiffres apparaissant sur ce graphique pour le Canada sont analogues à ceux de deux études canadiennes récentes. Khan et Santos (2000) ont estimé que les investissements en TIC ont contribué pour 0.33 point de pourcentage à la croissance du secteur des entreprises sur la période 1991-1995, et pour 0.55 point de pourcentage sur la période 1996 à 2000. Armstrong *et al.* (2002) ont estimé cette contribution à 0.4 point de pourcentage (1985-95) et 0.7 point de pourcentage (1995-2000).

Source : OCDE.

Parmi les autres facteurs importants qui affectent la productivité, on peut citer la structure du capital et la taille des entreprises. En moyenne, les entreprises sous contrôle étranger sont plus productives que celles contrôlées par des Canadiens, même après prise en compte des différences de taille, d'intensité capitalistique et de qualité de la main-d'œuvre¹², ce qui souligne la nécessité d'encourager l'investissement étranger et de réduire au maximum les obstacles à l'entrée et à la participation au capital. La taille des entreprises importe aussi. Au cours des trente dernières années, la productivité du travail s'est améliorée régulièrement plus dans les grandes entreprises manufacturières que dans les petites. Il est intéressant de constater que cette amélioration relative de la productivité a été à peu près la même qu'aux États-Unis, mais le fait que le Canada compte moins de grandes entreprises explique sans doute en partie l'écart de productivité¹³. Il importe donc de supprimer les entraves inutiles à l'exploitation des économies d'échelle, notamment les obstacles aux échanges entre les provinces.

En résumé, les niveaux de la productivité du travail comme de la productivité multifactorielle sont bien inférieurs à ceux enregistrés aux États-Unis – mais élevés par rapport aux niveaux mondiaux – et l'écart ne s'est guère réduit au cours des dernières décennies. A l'intérieur même du Canada, les petites entreprises ont perdu du terrain par rapport aux grandes ; les entreprises appartenant à des

Canadiens n'ont pas obtenu d'aussi bons résultats que les entreprises contrôlées par des capitaux étrangers ; les gros utilisateurs de TIC ont devancé les entreprises moins innovantes ; les exportateurs ont gagné du terrain par rapport aux non-exportateurs, et les installations capitalistiques ont fait mieux que celles qui ont peu investi. Les pistes possibles pour remédier à certains de ces problèmes sont examinées plus loin dans le présent chapitre. Le premier problème, toutefois, est d'accroître le nombre d'actifs, question qui est traitée dans la section qui suit.

Favoriser l'emploi

Un chômage structurel irréductiblement élevé constitue la faiblesse comparative du marché du travail canadien, dont les résultats restent moins bons que ceux d'un grand nombre d'autres économies à forte croissance. En 2001, dernière année au cours de laquelle l'écart de production à l'échelle de l'OCDE se situait aux alentours de zéro, près de la moitié des pays de l'OCDE avaient un chômage inférieur à 5 pour cent. Le Canada n'est pas encore entré dans ce groupe de tête. L'écart au niveau de la performance du marché du travail – des taux d'emploi en particulier – est particulièrement important pour les hommes jeunes et pour les personnes proches de la retraite (tableau 6). Par rapport à l'ensemble de l'OCDE, les taux d'emploi des femmes sont bien supérieurs à la moyenne,

Tableau 6. **Taux d'emploi**
En pourcentage de la population, 2001

	Hommes				Femmes			
	Canada	États-Unis	OCDE	Cinq premiers pays ¹	Canada	États-Unis	OCDE	Cinq premiers pays ¹
Par groupe d'âge								
15-24 ans	56.5	59.4	48.8	64.2	56.3	56.2	40.2	63.1
25-54 ans	85.4	87.9	87.5	94.2	74.3	73.5	63.9	81.6
55-64 ans	57.6	65.8	59.8	80.3	39.4	51.6	37.8	62.7
Total (15-64 ans)	75.9	79.3	75.6	84.4	66.0	67.1	55.2	74.0
Par niveau de qualification (des personnes âgées de 25 à 64 ans)								
Moins que le deuxième cycle du secondaire	65.6	69.8	75.8	88.9	43.3	47.1	40.4	64.6
Deuxième cycle du secondaire	82.2	82.1	83.3	92.3	68.3	70.6	65.2	79.6
Tertiaire	85.9	90.3	90.0	94.6	79.5	79.3	75.8	88.3
Taux de chômage (15-64 ans)	7.5	4.9	6.1	2.6	6.6	5.1	6.8	3.0

1. Moyenne simple. Les « cinq premiers pays » diffèrent selon la catégorie, mais le Danemark, la Norvège, la Suède, la Suisse et l'Islande figurent souvent dans ce groupe.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 2002.

mais la proportion d'hommes d'âge actif est de 2 points de pourcentage inférieure à la norme de l'OCDE. Le groupe le plus touché est celui des travailleurs non qualifiés : moins des deux tiers des adultes du sexe masculin n'ayant pas fait d'études secondaires du deuxième cycle travaillaient en 2001, contre 70 pour cent aux États-Unis et 76 pour cent dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Du côté positif, la conjonction d'une forte participation et de périodes de chômage de courte durée fait que les sans-emploi gardent un lien assez satisfaisant avec le marché du travail. Le système d'assurance-emploi n'est pas étranger à cette situation, car les prestations liées à l'emploi, les allocations familiales et les prestations d'assurance maladie les plus généreuses ne sont versées qu'à ceux qui ont récemment travaillé. Du côté négatif, toutefois, différents éléments des programmes d'aide sociale et d'assurance-emploi maintiennent le chômage à un niveau anormalement élevé en raison de leurs effets sur les incitations à travailler. Le Canada dispose encore d'une importante marge de manœuvre s'il souhaite arriver à des résultats supérieurs à la moyenne, car, malgré les progrès certains réalisés ces dernières années, les taux d'emploi sur les cinq principaux marchés des pays de l'OCDE sont encore d'au moins 8 points de pourcentage supérieurs à celui du Canada.

Réduire le plus possible les pièges du chômage liés à l'aide sociale

Le pourcentage de la population dépendant de l'aide sociale a plus que doublé entre 1980 et 1994 pour atteindre le niveau record de 11 pour cent avant de revenir aux alentours de 7 pour cent en 2002. Cette hausse est due à un système d'aide sociale de plus en plus généreux, couplé à la récession du début des années 90. Malgré plusieurs années de reprise, la dépendance à l'égard des prestations de longue durée constitue, semble-t-il, encore un problème. Une sérieuse réforme de l'aide sociale a été engagée en 1996 lorsque l'administration fédérale a mis fin au système de partage des dépenses avec les administrations provinciales pour passer à un mécanisme de financement global des services de santé et des services sociaux (Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, TCSPS). Les niveaux de prestations ont été réduits presque partout, généralement de 10 à 35 pour cent en termes réels (voir tableau en page 228).

Les réductions des prestations sont allées de pair avec des réformes qui ont rendu plus difficile l'accès à l'aide sociale, notamment des modifications des règles d'admissibilité et d'administration. Certaines provinces ont été plus proactives que d'autres. Les changements les plus radicaux ont eu lieu dans l'Alberta, qui est la seule juridiction qui se soit lancée dans la mise en œuvre de réformes de l'aide sociale du style de celles engagées aux États-Unis. L'examen des dossiers nouveaux et en cours a été accéléré, des délais de carence ont été introduits, les candidats ont dû participer à des sessions d'information avant que leur demande puisse être traitée et une vérification plus stricte de l'exercice d'un

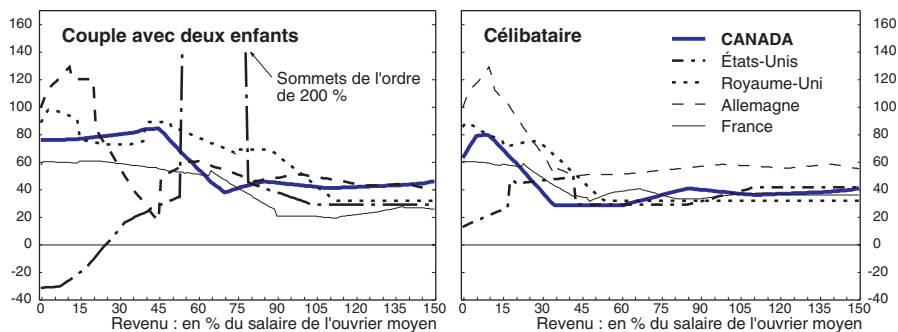
emploi a été réalisée. Ces réformes ont contribué à faire baisser le nombre de personnes visées, de sorte que l'Alberta est la seule province où les taux d'aide sociale sont comparables à ceux des États-Unis. Les réformes menées en Colombie-Britannique ont privilégié la recherche d'un emploi et visé à supprimer totalement l'aide sociale pour les moins de 19 ans. Plus récemment, comme suite à des réductions drastiques des dépenses des administrations provinciales, la Colombie-Britannique a annoncé en 2002 qu'elle baisserait encore les prestations et durcirait les conditions d'admissibilité. L'Ontario a introduit le « workfare » obligatoire en 1998, tout bénéficiaire devant participer à l'un ou l'autre des trois programmes suivants : aide à la recherche d'un emploi ; travail communautaire ; ou programme de subventions salariales. Le Québec, en revanche, a assoupli les conditions d'admissibilité en relevant le plafond de revenu des bénéficiaires. D'autres provinces ont introduit des changements d'importance diverse, mais plusieurs d'entre elles ont seulement simplifié les procédures administratives préalables à l'octroi de prestations, sans introduire de réformes structurelles de grande ampleur.

Si des progrès significatifs ont été réalisés, de nouvelles améliorations de l'aide sociale seraient utiles dans plusieurs domaines :

- *Renforcer les incitations au travail par une réduction des taux marginaux effectifs d'imposition.* Lors du passage de l'aide sociale au travail, les taux d'imposition effectifs peuvent être élevés pour certaines tranches de revenu, compte tenu du montant du gain pouvant être escompté dans un emploi faiblement rémunéré. Cela tient essentiellement à la forte réduction simultanée de l'aide sociale, de la prestation fiscale canadienne pour enfant et du crédit d'impôt au titre de la taxe sur les produits et services. Ainsi, pour une famille canadienne avec deux enfants, le taux effectif d'imposition passe d'environ 80 pour cent à un sommet de 85 pour cent lorsque son revenu s'élève pour s'établir à peu près aux deux tiers du salaire moyen (graphique 14). Le Canada n'est cependant pas le seul pays où existe ce problème : dans beaucoup d'autres pays, les taux d'imposition effectifs atteignent des pics élevés sur certaines tranches de revenus. Un autre élément, difficile à quantifier, contribuant à l'enfermement dans l'aide sociale est la perte des prestations en nature comme les soins de santé et les logements subventionnés. La réduction des taux effectifs marginaux d'imposition n'est pas facile, car en diminuant les taux de récupération on rend le programme plus coûteux alors que la baisse du niveau des prestations peut accroître la pauvreté. Néanmoins, la prestation nationale pour enfants a largement contribué à réduire les contre-incitations financières à l'abandon de l'aide sociale. Dans l'avenir, le gouvernement fédéral et les provinces devront faire en sorte que les familles à revenu faible ou modeste, avec des enfants, qui améliorent leurs gains – par exemple en prenant des

Graphique 14. Taux effectifs d'imposition lors du passage de l'aide sociale au travail

Taux effectif d'imposition en pourcentage lors d'une forte augmentation du revenu¹



1. Les graphiques illustrent le taux d'imposition effectif lors du passage de l'aide sociale au travail pour une augmentation du revenu égale à un quart du salaire moyen. Ainsi, une famille canadienne avec deux enfants se voit imposée au taux effectif de 85 pour cent lorsque son revenu passe de 40 à 65 pour cent du salaire moyen. Les taux canadiens de prélèvements et de prestations sont ceux de l'Ontario en 1999. Depuis lors, les taux d'imposition légaux ont été réduits et diverses prestations augmentées. Pour les autres pays, systèmes de prélèvements et de prestations de 2001.

Source : OCDE, Modèles concernant les prélèvements obligatoires/prestations sociales.

emplois mieux rémunérés – conservent une fraction plus importante de ce complément de revenu. Il faudra notamment pour cela examiner les taux de reprise par l'impôt des prestations canadiennes pour enfants ainsi que d'autres aspects du système de prélèvements et de prestations. Des améliorations pourraient être apportées à moindre coût par une meilleure coordination des dispositifs de récupération (notamment pour les prestations en nature) dans les différents programmes fédéraux et provinciaux.

- *Utiliser davantage les prestations liées à l'exercice d'un emploi.* Si elles sont bien conçues, ces prestations peuvent être un moyen efficace d'encourager l'emploi sans accroître la pauvreté (Pearson et Scarpetta, 2000). Les prestations de ce type sont peu nombreuses au Canada, la plupart des programmes revêtant la forme de systèmes provinciaux de suppléments de salaire à l'intention des familles. De plus, toutes les provinces versent de petites indemnités pour couvrir les dépenses de retour au travail et, dans certains cas, les frais de garde de jour, tandis que la Colombie-Britannique paie une prime pour la participation à des activités de production. L'administration fédérale a mené une expérience dans les années 90 avec des prestations de retour au travail pour les

parents isolés, versant une subvention salariale pendant une période pouvant aller jusqu'à trois années, à condition que les intéressés restent dans l'emploi et ne redemandent pas une aide sociale. Cette subvention était généreuse, doublant le revenu d'un travailleur au salaire minimum, et a eu une incidence significative sur l'emploi par rapport à un groupe témoin ne la recevant pas (annexe II). Les administrations provinciales devraient envisager des systèmes analogues ; ceux-ci seraient probablement moins généreux que le système pilote fédéral mais aurait néanmoins des effets positifs. Le principal inconvénient de ces politiques est que l'élimination des prestations liées à l'exercice d'un emploi augmente les taux effectifs d'imposition, de sorte que toute réforme devrait s'intégrer dans une stratégie visant à remédier plus généralement au cumul non concerté des retraits de prestations.

- *Imposer des obligations plus strictes en matière de formation et de recherche d'emploi.* Si la plupart des provinces ont durci leurs obligations en matière de recherche d'emploi ou ont renforcé la mise en œuvre des textes de loi, jusque-là généralement assez laxistes, le Canada n'est pas encore allé aussi loin qu'un grand nombre de pays de l'OCDE dans ce domaine. L'Alberta est la seule province où les obligations d'exercice d'un emploi ont été mises en œuvre immédiatement ; dans l'Ontario, par exemple, la participation obligatoire aux programmes de travaux s'applique après un délai de carence de quatre mois, au cours duquel l'aide sociale est versée à peu près comme par le passé (Boessenkool, 1997). Les données passées en revue par Grubb (2000) montrent que les pays européens dans lesquels le chômage a diminué le plus fortement dans les années 90 ont considérablement durci les critères d'admissibilité et leur mise en œuvre. En outre, il semblerait que les politiques actives du marché du travail et les programmes de formation qui en sont un élément important au Canada ne sont efficaces que lorsqu'elles sont conjugués avec le contrôle de la recherche d'un emploi et la vérification effective de la disponibilité pour travailler (Martin, 2000).
- *Mettre en place des programmes de déroutement.* L'Alberta, comme un grand nombre des États des États-Unis, a réduit le nombre d'affiliés à l'aide sociale en partie réduisant le nombre de personnes demandant cette aide pour la première fois. Par exemple, dans l'État du Wisconsin, aux États-Unis, un entretien initial est mené afin de trouver une solution qui évite de devenir dépendant de l'aide sociale. La Colombie-Britannique a fait l'expérience d'un programme de déroutement en 1995 et 1996, dans le cadre duquel des agents ont été adjoints à 17 bureaux régionaux avec pour objectif de soumettre à une double vérification aussi bien les nouveaux cas que les cas marginaux existants. Il est apparu que le fait de refuser des prestations au départ conduisait à un recours

moindre aux prestations ultérieurement, cet effet durant environ 2½ ans, bien que le programme n'ait pas d'incidence sur un « noyau » difficilement réductible (Green et Warburton, 2001). Cependant, ces mesures doivent faire davantage que simplement décourager les demandes d'aide sociale ; elles doivent aussi encourager l'emploi pour pouvoir améliorer le bien-être.

Mise en œuvre de nouvelles réformes du programme d'assurance-emploi pour augmenter l'offre de main-d'œuvre

Le système d'assurance chômage a été sensiblement amélioré depuis 1990. Les premiers changements ont consisté à renforcer les incitations au travail en durcissant les critères d'admissibilité et en raccourcissant la durée des prestations. Les nouvelles réformes mises en œuvre en 1996 ont visé à renforcer le principe d'assurance : les prestations ont été modulées en fonction des antécédents d'emploi des travailleurs ; la générosité du système a été encore réduite ; les conditions d'admissibilité ont été de nouveau durcies, bien que moins que lors des réformes précédentes ; et certaines mesures de redistribution du revenu ont été mieux ciblées. Le système, qui prenait en compte jusque-là la durée hebdomadaire, se fonde désormais sur la durée horaire, le rendant plus équitable pour les travailleurs à temps partiel et modifiant les incitations de telle sorte que les salariés acceptent chaque heure de travail qui leur est proposée. L'État devrait continuer de le réformer afin d'aider les sans-emploi et les bénéficiaires de l'aide sociale et d'accroître ainsi l'offre de main-d'œuvre. Diverses possibilités sont examinées ci-après.

Réinstaurer un système de « bonus-malus » pour les travailleurs

Un élément central des réformes de 1996 a été l'introduction d'un système de « bonus-malus » pour les travailleurs de façon à réduire les prestations et à éviter que ces prestations ne soient utilisées de façon récurrente. En 1996, les prestataires fréquents – c'est-à-dire ceux ayant fait appel à l'assurance-emploi au moins trois fois au cours des cinq années précédentes – représentaient 40 pour cent environ de l'ensemble. Les règles de l'assurance-emploi ont incité les entreprises de certains secteurs d'activité saisonniers à licencier temporairement les travailleurs chaque année, transformant le principe de garantie de revenu en une subvention implicite des salaires pour la main-d'œuvre fréquemment inoccupée¹⁴. Les transferts de ressources se sont opérés essentiellement du secteur des services vers le secteur primaire et la construction et de l'Ontario vers les provinces de l'Est (Corak et Chen, 2002). Un grand nombre des prestataires fréquents étaient des travailleurs ayant des salaires hebdomadaires supérieurs à la moyenne. Les transferts ont aussi été très concentrés au niveau des entreprises. Au cours des dix années qui se sont achevées en 1996, seulement 6 pour cent des entreprises ont constamment reçu un transfert net positif, alors qu'elles étaient

entrées pour 28 pour cent dans l'ensemble des prestations versées et ne contribuait que pour 4 pour cent aux prélèvements. Près des trois-quarts des demandes de prestations dans les entreprises subventionnées chaque année étaient dues à des taux supérieurs à la moyenne de licenciements temporaires.

Le principal changement a été l'introduction d'une « règle d'intensité » qui a légèrement réduit les niveaux de prestations en fonction du nombre de semaines de prestations reçues au cours des années précédentes¹⁵. La clause de récupération a aussi été durcie. Les bénéficiaires qui reçoivent un revenu salarial dépassant un certain seuil l'année suivant une demande d'assurance emploi doivent rembourser jusqu'à 30 pour cent des prestations reçues. Pour les utilisateurs fréquents, ce seuil de revenu a été diminué et leur taux de remboursement a été augmenté pour se situer entre 50 et 100 pour cent.

Le système de bonus-malus a été annulé en 2001. L'État a estimé que cette politique avait peu d'incidences sur le comportement alors qu'elle pénalisait excessivement les bénéficiaires de régions où les possibilités d'emplois non saisonniers étaient peu nombreuses et très espacées. Cependant, comme on l'a vu dans l'*Étude* précédente, cette conclusion était, semble-t-il, prématurée. Elle était fondée sur une évaluation couvrant seulement deux années d'une politique introduite très progressivement. La règle d'intensité était entrée en vigueur en 1996-97, avec une réduction moyenne des prestations hebdomadaires passant de seulement 5 dollars canadiens la première année à 13 dollars canadiens en 2000-01. En outre, le compteur de chaque travailleur en matière d'assurance d'emploi avait été remis à zéro au départ, de façon à ce que personne ne commence comme utilisateur fréquent.

Certaines des données accumulées depuis la dernière *Étude* renforcent la conclusion selon laquelle le système de bonus-malus aurait dû être maintenu. S'il n'a guère eu d'incidence les deux premières années¹⁶, de 1997-87 à 2000-01, le nombre de demandes de prestations par des utilisateurs fréquents a chuté de 18 pour cent, contre seulement 1.1 pour cent pour les utilisateurs non fréquents. Au cours de la dernière année d'application de la règle d'intensité (2000-01) – lorsque le chômage a commencé d'augmenter à nouveau – les demandes des utilisateurs peu fréquents ont augmenté de 4 pour cent, alors que celles des bénéficiaires fréquents ont diminué de 4 pour cent bien que la règle d'intensité n'ait été en place que depuis le milieu de l'année. L'incidence a été encore plus grande pour les utilisateurs fréquents non saisonniers : depuis 1997-98, leurs demandes ont chuté de 28 pour cent. Cela donne à penser que les incitations fonctionnent à condition qu'existent des possibilités d'emploi de rechange. En revanche, en 2001-02, première année pleine pendant laquelle la règle d'intensité n'a plus été appliquée, le nombre de demandes d'utilisateurs fréquents n'a augmenté que de 0.5 pour cent, tandis que celui des demandes des utilisateurs peu fréquents progressait de 12.2 pour cent. Il est cependant possible que ceci tienne en partie au fait que les demandes normales sont beaucoup plus sensibles au

cycle économique que les demandes d'utilisateurs fréquents (et la période 2001-02 a été marquée par une montée du chômage).

Si la règle d'intensité et la clause de récupération dans le cadre du système de bonus-malus ont été jugées trop dures pour les utilisateurs fréquents de certaines régions, elles auraient dû être modifiées et non éliminées. Par exemple, la définition d'un prestataire fréquent aurait pu être assouplie ou rendue tributaire des taux locaux de chômage et le seuil de reprise par l'impôt aurait pu être relevé et non éliminé entièrement. Après tout, le relèvement du seuil de récupération ne s'appliquait ni aux bénéficiaires de prestations spéciales ni aux personnes recevant des prestations pour la première fois mais seulement aux prestataires fréquents finissant par gagner plus de 110 pour cent du salaire moyen. Outre qu'ils ont porté atteinte au principe de l'assurance, les changements ont eu des conséquences négatives sur l'équité et la distribution des revenus en permettant à des utilisateurs relativement aisés de secteurs particuliers de recevoir régulièrement beaucoup plus du système qu'ils n'y contribuaient. En particulier, ils redistribuent des revenus des régions et des secteurs où le chômage est faible vers ceux où il est élevé, ce qui bénéficie à des activités telles que la pêche, le tourisme et la construction. Les économies ainsi sacrifiées se traduisent par des prélèvements plus élevés sur les autres utilisateurs de l'aide sociale. Les pertes sèches liées à ces subventions croisées sont importantes, représentant, selon une estimation, 16 pour cent des prestations d'assurance-emploi (Corak et Chen, 2002).

Les deux options envisagées pour remplacer la réintroduction du système de bonus-malus pour les travailleurs sont la modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage en fonction de l'historique des licenciements indemnisés ou l'allongement significatif de la période d'attente de façon que les prestations d'assurance-emploi ne deviennent payables qu'après plusieurs semaines. La première option pourrait conduire les employeurs à faire indûment pression sur les salariés pour qu'ils ne demandent pas de prestations car cela influencerait sur le classement de l'entreprise ; la seconde permettrait de remédier au problème dans les industries saisonnières mais au prix de plus grandes difficultés pour d'autres travailleurs qui sont bel et bien licenciés de façon imprévue. Si l'on considère que la réintroduction du système de bonus-malus pour les travailleurs aurait une incidence exagérée dans certaines régions, on pourrait alors préférer intervenir dans le cadre d'une politique régionale et non au moyen d'un vaste programme du marché du travail applicable à l'ensemble de l'économie.

Continuer à améliorer les incitations au travail à temps partiel

Les incitations au travail ont été améliorées par la décision, prise en novembre 2001, de faire des « petites semaines » une caractéristique permanente et nationale du programme d'assurance-emploi. La formule des petites semaines a été introduite en 1997 dans le cadre d'un projet pilote visant les régions à fort

chômage. Il s'agissait de tester les moyens de supprimer les éléments de l'assurance-emploi qui constituaient des contre-incitations au travail de l'avis des employeurs comme des salariés. Les résultats des études d'évaluation montrent que ce dispositif a été couronné de succès. Plus précisément, on a calculé que les participants avaient travaillé en moyenne deux semaines de plus qu'ils ne l'auraient fait sans cela. Le taux de prestation dépendait des gains hebdomadaires moyens au cours des semaines effectivement travaillées durant les six mois précédant la demande. Dans ces conditions, le travail à temps partiel (faible durée hebdomadaire du travail) diminuait la prestation ultérieure contrairement à une semaine sans travail (pas de rémunération) qui n'était pas prise en compte pour le calcul des gains. On peut dire, pour simplifier, que les nouvelles règles ignorent les semaines où les gains sont peu élevés (« petites semaines »).

Cependant, un problème du même type existe encore pour les personnes qui travaillent tout en recevant une prestation. Les bénéficiaires de prestations régulières d'assurance-emploi sont autorisés à percevoir un salaire allant jusqu'à 50 dollars canadiens ou 25 pour cent de leurs prestations hebdomadaires, selon le chiffre le plus élevé, seuil au-delà duquel les prestations sont réduites au prorata. Cela décourage le travail à temps partiel car si le prestataire travaille toute la semaine et gagne suffisamment pour réduire la prestation à zéro, cela ne comptera pas comme une semaine d'assurance et prolongera effectivement d'une semaine la durée de prestations. Les prestataires d'une assurance-emploi préfèrent donc ne pas travailler, sauf si ce travail peut ramener leurs prestations à zéro et s'ils peuvent garder ainsi garder une semaine de droits à utiliser ultérieurement. Bien que travailler tout en demandant une prestation soit une pratique courante, les prestataires fréquents de l'assurance-emploi sont beaucoup plus enclins que les autres salariés à y avoir recours (Gray et de Raaf, 2002). Le résultat de cette disposition est donc que les utilisateurs fréquents peuvent prolonger leurs droits à prestations et revenir vers leur employeur précédent au début de la saison suivante, ce qui ne les incite guère à trouver un emploi permanent non saisonnier. L'État a fait savoir qu'il continuera d'examiner ce problème.

Allonger la période de travail préalable pour la rapprocher des normes internationales

Malgré un net durcissement au milieu des années 90, l'accès à l'assurance-emploi reste relativement facile par rapport à ce que l'on observe dans nombre d'autres pays. Les obligations en matière d'heures de travail nécessaires pour avoir droit aux prestations varient en fonction du taux local de chômage, allant de 420 heures (12 semaines de travail) au cours de l'année précédente dans les zones de fort chômage à 700 heures (20 semaines) dans les régions de faible chômage. Les périodes de travail préalables requises varient suivant les pays mais sont généralement plus longues qu'au Canada. L'obligation habituelle est d'avoir travaillé pendant au moins la moitié du temps au cours de l'année écoulée ou les trois années écoulées

et souvent sensiblement plus que la moitié¹⁷. Cependant, les règles au Canada sont plus strictes pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active que pour celles ayant gardé un lien avec le marché du travail. Cette politique vise à encourager le maintien de la participation à la population active, en particulier pour les jeunes. Pour ce groupe, l'exigence est de 910 heures (26 semaines). En 2001, ce seuil plus élevé a été éliminé pour les parents revenant sur le marché du travail, car il pénalisait injustement les parents qui s'étaient absentés du travail pendant de longues périodes afin d'élever de jeunes enfants. La règle dans toutes les régions est de 600 heures (17 semaines) pour les prestations spéciales, comme la maternité, le congé parental et l'assurance maladie.

Continuer à contrôler les prestations d'assurance maladie

L'utilisation abusive des prestations d'assurance maladie n'est pas un problème majeur, car la seule prestation d'assurance-maladie disponible relève du système d'assurance-emploi et a donc une durée limitée. Les effectifs en cause sont faibles. Cependant, le nombre de bénéficiaires a augmenté sensiblement après le durcissement des règles d'admissibilité à l'assurance-emploi en 1995 : de 44 pour cent entre 1996 et 2002 malgré une diminution de 22 pour cent des demandes de prestations régulières. Si le vieillissement de la population a vraisemblablement contribué à cette tendance, il est probable que les prestations d'assurance maladie ont été de plus en plus utilisées pour augmenter la durée globale des prestations car elles ne sont pas prises en compte dans la règle d'intensité et peuvent versées concurremment avec les prestations régulières. Une étude officielle (CEIC, 2001) a attribué une partie de l'augmentation de demandes d'assurance maladie à la reprise économique, la plus forte croissance de l'emploi augmentant le taux d'admissibilité. Il est possible, toutefois, d'introduire une correction pour tenir compte de cet effet en examinant le rapport des bénéficiaires de l'assurance maladie aux effectifs pourvus d'un emploi. Ce rapport marque encore une nette augmentation peu après l'imposition de la règle d'intensité pour les prestations régulières et diminue après que la règle a été supprimée. Cette évolution, conjuguée au fait qu'environ 10 pour cent des demandes d'assurance maladie suivent de près un congé maternité ou un congé parental, donne à penser qu'il est sans doute plus facile d'utiliser de façon indue la prestation et que dans ce cas une meilleure surveillance à l'entrée s'impose. Le gouvernement a indiqué qu'il continuera de suivre cette question pour en apprécier l'impact.

Favoriser les migrations internes diminuerait le chômage structurel

Le chômage structurel pourrait être diminué en encourageant une plus grande mobilité de la main-d'œuvre dans le pays. Si le taux de migration interne est assez élevé (pas aussi élevé qu'aux États-Unis mais plus élevé qu'entre les régions des différents pays européens – voir OCDE, 1999 et 2000a), il s'est

presque réduit de moitié depuis le début des années 70, alors même que les différences régionales des taux d'emploi sont plus importantes que jamais (Cousineau et Vaillancourt, 2000). De ce fait, les différences des taux de chômage régionaux sont plus importantes et « plus incompressibles » au Canada que dans un grand nombre d'autres pays¹⁸. Le fait que les Canadiens soient davantage enclins à rester à un endroit où ils n'ont pas de travail tient vraisemblablement aux institutions du marché du travail et non aux grandes distances qui caractérisent le Canada, car la mobilité est encore plus grande entre les 12 États des États-Unis situés le long du côté sud de la frontière (Coulombe et Day, 1999).

Le problème de mobilité touche surtout les travailleurs moins qualifiés. Environ 13 pour cent des célibataires diplômés migrent vers une autre province, contre seulement 2 pour cent pour l'ensemble des jeunes (Finnie, 1998). Des disparités du même type sont observées dans la plupart des pays, mais la différence est particulièrement importante au Canada. Par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, les Canadiens qualifiés sont beaucoup plus également répartis dans le pays, mais les moins instruits sont beaucoup plus fortement concentrés dans quelques zones (tableau 7). Ainsi, s'il est utile de supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs professionnels (voir l'analyse du commerce interne

Tableau 7. **Variation des qualifications entre les régions d'un même pays**

	Nombre de régions	Coefficient de variation	
		Niveau scolaire faible ¹	Niveau scolaire élevé ¹
Canada	66	19.7	9.6
Belgique	11	6.8	20.0
République tchèque	8	13.1	46.6
Finlande	5	9.7	22.3
France	22	10.2	31.5
Grèce	13	16.9	28.2
Hongrie	7	13.9	29.4
Italie	20	5.1	18.4
Corée	15	23.5	25.2
Mexique	32	19.2	24.1
Pays-Bas	12	7.8	18.0
Nouvelle-Zélande	12	13.2	7.2
Norvège	7	12.8	26.4
Portugal	7	7.1	26.3
Espagne	17	7.6	24.6
États-Unis	51	15.7	14.0

Note : Plus le coefficient de variation est faible, plus les régions d'un même pays sont comparables.

1. Les niveaux d'instruction faible et élevé correspondent respectivement à plus et moins que le deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE (2000a).

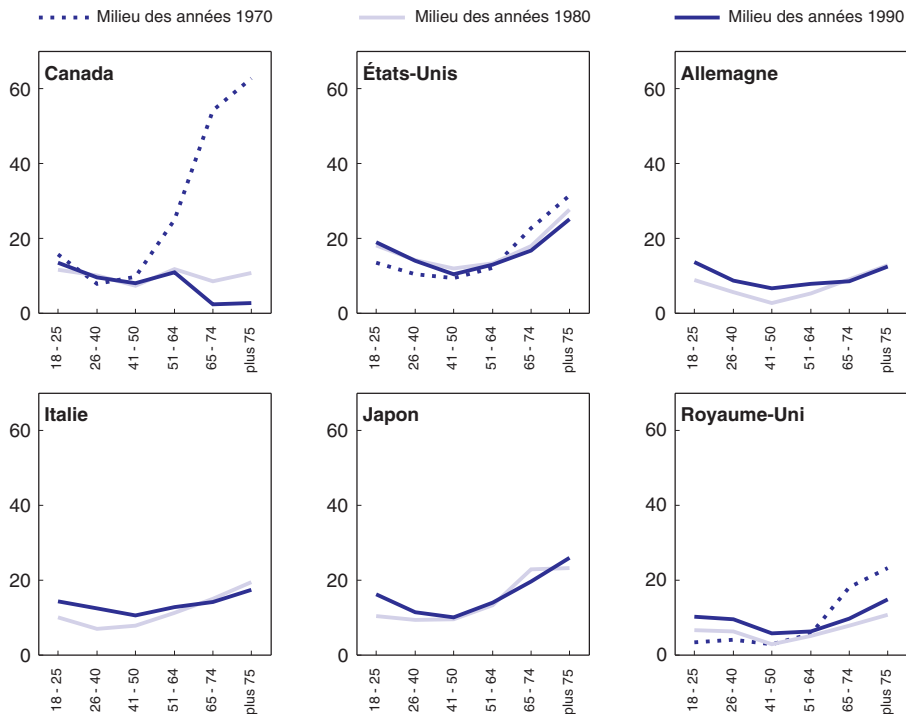
plus loin dans le présent chapitre), il est encore plus important d'encourager les travailleurs moins qualifiés à se déplacer. Bien qu'il existe peu de barrières patentes – par exemple presque tous les droits à l'aide sociale de l'État, aux services de santé et aux pensions sont totalement transférables entre les provinces – les taux de l'assurance-emploi et les règles en matière d'admissibilité réduisent l'incitation à se déplacer, car les prestations sont plus faciles à obtenir dans les régions souffrant d'un fort chômage. Cela ne joue pas nécessairement comme une contre-incitation pour les utilisateurs occasionnels de cette assurance, car une fois que le droit à une prestation a été établi dans une province, l'intéressé peut se déplacer vers une autre province sans que cela change son droit à prestation ni le niveau de celle-ci. Cependant, il peut y avoir contre-incitation pour les utilisateurs fréquents de l'assurance-emploi, car ils auront intérêt à rester dans la province où les prestations sont les plus élevées s'ils comptent faire appel de nouveau à cette forme d'assurance à l'avenir.

Réduire le plus possible les incitations à la préretraite tout en assurant la viabilité des revenus des retraités¹⁹

Le système canadien de revenu à la retraite a beaucoup progressé dans le sens d'une plus grande adéquation du revenu de la population de retraités, réduisant le taux de pauvreté, qui était auparavant l'un des plus élevés du monde et qui est aujourd'hui l'un des plus faibles de la zone de l'OCDE (graphique 15), grâce en partie à la maturation du régime public de pensions (Myles, 2000). En 2000, le pourcentage de personnes âgées disposant de ressources inférieures au seuil de faible revenu après impôt établi par Statistique Canada était tombé à 7 pour cent, soit un tiers du niveau de 1980. L'augmentation du revenu des retraités peu nantis a pu être obtenue pour un coût budgétaire relativement infime, les dépenses totales étant limitées par le plafonnement des pensions versées aux retraités ayant des revenus supérieurs à la moyenne. Dans ces conditions, les groupes à revenu élevé doivent se constituer une épargne privée pour leur vieillesse et leurs sources de revenu sont bien diversifiées, encore que l'emploi soit une source relativement peu importante de revenu pour les personnes âgées (tableau 8). Contrairement à nombre de pays, il a été possible d'assurer un revenu adéquat aux personnes âgées sans créer de fortes incitations à la préretraite. Il est vrai que, jusqu'à récemment, les taux d'emploi des hommes âgés étaient bien inférieurs aux niveaux de l'OCDE, alors que pour les femmes âgées, ils se situaient seulement dans la moyenne, les deux taux restant au-dessous des taux équivalents aux États-Unis. Cependant, cette situation tenait probablement à des facteurs autres que les pensions publiques (notamment le fort chômage parmi les personnes âgées de certaines régions du fait de l'effondrement de l'emploi dans les secteurs d'activité primaires et des incitations négatives créées par certains régimes privés de retraite). Les principales questions auxquelles devra répondre l'administration sont les suivantes : pendant combien de temps

Graphique 15. **Pourcentage de la population ne disposant pas de la moitié du revenu médian¹**

Milieu des années 1970, des années 1980 et des années 1990, en pourcentage



1. Moitié du revenu disponible médian de l'ensemble de la population. Le pourcentage pourrait être modifié par le vieillissement de la population, même si les niveaux de revenu ne varient pas à l'intérieur des différents sous-groupes.
 Source : Questionnaire de l'OCDE sur la distribution des revenus des ménages (1999).

Tableau 8. **Sources de revenus des personnes âgées**

Avant impôt

	1980	1985	1990	1995	1999
Revenu de l'emploi	26.4	20.1	17.3	16.7	10.0
Revenu d'investissement	23.4	22.6	21.2	14.9	13.1
Revenu au titre de la retraite	11.6	13.0	16.2	21.0	28.5
Sécurité de la vieillesse et SRG/AAC	25.9	28.0	25.1	23.6	24.0
Prestations au titre du RPC/RPQ	7.7	10.9	14.3	17.3	19.0
Autres	4.9	5.5	6.0	6.4	5.3

Source : Statistique Canada (2000b).

sera-t-il possible de maintenir l'indexation sur les prix de la composante filet de sécurité du régime public de pensions sans menacer l'adéquation du revenu des groupes ayant peu de ressources ? L'épargne privée sera-t-elle suffisante pour compenser les baisses futures de revenu en provenance de l'État ? Et sera-t-il possible de réduire encore les incitations à la préretraite qui demeurent ?

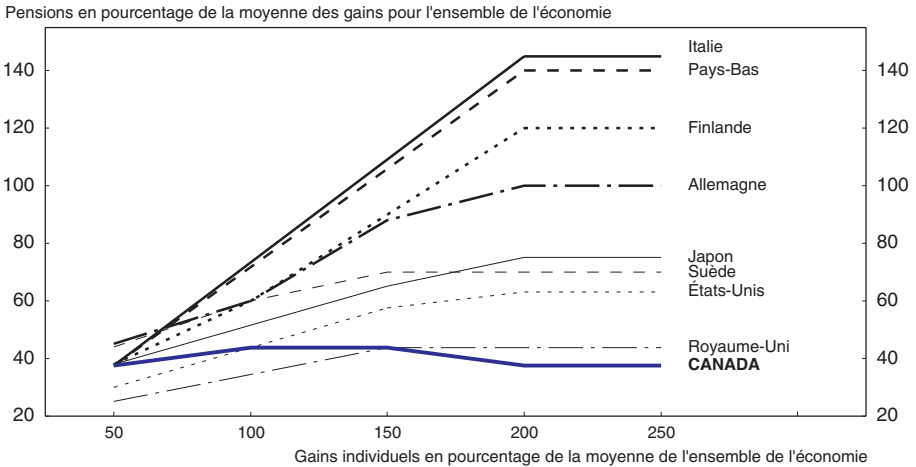
Politiques

Le régime public de pensions du Canada est entré pour une proportion croissante dans le revenu total des personnes âgées, mais cette part doit diminuer dans les prochaines décennies. Ce régime comporte plusieurs éléments. Le premier niveau correspond au filet de sécurité et verse la pension de la sécurité de la vieillesse (à un taux uniforme), qui représente 14 pour cent environ du salaire moyen et qui est récupérée en douceur auprès des retraités plus nantis, associée à un supplément de revenu garanti, assujéti au niveau de ressources et supprimé rapidement en fonction du revenu. Le deuxième niveau, appelé Régime de pensions du Canada ou Régime de rentes du Québec, verse une prestation obligatoire fondée sur les gains avec un taux de remplacement de 25 pour cent des gains moyens ouvrant droit à pensions. Cependant, les gains ouvrant droit à pensions sont plafonnés à un niveau relativement faible (environ 125 pour cent des gains moyens) et certains retraités n'ont pas droit à la pension à taux plein, de sorte que le montant moyen de la nouvelle pension moyenne à ce niveau est égale à seulement 15 pour cent des gains moyens. Cet élément du système est capitalisé au moyen d'un taux de cotisation qui, à 9.9 pour cent des gains soumis à retenue, est de 1¼ de point de pourcentage supérieur à celui qui serait en fait nécessaire dans un système par répartition, l'excédent étant placé dans divers instruments financiers. Cette prestation peut être reçue à tout âge entre 60 et 70 ans, 65 ans étant l'âge normal d'ouverture des droits à pension ; son taux est réduit pour les préretraités et accru pour les retraités plus tardifs afin de préserver la parité entre les deux catégories. Globalement, la somme de ces différents éléments aboutit à un taux à peu près uniforme, le système assurant environ un tiers des gains moyens. Mais pour les gains de moitié inférieurs à la moyenne, et si la personne n'a pas d'épargne, le taux de remplacement est de 70 pour cent environ (graphique 16).

Un facteur déterminant de la progression des dépenses au titre du filet de sécurité est l'indexation de ces prestations sur les prix : dans le cadre d'un tel système, la progression est assez tenable du point de vue budgétaire (tableau 9)²⁰. La pension moyenne devrait ainsi revenir à 14 pour cent des gains moyens au moment où se produira le pic des dépenses par rapport au PIB en 2030, contre 20 pour cent en 2001. Si une telle évolution serait sans doute gérable par ceux ayant des gains moyens ou supérieurs à la moyenne, la diminution du taux de remplacement sera plus grave pour les bas salaires, qui dépendent

Graphique 16. Profils des pensions publiques

Valeurs des pensions avant impôts pour des travailleurs types, fin des années 1990



Source : OCDE, *Viellissement et revenus*, 2001.

avantage de cet élément du régime de pension. De fait, pour les gains de moitié inférieurs à la moyenne, le taux de remplacement pourrait diminuer de 12 points de pourcentage, pour tomber aux alentours de 57 pour cent, et pourrait même baisser encore plus à long terme. Pour les groupes à faible revenu, le fait que la complément de retraite soit soumis à un critère de ressources affecte l'incitation à épargner en réduisant le rendement net de l'épargne constituée en vue de la retraite, même si ce groupe ne peut guère épargner dans la mesure où les pensions publiques remplacent actuellement une large fraction de leur revenu, dont l'essentiel est consacré à la couverture de leurs frais de subsistance.

Pour diminuer l'incidence du niveau relativement faible des pensions, il est possible de contribuer au troisième pilier du régime canadien de pensions. Presque tous les salariés du public et environ un tiers des salariés du privé sont affiliés à des régimes de pension d'employeur agréés (RPA), qui sont presque exclusivement à prestations définies (tableau 10). En outre, il est possible de contribuer à des régimes enregistrés d'épargne-retraite individuelle (REER) jusqu'à une certaine limite qui tient compte de la valeur des cotisations de l'intéressé, et de celles de son employeur, à un RPA²¹. Les limites en dollars pour les RPA et les REER sont en train d'être progressivement augmentées pour les trois prochaines années et elles seront ensuite indexées sur la croissance du salaire moyen. Ces plans sont devenus une forme d'épargne plus populaire avec le report de l'imposition des cotisations et du revenu de l'investissement jusqu'au

Tableau 9. Indicateurs de résultats : viabilité du revenu au titre de la retraite

	Augmentations prévues des dépenses de pension de vieillesse ¹	Pourcentage des personnes âgées à faible revenu ²	Revenu disponible relatif des personnes âgées ²	Fonds de pension privés 1999	Âge de départ de la population active, 1994-99 ³		Taux d'activité, 2001, pourcentage		
							Plus de 65 ans	55-64 ans	
					Variation en pourcentage du PIB 2000-50	Pourcentage des personnes âgées dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu disponible médian		Pourcentage du revenu disponible de tous les individus	Pourcentage du PIB	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6	..	..	2.8 ²	42.1 ²	17.5 ²
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1	..	..	1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	111.0	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
République tchèque	6.8	..	..	3.8	..	..	4.0	55.0	24.5
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
France	3.9	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Grèce	..	29.2	76.8	4.6	61.7	62.2	5.0	57.0	23.6
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2	..	..	3.1	36.3	15.4
Islande	..	..	..	86.0	..	..	19.9	92.8	81.7
Irlande	..	16.7	74.6	57.8	..	..	7.9	66.1	29.5
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6
Japon	0.6	..	..	18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Corée	8.0	..	..	3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Luxembourg	..	6.7 ⁴	..	..	..	..	0.0	38.1	14.3
Mexique	..	32.9	85.3	2.4	..	..	30.5	80.5	27.6
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Nouvelle-Zélande	5.7	..	..	..	..	..	8.6	74.6	51.7
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Pologne	-2.5	8.4 ⁴	..	..	..	..	7.5	41.5	24.1

Tableau 9. Indicateurs de résultats : viabilité du revenu au titre de la retraite (suite)

	Augmentations prévues des dépenses de pension de pension vieillesse ¹	Pourcentage des personnes âgées à faible revenu ²	Revenu disponible relatif des personnes âgées ²	Fonds de pension privés 1999	Âge de départ de la population active, 1994-99 ³		Taux d'activité, 2001, pourcentage		
					Hommes	Femmes	Plus de 65 ans	55-64 ans	
								Hommes	Femmes
Variation en pourcentage du PIB 2000-50	Pourcentage des personnes âgées dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu disponible médian	Pourcentage du revenu disponible de tous les individus	Pourcentage du PIB	Hommes	Femmes				
Portugal	..	..	..	11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
République slovaque	..	..	..	..	..	..	1.1	43.0	11.2
Espagne	8.0	11.3 ⁴	..	2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Suisse	..	8.4 ⁴	..	97.3 ⁵	..	..	11.4	82.4	56.1
Turquie	..	23.1	92.7	..	..	..	18.1	50.8	18.4
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0

1. Dang *et al.* (2001). Selon des rapports officiels français, l'augmentation serait de 4.4 pour cent sur la période 2000-40 sur la base de politiques du marché du travail inchangées (Conseil d'orientation des retraites, 2001).

2. Förster et Pellizzari (2000).

3. Scherer (2001).

4. Jesuit et Smeeding (2002).

5. 1998.

Source : Förster et Pellizzari (2000) ; Jesuit et Smeeding (2002), *Luxembourg Income Study* ; OCDE, *Statistiques de la population active* ; Scherer (2001).

Tableau 10. Plans de pension à prestations et à cotisations définies

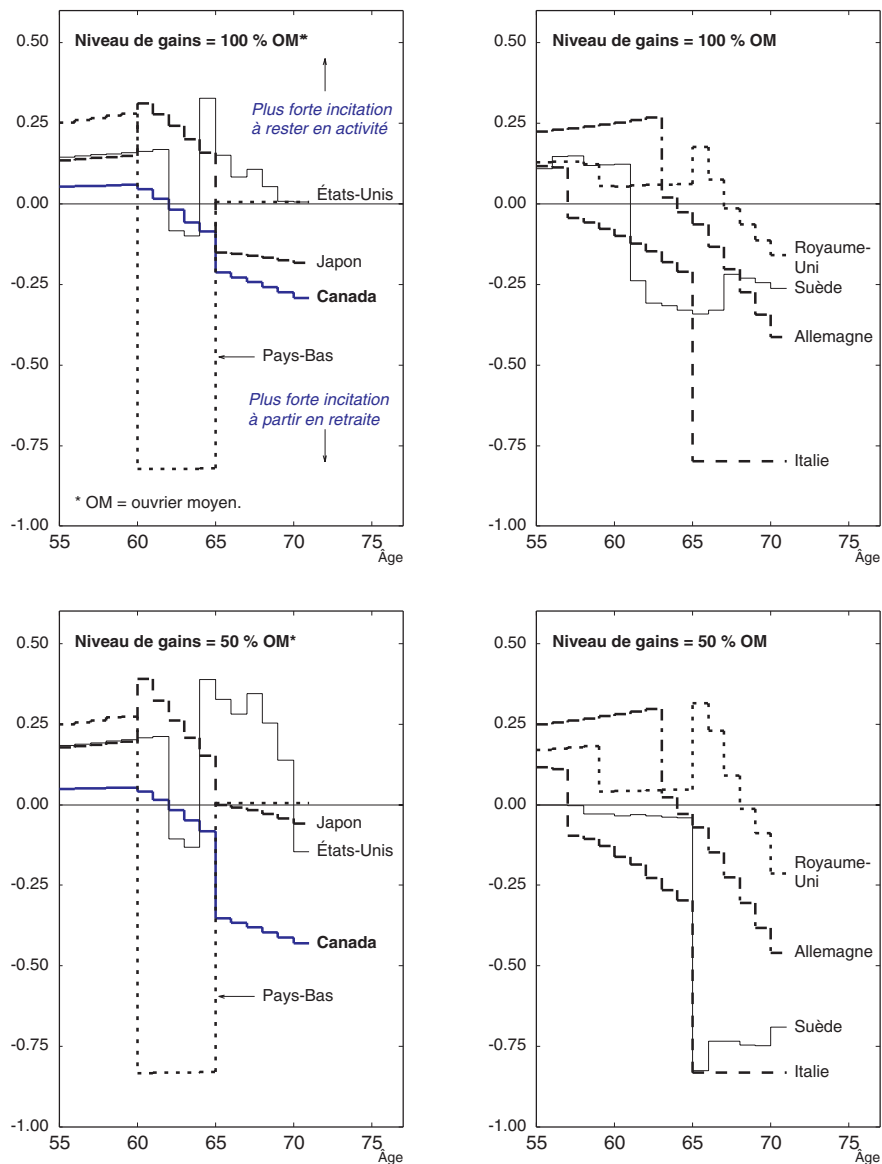
	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
	Pourcentage de salariés du secteur						
Nombre d'adhérents							
Régimes de pension agréés sur la base de l'emploi							
Total	45.7	48.5	48.1	45.7	44.6	43.6	43.5
Cotisations définies	3.8	4.3	4.7	4.8	5.6	5.9	..
Prestations définies	41.4	43.6	42.9	40.3	38.3	36.9	..
Mixtes	0.4	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8	..
Publics	83.5	89.4	87.4	84.6	83.9	82.2	..
Privés	33.6	34.1	33.6	32.1	31.4	31.1	..
Plans d'épargne-retraite agréés							
Cotisations définies	31.9	36.6	39.7	42.5	44.7	42.7	41.4
	Cotisations moyennes en dollars canadiens, prix de 1997						
Régimes de pension agréés sur la base de l'emploi							
Total	3 366	3 534	4 093	3 943	3 845	3 546	..
Publics	4 905	5 375	5 615	5 180	5 460	4 741	..
Privés	2 141	1 834	2 630	2 808	2 406	2 522	..
Plans d'épargne-retraite agréés							
Cotisations définies	3 880	3 517	3 966	4 178	4 456	4 351	4 258

Source : Statistique Canada (2000a).

versement des premières prestations, ce qui améliore le rendement net de l'épargne. Cependant, depuis 1997, le pourcentage des personnes pourvues d'un emploi couvertes par ces plans a reculé et les niveaux moyens des cotisations ont diminué. Les groupes à revenu moyen et élevé représentent l'essentiel des retraités ayant un revenu de source privée. En revanche, les taux élevés de remplacement du revenu assurés par les pensions publiques et le fait que la composante du dispositif de sécurité de la vieillesse destinée aux faibles revenus soit assortie d'un critère de ressources réduit l'incitation à épargner des travailleurs à bas salaires. Néanmoins la participation à des RPA et des REER est forte pour les personnes qui ont besoin de se constituer une épargne privée pour obtenir des taux de remplacement suffisants. Quelque 76 pour cent des personnes gagnant plus de 15 000 dollars canadiens, et 93 pour cent de celles gagnant plus de 45 000 dollars canadiens contribuent à un RPA ou à un REER.

Le système de retraite n'est pas à l'origine de contre-incitations majeures à l'exercice d'un travail. Seules les prestations du deuxième niveau peuvent être perçues à 60 ans et reculer l'âge de départ conduit à une augmentation de la valeur des pensions pour ceux qui continuent à travailler au-delà de 62 ans (graphique 17). Néanmoins, entre 62 et 65 ans, l'effet de découragement joue en

Graphique 17. Modification de la pension d'un travailleur qui reste en activité une année supplémentaire
 En pourcentage du salaire annuel actuel



Source : OCDE, *Viellissement et revenus*, 2001.

faveur de la retraite, bien que cet effet soit beaucoup moins important que dans certains autres pays de l'OCDE. Cependant, la pension versée dans le cadre du régime de pensions du Canada et du régime de rentes du Québec est faible, de sorte que l'effet de revenu n'incite guère au départ à la retraite. Au-delà de 65 ans, lorsque le supplément assujéti à des conditions de ressources est versé, la contre-incitation s'accroît sensiblement, car la prestation est réduite à concurrence de 25 pour cent des gains supplémentaires pour un couple marié mais de 50 pour cent pour un célibataire.

L'assurance invalidité, qui est intégrée dans le régime de pensions du Canada ou le régime de rentes du Québec, était un moyen largement utilisé pour se retirer de la population active, encore que son importance ait diminué au fil du temps. La prestation moyenne dans ce système est 75 pour cent plus importante que la pension moyenne du régime de pensions du Canada, car elle comporte un important élément forfaitaire. Entre 1970 et 1994, les demandes d'assurance-invalidité ont été multipliées par six pour les hommes et par neuf pour les femmes. A ce stade, la définition de l'invalidité a fait l'objet d'une réforme majeure et des procédures administratives plus strictes et uniformes ont été mises en place. Les facteurs socio-économiques ont été moins pris en compte et la priorité a été accordée aux facteurs médicaux. En outre, l'état de santé est aujourd'hui régulièrement contrôlé et un recyclage professionnel est offert. Dans ces conditions, le taux d'incidence des paiements d'assurance invalidité était revenu en 2000 à son niveau de 1970. Le changement dans le régime d'invalidité pourrait avoir contribué à une augmentation de 7 points de pourcentage du taux d'emploi pour les hommes de 55 à 65 ans entre 1995 et 2002. Néanmoins, les taux d'incidence par âge donnent à penser que la prestation d'invalidité est encore utilisée comme moyen de partir à la retraite par la moitié de la population masculine.

Évaluation

Le Canada a beaucoup fait depuis les années 70 pour que le système de retraite réduise le risque de pauvreté au moment de la cessation d'activité tout en limitant la progression des dépenses au titre des pensions. Le système fournit actuellement une garantie efficace contre un trop faible revenu à la retraite tout en incitant les plus nantis à accumuler leur propre épargne. À terme, le maintien de l'indexation sur les prix de l'élément filet de sécurité menacerait l'adéquation du revenu à l'extrémité inférieure de la distribution du revenu. En outre, la stricte application du critère de ressources décourage les faibles revenus d'économiser pour leur retraite. Si le coût global de l'indexation des prestations sur les salaires est jugé trop élevé, il pourrait être modéré en portant l'âge de la retraite à 67 ans au cours des quelques prochaines décennies, comme cela est actuellement le cas aux États-Unis. Une autre possibilité serait de relever la garantie de revenu minimum conformément aux salaires mais d'indexer la pension de base sur les prix.

L'application du critère de ressources aux prestations serait ainsi élargie, mais cette mesure permettrait d'éviter de faire peser une part importante de la charge d'ajustement sur les groupes plus pauvres. En tout état de cause, une fois que la bulle démographique aura disparu, les prévisions officielles montrent qu'il y aura peu de justification budgétaire au maintien de l'indexation sur les prix, plutôt que sur les salaires, pour les prestations du premier niveau. Malgré les réformes en faveur de la participation à la population active, le système d'invalidité paraît encore être utilisé comme moyen de partir en retraite anticipée et doit être réexaminé, en particulier pour les personnes âgées de 60 à 65 ans.

Renforcement du capital humain

L'amélioration des compétences de la population active est un élément clé de la *Stratégie d'innovation* du Canada et revêt de l'importance non seulement pour l'accélération du taux de croissance à long terme mais aussi pour le retour des chômeurs au travail. Le capital humain est un atout considérable du Canada, avec une performance moyenne élevée pour la population adulte et des résultats excellents pour les étudiants de 15 ans qui entreront bientôt dans la population active. Cependant, certaines faiblesses relatives demeurent. Les bons résultats en matière d'éducation du Canada sont concentrés au milieu de la distribution des revenus. Ils sont moins satisfaisants aux deux extrêmes ; à l'extrémité supérieure, rares sont ceux qui vont à l'université alors qu'à l'extrémité inférieure, le degré de littératie des adultes peut être très médiocre. Les besoins les plus pressants, en conséquence, sont d'améliorer le système d'apprentissage à l'âge adulte ou de « deuxième chance » et de réduire le plus possible les obstacles à l'enseignement universitaire, notamment en améliorant les passerelles des collèges communautaires aux universités.

Le système scolaire obtient des bons résultats pour un coût raisonnable

Les comparaisons internationales font fréquemment apparaître que les étudiants canadiens sont parmi les meilleurs du monde. Plus récemment, l'étude PISA de l'OCDE portant sur les élèves âgés de 15 ans dans 32 pays (OCDE, 2001b) a classé le Canada à la deuxième place pour ce qui est de la lecture, à la cinquième pour ce qui est des sciences et à la sixième pour ce qui est des mathématiques (tableau 11). L'Alberta et le Québec obtiennent des résultats particulièrement bons, aussi bien dans PISA que dans d'autres études internationales²², mais même les provinces les moins bien placées se situent au niveau moyen de l'OCDE, voire au-dessus de ce niveau. Non seulement les divers systèmes provinciaux obtiennent des résultats de haute qualité, mais ils le font pour un coût raisonnable, avec des dépenses par étudiant proches de la moyenne de l'OCDE. Ils assurent aussi une plus grande *égalité* qu'ailleurs : comme dans la plupart des pays, les Canadiens de milieux socio-économiques peu favorisés ont des résultats

Tableau 11. **Résultats de PISA**
Quelques pays, moyenne OCDE = 0

	Lecture	Mathématiques	Sciences	Moyennes
Alberta	50	47	46	48
Japon	22	57	50	43
Québec	36	50	41	42
Corée	25	47	52	41
Finlande	46	36	38	40
Colombie-Britannique	38	34	33	35
Canada	34	33	29	32
Nouvelle-Zélande	29	37	28	31
Manitoba	29	33	27	30
Australie	28	33	28	30
Royaume-Uni	23	29	32	28
Ontario	33	24	22	26
Saskatchewan	29	25	22	25
Nouvelle-Écosse	21	13	16	17
Irlande	27	3	13	14
Terre-Neuve	17	9	16	14
Suède	16	10	12	13
Ile du Prince-Édouard	17	12	8	12
France	5	17	0	7
Nouveau-Brunswick	1	6	-3	1
États-Unis	4	-7	-1	-1
Danemark	-3	14	-19	-3
Allemagne	-16	-10	-13	-13
Espagne	-7	-24	-9	-13
Italie	-13	-43	-22	-26
Grèce	-26	-53	-39	-39

Note : Les notes en bleu sont nettement supérieures à la moyenne de l'OCDE.

Source : OCDE (2001b).

moins bons que ceux des milieux plus aisés, mais l'écart de résultats est beaucoup moins important au Canada que dans les autres pays.

Si cela est de bon augure pour la croissance future de la productivité, les études font apparaître que certains secteurs doivent faire l'objet d'une plus grande attention. Par exemple, les raisons pour lesquelles l'Alberta et le Québec obtiennent régulièrement d'aussi bons résultats ne sont pas évidentes, d'autant que leurs systèmes scolaires sont tout à fait différents, encore que le fait que les deux provinces aient relativement peu d'élèves ne parlant chez eux ni l'anglais ni le français entre sans doute en ligne de compte. Il existe peut-être aussi un problème avec les minorités francophones. Par rapport aux autres provinces, les élèves des établissements francophones en dehors du Québec ont des résultats sensiblement moindres que leurs homologues anglophones, alors que les résultats au Québec sont assez semblables pour les deux groupes linguistiques (Bussièrès et autres, 2001). *Deuxièmement*, les deux provinces ont des règles relativement strictes

en matière de titularisation des enseignants²³ et sont considérablement plus actifs pour ce qui est de la vérification des connaissances des étudiants au niveau de la province. L'importance de ces facteurs devrait faire l'objet de recherches. Troisièmement, l'incidence de la concurrence et du choix des établissements sur les résultats scolaires pourrait être aussi davantage étudiée. On peut noter que les écoles privées ou à charte sont plus nombreuses dans les trois provinces où les résultats sont les meilleurs (Québec, Alberta et Colombie-Britannique). Dans chaque province, les résultats des étudiants des écoles privées ne sont pas sensiblement différents de ceux des étudiants des écoles publiques lorsqu'on tient compte d'autres facteurs comme le milieu socio-économique et les ressources scolaires (Bussière et autres, 2001). Toutefois, cette situation pourrait être due au fait que le plus large choix des écoles améliore les niveaux de performance dans l'ensemble d'une province. Les études réalisées par l'administration fédérale n'étaient fondées que sur des comparaisons au sein des provinces, mais aucune étude interprovinciale n'a été faite sur l'incidence du choix de l'établissement scolaire. Il pourrait être intéressant de comparer les dispositifs institutionnels et les résultats entre les différentes provinces afin de mettre en évidence les facteurs qui influent sur les résultats d'éducation. Quatrièmement, dans sept des dix provinces, une grande proportion des directeurs d'établissement (par rapport aux autres pays) ont signalé que les pénuries d'enseignants constituaient un grave problème, en particulier dans les provinces maritimes. L'État devrait envisager la possibilité d'accroître la flexibilité des rémunérations, de façon à payer davantage les enseignants dans les domaines et les régions où il y a pénurie et à permettre la rémunération sur la base des performances. Une plus grande flexibilité des rémunérations constituerait une meilleure solution qu'une hausse linéaire car les enseignants canadiens sont déjà parmi les mieux payés du monde²⁴. Enfin, les causes de l'écart de performance entre les Autochtones et les autres Canadiens doivent être mises en évidence ; en 1996, près de la moitié des Autochtones n'avaient pas suivi d'études dans le deuxième cycle du secondaire et seulement 4 pour cent avaient un diplôme universitaire (Centre des statistiques de l'éducation, 2000).

Aide à l'apprentissage tout au long de la vie

Les jeunes entrant sur le marché du travail ayant un bon niveau de qualifications, la priorité est désormais donnée à ceux qui sont déjà passés par le système d'éducation. Le principal problème ici est l'alphabétisation des adultes. Les taux globaux d'alphabétisation sont à peu près moyens lorsqu'on les compare aux pays riches de l'OCDE et une proportion relativement importante des adultes obtiennent des résultats excellents, alors que 40 pour cent se situent au-dessous du niveau généralement considéré comme acceptable dans une économie moderne fondée sur la connaissance²⁵. La plupart des pays sont confrontés à des problèmes d'alphabétisme de base qui peuvent toucher jusqu'à 40 pour cent de

la population d'âge actif mais le Canada se distingue par l'*ampleur* du problème. Parmi les Canadiens dont la littératie laisse à désirer, une fraction relativement importante obtiennent des notes *très* faibles aux tests internationaux²⁶. Par le passé, cette situation était due notamment aux faibles niveaux de la scolarisation dans de larges segments du pays, en particulier dans les régions tributaires du secteur primaire où les enfants allaient travailler jeunes, ainsi qu'à la pratique d'abandon de l'école par les jeunes filles qui devaient s'occuper de leurs plus jeunes frères ou sœurs dans certaines régions.

L'amélioration de l'accès à l'éducation des adultes et de la qualité de cette éducation est l'un des objectifs clés du gouvernement. A l'heure actuelle, la participation à la formation permanente est un peu inférieure à la moyenne de l'OCDE, en particulier dans le secteur privé. La grande majorité des cours sont liés aux emplois, généralement financés par un employeur et assez intensifs (nombre élevé d'heures par participant)²⁷. Comme dans les autres pays, cependant, ceux qui ont le plus besoin d'un enseignement sont ceux qui sont les moins bien lotis à cet égard. Si plus d'un quart de l'ensemble des adultes bénéficient d'une forme ou l'autre de formation permanente, ceux ayant le plus haut niveau de littératie ou d'instruction ont près de quatre fois plus de chances de suivre une formation pour adultes que ceux ayant les compétences les moins élevées (tableau 12). Cela est dû en partie à la prévalence de la formation financée par l'employeur, qui privilégie les « salariés en col blanc » et est moins courante dans le secteur privé que dans le secteur public, en raison vraisemblablement de la formation linguistique. La participation dans les provinces de l'Atlantique a été considérablement inférieure à la moyenne nationale, au moins dans la deuxième moitié des années 90.

D'après certaines données, l'offre de formation des adultes est bien inférieure à la demande. Dans sa récente *Examen thématique de l'apprentissage des adultes*, l'OCDE a constaté qu'il existait de longues listes d'attente pour la plupart des programmes, le problème étant particulièrement grave pour certains groupes clés : ceux n'ayant pas les compétences de base nécessaires, les autochtones et les actifs pauvres (OCDE, 2002b). Par exemple, il y a une liste d'attente de six à neuf mois pour les programmes d'acquisition des connaissances de base dans le Saskatchewan, et les responsables ont estimé qu'ils pourraient aisément doubler le nombre de participants s'ils disposaient de ressources plus importantes. Le système paraît sous-financé, et les ressources disponibles devraient être utilisées de manière plus efficace. En outre, les cours disponibles ne sont en général pas suffisamment intensifs pour ceux ayant de graves problèmes d'alphabétisme. Beaucoup ont considéré que l'atmosphère était « chaleureuse et coopérative », mais peu motivante, de sorte qu'il était facile aux étudiants de rester coincés à un niveau particulier (OCDE, 2002b).

L'apprentissage tout le long de la vie fait l'objet d'approches diverses dans les différentes provinces, la Colombie-Britannique s'efforçant de mettre en

Tableau 12. **Adultes suivant une formation permanente**
En pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans, milieu des années 1990

	Par niveau de littératie			
	Niveau le plus faible	Niveau suivant	Niveau suivant	Niveau le plus élevé
Avec le patronage de l'employeur	6.6	16.5	26.4	40.0
Sans le patronage de l'employeur	14.3	19.9	20.3	27.1
Les deux	16.5	29.4	39.6	60.4
	Par niveau d'instruction plus élevé			
	Élémentaire	Secondaire	Enseignement supérieur	Universitaire
Avec le patronage de l'employeur	9.8	18.9	35.1	38.8
Sans le patronage de l'employeur	12.1	19.7	24.3	26.5
Les deux	16.4	31.5	51.9	59.3
	Par type d'emploi			
	Salariés du privé	Salariés du public	Travailleurs indépendants	Chômeurs
	(Pourcentage des personnes employées)			(Pourcentage de la population adulte)
Formation liée à l'emploi	27.6	41.8	18.1	20.6
Tous types de formation	34.4	49.9	24.3	27.0
	Par province			
	Provinces atlantiques ¹	Québec	Ontario, Alberta, Colombie-Britannique	Canada
Formation liée à l'emploi	18.1	14.6	24.0	21.1
Tous types de formation	23.3	20.6	31.3	27.7

1. Moyenne simple de Terre-Neuve, Ile du Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick.

Source : Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (1996) et Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes (1998).

œuvre un système continu, alors que la politique du Québec est de financer un petit nombre de cours de longue durée en association avec un allègement de l'impôt sur les salaires « à prendre ou à laisser » pour la formation organisée par l'employeur. Cette diversité devrait être encouragée, à condition que l'on dispose de suffisamment d'informations sur l'efficacité des programmes de formation offerts ; ce n'est pas le cas à l'heure actuelle bien que les études officielles des programmes actifs du marché du travail, demandées dans le cadre des Ententes sur le développement du marché du travail entre l'administration fédérale et les

administrations provinciales, puissent peut-être remédier à cette faiblesse. La reconnaissance et la transférabilité de la formation peuvent aussi prendre de l'importance dans un système diversifié et non intégré (cela s'applique à tous les Canadiens et aux nouveaux immigrants). Les treize ministres de l'Éducation provinciaux et territoriaux travaillent actuellement au sein d'un conseil (CMEC) afin d'essayer de remédier à ces problèmes et ils ont mis au point le Protocole d'évaluation et de reconnaissance des acquis (ERA). Le CMEC a aussi amélioré la possibilité de transférer les crédits des cours universitaires de première et deuxième années entre les provinces, mais certaines lacunes demeurent, y compris l'aptitude limitée à passer des collèges communautaires aux universités. Globalement, toutefois, il faut faire davantage pour ressouder les éléments disparates du système d'enseignement et pour faciliter l'apprentissage tout au long de la vie. Il se pourrait enfin que le système ne favorise pas suffisamment des groupes à risque comme ceux ayant de faibles compétences de base. Les clients doivent choisir un cours, trouver le prestataire d'une formation et négocier un prix ; l'approbation dépend ensuite des fonds disponibles et de l'adéquation de la formation aux besoins de compétence de l'économie locale. Les conseillers en matière d'emploi pourraient avoir à motiver plus activement certains des travailleurs les moins qualifiés à suivre une formation et à les aider davantage à trouver des stages appropriés.

Enseignement postsecondaire

Bien que le Canada obtienne de très bons résultats pour ce qui est du niveau de formation des élèves âgés de 15 ans, relativement peu d'entre eux vont à l'université – en particulier jusqu'à des diplômes avancés²⁸. Si les taux d'inscription dans le postsecondaire se situent à peu près dans la moyenne, une proportion exceptionnellement importante des étudiants vont dans des collèges communautaires ou des écoles commerciales qui n'assurent habituellement qu'un enseignement de courte durée. Parmi les diplômés de l'université, il n'y en a pas assez qui utilisent ce qu'ils ont appris : le taux de chômage parmi les diplômés était encore au niveau relativement élevé de 5 pour cent pas en mars 2003, alors que moins de quatre sur cinq actifs du sexe masculin ayant un diplôme universitaire occupaient un emploi à plein-temps. Malgré cette performance moyenne, le système d'enseignement tertiaire du Canada est l'un des plus chers du monde (tableau 13), vraisemblablement parce qu'il doit, pour attirer des enseignants de qualité, offrir les niveaux de rémunérations élevés pratiqués en Amérique du Nord.

Amélioration de l'accès grâce au programme de prêts aux étudiants

Les droits d'inscription universitaire ont fortement augmenté dans les années 90, mais la générosité du programme fédéral de prêts aux étudiants a été améliorée à peu près à la même époque. Ce dispositif apporte une aide significative

Tableau 13. **Dépenses au titre de l'enseignement postsecondaire**
 Dépenses en 1999, corrigées au moyen des PPA pour l'ensemble de l'économie

	Dépenses par étudiant au titre de :			Proportion financée par le secteur public (en %)	Dépenses en pourcentage du PIB	Dépenses d'équipement en pourcentage du PIB
	Enseignement et services connexes	Recherche	Total			
	(dollars canadiens par étudiant)					
États-Unis	20 384	2 507	22 891	48	2.3	0.21
Canada	14 993	3 123	18 116	64	2.5	0.12
Allemagne	7 668	4 710	12 378	91	1.1	0.12
Japon	..	..	12 241	50	1.0	0.19
Royaume-Uni	7 289	4 090	11 379	73	1.1	0.03
France	7 905	1 466	9 371	91	1.1	0.12
Italie	8 994	..	8 994	88	0.8	0.14
OCDE	8 027	2 696	10 969	77	1.3	0.17

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2002.

aux étudiants qui ne disposent que de ressources limitées et pourrait avoir contribué à accroître dans une certaine mesure la participation d'étudiants issus de milieux socio-économiques défavorisés²⁹. L'admissibilité à des prêts fédéraux est déterminée par les provinces pour le compte de l'administration fédérale et est déterminée en fonction des besoins – une simple équation mettant en balance les coûts et les ressources – ce qui signifie que dans la pratique ces prêts visent les étudiants à faible revenu (ou dont les familles ont de faibles revenus) et les étudiants qui doivent supporter des coûts élevés. Ils sont destinés à couvrir la différence entre les ressources personnelles de l'étudiant, dans lesquelles entre une contribution présumée des parents, et les coûts des cours majorés des dépenses courantes. Le rythme des remboursements est choisi par l'étudiant, un minimum devant cependant être respecté, mais une bonification des taux d'intérêt et des amortissements partiels de la dette sont possibles pour les personnes en difficulté. Le programme s'est ainsi transformé en un plan de remboursement ciblé en fonction du revenu (Finnie, 2001). Il pourrait être utile d'aller encore plus loin et d'assujettir tous les remboursements au revenu. Mise à part son moindre coût d'administration, cette mesure pourrait aussi encourager la participation des étudiants inquiets de s'endetter, car un tel système précise bien que le prêt ne doit pas être remboursé si l'intéressé ne gagne pas suffisamment après la fin de ses études. L'administration devrait aussi envisager d'augmenter le plafond du prêt, qui n'a pas été modifié depuis 1994, et d'étendre l'admissibilité à davantage de familles à revenu moyen : la participation universitaire des jeunes des familles de revenu moyen a en fait légèrement diminué dans les années 90 (Corak et autres,

2003). Ce faisant, les universités et les collèges pourraient augmenter les droits d'entrée, ce qui accroîtrait les ressources du secteur. Enfin, l'intérêt des subventions par rapport aux prêts pourrait être réévalué. Les subventions provinciales directes ont été supprimées progressivement dans les années 90 mais sont lentement réintroduites, de manière ciblée. Par exemple, le gouvernement fédéral a créé en 1998 le programme de Bourses du Millénaire pour permettre aux étudiants de disposer d'environ 3 000 dollars canadiens par an au-delà de leur première année d'études. Ces bourses sont ciblées sur la base des besoins et des critères de mérite et sont disponibles à des personnes de tout âge pour pratiquement toutes les institutions postsecondaires. Bien que cette formule présente certains avantages, les prêts liés au revenu sont, à montant égal, plus efficaces pour ce qui est d'encourager la participation. Quelle que soit la qualité des critères de sélection *ex ante*, une partie au moins des subventions bénéficieront à des étudiants qui auraient poursuivi leurs études de toutes façons et auraient pu rembourser après leur diplôme si un prêt leur avait été accordé.

Favoriser la concurrence et améliorer la réglementation

Comme on l'a vu en introduction, un environnement concurrentiel est l'un des principaux moteurs – peut-être le plus important – de l'innovation et de la croissance de la productivité. Dans ce domaine, le Canada se classe en très bonne position car, dans la zone de l'OCDE, il a l'un des environnements réglementaires les plus favorables aux entreprises. On note néanmoins quelques exceptions flagrantes, qui tiennent généralement à sa propension à protéger dans le passé des « champions nationaux ». Il faut éliminer plusieurs obstacles inutiles à la concurrence et redonner une impulsion à la libéralisation du commerce intérieur.

L'environnement réglementaire est sain, mais il comporte trop d'obstacles aux investissements étrangers

Le Canada a fait œuvre de pionnier pour la mise en place d'une réglementation claire, peu coûteuse, efficace et, surtout, se rattachant directement aux objectifs d'intérêt public³⁰. Il a aussi été l'un des premiers pays à accorder une large place à l'analyse d'impact réglementaire (AIR) pour faire en sorte que l'autorité législative ou réglementaire examine si les avantages d'un projet de réglementation seront probablement supérieurs à ses coûts et si les mêmes objectifs ne pourraient pas être atteints par des moyens moins coûteux. L'AIR est prise très au sérieux : un vaste dispositif de formation aux techniques d'AIR est proposé aux agents des autorités réglementaires et une large consultation est menée auprès du public, l'AIR étant publiée aussi bien au stade du projet qu'au stade final. Au total, la réforme de la réglementation a été large, profonde et efficace.

Néanmoins, des améliorations seraient possibles. Certains secteurs de l'économie restent abrités de la concurrence. Ce qui est en cause, ce n'est pas

seulement l'application limitée du droit de la concurrence. Si certaines activités demeurent efficacement protégées contre la concurrence, cela tient souvent aux restrictions à l'investissement étranger. De plus, la doctrine dite de la « conduite réglementée » peut, dans certains cas, préserver certaines pratiques anticoncurrentielles de l'application de la *loi sur la concurrence*, si le comportement en cause est imposé ou autorisé par une loi ou un règlement émanant de l'État fédéral ou des Provinces. De plus, certains secteurs bénéficient d'exemptions ou d'un régime spécial prévu par la loi, notamment les transports aériens, la pêche, les services professionnels, la radio et la télévision, le livre, le sport amateur, les arts du spectacle, la distribution du blé et le commerce d'exportation. Les prix demeurent contrôlés dans d'autres secteurs comme le transport ferroviaire de marchandises, les télécommunications et l'électricité. L'édition de livres est tout à fait révélatrice des problèmes qu'ont créés les restrictions aux prises de participation ; aucune entreprise étrangère ne s'étant portée candidate lors d'une récente fusion d'éditeurs, on se trouve aujourd'hui dans une situation de quasi-monopole. Il existe des moyens plus efficaces pour préserver la culture canadienne. La politique de la concurrence se signale par une autre faiblesse notable, la difficulté d'agir contre une entente. La collusion est sévèrement réprimée, puisqu'elle est passible de sanctions pénales, mais l'administration de la preuve est difficile et complexe. Il vaudrait mieux adopter un double mécanisme, en sanctionnant pénalement les ententes caractérisées et en mettant en place une action au civil plus commode pour les cas moins graves.

Les réformes de la réglementation des *télécommunications* intervenues en 1993 ont été particulièrement couronnées de succès en aboutissant à une déréglementation rapide. Mais là où le bât blesse, c'est que le Canada est le seul pays riche de l'OCDE qui conserve dans ce secteur des restrictions généralisées aux investissements étrangers³¹. Le but est de protéger la souveraineté et la sécurité nationales, mais on risque de freiner ainsi l'investissement, la concurrence et l'innovation dans cette industrie très dynamique. En avril 2003, un comité de la Chambre des communes a recommandé d'éliminer ces restrictions et d'appliquer également aux câblo-opérateurs toutes les modifications concernant les télécommunications, du fait de l'imbrication actuelle des deux secteurs. Toutefois, le câble et la radio/télévision ont fait l'objet d'un réexamen spécifique, à l'issue duquel il a été recommandé en juin de ne pas lever les restrictions dans ces activités. Ces restrictions ont pour but de préserver la culture et le patrimoine du Canada, mais cet objectif pourrait être plus efficacement atteint en réglementant le contenu et non les opérateurs, car il n'y a aucune raison de considérer qu'une réglementation des contenus locaux serait moins efficace si les diffuseurs étaient à capitaux étrangers. Dans les deux cas, le gouvernement doit démontrer que les obstacles permettent de réaliser les objectifs d'intérêt public selon un rapport coût/efficacité satisfaisant et que les avantages l'emportent sur les coûts. Sinon, il faut éliminer ces obstacles.

On pourrait améliorer la concurrence et l'efficacité dans les transports aériens intérieurs

A en juger par un indicateur, le dispositif réglementaire et l'environnement de marché dans les transports aériens du Canada étaient les moins concurrentiels des pays du G7 au milieu des années 90³². Malgré les changements intervenus récemment dans ce secteur, notamment l'expansion rapide des transporteurs à bas coûts, Air Canada conserve sa position dominante sur le marché en dépit des difficultés financières qu'il a connues dernièrement et qui l'ont conduit en avril 2003 à se placer sous la protection de la loi sur les faillites afin de se restructurer³³. Il n'a toujours que très peu de concurrents pour les voyages d'affaires. Des transporteurs à bas coûts desservent maintenant toutes les grandes villes du Canada mais avec une fréquence limitée. Beaucoup de routes concernant de petites communes demeurent des monopoles (Commissaire à la concurrence, 2001 ; OCDE, 2002c). Cette position dominante tient à deux facteurs : les étrangers ne peuvent détenir et contrôler plus de 25 pour cent des compagnies aériennes canadiennes et le cabotage est interdit³⁴. Les règles concernant les prises de participation ont eu un impact sensible sur la concentration du marché. Le principal concurrent d'Air Canada, Canadian Airlines, s'est effondré en 1999, mais au lieu d'assouplir les restrictions et d'autoriser un regroupement avec une compagnie aérienne américaine, le gouvernement a suspendu l'application de la loi sur la concurrence pour faciliter la fusion. Dans le même temps, la réglementation a été modifiée de façon à limiter les possibilités d'abus de position dominante de la part d'Air Canada, mais, de l'avis du Commissaire à la concurrence, cela ne suffit pas pour créer un marché intérieur concurrentiel. Pour que le marché fonctionne correctement à l'issue de la restructuration d'Air Canada, il faudrait que le gouvernement applique les trois principales recommandations du Commissaire à la concurrence. *Premièrement*, il convient de relever le plafond de participation étrangère à 49 pour cent, comme l'a également préconisé l'Observatrice indépendante de la transition sur la restructuration de l'industrie du transport aérien (Ward, 2002). Cette mesure pourrait en fait être nécessaire pour obtenir les capitaux qu'exige le sauvetage financier. *Deuxièmement*, il faudrait lever les restrictions aux prises de participation afin d'autoriser les « transporteurs canadiens seulement », comme l'Australie l'a fait avec succès sur son marché intérieur. *Troisièmement*, il y aurait lieu d'introduire la « sixième liberté modifiée », grâce à laquelle un transporteur étranger pourrait prendre des passagers au Canada et les transporter dans une autre ville canadienne en passant par un aéroport pivot étranger (liaison Toronto-Chicago-Vancouver, par exemple). La politique retenue par le gouvernement est de négocier l'accès bilatéralement et non d'ouvrir unilatéralement le marché. De nombreux éléments montrent néanmoins qu'un environnement réglementaire strict réduit sensiblement la productivité dans le secteur (Gönenç et Nicoletti, 2001). Il conviendrait donc que le gouvernement agisse de façon unilatérale, sauf s'il s'avère que le gain hypothétique d'une utilisation du marché local comme levier stratégique pour le commerce extérieur est supérieur au coût actuel de cette politique pour les voyageurs canadiens.

Il faudrait réaménager les monopoles dans le secteur de l'électricité

On s'efforce de plus en plus dans la zone de l'OCDE de déréglementer le secteur de l'électricité et d'intensifier la concurrence dans ce secteur. Alors qu'on considérait autrefois qu'il s'agissait d'un monopole naturel, plusieurs pays dissocient actuellement les éléments qui sont de véritables monopoles naturels (transport, distribution en basse tension) de ceux qui ne le sont pas (production et fourniture de détail). On constate de nettes disparités entre les provinces du point de vue de l'ampleur des réformes, mais, globalement, le Canada est en retard dans ce domaine (Steiner, 2001). Le secteur de l'électricité demeure très concentré : en général, un ou deux producteurs détenus par les provinces fournissent la majeure partie de l'électricité et assurent le transport et la distribution.

C'est l'Alberta qui a été le plus loin dans la déréglementation. Il a mis en place en 1996 un marché de gros au comptant, la concurrence au stade de la production a été accrue en 2000 en attribuant aux enchères les baux d'exploitation des centrales à capitaux publics et la concurrence au stade du détail joue pleinement depuis 2001. La hausse des prix paraît maintenant stimuler l'investissement du secteur privé et le marché à terme qui prend naissance permet de mieux gérer la volatilité (NEB, 2001). Aucune autre province n'envisage d'instaurer la concurrence au niveau du détail, bien que plusieurs provinces autorisent l'accès au réseau de transport (avec des prix de détail réglementés). Le gouvernement de la Colombie-Britannique se propose de dissocier la partie transport et la partie production de BC Hydro, mais le producteur contrôlera encore 90 pour cent du marché et un règlement bloque depuis 1993 les tarifs appliqués aux ménages.

L'Ontario a lancé une vaste réforme à la fin des années 1990, mais a fait largement machine arrière en 2002. En avril 1999, le monopole provincial (Ontario Hydro) a été dissocié en un producteur (OPG) et une société de transport et de distribution (Hydro One). Sa dette de 38 milliards de dollars canadiens a été prise en charge par la province ; les clients doivent acquitter une redevance de remboursement de la dette qui représente environ 40 pour cent de la facture d'électricité. Pour intensifier la concurrence dans la production, on a obligé OPG à vendre immédiatement certaines de ses centrales (marginales) déterminantes dans la fixation de ses prix et il lui a été interdit de contrôler plus de 35 pour cent de l'ensemble des capacités d'ici à dix ans. Le distributeur, Hydro One, devait être totalement privatisé, mais le gouvernement se propose maintenant de conserver la totalité du capital.

L'Ontario a mis en place un marché de détail en mai 2002. Les prix sont tombés de 4.3 cents canadiens le kWh à 2.9 cents au cours du mois qui a suivi la déréglementation, mais une hausse de la demande due à une chaleur estivale inhabituelle, à laquelle il faut ajouter des déficiences d'approvisionnement du fait de retards dans le redémarrage d'une centrale nucléaire, a fait monter les prix à un sommet de 7.5 cents en septembre. Bien que ce niveau de prix soit faible par

rapport à ce qu'on observe en Amérique du Nord et dans le reste du monde, le gouvernement a reréglementé les prix à l'automne 2002 pour les ramener à l'ancien niveau de 4.3 cents jusqu'en 2006 pour la clientèle résidentielle et les petites entreprises industrielles. Ce tarif est rétroactif à mai 2002, des remboursements étant accordés aux consommateurs ayant payé plus cher. Ce faisant, le marché du détail a été en fait fermé. Les producteurs continuent de vendre sur le marché de gros, qui fonctionne encore, les autorités provinciales leur versant la différence entre le prix de marché (qui atteint en moyenne 6 cents environ depuis le 1^{er} mai 2002) et le prix fixe acquitté par les consommateurs. Il devrait en résulter pour les contribuables des dépenses de l'ordre de 300 millions de dollars canadiens pour chacune des deux années à venir. En principe le faible niveau du prix de détail ne doit pas nécessairement dissuader les entreprises privées de construire de nouvelles capacités si elles sont convaincues que la subvention payée par les contribuables durera suffisamment longtemps. En pratique, le retournement de la politique menée par les autorités a bloqué plusieurs projets, malgré les aides ou les allègements d'impôts qui ont été offerts. Le principal danger de cet imbroglio de déréglementation et de reréglementation est qu'il sera difficile à l'avenir de tenter une nouvelle déréglementation, les investisseurs n'étant guère désireux de s'engager dans un contexte aussi instable.

Étant donné qu'au total un secteur déréglementé de l'électricité améliore les performances (Steiner, 2001 ; Commission de la productivité, 2001), il faudrait que les autres gouvernements provinciaux engagent le processus tout en tirant les enseignements des succès de l'Alberta et des échecs de l'Ontario. Pour que la concurrence joue efficacement, il faut démanteler assez tôt le monopole pour la production si l'on veut attirer dans cette activité le secteur privé. Il faudrait aussi que l'Ontario réexamine d'urgence son faible prix plafond.

On peut aussi intensifier la concurrence en éliminant les obstacles au commerce intérieur qui subsistent encore

Depuis la dernière *Étude*, on a beaucoup progressé dans la mise en œuvre de l'*Accord sur le commerce intérieur* de 1995. Depuis le 1^{er} juillet 2001, les restrictions à la mobilité des travailleurs ont été largement éliminées. Toutes les obligations de résidence locale ont été abrogées et des accords de reconnaissance mutuelle (les qualifications professionnelles attribuées dans une province sont reconnues dans l'ensemble du pays) ont été signés pour la plupart des professions réglementées. Ces accords de reconnaissance mutuelle couvrent maintenant environ 97 pour cent des travailleurs des professions réglementées.

Il subsiste certains obstacles au commerce, mais qui constituent plus une gêne qu'un grave problème structurel. Le coût net des restrictions interprovinciales est probablement très faible, puisque ces restrictions ont en majeure partie un caractère redistributif, en bénéficiant aux entreprises d'une province aux

dépens des entreprises d'une autre province. De plus, à en juger par le volume des échanges, les obstacles interprovinciaux sont bien moindres que dans les relations entre le Canada et les États-Unis³⁵, bien que l'ALENA fasse de la frontière entre les deux pays l'une des plus libres au monde. Malgré tout, les obstacles qui subsistent renchérissent les activités des entreprises et entravent leur expansion.

L'un des principaux dossiers est celui des *marchés publics*. L'Accord exige l'égalité de traitement pour les soumissionnaires de toutes les provinces, mais de nombreuses lacunes demeurent. Les sociétés de la Couronne bénéficient toujours d'une exemption, alors que 1996 avait été fixée comme date limite ; si elles étaient soumises au régime de droit commun, le champ d'application des dispositions concernant les marchés publics s'élargirait de près de moitié. Les marchés conclus avec les organismes à but non lucratif sont également exclus. Or cette exclusion sera de plus en plus importante si le Canada suit la tendance mondiale à externaliser la prestation des services sociaux à des tiers. Le deuxième grand dossier est celui du *secteur de l'énergie*, où les obstacles n'ont pas été éliminés. Cela fait déjà presque huit ans que l'échéance fixée est dépassée et la tentative la plus récente, en juillet 2002, a de nouveau échoué. On n'a guère progressé dans un réexamen plus large du *secteur de l'agriculture*. Dans le domaine de l'investissement la tâche n'est pas terminée en ce qui concerne le *Code en matière de stimulants* (qui s'efforce de mettre fin à la surenchère entre les provinces) et l'harmonisation incomplète des *Normes applicables aux produits de consommation* ainsi que de la *réglementation relative aux transports de marchandises par route* demeure gênante, même si l'on a bien progressé dans ces deux domaines.

L'Accord sur le commerce intérieur ne paraît guère pouvoir aller plus loin sous sa forme actuelle. Par conséquent, il faudrait maintenant s'attaquer aux secteurs initialement exclus et renforcer le dispositif même. Le principal secteur qui n'est pas pris en compte est celui des services financiers. La réglementation des valeurs mobilières relève des provinces, de sorte que toute émission de titres à l'échelle nationale, y compris pour les organismes de placement collectif, doit être approuvée par chacune des 13 autorités compétentes. Une société financière polyvalente collectant des dépôts, plaçant des titres et commercialisant des assurances sur tout le territoire canadien peut avoir à traiter avec 30 organismes en devant respecter chaque fois des obligations d'information différentes. Il est difficile d'estimer le coût de ce morcellement ; en tout cas, il se traduit par des frais de conseil juridique et autres pour les entreprises, un grand nombre d'agents employés par les autorités canadiennes de régulation et une surveillance prudentielle plus difficile. La situation devrait empirer au fil du temps à mesure que les économies d'échelle dans le secteur financier joueront de plus en plus (Freedman et Goodlet, 2002).

On peut néanmoins constater certaines améliorations depuis quelques années. Le Québec regroupe actuellement ses huit autorités financières en un organisme unique non indépendant qui rapporte au ministre des Finances. Les autorités provinciales de régulation se sont également rassemblées pour constituer les *Autorités canadiennes en valeurs mobilières* (ACVM) ; les principales réalisations de cet organisme sont la mise en place d'un système d'enregistrement électronique des documents réglementaires et l'adoption d'une procédure d'entente mutuelle, par laquelle une autorité pilote procède à une évaluation que les 12 autres autorités peuvent ensuite entériner. Néanmoins, ce n'est pas encore une pleine harmonisation du droit des valeurs mobilières, puisque les autorités locales de régulation peuvent ne pas entériner une décision et les valeurs mobilières doivent toujours être enregistrées dans toutes les provinces. L'ACVM tente actuellement d'harmoniser la réglementation des valeurs mobilières sur l'ensemble du territoire canadien, mais la Colombie-Britannique a récemment publié son propre projet de loi qui s'écarte du modèle réglementaire en vigueur dans les autres provinces. Une autre solution qui pourrait être envisagée est celle de l'autorité unique de régulation. L'Australie, qui se trouvait confrontée à des problèmes similaires, a réussi cette réforme. L'avantage est alors double : on peut dégager bien entendu des économies d'échelle et un organisme unique peut modifier rapidement les règles alors que, sinon, il faut essayer d'obtenir l'accord de toutes les provinces. On pourrait aussi aller plus loin dans la procédure d'entente mutuelle en instaurant un système de passeport, avec reconnaissance automatique de la décision de l'autorité locale de régulation par les autorités de tous les autres pays. Deux comités – l'un au niveau fédéral, l'autre au niveau provincial – examinent de nouveau ces questions et devraient faire rapport au deuxième semestre de 2003.

Pour tirer le meilleur parti de l'*Accord sur le commerce intérieur*, il faudrait peut-être aussi certaines réformes institutionnelles. *Premièrement*, le mécanisme de règlement des différends n'est pas satisfaisant : il est lent, coûteux et difficile d'accès ; de plus, les décisions qui en résultent n'ont pas un caractère impératif (ITS, 2001). En principe, le marché du travail est maintenant largement exempt d'obstacles, mais, dans la pratique, on relate de nombreux cas de professionnels ne pouvant travailler dans une autre province ; dans la plupart des cas, il est très difficile de lutter individuellement contre ces restrictions. *Deuxièmement*, le régime de consensus fait que certaines questions ne pourront quasiment jamais être résolues. Il faudrait envisager une formule de vote majoritaire (comme en Australie et dans l'UE), ou une règle par défaut imposant la reconnaissance mutuelle des normes si les parties ne peuvent pas s'entendre sur les modalités d'harmonisation (comme dans l'UE). En attendant que l'on se mette d'un accord sur un processus révisé de prise de décision, les négociations pourraient utilement viser à la réalisation de progrès avec les juridictions qui sont prêtes à faire avancer les choses au lieu d'attendre qu'il y ait consensus.

Favoriser l'innovation

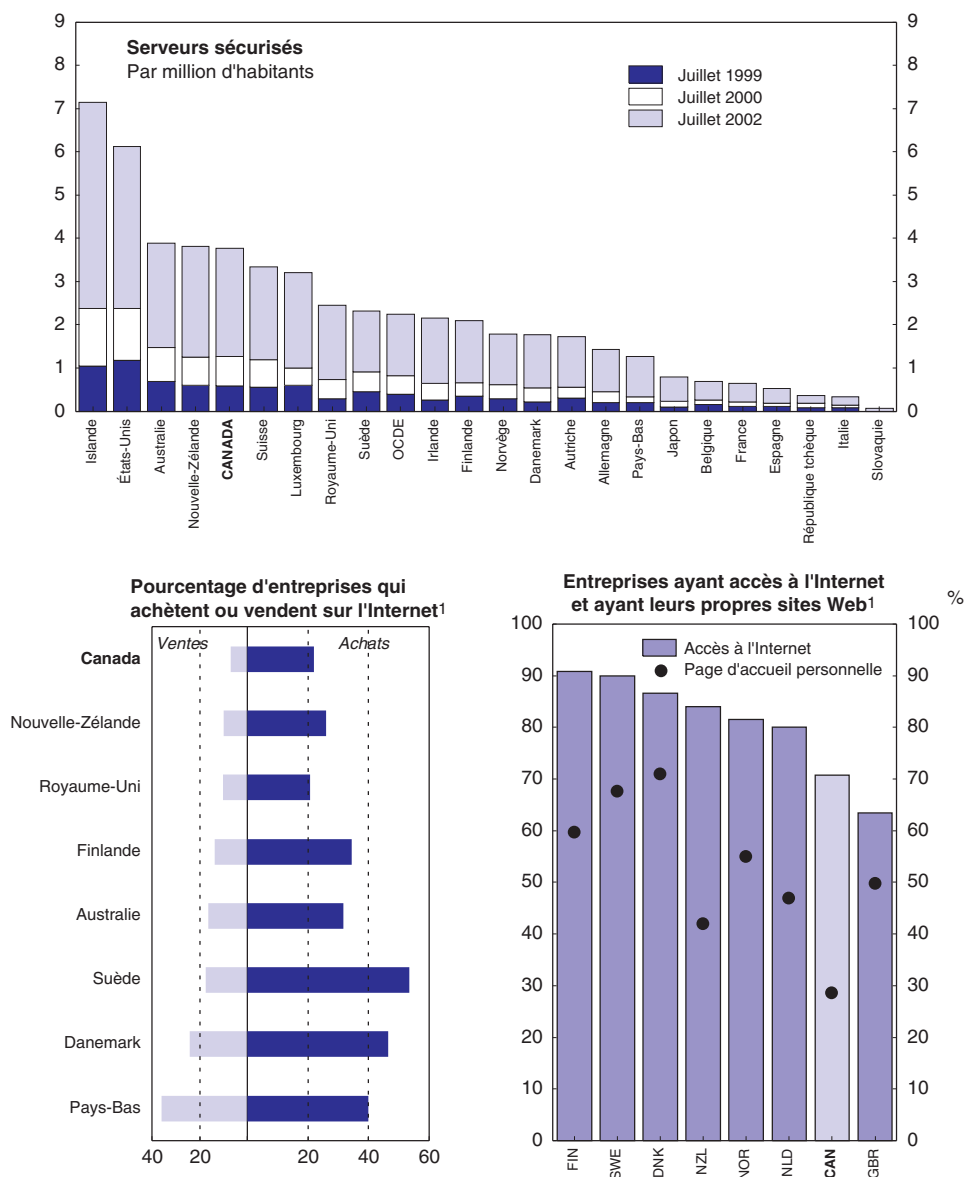
L'innovation est l'un des principaux moteurs de la croissance de la productivité, comme le reconnaît la nouvelle *Stratégie d'innovation du Canada* (annexe III). La main-d'œuvre est très qualifiée, mais les résultats du Canada dans le domaine de l'innovation ne sont pas particulièrement brillants par rapport aux autres pays du G7. Les dépenses de R-D sont faibles (mais augmentent rapidement), le nombre de chercheurs par habitant est légèrement inférieur à la moyenne pour le G7 et se situe bien au dessous du niveau observé aux États-Unis, les taux de dépôt de brevets sont faibles et il en est de même des niveaux globaux d'investissement en machines et équipements. Le Canada a néanmoins plusieurs atouts : ses publications scientifiques sont largement citées, il est clairement dans le peloton de tête pour l'adoption des TIC, notamment pour ce qui est de la large bande (graphique 18) et il se caractérise par une étroite intégration avec les États-Unis, aussi bien du point de vue industriel et commercial que du point de vue du nombre de Canadiens diplômés d'universités américaines.

Le système scientifique pourrait être davantage ciblé et mieux intégré

Comme dans la plupart des autres pays, les autorités canadiennes aident la science de différentes manières, notamment par des avantages fiscaux accordés aux entreprises, le financement direct et indirect de la recherche universitaire et leurs propres instituts scientifiques. Ces dernières années, le système scientifique a été modifié afin de rendre plus efficaces les dépenses fédérales. Les organismes consultatifs sont maintenant conçus en termes de discipline scientifique et non de secteur d'activité, on s'est efforcé de mieux aligner les dépenses sur les priorités et les universités réalisent une plus forte part de la recherche que les instituts publics (tableau 14). On a aussi amélioré le financement de la science, en utilisant davantage les formules contractuelles et les subventions. La plupart des recherches universitaires, par exemple, sont financées sur les budgets globaux des universités ou par un des trois Conseils de recherche à financement fédéral (le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, CRSNG, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, CRSH, et les Instituts de recherche en santé du Canada, IRSC). Des financements supplémentaires peuvent être obtenus d'autres organismes, notamment le Conseil national de recherches Canada (CNRC), instance fédérale qu'il ne faut pas confondre avec le CRSNG malgré des missions similaires sur certains points. Le financement des infrastructures de recherche relève d'un même organisme différent (Fondation canadienne pour l'innovation) de celui qui est chargé de la recherche proprement dite.

On pourrait mieux utiliser les financements en recourant plus fréquemment à l'appel à la concurrence, en attribuant les subventions davantage en fonction du projet qu'en fonction de l'organisme concerné et en améliorant le fonctionnement des organismes qui attribuent des subventions. *Premièrement,*

Graphique 18. Internet : Infrastructure et utilisation



1. 2001 ou dernière année disponible. Exclut les très petites entreprises (généralement moins de dix employés).
Source : Statistique Canada ; OCDE, *Measuring the Information Economy*, 2002.

Tableau 14. **Dépenses de R-D, par secteur**
En millions de dollars canadiens, 2001

Secteur assurant le financement	Secteur procédant à la R-D					Total	Pourcentage financé, 2001	Pourcentage financé, 1990-95
	Gouv. fédéral	Entreprises	Universités	Autres				
Gouvernement fédéral	1 907	361	1 431	33		3 732	17.9	25.6
Entreprises	44	8 078	603	45		8 770	42.0	41.1
Étranger	..	3 147	75	18		3 240	15.5	10.0
Universités	..	..	3 609	..		3 609	17.3	15.3
Autres ¹	2	70	1 097	351		1 520	7.3	8.0
Total	1 953	11 656	6 815	447		20 871	100.0	100.0
Pourcentage de la R-D effectuée	9.4	55.8	32.7	2.1		100.0	..	..
Part moyenne en pourcentage, 1990-95	14.5	52.9	29.1	3.5		100.0	..	..
Part moyenne du G7, 2001	12.8	64.5	21.1	1.7		100.0	..	..

1. Couvre les administrations provinciales, les organismes provinciaux de recherche et les organisations privées sans but lucratif.

Source : Statistique Canada ; OCDE.

l'appel à la concurrence pour le financement est courant dans le secteur universitaire, mais les instituts fédéraux de recherche bénéficient surtout de financements institutionnels et, tout comme les entreprises, sont exclus des financements des trois grands Conseils attribuant les subventions. Ce manque de concurrence fait que, même si certains organismes ont réaménagé leur planification interne, on ne constate guère que les organismes scientifiques fédéraux redéployent leurs activités pour mieux les adapter aux priorités des pouvoirs publics (CSTA, 2000). Une solution possible serait d'affecter une partie des crédits institutionnels aux financements concurrentiels, mais en autorisant les laboratoires publics à soumissionner, comme cela se fait de plus en plus dans les autres pays. Faute de quoi, il faudrait repenser l'équilibre entre les universités et les laboratoires publics. Certains signes donnent à penser que la R-D financée par fonds public a un plus fort impact sur la croissance de la productivité dans les pays qui affectent une plus large partie de leur budget aux universités (Guellec et van Pottelsberghe de la Potterie, 2001). Ceci tient peut-être au fait qu'en raison de leur spécialisation, les laboratoires sont moins à même d'entreprendre des travaux de recherche pluridisciplinaire, ou parce qu'ils ne forment généralement pas d'étudiants susceptibles de transférer ensuite ce savoir à l'industrie. *Deuxièmement*, il faudrait clarifier dans quelle mesure les Conseils attribuant les subventions doivent prendre en compte les priorités socio-économiques du gouvernement. Actuellement, leur pratique est différente. Les IRSC (santé) ont réparti leurs ressources en 13 grandes priorités, alors que le CRSNG préfère un financement aussi large que

possible (il approuve les trois quarts des projets). *Troisièmement*, il faut davantage privilégier la qualité et les performances lorsqu'on attribue les fonds, en procédant, comme on le fait au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, à une évaluation des recherches. Par exemple, dans les lignes directrices pour la sélection des Réseaux de centres d'excellence, réseaux virtuels de chercheurs du secteur public et du secteur privé, le critère de l'excellence a uniquement un poids de 20 pour cent. On prête bien plus attention « aux relations interdisciplinaires et interinstitutionnelles, à la structure de la gestion, à la pertinence, à la formation et à l'impact socio-économique » (Polanyi, 2000).

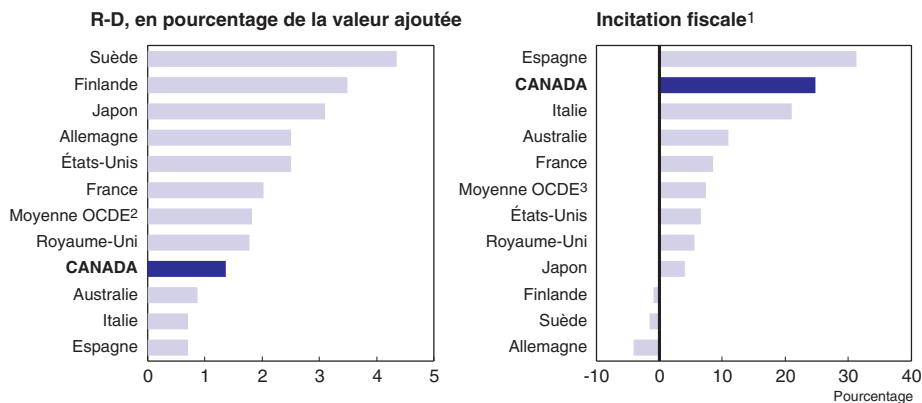
La situation s'est améliorée dans ces domaines, mais de nouveaux progrès seraient utiles. Le gouvernement a mis davantage l'accent sur l'évaluation des programmes en adoptant des lignes directrices qui visent à améliorer la reddition de comptes et la collecte de données. Dans le passé, l'Auditeur général a critiqué le fonctionnement d'un grand nombre de ces programmes, en faisant observer que, souvent, ils n'avaient pas d'objectifs clairement définis, les résultats attendus n'étaient pas formulés en termes de résultats sur le plan de l'innovation et que les liens étaient souvent ténus entre les dépenses et l'objectif global d'amélioration de l'innovation au Canada. Le gouvernement se propose de faire procéder à une évaluation de tous ses programmes de subventions et de contributions et d'adopter de nouvelles conditions avant mars 2005.

Les dépenses de R-D des entreprises sont faibles, mais elles augmentent rapidement

Les dépenses de R-D sont faibles en proportion du PIB. C'est pourquoi le gouvernement s'est fixé l'objectif de faire passer le Canada de la quinzième à la cinquième place dans la zone de l'OCDE d'ici à la fin de cette décennie. Pour y parvenir, le Canada devra axer son effort sur les entreprises. La recherche publique est déjà supérieure à la moyenne pour la zone de l'OCDE et assez proche des niveaux constatés dans les pays du peloton de tête. En revanche, la R-D des entreprises est très faible, bien que le Canada se situe au deuxième rang dans la zone de l'OCDE pour les avantages fiscaux consentis (graphique 19). Elle est en outre très concentrée, une entreprise du secteur des télécommunications représentant à elle seule environ 40 pour cent de la R-D des entreprises en 2001.

Le faible niveau de la R-D n'est sans doute pas aussi préoccupant qu'il peut le paraître, car il tient en partie au grand nombre d'entreprises à capitaux américains qui opèrent au Canada (les multinationales effectuent la majeure partie de leurs recherches dans leur pays d'origine, mais partagent les résultats avec leurs filiales à l'étranger ; bien entendu, on peut se demander, si, oui ou non, elles agissent ainsi parce que le Canada n'est pas considéré comme un site attrayant pour la recherche)³⁶. Mais ce phénomène peut également s'expliquer par d'autres facteurs, notamment des obstacles à la concurrence

Graphique 19. **Dépenses de recherche-développement dans le secteur des entreprises**
2000, ou dernière année disponible



1. Par exemple, un dollar de dépenses de R-D au Canada permet un abattement fiscal de 25 cents.

2. 20 pays.

3. 30 pays.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, 2002-1.

ou une pénurie de chercheurs. Un environnement industriel et commercial concurrentiel – comportant en particulier peu de barrières à l’entrée – est un puissant moteur pour la R-D (Bassanini et Ernst, 2002). Quoiqu’il en soit, le faible niveau de R-D n’est pas dû à des incitations financières insuffisantes. Un crédit d’impôt de 20 pour cent est accordé pour les dépenses éligibles de R-D des grandes entreprises, et les petites entreprises bénéficient d’un crédit remboursable de 35 pour cent. Les autorités provinciales offrent des crédits d’impôt supplémentaires, généralement à hauteur de 10-15 pour cent des dépenses. Il n’est pas sûr que le Canada y gagne à avoir un dispositif aussi généreux³⁷. A en juger par l’exemple d’autres pays, les avantages fiscaux ne modifient pas sensiblement les stratégies de R-D des entreprises. Ils ne paraissent pas encourager les entreprises à commencer d’investir dans la recherche et ils ne les incitent pas à réaliser des projets qui ont un rendement social plus élevé ou des retombées plus marquées. Leur effet est davantage l’alléger la contrainte budgétaire de façon à pouvoir développer les projets déjà engagés (OCDE, 2002d). Cette conclusion est conforme à une enquête réalisée auprès des entreprises canadiennes, dont il ressort que les fonds propres internes sont le principal déterminant des décisions en matière de R-D et que les avantages fiscaux améliorent ces fonds propres.

Certains aspects environnementaux du développement durable

A long terme, la productivité est le déterminant le plus important du revenu par habitant. Cependant, les niveaux de vie dépendent d'autre chose que du PIB par tête. Les pays doivent s'assurer qu'un équilibre est maintenu entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux. Les sections ci-après examinent trois problèmes environnementaux importants : la pollution atmosphérique, la qualité de l'eau et les changements climatiques, qui font suite à l'examen de la question de la viabilité du revenu à la retraite présenté plus haut dans le présent chapitre. Cette section examine aussi les arrangements institutionnels en place pour intégrer dans l'élaboration des décisions les différentes dimensions du développement durable (encadré 1).

Pollution atmosphérique

Principales questions

Les principaux objectifs des politiques concernant la pollution atmosphérique sont de réduire les concentrations de polluants dans les zones urbaines et de contrôler les pluies acides. Bien que des progrès significatifs aient été réalisés au cours des dernières décennies dans la réduction de la pollution atmosphérique, la politique publique vise à améliorer encore la qualité de l'air dans plusieurs domaines. Compte tenu du partage des responsabilités entre l'administration fédérale et les administrations provinciales, le principal problème consiste à concevoir des politiques efficaces du point de vue économique qui concilient les avantages pour l'environnement et les coûts financiers et qui répartissent les responsabilités en matière de dépollution de manière efficace par rapport aux coûts.

Résultats

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'intensité des émissions dans l'ensemble de l'économie a diminué pour les principaux polluants atmosphériques ces dernières années (tableau 15). Cependant, dans le cas du dioxyde de soufre et des composés organiques volatils (COV) le découplage des tendances des émissions et de la croissance économique a été beaucoup moins sensible que dans la zone de l'OCDE en moyenne, alors que les émissions de dioxyde d'azote ont diminué d'intensité pour se rapprocher de la moyenne de l'OCDE. Suite à ces tendances, les niveaux d'émissions par unité de PIB restent plus élevés que dans la plupart des autres pays de l'OCDE³⁸. L'évolution des émissions n'a pas permis une réduction des concentrations des principaux polluants atmosphériques dans les années 90. En outre, les données nationales ne font pas apparaître les concentrations record de petites particules dans les grandes zones urbaines (notamment le corridor Windsor-Québec), qui sont bien supérieures aux limites jugées acceptables du point de vue de la qualité de l'air. Un autre polluant

Encadré 1. **Intégration des différentes politiques¹**

La structure de l'État rend particulièrement difficile au Canada l'intégration des politiques concernant les différentes dimensions du développement durable. L'environnement est un domaine qui relève à la fois de l'administration fédérale et des autorités provinciales, et la séparation n'est pas toujours très nette entre leurs domaines respectifs de compétence. Pour améliorer l'intégration des différentes politiques au sein du système existant, toutes les juridictions ont signé en 1998 un Accord d'harmonisation. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement joue aussi un rôle important dans la coordination des actions de l'administration fédérale et des administrations provinciales. Le gouvernement fédéral signe également des accords administratifs avec les provinces et les territoires dans le cadre de la loi canadienne sur la protection de l'environnement afin de gérer les produits toxiques. Au niveau fédéral, le Commissaire pour l'environnement et le développement durable, relevant du Contrôleur général, est chargé de suivre la mise en œuvre des plans de développement durable établis par chaque service de l'administration et doit présenter des rapports annuels au Parlement sur les principaux problèmes de développement durable. De même, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, organisme indépendant, donne des avis aux décideurs, aux personnalités influentes et à l'opinion sur les questions de développement durable.

Un élément clé de l'intégration des politiques nationales de développement durable est la mise au point d'une base de données pouvant être utilisée pour évaluer les politiques passées et mettre en évidence les domaines où des changements sont nécessaires. La Table ronde a indiqué que peu d'informations de ce type étaient disponibles, même dans les principaux domaines où se posent des problèmes d'environnement. Elle a recommandé un soutien additionnel pour la mise en place d'un système d'informations canadien pour l'environnement et d'élargir le Système de comptabilité nationale pour prendre en compte le capital naturel, humain et social.

Une lacune de la formulation des politiques de développement durable tient à l'utilisation limitée des analyses coûts-avantages. Au niveau fédéral, les nouvelles réglementations doivent faire l'objet de cette analyse et ne peuvent être mises en œuvre que si les avantages dépassent les coûts. En revanche, les études d'impact sur l'environnement requises pour les projets et les politiques ayant une incidence importante sur l'environnement n'ont pas à inclure des analyses coûts-avantages. L'utilisation d'un tel cadre dans le domaine de la politique des transports, en particulier, pourrait contribuer à cerner les politiques durables les moins coûteuses.

1. Les sections du présent rapport concernant la pollution atmosphérique, la pollution de l'eau et la viabilité du revenu à la retraite sont des contributions au suivi par l'Organisation des questions de développement durable, demandé par le Conseil ministériel dans sa décision de mai 2001. La question du revenu à la retraite est traitée dans le présent chapitre dans la section sur les marchés du travail, alors qu'un examen des changements climatiques a été ajouté à la présente section.

Tableau 15. Indicateurs de résultats : pollution atmosphérique

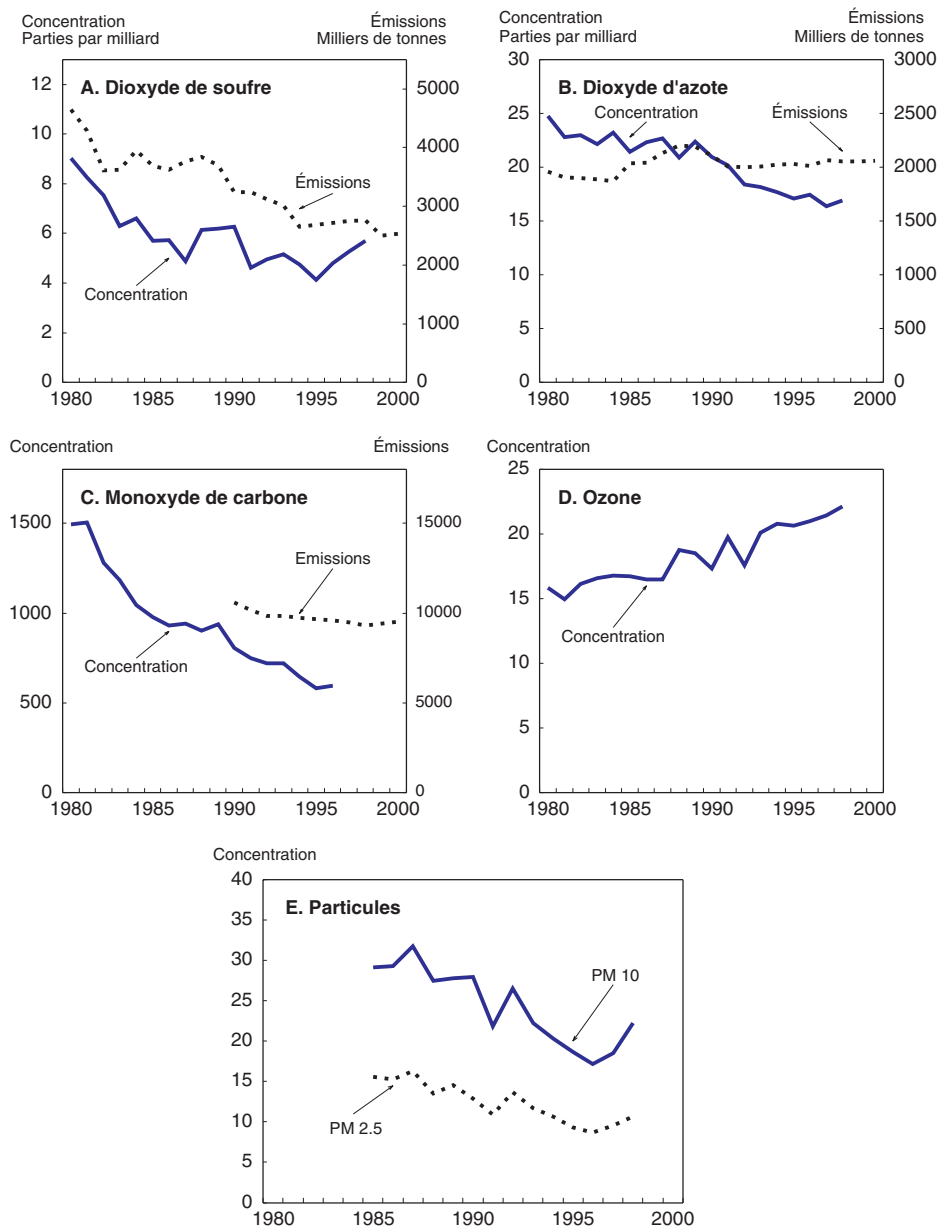
	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99 ¹			Niveau d'émissions, 1999 ²		
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV
	En pourcentage, par an			Grammes par dollar de PIB, (PPA en USD de 1995)		
Australie	3.1	-1.9	-2.9	3.9	5.5	4.1
Autriche	-10.2	-3.5	-6.5	0.2	0.9	1.2
Belgique	-9.2	-3.6	-4.8	0.8	1.2	1.1
Canada	-5.3	-2.8	-2.9	3.2	2.6	3.5
République tchèque	-19.1	-6.6	-5.7	2.1	3.0	1.9
Danemark	-14.2	-4.9	-5.2	0.4	1.6	1.0
Finlande	-13.0	-3.8	-4.1	0.7	2.1	1.4
France	-8.3	-3.8	-5.1	0.5	1.2	1.4
Allemagne	-20.1	-7.1	-8.8	0.4	0.9	0.9
Grèce	-1.4	-0.3	-0.2	3.6	2.5	2.6
Hongrie	-6.1	-1.1	-3.8	5.5	2.1	1.4
Islande	-1.1	-1.7	-4.9	3.7	3.9	1.4
Irlande	-8.1	-6.3	-7.9	1.7	1.3	1.0
Italie	-7.6	-4.3	-4.4	0.8	1.2	1.4
Japon	-1.7	-1.3	-2.4	0.3	0.5	0.6
Corée	-8.9	-3.0	..	2.1	2.0	..
Luxembourg	-18.7	-9.1	-7.9	0.2	0.9	0.9
Mexique	-0.4	-0.9	-9.3	1.6	1.6	1.4
Pays-Bas	-10.1	-6.5	-8.8	0.3	1.1	0.7
Nouvelle-Zélande	-0.4	-0.5	-1.6	0.7	3.0	2.6
Norvège	-9.7	-2.8	-1.8	0.2	2.0	3.0
Pologne	-10.0	-6.6	-4.8	5.1	2.8	2.2
Portugal	-2.1	-0.9	0.1	2.4	2.3	3.1
Slovaquie	-13.7	-7.4	-5.6	3.3	2.4	2.0
Espagne	-5.8	-2.1	-3.5	2.2	1.7	3.6
Suède	-8.3	-4.3	-3.9	0.3	1.3	2.1
Suisse	-6.0	-5.4	-6.3	0.1	0.5	0.9
Turquie	3.2	1.0	0.0	3.4	2.3	1.6
Royaume-Uni	-13.9	-7.9	-6.6	1.0	1.3	1.4
États-Unis	-5.5	-2.5	-4.7	2.0	2.7	1.9
Union européenne	-11.1	-5.0	-5.3	0.8	1.2	1.5
Pays européens de l'OCDE	-10.1	-4.8	-5.0	1.2	1.4	1.5
OCDE	-6.7	-2.9	-4.4	1.5	1.9	1.6

Note : Pour la moyenne de l'OCDE, on a remplacé les données manquantes pour 1990 ou 1999 par celles des années les plus proches ; ces estimations représentent environ 5 pour cent du total de la zone pour 1999.

1. Australie : 1995-99 pour le dioxyde de soufre ; Nouvelle-Zélande : 1990-98 ; Mexique : 1994-98 pour le dioxyde de soufre et les COV et 1990-98 pour le dioxyde d'azote ; Slovaquie : 1990-98 pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote et 1990-97 pour les COV.
2. 1998 pour le Mexique, la Nouvelle-Zélande et pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote en Slovaquie ; 1997 pour les COV en Slovaquie.

Sources : Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) ; Organisation mondiale de la santé ; OCDE (2002a) ; Données environnementales de l'OCDE, 2002.

Graphique 20. Concentrations dans l'atmosphère de certains polluants



Source : Centre de technologie environnementale, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada.

posant problème dans les zones urbaines est l'ozone. Les concentrations moyennes dans le milieu ambiant ont augmenté et, une fois encore, sont plus élevées dans le sud de l'Ontario.

Politiques

Le Canada est signataire de plusieurs accords internationaux destinés à limiter les émissions de dioxyde de soufre et d'azote. En application d'accords antérieurs, le Canada est convenu de limiter au niveau national les émissions de SO_2 et de NO_x dans l'Accord de 1991 sur la qualité de l'air conclu entre le Canada et les États-Unis³⁹, qui visait aussi à réduire les entrées de ces polluants aux États-Unis par le Canada. Jusqu'à la fin des années 90, le plafonnement des émissions n'a concerné presque que les provinces de l'Est. Toutefois, la nouvelle stratégie de lutte contre la pollution de 1998 a étendu sa couverture à la plupart des provinces de l'Ouest et a réduit les limites maximales autorisées dans les provinces de l'Est⁴⁰. Dans le cadre de la stratégie visant à réduire les concentrations atmosphériques de matières particulaires et d'ozone au Canada, l'Accord de 1991 a été complété par l'annexe sur l'ozone de décembre 2000⁴¹.

Les accords internationaux ont favorisé l'amélioration de la qualité de l'air dans la plupart des provinces concernées. L'Ontario, en particulier, a commencé d'utiliser les droits d'émission pour le dioxyde d'azote – un des précurseurs de l'ozone. Si le programme de quotas d'émissions échangeables a été limité au secteur de la production d'électricité, il a permis de ramener les émissions de NO_x aux limites convenues internationalement. Cependant, un problème posé par ce système est que les producteurs d'électricité ont été en mesure d'acheter des droits auprès de sociétés qui avaient réduit leurs émissions dans d'autres secteurs non assujettis à un plafond. Si l'État doit certifier que des investissements donnés ont bien réduit les émissions, il est difficile de déterminer si ces réductions ont été neutralisées par des augmentations ailleurs, limitant ainsi l'efficacité du programme. L'administration provinciale envisage maintenant une série de programmes pour diminuer les émissions de NO_x en dehors du secteur de l'électricité, notamment l'élargissement des zones concernées par les quotas d'émissions négociables. Cette option devrait se traduire par une réduction plus efficace par rapport aux coûts des émissions de NO_x .

Les progrès réalisés dans le cadre de l'accord de 1998 sur une Stratégie canadienne concernant les pluies acides semblent marquer le pas. Aux termes de cet accord, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont annoncé que leurs émissions de dioxyde de soufre seraient réduites de 50 pour cent d'ici à 2010 par rapport à leurs niveaux de 1994-95. Cependant, les coûts marginaux de dépollution varient beaucoup d'une province à l'autre (tableau 16), ce dont il faudrait tenir compte pour la répartition des efforts entre les provinces.

**Tableau 16. Coûts marginaux de dépollution
pour une réduction de 50 pour cent des émissions
de dioxyde de soufre**

Dollars canadiens de 1997 par tonne de SO₂

Ontario	835-1 000
Québec	312-512
Nouveau-Brunswick	167-217
Nouvelle-Écosse	600-648
<i>Source : AETG (1997).</i>	

Cela amène aussi à penser que l'objectif d'une réduction de même pourcentage peut être excessivement coûteux. Si environ la moitié de la réduction requise des émissions était intervenue en 2000, peu de progrès sont prévus sur la base des politiques actuelles (Environnement Canada, 2002).

De nouveaux progrès dans la réduction des émissions de dioxyde de soufre sont requis pour réaliser les objectifs établis dans l'Accord sur les pluies acides. A l'heure actuelle, seul l'Ontario a introduit un système de quotas d'émissions échangeables, mais celui-ci ne concerne que la production d'électricité. Ce secteur n'étant à l'origine que de 13 pour cent du dioxyde de soufre émis dans la province en 1995 (dernières données disponibles), il est peu probable que ce système puisse à lui seul permettre les réductions requises pour réaliser les objectifs. Un élargissement des contrôles est envisagé à l'heure actuelle par l'administration provinciale. Comme pour les émissions de NO_x, le plus rationnel économiquement sera vraisemblablement d'utiliser une politique de quotas d'émissions échangeables. Élargir la portée du programme mis en œuvre dans l'Ontario de façon à couvrir les autres provinces et certaines parties des États-Unis aurait aussi l'avantage d'impliquer des participants ayant un plus large éventail de coûts de dépollution, augmentant ainsi la probabilité de la mise en place d'un marché efficace et d'une amélioration de l'efficacité-coût de la politique.

L'aptitude de l'administration fédérale à agir dans le domaine de la pollution atmosphérique s'est trouvée renforcée par la classification des particules en tant que substance toxique en mai 2001. Cette classification donne un plus grand pouvoir législatif à l'administration fédérale dans le cadre de la loi canadienne sur la protection de l'environnement. Les normes applicables aux carburants et aux émissions automobiles sont alignées sur celles des États-Unis. Cette dernière mesure, qui suppose la réduction du contenu en soufre des carburants, contribuera beaucoup à la diminution des émissions de particules par les gros poids lourds et les véhicules tout terrain utilisés dans l'agriculture et la construction. Jusqu'ici, cependant, la pollution produite par les locomotives ne fait l'objet d'aucun contrôle. Si les études coût-avantages ont montré que la réduction des

particules comporte d'importants avantages, il n'est pas évident que donner la priorité aux réductions dans le secteur des transports uniquement soit nécessairement la stratégie la plus efficace. L'utilisation du bois, soit comme combustible pour le chauffage des habitations, soit comme matière première dans divers secteurs, conduit à des émissions plus de cinq fois plus importantes que les petites particules des transports routiers. Les autorités étudient la mesure dans laquelle un lien peut être établi entre les particules émises par le bois de chauffage et les poêles et les résultats sanitaires.

Conclusions

D'importants progrès doivent encore être faits dans la réduction des émissions à l'origine de la pollution atmosphérique. Des procédures de coordination entre les administrations commerciales semblent trop souvent conduire à une allocation sous-optimale des efforts de dépollution. Pour des problèmes comme les précurseurs des pluies acides et du smog, qui touchent le transport sur de longues distances des polluants, l'utilisation d'instruments économiques dans les différentes provinces (permis d'émissions échangeables ou droits d'émission) réduirait les coûts de la protection de l'environnement, par rapport par l'approche actuelle qui repose essentiellement sur des réglementations contraignantes. Des instruments à l'échelle du pays ne seraient pas adaptés, car les coûts marginaux de réduction des émissions doivent être égalisés seulement dans les zones géographiques où les polluants ont des effets analogues, mais la fixation d'un objectif global d'émissions pour la zone de gestion de l'oxyde de soufre dans l'est du Canada, qui sera incorporé dans les accords internationaux, pourrait servir de base à un système d'échanges plus large que le système existant de l'Ontario. En outre, la couverture du système de plafonnement du NO_x mis en œuvre dans l'Ontario devrait être élargie. Enfin, pour les particules, les autorités ne devraient pas se concentrer uniquement sur la réduction des émissions en provenance des véhicules diesels. L'utilisation du bois dans les zones résidentielles et les émissions industrielles sont des sources beaucoup plus importantes de pollution, qui doivent faire l'objet d'instruments économiques.

Qualité de l'eau

Principales questions

Le Canada dispose d'importantes ressources en eau, dont une grande partie se trouvent concentrées dans des lacs d'eau douce proches de grandes zones de peuplement. Ces lacs ont été soumis à des risques de pollution par le passé et une préoccupation centrale de ces dernières décennies a été d'assurer la protection des aires d'alimentation. La pollution industrielle, les substances nutritives excédentaires dans les eaux de surface et l'accumulation de polluants dans la chaîne alimentaire constituent des problèmes majeurs. Ces trois dernières

années, on s'est également inquiété de l'aptitude à maintenir la qualité de l'eau de boisson à son niveau généralement élevé, après des décès dus au système d'alimentation en eau (voir ci-après). Dans tous ces domaines, il s'agit de déterminer à la fois l'ampleur du problème posé par ces menaces et de trouver des mesures qui permettent d'y répondre de façon efficace par rapport au coût.

Résultats

Il est difficile d'évaluer les résultats obtenus au niveau de l'ensemble du pays dans le domaine de la pollution de l'eau, car on ne dispose pas de données statistiques pour l'ensemble du Canada⁴². On dispose d'informations pour certains des grands lacs, à diverses époques, et il apparaît que les concentrations d'azote se sont stabilisées mais que les concentrations de phosphate ont diminué. Pour quatre grands fleuves, pour lesquels on dispose de données, les niveaux d'azote sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE (tableau 17). La pollution par les substances nutritives issues de l'agriculture est très localisée et est attribuable essentiellement aux exploitations spécialisées dans l'élevage intensif⁴³. Au niveau national, le bilan d'azote augmente sur les terres agricoles. Cependant, étant donné que cela est le résultat d'une application en augmentation rapide sur des sols à déficit nutritif dans l'ouest du Canada, il n'y a pas eu de problème pour la qualité de l'eau.

Politiques

Au niveau fédéral, les efforts de dépollution de l'eau ont visés essentiellement la réduction des rejets dans les grands lacs, en étroite coopération avec les États-Unis. Les mesures conjointes prises dans les années 70 ont permis d'améliorer la qualité de l'eau dans le lac Érié en réduisant l'utilisation de phosphates, améliorant les pratiques de gestion agricole et développant le traitement des eaux usées. Plus récemment, les progrès ont été moins marqués. Par exemple, seulement un des 17 sites canadiens identifiés en 1985 comme posant problème dans la région des Grands lacs s'était suffisamment amélioré en 2002 pour ne plus être classé dans cette catégorie. Cette absence de progrès semble être due aux déficiences des plans concertés de dépollution convenus avec les autorités provinciales, dont seulement quelques-uns fixent des priorités et qui n'ont pas mis en évidence les indicateurs pouvant être utilisés pour juger des résultats. L'absence d'informations a aussi nui au programme de démonstration de rejet nul qui visait à éliminer les polluants dans le lac Supérieur. En général, le manque d'informations de base fait qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité, sans parler de l'efficacité, des politiques mises en œuvre par le passé dans ce domaine.

Au niveau provincial, les administrations ont généralement adopté des instruments consultatifs ou réglementaires pour lutter contre la pollution venant de l'agriculture. Les politiques ont été axées sur le contrôle de l'épandage

Tableau 17. Indicateurs de résultats : pollution de l'eau
Certains cours d'eau

	Demande biochimique en oxygène		Nitrates		Phosphates totaux		Bilan azoté des terres agricoles
	Mg O ₂ /litre		mg N/litre		mg P/litre		Variation annuelle moyenne
	Moyenne 1980-85	Moyenne des trois dernières années	Moyenne 1980-85	Moyennes des trois dernières années	Moyenne 1980-85	Moyenne des trois dernières années	1985-87 à 1995-97
Australie	..	..	..	..	..	..	0.8
Autriche	2.2	2.2	1.2	1.3	0.2	0.1	-2.4
Belgique	6.6	..	3.8	..	0.7	..	-0.5
Canada	..	..	0.1	0.1	0.1	0.0	8.4
République tchèque	8.5	4.6	5.1	3.5	..	0.3	-5.8
Danemark	3.9	2.0	3.5	2.6	0.3	0.1	-2.7
Finlande	..	..	0.2	0.3	0.0	0.0	-1.9
France	5.2	3.2	2.8	3.1	0.4	0.4	-0.9
Allemagne	3.6	2.4	3.5	3.3	0.5	0.2	-3.6
Grèce	..	..	1.3	1.5	0.4	0.4	-5.3
Hongrie	4.4	2.9	2.2	1.6	0.4	0.3	n.a.
Islande	..	..	..	..	..	..	-0.2
Irlande	1.7	1.8	2.2	2.9	0.1	0.1	2.5
Italie	..	..	2.0	2.1	0.3	0.2	-3.7
Japon	2.3	1.4	..	..	..	..	-0.7
Corée	..	2.8	..	2.6	..	0.1	3.9
Luxembourg	3.8	2.7	4.1	4.1	0.6	0.4	..
Mexique	3.7	15.9	1.9	0.6	..	0.1	-2.3
Pays-Bas	2.8	3.1	4.4	3.3	0.5	0.2	-1.8
Nouvelle-Zélande	..	..	..	..	..	..	3.3
Norvège	..	..	0.3	0.3	0.0	0.0	0.1
Pologne	5.0	4.3	1.8	1.9	0.3	0.3	-4.9
Portugal	..	..	..	..	..	..	3.8
République slovaque	5.1	3.3	2.0	2.2	0.1	0.2	1.0
Espagne	4.7	3.6	1.7	3.1	0.6	0.2	-3.2
Suède	..	..	0.4	0.5	0.0	0.1	-2.7
Suisse	..	..	1.5	1.5	0.1	0.1	-3.4
Turquie	2.1	2.7	1.3	1.0	0.3	0.2	-2.1
Royaume-Uni	3.4	2.9	4.6	5.2	0.8	0.9	2.2
États-Unis	1.8	1.6	1.1	..	0.2	0.1	..

Source : OCDE.

d'engrais, du fait des inquiétudes quant aux agents pathogènes, phosphates, azotes, acidification et métaux lourds. Les politiques adoptées pour maîtriser la pollution issue de la production d'engrais dans l'élevage intensif varient considérablement suivant les régions du pays. Dans certains cas, la responsabilité

du contrôle est déléguée au niveau municipal, ce qui pourrait être une juridiction de trop faible taille pour la mise en œuvre d'une politique efficace, car la pollution peut avoir des conséquences allant bien au-delà d'une communauté donnée. L'instrument le plus couramment utilisé est la mise en œuvre de plans volontaires pour l'utilisation des meilleures pratiques en matière d'épandage d'engrais. Ces approches volontaires sont, dans la plupart des cas, moins satisfaisantes que les instruments économiques, à la fois du point de vue de l'efficacité pour l'environnement et de l'efficacité économique (OCDE, 2003c), bien que les recherches récentes aient montré que les plans de gestion des substances nutritives peuvent conduire à de nettes améliorations de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines où la production porcine est très répandue, comme au Québec (Savard et Bohman, 2003). De fait, une étude d'un petit lagon près du lac Ontario permet de penser que les échanges de droits d'émission de phosphore entre agriculteurs et installations d'assainissement pourraient être une meilleure option qu'une nouvelle réglementation des sources ponctuelles (Conservation Ontario, 2001). L'étude fait apparaître que l'échange de droits d'émission pourrait diminuer les coûts de dépollution de 85 pour cent par rapport à une nouvelle réglementation des sources ponctuelles, ce qui corrobore les données d'autres pays selon lesquels les instruments économiques peuvent réduire les coûts de la réalisation des objectifs en matière de rejets dans le domaine agricole comme ailleurs.

Une série de réformes ont été introduites dans l'Ontario pour améliorer la qualité de l'eau de boisson après un accident qui a coûté la vie à sept personnes ayant bu de l'eau contaminée. La loi de 2002 sur la sécurité de l'eau de boisson exige la certification de tous les opérateurs du système d'alimentation en eau de boisson, y compris les opérateurs municipaux. Elle prévoit que l'administration locale est responsable d'assurer le respect des normes légales, créant ainsi le risque d'un conflit d'intérêts pour les administrations locales qui sont à la fois les propriétaires et les contrôleurs des compagnies d'eau. Un problème fondamental lié à la qualité de l'eau de boisson est le faible prix payé par les consommateurs pour avoir accès à de l'eau saine. Du fait de la politique de maintien du prix de l'eau en dessous des coûts à long terme, les compagnies d'eau municipales n'ont pas toujours eu les fonds nécessaires pour rénover leurs installations et améliorer ainsi la qualité de l'eau. De fait, il a été estimé que les prix de l'eau devraient augmenter de 25 à 100 pour cent pour permettre le remplacement intégral des installations sur 50 ans. Afin de combler le déficit de financement, l'administration provinciale a adopté en 2002 une loi sur la viabilité des systèmes d'eau et d'assainissement. Les premières mesures prévues sont de quantifier le coût intégral du traitement de l'eau et de l'assainissement. Dans une deuxième phase, des plans seront mis au point pour passer à la récupération complète des coûts. En outre, l'administration de l'Ontario s'occupe aussi du problème de la qualité de l'eau et a adopté en 2000 une loi sur l'épandage de l'engrais qui interdit l'épandage d'eaux usées non traitées sur les terres et établit des directives pour l'application

d'engrais animal, afin de diminuer le risque de diffusion d'agents pathogènes dans l'eau fournie.

Conclusions

L'évaluation de l'efficacité des mesures prises dans la réduction de la pollution de l'eau est gênée par l'absence d'informations nationales sur la qualité des eaux de surface. Les plans visant à réduire la pollution n'ont pas manqué mais sans ces informations leurs résultats ne peuvent être évalués et aucun jugement ne peut être porté sur la meilleure utilisation des fonds publics ou, de fait, les domaines qui méritent une attention prioritaire. L'établissement d'une base systématique d'informations devrait être une priorité pour l'administration fédérale. En outre, suivant l'exemple d'une administration, d'autres administrations provinciales devraient envisager d'avoir une attitude plus positive sur la tarification de l'eau pour la récupération intégrale des coûts afin de permettre un renouvellement plus rapide des actifs existants et, par conséquent, une plus large utilisation des meilleures pratiques.

Changement climatique

Principales questions

En vertu de l'engagement pris dans le cadre de l'accord de Kyoto (ratifié à la fin de 2002), le Canada est convenu que ses émissions moyennes de gaz à effet de serre au cours de la période 2008 à 2012 seront maintenues 6 pour cent au-dessous de leur niveau de 1990. Mais le niveau des émissions a continué d'augmenter rapidement, de sorte que les prévisions fondées sur le maintien du *statu quo* (MSQ) font apparaître des émissions supérieures de 45 pour cent à l'objectif au cours de la période visée. En outre, ces émissions ne sont pas réparties également sur l'ensemble du pays, mais sont concentrées dans quelques provinces (tableau 18). L'enjeu sera de réduire les émissions au moindre coût sans imposer une charge excessive sur un petit nombre de secteurs d'activité ou de régions, d'autant que les États-Unis, principal partenaire commercial et principal concurrent du Canada, ont refusé de ratifier le protocole de Kyoto et ont fixé un objectif volontaire beaucoup moins ambitieux que celui du Canada.

Résultats

Au cours de la décennie qui s'est achevée en 2000, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté d'un cinquième, augmentation qui n'a été dépassée que par quatre autres pays de l'OCDE (tableau 19). En 2000, le Canada se classait ainsi au sixième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est des émissions de gaz à effet de serre par unité de production (tableau 20). L'accroissement de l'intensité des émissions dans la production d'électricité et les transports a été en partie

Tableau 18. **Émissions en 1990 et 2010 sur la base d'hypothèses de maintien du *statu quo***
Mégatonnes d'équivalent de dioxyde de carbone

Par secteur	Niveau en 1990	Pourcentage du total	Augmentation de niveau 1990-2010	Pourcentage du total	Par province	Niveau en 1990	Pourcentage du total	Augmentation de niveau, 1990-2010	Pourcentage du total	Intensité d'émission en 2010 ¹
Transports	147	24,5	58	27,9	Ontario	182	30,3	44	20,9	402
Industries minières et manufacturières	125	20,8	9	4,3	Alberta	166	27,6	97	46,4	1 479
Production d'électricité	95	15,8	36	17,1	Québec	86	14,3	10	4,7	347
Pétrole et gaz	74	12,3	68	32,9	Colombie-Britannique	50	8,3	24	11,4	455
Bâtiments	75	12,5	10	4,6	Provinces atlantiques	47	7,8	15	7,2	823
Agriculture	61	10,1	9	4,3	Saskatchewan	47	7,8	17	8,2	1 543
Gaz de décharge	21	3,5	3	1,4	Manitoba	21	3,5	2	0,7	538
Autres	3	0,5	16	7,5	Territoires	2	0,3	1	0,5	531
Total	601	100,0	208	100,0	Canada	601	100,0	208	100,0	604

1. Émissions en grammes d'équivalent de gaz à effet de serre par dollar canadien de PIB.

Source : Secrétariat national du changement climatique et Statistique Canada.

Tableau 19. Émissions de gaz à effet de serre et indicateurs sectoriels

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Émissions de CO ₂ des industries manufacturières par unité de production industrielle	Émissions résidentielles de CO ₂ par unité de consommation privée	Émissions de CO ₂ de transports routiers par véhicule	Utilisation d'électricité par unité du PIB	Production industrielle par unité de PIB						
								Niveau, millions de tonnes d'équivalent CO ₂ , 2000					
								Pourcentage annuel moyen de variation					
	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-99	1990-2000	1990-2000 ¹						
Canada	726	1.8	0.7	-2.4	-2.7	1.2	-0.5	0.9					
Australie	502	1.7	0.1	-0.8	-1.6	-0.6	-0.5	-1.6					
Autriche	80	0.3	-2.8	-2.8	-3.4	-1.0	-0.4	1.5					
Belgique	152	0.7	-0.8	-0.7	-1.6	-0.1	-0.5	0.0					
République tchèque	147	-2.7	1.1	-10.1	-11.5	2.6	1.4	1.3					
Danemark	69	-0.1	-3.7	-3.4	-5.3	0.3	1.0	1.1					
Finlande	74	-0.4	-0.5	-7.2	-7.8	-0.6	0.3	3.2					
France	550	-0.2	-3.2	-1.8	-2.3	-0.1	0.7	-0.2					
Allemagne	991	-2.1	-2.1	-2.6	-5.1	-0.4	-1.5	-0.4					
Grèce	130	2.2	-1.9	-0.9	8.2	-1.5	2.0	-1.2					
Hongrie	84	-1.8	-2.6	-13.4	8.8	0.0	1.3	7.3					
Islande	3	0.7	..	..	-7.5	-1.9	2.9	..			
Irlande	67	2.2	-1.1	-11.4	-5.4	2.5	-1.8	5.5					
Italie	547	0.5	-1.2	-2.0	-0.7	0.3	0.8	-0.3					
Japon	1 386	1.1	-0.9	0.5	-2.2	0.1	1.0	-1.6					
Luxembourg	6	-7.8	-20.3	-12.5	-2.4	1.2	-8.5	-2.8					
Pays-Bas	218	0.4	-0.3	-1.6	-3.9	0.2	-0.7	-0.8					
Nouvelle-Zélande	77	0.5	3.7	1.8	-4.3	-1.2	-0.8	-0.8					
Norvège	55	0.6	0.4	0.2	-9.4	0.3	-2.0	-2.1					
Pologne	386	-3.7	-3.7	-6.4	11.7	-0.7	-2.9	3.8					
Portugal	85	2.7	-0.7	1.3	1.1	-2.2	1.5	-1.4					
Slovaquie	49	-4.0	-0.3	-9.1	-2.1	0.3	1.3	-1.3					
Espagne	386	3.0	0.0	-0.2	1.8	0.2	1.2	-0.4					

Tableau 19. Émissions de gaz à effet de serre et indicateurs sectoriels (suite)

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ par Kwh d'électricité	Émissions de CO ₂ des industries manufacturières par unité de production industrielle	Émissions résidentielles de CO ₂ par unité de consommation privée	Émissions de CO ₂ de transports routiers par véhicule	Utilisation d'électricité par unité du PIB	Production industrielle par unité de PIB						
								Niveau, millions de tonnes d'équivalent CO ₂ , 2000					
								Pourcentage annuel moyen de variation					
	1990-2000	1990-2000	1990-2000 ¹	1990-2000 ²	1990-99	1990-2000	1990-2000 ¹						
Suède	69	-0.2	0.2	-4.1	-3.7	0.2	-1.7	1.9					
Suisse	53	-0.1	-4.8	0.2	-3.1	-1.0	1.0	1.5					
Royaume-Uni	649	-1.3	-3.6	-2.1	-1.2	-0.6	-0.7	-1.6					
États-Unis	7 001	1.3	0.2	-4.7	-1.9	0.9	-0.9	1.1					
Total des pays de l'OCDE ci-dessus	14 543	0.6	-0.7	-2.8	-1.8	0.2	-0.3	0.2					
OCDE moins États-Unis	7 542	-0.1	-1.6	-1.9	-1.8	-0.3	0.3	-0.4					
Pays de l'UE	4 073	-0.3	-2.1	-2.0	-2.4	-0.2	-0.3	-0.3					

1. 1995-2000 pour la République tchèque ; 1991-2000 pour l'Allemagne ; 1992-2000 pour la Hongrie et la Slovaquie ; pas de données pour l'Islande.

2. 1991-98 pour la République tchèque ; 1993-2000 pour la Slovaquie.

Source : Communications nationales sur les GES à la CCNUCC, sources nationales et CCNUCC ; données sur le dioxyde de carbone, AIE ; production industrielle, consommation privée, OCDE.

Tableau 20. **Principaux indicateurs : changement climatique**
Indicateurs de l'intensité d'émissions de gaz à effet de serre (GES), grammes d'équivalent CO₂
par dollar de PIB aux PPA, prix de 1995

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ électricité	Émissions de CO ₂ transports	Autres émissions de GES	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ électricité	Émissions de CO ₂ transports	Autres émissions de GES
	Niveau, 2000				Pourcentage annuel moyen de variation 1990-2000			
Canada	888	156	183	549	-0.9	-0.2	-0.9	-1.3
Australie	1 061	360	159	542	-1.8	-0.5	-1.5	-2.7
Autriche	403	66	96	241	-2.1	-3.2	-0.0	-2.4
Belgique	600	105	97	398	-1.5	-1.3	-0.2	-1.8
République tchèque	1 082	468	100	514	-2.8	2.5	6.3	-6.6
Danemark	501	171	88	242	-2.4	-2.7	-0.8	-2.6
Finlande	597	178	99	321	-2.6	-0.2	-1.8	-3.8
France	402	30	102	271	-2.0	-2.6	-0.0	-2.6
Allemagne	519	168	91	260	-3.9	-3.6	-1.1	-5.0
Grèce	819	275	122	422	-0.2	0.1	-0.0	-0.3
Hongrie	747	192	79	476	-2.6	-1.3	-0.2	-3.4
Islande	398	0	84	314	-1.8	..	-2.5	..
Irlande	643	152	98	392	-4.6	-3.0	0.2	-6.0
Italie	432	108	89	235	-1.1	-0.4	0.0	-1.7
Japon	441	132	81	229	-0.3	0.1	0.9	-1.0
Luxembourg	314	6	249	59	-12.5	-27.1	0.6	-23.1
Pays-Bas	553	138	80	335	-2.5	-1.0	-1.1	-3.3
Nouvelle-Zélande	1 078	82	179	817	-2.2	2.9	0.8	-3.1
Norvège	454	3	97	354	-2.9	-1.6	-2.9	-2.9
Pologne	1 109	458	74	576	-7.1	-6.5	-1.4	-8.1
Portugal	516	129	111	276	-0.1	0.9	3.5	-1.5
Slovaquie	846	249	70	526	-5.2	1.0	2.0	-7.6
Espagne	536	130	127	278	0.4	1.2	1.0	-0.3
Suède	340	35	110	195	-1.9	-1.5	-0.8	-2.6
Suisse	267	2	78	187	-0.9	-3.8	-0.4	-1.1
Royaume-Uni	512	137	106	268	-3.6	-4.3	-1.4	-3.9
États-Unis	779	273	192	315	-1.9	-0.7	-1.3	-3.0
Total OCDE	639	201	137	307	-1.9	-0.8	-0.6	-2.9
UE	491	120	100	272	-2.4	-2.4	-0.4	-3.1

Source : Émissions de gaz à effet de serre : Communications nationales à la CCNUCC et publications nationales. Émissions de dioxyde de carbone pour l'électricité et les transports : AIE (2001). PIB : OCDE, base SCN.

responsable de cette tendance négative. Un autre facteur clé a été la progression rapide des activités d'extraction de combustibles fossiles et leur transformation croissante dans le secteur des sables bitumineux où les émissions sont intensives, sans parler du développement du transport de gaz naturel par gazoducs et les fuites associées dans l'atmosphère. En revanche, l'intensité des émissions a diminué dans le secteur des ménages et le secteur industriel. Globalement,

depuis 1997, les émissions de gaz à effet de serre ont progressé moins vite que l'activité économique.

Politiques

Les autorités ont déjà annoncé ou mis en œuvre des politiques qui devraient combler environ un quart de l'écart entre l'objectif et le niveau probable des émissions. Parmi ces mesures figurent notamment des améliorations engagées volontairement par les grands émetteurs industriels, un accord négocié avec les constructeurs automobiles pour améliorer de 25 pour cent l'efficacité des nouveaux véhicules d'ici à 2010, la modernisation de l'isolation des bâtiments existants, des incitations financières pour la recherche et la production dans le domaine de l'énergie éolienne et toute une série d'autres mesures très diverses (voir Plan d'action 2002). Bon nombre de ces initiatives, menées en partenariat avec les provinces, les territoires et le secteur privé, ont été engagées il y a moins d'un an. Le gouvernement fédéral procèdera à une évaluation et des ajustements seront opérés pour assurer l'efficacité de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

En novembre 2002, les autorités fédérales ont présenté un plan visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre du Canada d'une manière qui soutienne l'activité économique tout en évitant d'imposer un fardeau déraisonnable à l'une ou l'autre région. Un élément essentiel de ce plan est l'initiative prise à l'intention des gros émetteurs industriels (entreprises des secteurs de l'électricité thermique, du pétrole et du gaz, ou encore des industries minières et manufacturières) qui prévoit la fixation d'objectifs pour la réduction des émissions, définis soit par le biais d'engagements contractuels réglementaires, soit dans le cadre d'un système de renforts financiers. A cela s'ajoutent un certain nombre de mesures complémentaires. Dans le cadre des deux dispositifs, le gouvernement attribuera gratuitement des permis d'émissions aux gros émetteurs à concurrence d'un plafond équivalant en moyenne à 85 pour cent du produit de l'intensité d'émissions de chaque entreprise dans des conditions normales et de sa production attendue. Lorsque l'on a recours à des renforts financiers, les permis seront attribués selon un système fondé sur l'intensité d'émissions. Dans le cas des engagements contractuels, des négociations pourront conduire à des modifications du système d'attribution des permis pour tenir compte de la situation particulière de l'entreprise concernée. Dans les deux cas, les entreprises pourront atteindre leurs objectifs en procédant elles-mêmes à la réduction de leurs émissions, en utilisant des compensations locales ou en achetant des permis internationaux.

Les taux d'attribution des permis seront fixés de manière à assurer une réduction totale des émissions de 55 MT, sur la base de l'hypothèse que le niveau de la production sera le même que dans des conditions normales, réduction qui représente environ le quart des émissions prévues pour atteindre l'objectif. Au

cas où la production globale des gros émetteurs industriels dépasserait le niveau prévu dans des conditions normales, le gouvernement a fait savoir qu'il était prêt à délivrer les permis supplémentaires nécessaires pour satisfaire aux obligations de Kyoto. Il a également déclaré que, pendant la première phase, les entreprises pourraient respecter leurs obligations en matière de réduction des émissions moyennant un prix de 15 dollars canadiens maximum la tonne. Le gouvernement s'emploie actuellement à examiner les différentes méthodes possibles pour mettre en œuvre cet engagement.

Dans le secteur de la production d'énergie, qui devrait représenter la moitié de la progression des émissions jusqu'en 2010, il est impératif de réduire les obstacles au commerce d'électricité entre les provinces. Il sera ainsi possible d'accroître les échanges d'énergie hydraulique entre les provinces côtières et les provinces de l'intérieur qui dépendent de l'énergie fossile pour la production d'électricité. Cependant, comme on l'a noté dans la section précédente, les négociations du chapitre relatif à l'énergie de l'*Accord sur le commerce interne* n'ont jamais beaucoup progressé, y compris lors de la dernière tentative faite en 2002. A plus long terme, une stratégie durable exigera vraisemblablement la mise au point de nouvelles technologies permettant la production d'électricité à partir d'énergies fossiles avec des émissions de gaz à effet de serre très faibles, voire nulles. Pour y parvenir, les autorités parrainent un programme de recherche et de démonstration qui a pour objectif de diminuer les coûts du piégeage et du stockage du dioxyde de carbone.

De nouvelles réductions seront obtenues au moyen de diverses mesures, notamment les instruments réglementaires contraignants et les subventions. Les autorités espèrent que ces mesures permettront une réduction supplémentaire de 20 pour cent des émissions. Dans le secteur des transports, elles pourraient faire appel à des incitations à l'achat de véhicules à bon rendement énergétique, et s'employer en outre à développer et encourager l'utilisation de biodiesel. Pour les ménages, les mesures prises sont notamment le programme « une seule tonne de combustible » pour faire réduire la consommation, et des incitations à améliorer le rendement énergétique des logements. Citons encore d'autres mesures telles que l'initiative intitulée « De l'ordre dans la grande maison fédérale », une aide aux communautés autochtones et nordiques pour améliorer le rendement énergétique, et l'initiative « La forêt en 2020 » qui vise à développer le plus possible les réductions d'émissions au moyen de puits de carbone.

Les autorités ont éliminé la possibilité d'imposer une taxe sur le carbone, ce qui suppose que les mesures qui seront prises seront sans doute relativement coûteuses. Dans le secteur des transports, une telle approche pourrait être justifiée car les taxes existantes sur l'essence et le gazole⁴⁴ sont déjà bien supérieures au plafond de coût fixé pour les grands émetteurs, dans la mesure où ces taxes sont censées viser seulement la réduction des émissions de carbone. Cependant, elles représentent aussi une internalisation d'autres dépenses, de sorte que leur

augmentation pourrait être justifiée si l'élément qui concerne le réchauffement global est inférieur au prix des droits d'émission de carbone. Dans les autres secteurs, toutefois, l'absence de taxes conduit à l'adoption d'une approche de planification centralisée dont l'efficacité dépend de l'exactitude des estimations du coût marginal de la réduction des émissions pour chaque option. Les estimations qui ont été réalisées dans les autres pays donnent à penser que la mise en place d'une infrastructure de transport public est un moyen très coûteux de réduire les gaz à effet de serre, alors que la plupart des autres mesures reposent sur la bonne volonté des fabricants et des utilisateurs en l'absence d'incitations financières ou réglementaires à une modification des comportements. Globalement, cette partie des mesures risque d'être un moyen coûteux et vraisemblablement inefficace de réduire les émissions. Cependant, les autorités ont indiqué qu'elles achèteront des droits sur le marché international si les objectifs de réduction ne sont pas réalisés. Elles envisagent des achats minimums de 10 millions de tonnes de droits d'émission de dioxyde de carbone (moins de 2 pour cent des émissions escomptées d'ici à 2010), ces achats étant facilités par la réalisation de projets de réduction des émissions dans les pays en développement.

Conclusions

Le risque d'émissions de gaz à effet de serre supérieures aux objectifs rend indispensable l'utilisation d'instruments économiques pour aboutir aux réductions nécessaires. Le projet des autorités de créer un système de droits négociables entre les grands émetteurs va dans ce sens et assure l'efficacité en permettant aux grands émetteurs d'acheter des droits sur un éventuel marché mondial. Les autorités ont limité les incertitudes pour les entreprises en plafonnant le coût des droits intérieurs, non sans risque pour le budget central car elles devront acheter les droits correspondants sur le marché mondial pour respecter l'objectif convenu. En dehors de ce secteur, la décision de ne pas utiliser la taxe sur le carbone mais de s'appuyer sur plusieurs politiques réglementaires contraignantes et initiatives volontaires fait que, si certains programmes peuvent se révéler efficaces, il est très peu probable que des réductions suffisantes des émissions intérieures pourront être obtenues à un prix raisonnable. Les autorités devront alors acheter des droits sur le marché international pour respecter l'accord de Kyoto. Faute de mécanisme pour répercuter les prix du marché mondial sur l'ensemble de l'économie, les mesures qui sont prises se traduiront vraisemblablement par des coûts de dépollution variables et, par conséquent, seront excessivement onéreuses.

Résumé

Le Canada dispose de plusieurs options pour relever encore les niveaux de vie et certaines recommandations spécifiques sont résumées dans le

tableau 21. Le chômage structurel peut être réduit et les taux d'activité encore augmentés, par des réformes de l'aide sociale et des programmes d'assurance-emploi visant à renforcer les incitations au travail sans créer de difficultés indues pour ceux qui ont véritablement besoin d'un soutien. En particulier, les autorités doivent remédier chaque fois que possible au niveau élevé des taux d'imposition marginaux effectifs, utiliser davantage les prestations liées à l'exercice d'un emploi, réinstaurer le système de bonus-malus pour les salariés et déterminer s'il n'est pas trop facile d'être admis au bénéfice de prestations d'assurance-emploi de plus en plus généreuses. La promotion d'une plus grande mobilité sur le marché du travail interne devrait être aussi une priorité. L'objectif d'une accélération de la croissance de la productivité sera plus difficile à réaliser. Il faudrait s'attacher en priorité à réduire les obstacles à la concurrence, à améliorer l'efficacité du secteur scientifique et à continuer de renforcer les compétences et le capital humain. Le système d'éducation pour les adultes devrait faire l'objet d'une attention prioritaire, car le système scolaire obligatoire fonctionne déjà bien. Le capital humain peut aussi être amélioré par un cadre bien conçu pour les migrations, question qui fera l'objet du prochain chapitre.

Tableau 21. **Réforme structurelle et recommandations**
 Sur la base des *Études* antérieures et actuelle et des mesures prises

Recommandations présentes et nouvelles	Mesures prises depuis l'Étude 2001
ÉLEVER LES TAUX D'EMPLOI PAR DES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL	
Réformer l'indemnisation du chômage et les systèmes d'aide sociale	
Allonger la période nécessaire pour pouvoir bénéficier de l'Assurance emploi afin de la rapprocher des normes internationales, et supprimer les variations entre les régions.	Nouvelle recommandation.
Réintroduire la modulation en fonction de la pratique antérieure des travailleurs.	Néant.
Continuer d'examiner les raisons du recours croissant aux prestations d'assurance-maladie et d'invalidité pour veiller à ce qu'elles ne soient pas détournées de leur objectif et ne servent pas à éviter les dispositions plus rigoureuses.	En cours.
Déterminer si les programmes de dépenses fiscales offerts au niveau fédéral et au niveau des provinces aux bénéficiaires d'une aide sociale pourraient être simplifiés afin d'améliorer les incitations au travail.	Néant.
Utiliser plus largement les prestations liées à l'emploi.	Nouvelle recommandation.
Renforcer les obligations en matière de formation et de recherche d'emploi et envisager de recourir plus largement à des programmes de déroutement.	Nouvelle recommandation.
Programmes actifs du marché du travail (PAMT)	
Adopter un système d'évaluation plus vigoureux.	Néant.
Améliorer la comparabilité des données entre les provinces et en élargir le champ pour permettre une meilleure évaluation des PAMT.	Néant.
Cibler les PAMT vers les mesures à plus court terme en réduisant l'importance des programmes de formation coûteux de longue durée.	Néant.
Mobilité de la main-d'œuvre	
Réduire les obstacles à la mobilité en mettant en œuvre des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) pour toutes les professions.	Des ARM ont été mis en œuvre dans la quasi-totalité des professions avant la date limite de juillet 2001. S'agissant des dernières professions non couvertes, les ARM correspondants doivent être achevés et tous les accords doivent être effectivement appliqués.
AMÉLIORER LE CAPITAL HUMAIN	
Évaluer la façon dont l'accroissement des dépenses d'enseignement affecte le taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire, et voir dans quelle mesure l'aide financière publique répond aux besoins.	Le programme canadien de bourses pour les diplômés a été adopté en 2003. Il assurera 4 000 bourses chaque année au niveau de la maîtrise et du doctorat.

Tableau 21. **Réforme structurelle et recommandations** (suite)
Sur la base des *Études* antérieures et actuelle et des mesures prises

Recommandations présentes et nouvelles	Mesures prises depuis l'Étude 2001
Poursuivre les recherches sur ce qui peut être fait pour remédier aux taux élevés d'abandon des études, et pour déterminer notamment tout lien éventuel entre le faible niveau d'instruction et l'abandon.	En cours.
Voir si le sous-financement est responsable d'une pénurie de places de formation des adultes pour les groupes à risque.	Nouvelle recommandation.
Étendre le programme de prêts aux étudiants à un plus grand nombre de familles à revenu intermédiaire, lier les remboursements au niveau de revenu et privilégier les prêts au détriment des bourses.	Nouvelle recommandation.
ACCROÎTRE LA PRODUCTIVITÉ PAR L'INNOVATION	
Étendre les financements concurrentiels à tous les intervenants, en particulier aux laboratoires publics.	Nouvelle recommandation.
Continuer de simplifier le processus de demande de crédit d'impôt au titre de la R-D.	Nouvelle recommandation.
Mettre rapidement en œuvre les recommandations prioritaires élaborées lors du Sommet national de novembre 2002 sur la Stratégie de l'innovation.	Nouvelle recommandation.
ACCROÎTRE LA PRODUCTIVITÉ EN AMÉLIORANT LE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS	
Échanges et investissements internationaux	
Poursuivre les efforts faits pour ouvrir plus largement le Canada aux échanges internationaux.	Le Canada soutient les négociations menées à l'OMC sur le Programme de Doha. Il a conclu un accord de libre échange avec le Costa Rica en 2001 et en négocie avec quatre autres pays d'Amérique centrale, ainsi que Singapour et l'AELE.
Réduire les obstacles aux prises de participation étrangères chaque fois que possible, notamment dans les secteurs des télécommunications, des transports aériens et de la radiotélévision	Nouvelle recommandation.
Marché intérieur	
Appliquer l'Accord sur le commerce intérieur et fixer de nouveaux objectifs.	Les progrès sont lents.
Renforcer l'Accord sur le commerce intérieur en améliorant le processus de règlement des différends, et envisager à titre de solution de repli le vote à la majorité et la reconnaissance mutuelle des normes.	Nouvelle recommandation.
Électricité	
Accélérer la déréglementation dans le secteur de l'électricité, et briser les quasi-monopoles existant dans chaque province au niveau de la production.	Nouvelle recommandation.

Tableau 21. **Réforme structurelle et recommandations** (suite)
Sur la base des *Études* antérieures et actuelle et des mesures prises

Recommandations présentes et nouvelles	Mesures prises depuis l'Étude 2001
Agriculture	
Continuer de renforcer les incitations du marché, notamment dans l'industrie laitière où les aides restent importantes.	Au cours des dix dernières années, le Canada a renforcé l'orientation de sa politique par le jeu du marché, sauf dans le secteur laitier.
Créer un cadre équitable pour le soutien de revenu qui n'empêche pas l'ajustement économique, et s'y tenir.	Un cadre concernant la politique agricole a été annoncé en juin 2002, afin d'améliorer les pratiques agricoles et de renouveler les programmes de stabilisation des revenus.
Transactions électroniques	
Réduire les obstacles au développement du commerce électronique et examiner les questions fiscales en mettant en œuvre les recommandations des Groupes consultatifs sur le commerce électronique.	Des progrès sont réalisés sur un grand nombre de recommandations.
SECTEUR FINANCIER	
Définir la marche à suivre pour la liquidation des institutions financières en cas de défaillance.	Le Bureau du surintendant des institutions financières dispose d'un guide pour intervenir sur cette question.
Préciser les critères permettant de déterminer s'il convient d'approuver une importante fusion bancaire.	A la suite d'un rapport de mars 2003 d'une commission de la Chambre des communes, le gouvernement a déclaré qu'il n'envisagerait aucune fusion avant septembre 2004.
Poursuivre l'harmonisation des normes réglementaires, et réduire le nombre des organismes intervenants.	Deux commissions feront des recommandations à l'automne 2003.
FISCALITÉ	
S'agissant des mesures fiscales futures, donner la priorité d'abord à l'allègement des impôts sur les sociétés puis aux réductions de l'imposition des personnes physiques.	Le budget 2003 a annoncé la suppression progressive de l'impôt sur le capital des entreprises parallèlement à de nouvelles réductions de l'impôt sur les sociétés et les personnes physiques.
Envisager de modifier la base d'imposition de manière à alléger les taxes sur les salaires, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés au profit de la taxe sur la valeur ajoutée ou de l'impôt sur la consommation.	La part des impôts sur la consommation dans les recettes fédérales devrait augmenter à la suite du budget 2003 mais restera faible par rapport à la moyenne de l'OCDE.
Éliminer progressivement le traitement fiscal préférentiel du secteur fondé sur l'exploitation des ressources naturelles.	Les modifications annoncées dans le budget 2003 entraîneront l'harmonisation du traitement fiscal des différents projets liés aux ressources naturelles et entre le secteur des ressources naturelles et les autres secteurs d'ici 2007.
DÉPENSES PUBLIQUES	
Adopter un cadre à moyen terme et présenter l'incidence sur cinq ans de toutes les décisions au moment de l'adoption du budget.	Néant.

Tableau 21. **Réforme structurelle et recommandations (suite)**
Sur la base des *Études* antérieures et actuelle et des mesures prises

Recommandations présentes et nouvelles	Mesures prises depuis l'Étude 2001
Publier à l'avance un ordre de priorités pour les propositions de dépenses éventuelles en fin d'exercice.	Néant.
Rétablir les principaux éléments du processus d'examen des programmes.	Réintroduction opérée dans le budget de 2003.
Atténuer les désaccords entre le gouvernement fédéral et les provinces sur l'équilibre (déséquilibre) budgétaire vertical supposé en parvenant à un consensus sur les faits.	Le TCSPS sera scindé pour séparer les transferts au titre de la santé des transferts sociaux. Ceci pourrait aider à préciser la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses de santé.
Examiner la méthode de fixation des taux pour l'assurance emploi et les ramener au niveau nécessaire pour atteindre les objectifs du programme. Éviter d'écarter davantage le programme des principes de l'assurance.	Le budget 2003 a réaffirmé l'intention du gouvernement de commencer l'examen du processus de détermination des taux. Les taux des primes à l'assurance emploi ont été réduits et assurent désormais à peu près l'équilibre, obtenu partiellement en réduisant les taux et partiellement en augmentant les prestations. Les augmentations récentes (notamment celles des dispositions pour congé parental) écartent un peu plus le système des principes de l'assurance.
Améliorer la gouvernance des fondations indépendantes et préciser leurs objectifs.	En cours.
Mettre davantage l'accent sur le taux de rendement lors du choix des investissements d'infrastructures.	Néant.
Moderniser le processus de gestion des ressources humaines. Renforcer la responsabilisation des salaires et la flexibilité des rémunérations (y compris des primes).	Néant. Le gouvernement fédéral a l'intention de supprimer les restrictions géographiques à l'embauche mais n'a pas fixé de calendrier à cet effet.
SANTÉ	
Introduire un système mixte combinant la rémunération à l'acte et la capitation pour réduire les coûts une fois que l'on aura réglé le problème de la pénurie de médecins. Améliorer les informations sur les coûts de chaque procédure.	Néant.
Créer une base de données pour suivre l'évolution des principaux facteurs, tels que les listes d'attente, afin de cibler plus efficacement les dépenses.	Néant.
Accélérer la réforme des soins primaires sur la base de l'enseignement tiré des projets pilotes.	Nouvelle recommandation.
Réformer les mécanismes de financement des hôpitaux afin de renforcer les incitations à améliorer l'efficacité. Envisager des mécanismes de financement fondés sur les résultats.	Nouvelle recommandation.
Recourir plus largement aux mécanismes de participation aux frais dans les secteurs où cette méthode n'aura pas d'effet préjudiciable sur la santé.	Nouvelle recommandation.

Tableau 21. **Réforme structurelle et recommandations** (suite)
Sur la base des *Études* antérieures et actuelle et des mesures prises

Recommandations présentes et nouvelles	Mesures prises depuis l'Étude 2001
Préciser les raisons pour lesquelles l'assurance privée supplémentaire est effectivement exclue par la réglementation, et examiner si ces raisons sont valables dans tous les cas où l'interdiction est actuellement imposée.	Nouvelle recommandation.
DÉVELOPPEMENT DURABLE	
Utiliser plus largement l'analyse coût-avantage et les instruments économiques afin de mieux progresser vers les objectifs.	Néant.
Assurer la transférabilité des droits de l'eau et tarifier leur utilisation grâce au comptage de manière à couvrir intégralement les coûts.	Certaines municipalités appliquent une surtaxe pour l'élimination des eaux usées qui permet également une économie d'eau.
Augmenter les dédommagements pour les retraits de licences de pêche. Encourager une réduction de la taille du secteur de la pêche.	La pêche à la morue sur la Côte Est a été fermée en 2003 à la suite d'un effondrement des stocks.
Accroître la part des pêcheries gérées par des quotas individuels. Adopter une méthode fondée sur des règles pour déterminer les quotas et appliquer strictement les règles pour éviter la surpêche.	Le gouvernement de Terre-Neuve prévoit d'aider les pêcheurs de morue à préparer leur défense s'ils sont poursuivis pour surpêche.
Utiliser un instrument économique ayant la base la plus large possible pour réduire les coûts globaux de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.	Le Plan sur le changement climatique prévoit un programme limité d'échanges internes des émissions avec accès à des permis internationaux. Il prévoit également un grand nombre de propositions de réduction potentiellement coûteuses et inefficaces. Il aurait été préférable d'élargir la taxe sur le carbone ou le système d'échange de permis.
Appliquer plus systématiquement le principe pollueur-payeur.	Néant.
<i>Source</i> : OCDE.	

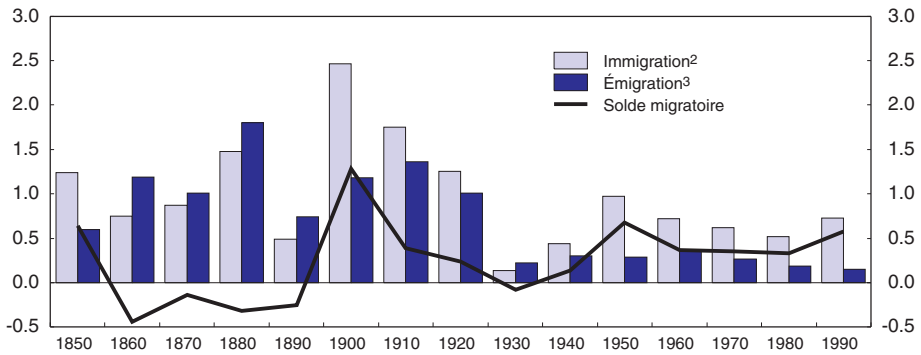
III. Migrations internationales : contexte économique et implications

Introduction

Pendant la majeure partie de son histoire, le Canada a reçu de très nombreux immigrants, et l'encouragement de l'immigration a été un aspect important de la stratégie de croissance du pays. En 2001, le pourcentage de la population née à l'étranger était de 18.4 pour cent (contre 14.7 pour cent 50 ans plus tôt), et il est plus élevé que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE. Traditionnellement, le Canada reçoit pour l'essentiel des immigrants permanents : en moyenne, 235 000 d'entre eux ont été admis chaque année entre 2000 et 2002, soit environ $\frac{3}{4}$ pour cent de la population. Il existe également une certaine immigration temporaire, mais le solde migratoire est relativement faible. L'émigration, principalement à destination des États-Unis, a progressé pendant les années 90, mais – aux alentours de 0.2 pour cent de la population – elle reste beaucoup plus limitée que l'immigration (graphique 21). Le solde migratoire est donc positif, comme il l'a été presque sans discontinuer tout au long du siècle dernier, et il représente aujourd'hui quelque 70 pour cent de l'augmentation annuelle de la population, pourcentage qui devrait s'élever encore à supposer que les taux de fécondité restent inchangés.

L'opinion publique porte généralement sur l'immigration un jugement plus positif au Canada que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Bauer *et al.*, 2000). Cette attitude bienveillante est favorisée par le fait que la plupart des immigrants sont qualifiés et sont censés s'intégrer comme leurs prédécesseurs l'ont fait dans le passé. De plus, l'immigration irrégulière reste faible et pose moins un problème que dans les autres pays de l'OCDE grâce notamment à l'éloignement géographique du Canada des pays d'origine et au fait que la frontière avec les États-Unis est la seule frontière du pays. En conséquence, on estime généralement que les autorités contrôlent effectivement les admissions. Pendant les périodes de récession, le soutien de l'opinion à la politique d'immigration tend à s'affaiblir, comme cela a été le cas par exemple au début des années 90, et il peut être fragilisé lorsque des incidents conduisent à douter de l'intégrité des autorités. De même, l'opinion a connu des inquiétudes concernant la sécurité dans les mois qui ont suivi le 11 septembre 2001. Ces effets sont cependant généralement temporaires.

Graphique 21. **Immigration, émigration et solde migratoire**
En pourcentage de la population, taux annuel moyen, par décennie¹



1. Estimations des flux entre les recensements. Les décennies désignent les intervalles entre les dates des recensements (avril 1991-avril 2001, etc.).

2. Couvre seulement l'immigration permanente.

3. Émigration totale (de Canadiens de souche et de résidents permanents nés à l'étranger), déduction faite des Canadiens qui reviennent au Canada.

Source : Statistique Canada.

Au Canada, l'immigration et le marché du travail s'inscrivent dans des cadres institutionnels complexes. Aux termes de la Constitution canadienne, l'immigration relève à la fois de la juridiction du gouvernement fédéral et de celles des autorités provinciales/territoriales. Des accords bilatéraux concernant l'immigration et le marché du travail précisent les rôles et les responsabilités respectifs des différents niveaux d'administration. Par voie de conséquence, une étroite collaboration et la création de partenariats avec les provinces et les territoires sont essentielles pour faire avancer les initiatives concernant l'immigration et les questions connexes touchant le marché du travail.

Le présent chapitre examine les implications économiques des migrations internationales pour le Canada. Il analyse la politique d'immigration du pays du point de vue de l'influence exercée par ses principales composantes – sélection des immigrants et programmes visant à faciliter l'établissement et l'intégration des immigrants – sur le parcours économique des immigrants sur le marché du travail canadien et du point de vue de leur impact plus général sur l'économie. Tout en reconnaissant que les objectifs ultimes de la politique d'immigration ne sont pas seulement économiques, on tentera de déterminer les effets potentiels sur le bien-être, non seulement des immigrants eux-mêmes – effets qui sont probablement positifs – mais aussi de la population d'accueil, effets qu'il est plus difficile d'identifier et de chiffrer. Les implications économiques

de l'émigration en provenance du Canada sont également examinées dans le contexte de la mobilité croissante des travailleurs très qualifiés, notamment au sein du marché du travail nord-américain.

Politiques de sélection des immigrants

Les politiques actuelles de sélection mettent l'accent sur les compétences et la faculté d'adaptation

La législation actuelle du Canada en matière d'immigration classe les immigrants permanents en trois grandes catégories : les immigrants économiques, désignation qui couvre les travailleurs qualifiés, les immigrants d'affaires et un petit nombre d'autres catégories restreintes ; les immigrants au titre du regroupement familial ; enfin les réfugiés (voir annexe IV). En 2002, les travailleurs qualifiés et leurs familles représentaient 54 pour cent de l'ensemble des immigrants admis, et les immigrants d'affaires 5 pour cent (ces deux pourcentages couvrent les personnes à charge ainsi que les demandeurs principaux). Les immigrants au titre du regroupement familial représentaient 28.5 pour cent du total, le solde correspondant pour l'essentiel aux réfugiés (environ 11 pour cent) (tableau 22). Les travailleurs qualifiés sont choisis sur la base d'un « système de points », lesquels sont attribués en fonction d'un certain nombre de critères, et les candidats sont admis si le nombre total de points atteint un certain niveau minimum. Ainsi, un candidat qui a zéro point pour un facteur particulier n'est pas rejeté pour autant s'il obtient un nombre suffisant de points pour les autres facteurs. Néanmoins, pour répondre à la définition de travailleur qualifié, le candidat doit avoir une année d'expérience dans une activité qualifiée au cours des dix dernières années, de sorte que celui qui a zéro point concernant l'expérience se trouve bel et bien éliminé. La nouvelle loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et les réglementations connexes entrées en vigueur en juin 2002 ont révisé le système des points, augmentant le poids du niveau d'instruction et des connaissances linguistiques, supprimant les critères se référant à une activité spécifique et mettant davantage l'accent sur la faculté d'adaptation des immigrants (voir annexe IV).

Il existe trois programmes spécifiques pour les immigrants d'affaires, qui visent respectivement les investisseurs, les entrepreneurs et les travailleurs indépendants. Ces programmes visent à attirer des immigrants qui, en utilisant leurs compétences et/ou en investissant du capital, apporteront une contribution positive à l'économie. D'où un certain nombre d'exigences concernant le capital investi et le nombre d'emplois créés. Les programmes semblent avoir été relativement couronnés de succès si l'on en juge d'après les résultats obtenus de ce double point de vue⁴⁵. Néanmoins, il est difficile de savoir si les emplois créés ne l'auraient véritablement pas été sans cela et, plus généralement, si les programmes ont durablement favorisé l'entrepreneuriat chez les immigrants. Une partie du problème tient peut-être à la logique qui sous-tend la politique d'immigration :

Tableau 22. Immigration effective et prévue par catégorie d'entrées

Catégorie d'immigrants	Moyenne 1996-2000		2001		2002		2003 plan
	Niveau	Pourcentage	Niveau	Pourcentage	Niveau	Pourcentage	
Regroupement familial	58 993	28.5	66 646	26.6	65 277	28.5	59 000-64 500
Famille immédiate	40 740	19.7	45 385	18.1	42 775	18.7	..
Parents et grands-parents	18 253	8.8	21 261	8.5	22 502	9.8	..
Immigrants économiques	119 375	57.8	155 596	62.2	138 528	60.5	132 000-147 000
Ouvriers qualifiés	99 127	48.0	137 119	54.8	123 379	53.9	121 000-131 000
Demandeurs principaux	43 317	21.0	58 860	23.5	53 448	23.3	..
Conjoints et personnes à charge	55 810	27.0	78 259	31.3	69 931	30.5	..
Immigrants d'affaires	16 567	8.0	14 580	5.8	11 041	4.8	7 000-9 000
Demandeurs principaux	4 618	2.2	4 082	1.6	3 047	1.3	..
Créateurs d'entreprise	2 222	1.1	1 612	0.6	1 177	0.5	..
Investisseurs	1 376	0.7	1 766	0.7	1 235	0.5	..
Travailleurs indépendants	1 020	0.5	704	0.3	635	0.3	..
Conjoints et personnes à charge	11 950	5.8	10 498	4.2	7 994	3.5	..
Candidats d'une province/ d'un territoire	402	0.2	1 274	0.5	2 127	0.9	2 500-4 000
Aides familiaux résidents	3 279	1.6	2 623	1.0	1 981	0.9	1 500-3 000
Autres immigrants¹	2 384	1.2	210	0.1	164	0.1	900-1 000
Réfugiés	25 940	12.5	27 894	11.1	25 122	11.0	28 100-32 500
Parrainés par le gouvernement	8 215	4.0	8 693	3.5	7 504	3.3	7 700
Parrainés par le secteur privé	2 628	1.3	3 570	1.4	3 055	1.3	4 200
Arrivés au Canada	11 808	5.7	11 891	4.7	10 544	4.6	13 000-15 600
Personnes à charge à l'étranger ²	3 288	1.6	3 740	1.5	4 019	1.8	4 500-5 000
Total	206 692	100.0	250 346	100.0	229 091	100.0	220 000-245 000

1. Couvre les candidats réfugiés dont la demande a été jugée recevable, les immigrants visés par une mesure de renvoi à exécution différée et les retraités.

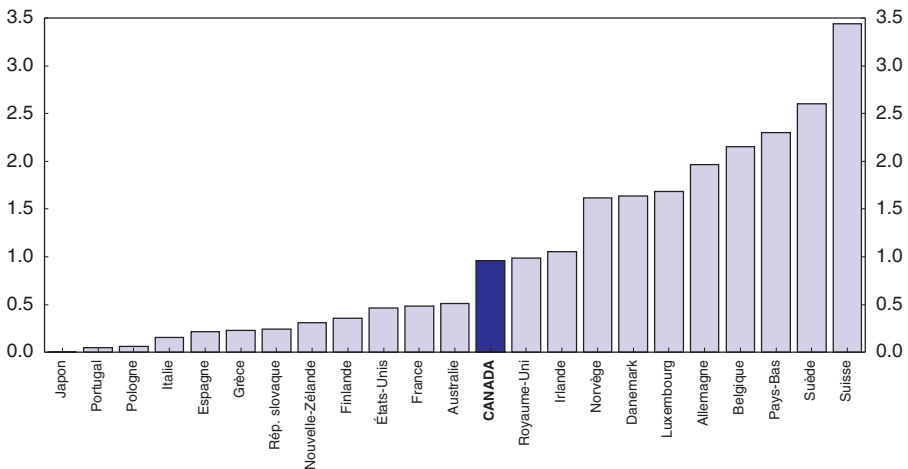
2. Personnes à la charge d'un réfugié entré au Canada qui vivent à l'étranger.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada.

les entrepreneurs immigrants sont supposés créer une entreprise à leur arrivée au Canada, même s'ils manquent au départ de l'essentiel des connaissances requises et si plus de la moitié d'entre eux ne parlent ni l'anglais ni le français. Il va de soi que la plupart d'entre eux tendront à choisir une activité dans l'enclave ethnique d'une grande ville et reprendront probablement une petite entreprise existante au lieu d'en créer une nouvelle. Entre le milieu des années 80 et la fin des années 90, les programmes semblent avoir offert une voie d'accès à des immigrants relativement bien nantis en provenance de Hong-Kong (Chine) qui n'auraient pas pu être retenus comme travailleurs qualifiés (la moitié des immigrants d'affaires venaient de Hong-Kong). Le nombre global des immigrants d'affaires a diminué depuis 1997.

Conformément à sa longue tradition humanitaire, le Canada accueille de nombreux réfugiés. Depuis 1978, il a pour politique d'admettre chaque année un flux régulier de réfugiés et de répondre simultanément à des situations d'urgence. Ces dernières années, entre 24 000 et 30 000 réfugiés ont été admis chaque année (soit entre 11 et 13 pour cent de l'ensemble des immigrants permanents). Rappor-tées à la population, les entrées de réfugiés sont conformes à la moyenne des autres pays de l'OCDE (graphique 22). Près de la moitié d'entre eux ont été sélectionnés depuis l'étranger, parrainés par le gouvernement ou par des organisations privées, les autres étant des personnes ayant demandé asile après être arrivées au Canada et auxquelles on a reconnu le statut de réfugié. Le nombre de candidats a

Graphique 22. **Entrées de demandeurs d'asile dans certains pays de l'OCDE**
Par millier d'habitants, moyenne 1992-2001



Source : OCDE, *Tendances des migrations internationales*, SOPEMI 2002.

fortement augmenté ces dernières années. Le taux de reconnaissance, de l'ordre de 49 pour cent en 2002, est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. Après une étude préliminaire pour déterminer si leur demande est recevable, les candidats réfugiés sont considérés comme des résidents temporaires pendant l'étude de leur dossier. Ils sont autorisés à travailler et ont accès à la couverture médicale de base et à certaines aides publiques. Une fois leur statut reconnu, ils ont 180 jours pour déposer une demande de résidence permanente. La nouvelle législation a simplifié la procédure pour évaluer les demandes d'asile, en raccourcissant les délais de traitement, même pour les candidats qui arrivent sans papiers, et pour rationaliser la procédure d'appel.

Les entrées nettes de travailleurs étrangers temporaires sont relativement faibles comparativement à celles d'immigrants permanents, et le nombre de ceux qui se trouvaient au Canada en 2001 n'était pas beaucoup plus élevé que lors du précédent point haut conjoncturel (1990). En revanche, en Australie et en Nouvelle-Zélande – qui, comme le Canada, sont traditionnellement des pays d'immigration définitive – le nombre d'immigrants admis sur une base temporaire a très fortement augmenté ces derniers temps, et ce groupe représente actuellement à peu près la moitié des entrées totales d'immigrants. Normalement, un employeur canadien désireux d'embaucher un travailleur étranger doit faire une offre d'emploi et obtenir du ministère du Travail (Développement des ressources humaines Canada) un avis reconnaissant que l'emploi ne peut être occupé par un résident permanent ou un citoyen canadien. Certaines catégories de travailleurs – notamment les entrepreneurs et les personnes transférées au sein d'une même société – sont exemptées de cette obligation. De plus, les spécialistes des technologies de l'information et quelques autres bénéficient de procédures simplifiées. C'est également le cas de certaines catégories plus larges (professionnels, commerçants et investisseurs) dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain et de l'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili. Les travailleurs temporaires en provenance des États-Unis (pour l'essentiel des professionnels) et en provenance du Mexique (pour l'essentiel peu qualifiés) représentent respectivement environ le quart et le dixième du total. La législation de 2002 a prévu des mesures pour accélérer le processus d'autorisation. En outre, les travailleurs admis au départ avec un permis temporaire, qui peuvent obtenir des points supplémentaires grâce à leur expérience canadienne s'ils demandent ultérieurement le statut de résident permanent en tant que travailleurs qualifiés, peuvent désormais se voir reconnaître le statut de résident permanent pendant leur séjour au Canada.

Le Canada reçoit également de nombreux étudiants étrangers. Leur nombre a fortement augmenté ces dernières années, et a même plus que doublé entre 1995 et 2001 ; ils sont désormais plus nombreux que les travailleurs temporaires. Les étudiants étrangers peuvent être autorisés à travailler sous certaines conditions, et leurs conjoints peuvent obtenir des permis de travail temporaires.

Après avoir obtenu leur diplôme, ils peuvent se voir délivrer une autorisation temporaire de travailler dans le domaine de leurs études pendant une année (deux au Nouveau-Brunswick dans le cadre d'un nouveau programme pilote). Du fait de l'actuel système de points, il peut leur être relativement difficile de prétendre à une immigration permanente en tant que travailleurs qualifiés s'ils n'ont pas d'expérience professionnelle dans leur domaine, même s'ils ont de nombreux diplômes universitaires et une offre d'emploi. Ils peuvent cependant rester au Canada en qualité de travailleur temporaire pour acquérir l'année d'expérience professionnelle à laquelle ils sont tenus.

Chaque année, le gouvernement fixe un objectif ou une fourchette « prévue » pour les admissions totales d'immigrants permanents, cet objectif étant ventilé en fourchettes pour les différentes catégories d'immigrants. Le plan d'immigration pour 2003 prévoit entre 220 000 et 245 000 nouvelles arrivées (voir tableau 22), soit à peine plus que le plan pour 2002, la catégorie des immigrants économiques représentant 60 pour cent du total. Dans le passé, les plans annuels se sont généralement révélés raisonnablement précis⁴⁶. Le gouvernement s'est donné pour objectif à moyen terme de porter l'immigration à un pour cent de la population, ce qui impliquerait l'admission de plus de 300 000 nouveaux immigrants chaque année. Néanmoins, les niveaux annuels prévus sont fixés en dessous de cet objectif parce qu'ils tiennent aussi compte de la capacité d'absorption de l'économie canadienne et des ressources disponibles, non seulement pour traiter les demandes mais aussi pour faciliter l'intégration des immigrants. On estime en particulier que pour absorber un nombre plus élevé d'immigrants, des progrès supplémentaires devraient être faits dans ce dernier domaine, s'agissant par exemple de la reconnaissance des diplômes et d'une répartition géographique mieux équilibrée des immigrants. Ces questions seront examinées plus longuement ci-après.

Le processus de sélection des immigrants et le programme concernant les réfugiés absorbent un volume non négligeable de ressources publiques, mais une part significative du coût est couverte par les droits perçus pour le traitement des demandes⁴⁷. La plupart des dossiers sont examinés par l'intermédiaire des missions que Citoyenneté et Immigration Canada détache dans les pays d'origine. Les délais de traitement peuvent varier sensiblement selon les catégories d'immigrants (et aussi selon les missions par pays). Ainsi, jusqu'à ces derniers temps, les demandes de regroupement familial étaient habituellement traitées en moins d'un an tandis que pour les demandes d'immigration de travailleurs qualifiés, les délais moyens étaient de plus de deux ans et pouvaient atteindre quatre ans dans certains pays. En 2002, on comptait au total 500 000 demandes en attente de traitement, dont 60 pour cent concernaient des candidats principaux travailleurs qualifiés et les personnes à leur charge. Conscient de ce que la lenteur du traitement des dossiers risque de décourager certains des candidats les plus qualifiés, le gouvernement a récemment décidé de donner une plus haute

priorité au traitement des demandes de travailleurs qualifiés, et appliquera une procédure accélérée aux dossiers de ceux qui ont une offre d'emploi. La création d'une route d'entrée plus facile pour les travailleurs temporaires semble aller dans la même direction. De plus, les normes d'admission plus sélectives adoptées en 2002 contribuent déjà à réduire le nombre de dossiers en souffrance.

Les enseignements à tirer des politiques passées d'immigration et de leurs effets

La composition des flux d'immigrants s'est modifiée de façon spectaculaire, en partie du fait des politiques de sélection

L'ampleur et la composition géographique des flux migratoires se sont profondément modifiées au fil du temps, sous l'effet conjugué des tendances migratoires au niveau mondial et de l'évolution de la politique d'immigration du Canada. Le changement le plus net est intervenu au milieu des années 60, lorsque la politique d'admission qui limitait l'accès aux immigrants d'origine européenne a été abandonnée au profit de la sélection des immigrants en fonction de leurs qualifications (voir encadré 2). L'Australie et les États-Unis, deux autres pays de peuplement traditionnel, ont opéré un tournant analogue à peu près à la même période, encore que, aux États-Unis, l'immigration ait résulté du regroupement familial beaucoup plus que d'une sélection en fonction des qualifications.

La composition des flux migratoires s'est de ce fait très nettement modifiée. L'un des résultats les plus évidents de la suppression, au milieu des années 60, des critères de sélection fondés sur la race a été le changement spectaculaire de la *composition par pays d'origine*, la part des immigrants européens se réduisant progressivement au profit des arrivants en provenance de pays en développement, notamment de pays d'Asie (graphique 24). Le niveau de qualification des immigrants a lui aussi nettement évolué. Les nouvelles cohortes d'immigrants ont des niveaux d'*instruction* plus élevés que les cohortes antérieures, mais n'ont pas en moyenne rattrapé ceux des Canadiens de souche, encore que d'après certaines mesures ils continuent de les dépasser légèrement (graphique 25). Il existe cependant d'importantes différences selon les catégories d'admission. Plus de 80 pour cent des demandeurs principaux de la catégorie des travailleurs qualifiés admis en 2001 avaient un diplôme universitaire, contre 25 pour cent en moyenne pendant les années 80. Pour les immigrants au titre du regroupement familial, le pourcentage était beaucoup plus faible (20 pour cent), mais encore supérieur à la moyenne canadienne, qui est de 15.4 pour cent, et il était encore plus faible (9 pour cent) pour les réfugiés⁴⁸. Les *professions* déclarées par les immigrants à leur entrée – qui ne correspondent pas nécessairement à celles qu'ils occupent en fait au Canada – ont également évolué au profit de celles qui exigent des qualifications plus élevées (graphique 26), évolution qui correspond plus ou moins à celle de la composition des emplois créés par l'économie

Encadré 2. **L'évolution des politiques canadiennes de sélection des immigrants**

A la fin du dix-neuvième siècle, l'objectif central des politiques d'immigration était de contribuer à l'expansion démographique et au peuplement des provinces occidentales. Au départ, les agents de recrutement recherchaient essentiellement des agriculteurs, mais au fil du temps les immigrants ont été de plus en plus orientés vers la construction de chemins de fer et les industries manufacturières et minières. Dès le début, le recrutement s'est fait de manière sélective en fonction de la race et des pays d'origine, la préférence étant donnée aux immigrants en provenance de Grande-Bretagne, des États-Unis et de l'Europe du Nord-Ouest. Après la première guerre mondiale, le gouvernement a commencé à prendre en compte la situation du marché du travail pour fixer les objectifs d'immigration. De ce fait, les entrées ont été pratiquement interrompues pendant la dépression des années 30. Lorsqu'elles ont repris après la fin de la guerre, l'arrivée d'immigrants en provenance des pays traditionnels (« préférés ») avait diminué alors que les entrées en provenance des pays d'Europe de l'est et d'Europe méridionale étaient devenues prédominantes. La plupart de ces immigrants n'avaient pas de qualifications, mais ils ont été facilement absorbés grâce à la rapide expansion de l'économie canadienne après la guerre. A la fin des années 50 cependant, on a estimé que l'apport insuffisant de travailleurs qualifiés freinait de plus en plus la croissance, et les autorités se sont trouvées partagées entre le désir d'utiliser l'immigration pour élever le niveau de qualification de la population active et les critères de sélection fondés sur la race qui prévalaient jusque-là.

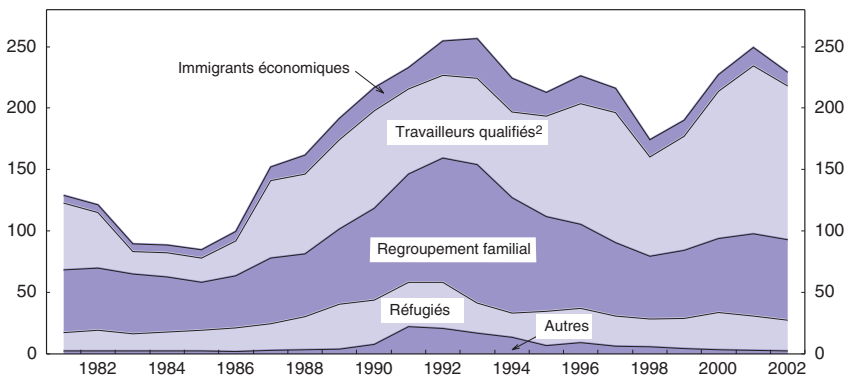
En 1962, le Canada a finalement abandonné le pays d'origine et la race comme critères de sélection, les compétences devenant la principale caractéristique retenue pour les immigrants économiques. Un système de points a été adopté en 1967 à cet effet, mais les immigrants au titre du regroupement familial et les réfugiés n'étaient pas soumis à ce dispositif. Outre un certain nombre de caractéristiques générales (âge, niveau d'instruction, connaissances linguistiques), ce système attribuait des points en fonction de l'activité spécifique de l'immigrant (voir tableau A2 à l'annexe IV). Au cours de certaines périodes, des critères supplémentaires ont été adoptés¹. Le système était conçu pour permettre au gouvernement d'adapter précisément aussi bien le nombre total d'immigrants (par la fixation d'objectifs annuels) que l'éventail de leurs compétences (par l'attribution de points en fonction de l'activité) aux conditions existantes du marché du travail². Néanmoins, les demandes d'immigration au titre du regroupement familial étant traitées en priorité, les entrées fondées sur les compétences se sont trouvées réduites chaque fois que les objectifs annuels étaient révisés en baisse (ou que les critères retenus pour être admis au titre du regroupement familial ou en qualité de réfugiés étaient assouplis). C'est ce qui s'est produit par exemple après la récession du début des années 80 (graphique 23). Si les caractéristiques fondamentales de ce système (pas de discrimination sur la base du pays d'origine, sélection de certaines catégories au moyen d'un système de points, fixation d'objectifs annuels globaux) sont encore en vigueur, certains aspects importants ont évolué, notamment depuis le milieu des années 80. *Premièrement*, après 1986, le gouvernement a cessé d'ajuster les objectifs annuels d'immigration en fonction des conditions actuelles du marché du travail et a commencé à les fixer en

Encadré 2. L'évolution des politiques canadiennes de sélection des immigrants (suite)

fonction de considérations démographiques ou économiques à plus long terme. Les objectifs ont été progressivement relevés, malgré la récession du début des années 90. *Deuxièmement*, au début des années 90, les critères retenus pour être admis au titre du regroupement familial ont été durcis, ce qui s'est traduit par une augmentation de la proportion d'immigrants admis sur la base de leurs compétences. *Troisièmement*, les paramètres utilisés pour l'attribution des points, qui privilégiaient jusqu'alors les compétences propres à un secteur particulier, ont accordé une plus large place aux compétences générales. Ce changement, qui a commencé au milieu des années 90 et s'est achevé avec la nouvelle législation adoptée en 2002, s'explique par le fait qu'il devenait de plus en plus évident que dans une économie en rapide évolution, la faculté d'adaptation des immigrants était la clé d'une intégration réussie, plus que leurs compétences dans des domaines où existaient momentanément des pénuries. Considérés globalement, ces changements reflétaient un changement d'optique, les considérations à court terme ou sectorielles concernant le marché du travail étant progressivement abandonnées au profit d'objectifs économiques de croissance et démographiques à plus long terme.

Graphique 23. Immigrants permanents au Canada, par catégorie d'admission¹

Flux annuels, milliers de personnes



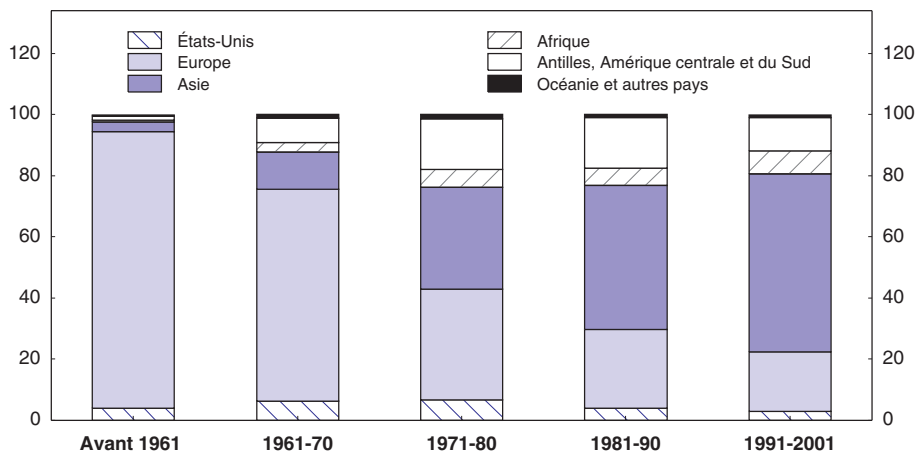
1. Les données concernant les immigrants économiques et les travailleurs qualifiés couvrent à la fois les demandeurs principaux et les personnes qui sont à leur charge.

2. Y compris les candidats d'une province.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada.

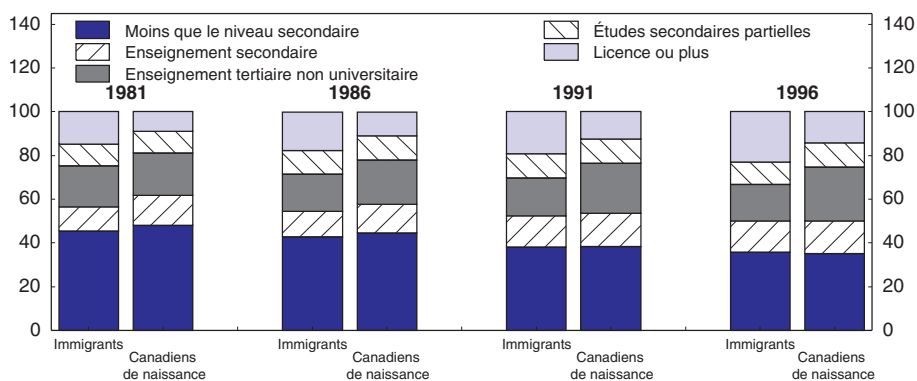
1. Par exemple, en 1982-86, le gouvernement a limité l'entrée des immigrants économiques à ceux qui avaient obtenu un contrat d'embauche avant leur arrivée.
2. Les points en fonction de l'activité étaient attribués en fonction d'une liste établie par le ministère du Travail sur la base de la Classification canadienne descriptive des professions (CCDP) à sept chiffres.

Graphique 24. **Pays d'origine de la population née à l'étranger en 2001 par période d'immigration**
En pourcentage du total



Source : Statistique Canada.

Graphique 25. **Niveau d'instruction des immigrants récents et des Canadiens de naissance**
Composition en %¹

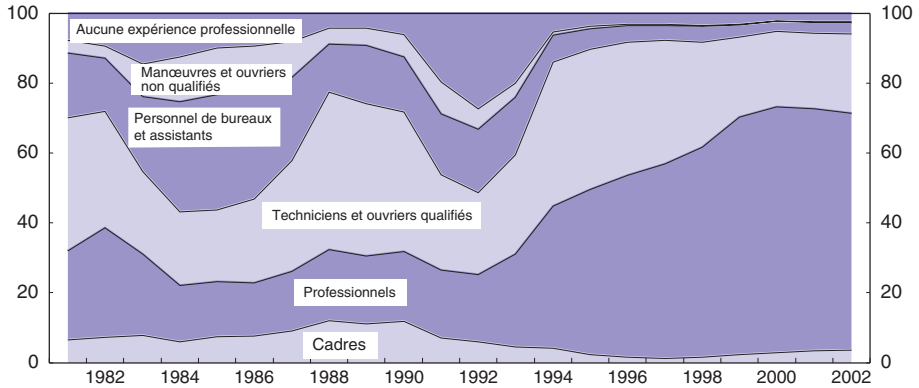


1. Les immigrants récents sont ceux qui sont arrivés au Canada au cours des cinq années précédant chaque recensement. La comparaison est ajustée en fonction de l'âge : les pourcentages de la population récemment immigrée sont recalculés en utilisant la même pyramide des âges que celle de la population canadienne.

Source : Zhao et al. (2000).

Graphique 26. Professions des immigrants sur la base des compétences déclarées à l'arrivée

Travailleurs qualifiés, demandeurs principaux, en pourcentage du total¹

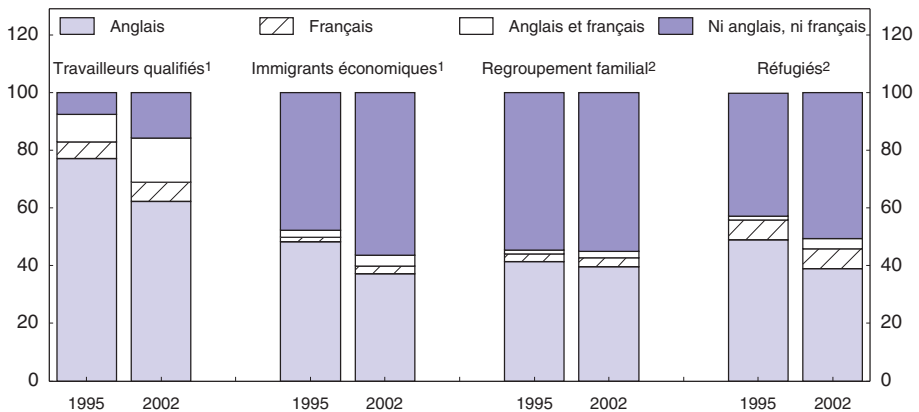


1. Les parts en pourcentage sont calculées à partir du nombre total d'immigrants adultes (plus de 15 ans) qui ont déclaré avoir l'intention de travailler. Les professions sont classées par niveau de compétence, sur la base de la Classification nationale des professions (CNP).

Source : Citoyenneté et Immigration Canada.

Graphique 27. Connaissances linguistiques des immigrants à leur arrivée, par catégorie d'entrée

Composition en pourcentage



1. Demandeurs principaux.

2. Demandeurs principaux et personnes à leur charge.

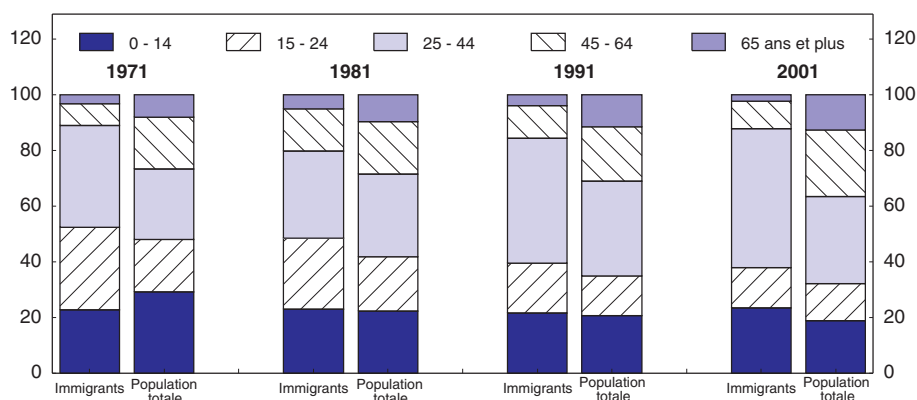
Source : Statistique Canada.

canadienne. En revanche, leurs *connaissances linguistiques* moyennes ne se sont pas améliorées (graphique 27), fait lié pour une large part aux modifications de la composition des flux migratoires par pays d'origine. Il n'est pas étonnant que le pourcentage d'immigrants qui ne parlent ni anglais ni français soit plus élevé parmi les réfugiés et les immigrants au titre du regroupement familial, mais il est aussi curieusement élevé parmi les immigrants d'affaires. Il est probable que les connaissances linguistiques s'améliorent une fois que les immigrants se sont établis au Canada, mais on n'a guère d'informations sur la rapidité avec laquelle ils parviennent à parler couramment, dans la mesure où les statistiques disponibles ne mesurent que les capacités déclarées par l'intéressé. Enfin, les immigrants sont en moyenne plus jeunes que la population canadienne (graphique 28), et bien que dans les deux groupes l'âge moyen ait augmenté au fil des ans, la différence s'est creusée.

Les modifications de la politique d'immigration n'ont pas été les seules à influencer la composition des flux migratoires au fil du temps, de très nombreux autres facteurs étant également intervenus, tant du côté de la demande (par exemple la rémunération des compétences sur le marché du travail canadien) que du côté de l'offre (par exemple l'évolution économique, démographique et politique des pays d'origine). Ces facteurs doivent également être pris en compte, notamment lorsque l'on compare les effets des politiques d'immigration de différents pays (voir encadré 3).

Graphique 28. Nouveaux immigrants et population canadienne : composition par groupe d'âge

Pourcentage¹



1. Les immigrants considérés sont ceux qui sont arrivés l'année indiquée. Les données relatives à la population totale sont extraites du recensement effectué la même année.

Source : Statistique Canada ; Citoyenneté et Immigration Canada.

Encadré 3. Auto-sélection des immigrants et comparaisons internationales

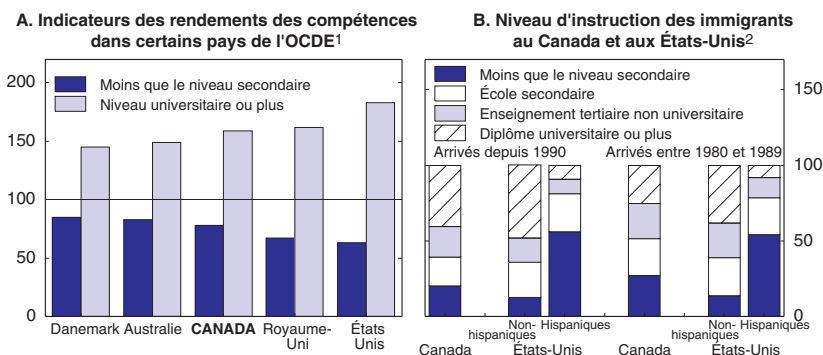
Dans la mesure où l'immigration répond à des incitations économiques, les écarts de salaire – corrigés pour tenir compte des frais de voyage et d'adaptation – sont normalement le principal facteur déterminant de la direction et de l'ampleur des flux migratoires entre deux pays. Néanmoins, la théorie économique a également tenté d'analyser les facteurs qui déterminent la composition des flux migratoires. Comme l'a montré Borjas (1987 et 1994), les immigrants procèdent à une auto-sélection, et si les compétences ont un rendement plus élevé dans le pays de destination que dans le pays d'origine – par exemple si les travailleurs les plus instruits reçoivent une prime de salaire comparativement plus importante – les personnes les plus qualifiées seront plus fortement incitées à émigrer, avec pour conséquence que leur pourcentage dans le flux migratoire global sera plus important. L'inverse se produira si, dans le pays de destination, les compétences ont un rendement comparativement plus faible. Ce cadre théorique a été également utilisé pour analyser les migrations de retour (anciens immigrants qui reviennent dans leur pays d'origine), la « ré-émigration » (personnes qui émigrent vers un troisième pays après avoir accumulé du capital humain et/ou du patrimoine), ainsi que les facteurs qui déterminent la composition des flux migratoires vers différents pays de destination. Dans ce dernier cas cependant, le choix délibérément fait par les immigrants interfère avec les politiques de sélection en vigueur dans chaque pays. Si ces dernières sont fondées sur les compétences, on peut considérer qu'elles « tronquent » l'éventail des compétences à l'intérieur duquel les immigrants peuvent procéder à une auto-sélection. D'autres facteurs (proximité géographique, liens historiques) peuvent également intervenir.

Par exemple, les immigrants au Canada ont en moyenne un niveau d'instruction plus élevé que ceux qui entrent aux États-Unis, et leurs connaissances linguistiques sont meilleures. Néanmoins, ces différences tiennent uniquement au fait que les États-Unis reçoivent un pourcentage beaucoup plus élevé d'immigrants originaires d'Amérique latine. Si on exclut cette catégorie, les immigrants aux États-Unis ont un niveau d'instruction plus élevé (voir graphique 29, partie B). Sur la base de ces constatations, on peut penser que le système de points canadien a élevé le niveau de compétences des émigrants par rapport à celui de leurs homologues aux États-Unis, principalement en affectant l'éventail des pays d'origine plus qu'en sélectionnant les individus les plus qualifiés provenant de chaque pays d'origine. Néanmoins, cette interprétation, suggérée par Borjas (1993), est incomplète pour plusieurs raisons. *Premièrement*, les facteurs historiques et géographiques, plus que les politiques de sélection, font que les États-Unis attirent un grand nombre d'immigrants en provenance d'Amérique latine, dont beaucoup entrent de toute façon de manière illégale. On ne peut donc supposer qu'en l'absence du système de points le Canada aurait enregistré des flux migratoires analogues. *Deuxièmement*, on l'a vu, les immigrants (ou les candidats à l'immigration) choisissent eux-mêmes leur pays de destination en fonction du rendement qu'ils peuvent y attendre pour leurs compétences comparativement à leur pays d'origine. Au Canada, le rendement des compétences est plus faible qu'aux États-Unis, sous l'effet conjugué d'écarts de salaire plus limités en faveur des travailleurs ayant un niveau d'instruction

Encadré 3. Auto-sélection des immigrants et comparaisons internationales (suite)

plus élevé et d'une plus forte redistribution des revenus par l'État (graphique 29, partie A). Il paraît donc normal, toutes choses égales d'ailleurs, que le Canada attire des immigrants moins qualifiés que les États-Unis. Il n'est donc pas surprenant de constater que, pour chaque région d'origine, le niveau moyen d'instruction des immigrants aux États-Unis était identique ou supérieur à celui des immigrants au Canada (Borjas, 1993). Cela ne signifie pas nécessairement que le système de points canadien a été inefficace. Pour les catégories auxquelles il s'appliquait, il a sans doute éliminé la partie inférieure de l'éventail des compétences, mais probablement à partir d'un éventail de candidats dont les compétences moyennes étaient déjà inférieures à celles des immigrants potentiels aux États-Unis.

Graphique 29. Rendements des compétences et niveau de compétences des immigrants



1. Gains relatifs des hommes âgés de 30 à 40 ans ayant un revenu de l'emploi, par niveau d'instruction (2^e cycle du secondaire et enseignement postsecondaire non tertiaire = 100). Les données se réfèrent à 1999 pour l'Australie, le Canada et le Danemark ; à 2001 pour le Royaume-Uni et les États-Unis.
 2. Personnes des deux sexes âgées de 25 à 64 ans nées à l'étranger. Les données se réfèrent à 2001 pour le Canada, à mars 2002 pour les États-Unis.
 Source : Statistique Canada ; US Census Bureau ; OCDE (2002e).

Les principaux déterminants du parcours économique des immigrants

Les compétences que possèdent les immigrants à leur arrivée interfèrent avec les conditions du marché du travail local pour déterminer leur parcours économique. Pour les immigrants, comme pour les Canadiens de souche, il existe une

corrélation positive entre le niveau d'instruction et le parcours sur le marché du travail, mais les rendements de l'éducation – c'est-à-dire l'avantage de gains dont bénéficient les travailleurs ayant fait un plus grand nombre d'années d'études ou ayant un diplôme universitaire – sont généralement plus faibles pour les immigrants ayant fait leurs études à l'étranger que pour les Canadiens de souche. Ceci tient en partie au fait que les employeurs canadiens n'accordent pas aux diplômes d'enseignement étrangers, notamment lorsqu'il s'agit de pays sur lesquels ils ont peu d'informations, autant de valeur qu'aux diplômes locaux. Pour des raisons analogues, selon la plupart des études économétriques, l'expérience professionnelle acquise à l'étranger n'est que peu ou pas appréciée sur le marché du travail canadien. De plus, comme la migration représente une fracture dans la carrière professionnelle de l'individu, les immigrants récents ont une ancienneté dans l'emploi nettement plus faible que les travailleurs canadiens de souche, ce qui contribue également à expliquer leur handicap initial en matière de rémunérations (Zhang, 2002)⁴⁹. En revanche, le rendement de l'expérience professionnelle acquise au Canada est plus élevé pour les immigrants que pour les Canadiens de souche, bien qu'il soit difficile de dissocier cet effet du processus plus général d'assimilation après l'arrivée, qui fait également intervenir d'autres formes d'investissement en capital humain.

La faible reconnaissance des qualifications étrangères tient pour une large part aux connaissances linguistiques insuffisantes des immigrants. Il ressort d'études économétriques qu'à scolarité et expérience équivalentes, les immigrants qui ne parlent couramment ni l'anglais ni le français ont des rémunérations inférieures d'environ 10 à 12 pour cent par rapport à ceux qui parlent l'une ou l'autre de ces langues ; l'écart est plus important pour ceux qui ont achevé leur éducation avant d'immigrer (Chiswick et Miller, 2002)⁵⁰. De plus, les connaissances linguistiques sont complémentaires d'autres compétences : les immigrants qui parlent la langue locale peuvent tirer un rendement beaucoup plus élevé de leurs années de scolarité et de leur expérience professionnelle dans leur pays d'origine. Cet avantage est encore plus important pour les immigrants dont la langue maternelle est l'anglais ou le français ou qui parlent normalement l'une de ces deux langues à domicile⁵¹. Ceci nuance sensiblement les résultats précédemment évoqués concernant la valeur de l'enseignement et de l'expérience professionnelle à l'étranger. L'âge de l'immigrant au moment de son arrivée au Canada joue également un rôle parce que, de même que la langue, il interfère avec la plupart des autres facteurs susmentionnés. Les immigrants qui arrivent à un âge relativement jeune acquièrent l'essentiel de leur expérience professionnelle au Canada et font dans certains cas recevoir une partie de leur scolarité dans ce pays, ce qui facilite leur assimilation. Ils ont en outre moins de difficultés à apprendre la langue locale et à adopter la culture locale. De fait, on constate que les rendements de l'éducation et de l'expérience professionnelle pour les personnes qui ont immigré dans leur enfance sont égaux ou même plus élevés que ceux des Canadiens de souche. De plus, ces immigrants ne semblent pas

désavantagés par le fait que leur langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français, ou par leur appartenance à une minorité visible (Schaafsma et Sweetman, 2001).

Dans la mesure où il n'est pas lié aux connaissances linguistiques de l'immigrant, le moindre rendement de l'instruction et de l'expérience professionnelle acquises à l'étranger pourrait résulter de l'impossibilité de transférer parfaitement ce bagage sur le marché du travail canadien, d'un comportement d'aversion au risque de la part des employeurs étant donné les incertitudes concernant la valeur effective de ce bagage, ou d'une discrimination pure et simple. Il est généralement difficile de distinguer entre ces différentes explications. Certaines études économétriques utilisant des mesures directes de la maîtrise des savoirs élémentaires constatent que celle-ci est plus faible pour les immigrants provenant de certains pays d'origine que pour les travailleurs nés au Canada ayant des niveaux d'instruction théoriquement équivalents, même après prise en compte de la langue maternelle, et que cette différence est au moins en partie responsable des écarts de rémunération que ne peuvent expliquer les mesures types de l'éducation (Finnie et Meng, 2003). On peut en outre raisonnablement supposer que certaines compétences professionnelles sont moins transférables que d'autres. De plus, les caractéristiques des immigrants liées à l'ethnie, telles que les connaissances linguistiques et certaines différences culturelles, peuvent conditionner la transférabilité des qualifications de telle manière qu'il est souvent difficile de dire qu'il ne s'agit pas véritablement d'une discrimination. Il est intéressant à cet égard de se demander si, après avoir pris en compte l'éducation et autres caractéristiques, les membres de minorités visibles (terme utilisé au Canada pour désigner les groupes ethniques non blancs) nés au Canada ont des gains inférieurs à ceux des Canadiens de race blanche. Les éléments d'observation n'apportent pas de réponse évidente à cette question, mais même les études qui concluent à l'existence d'un écart de rémunération indiquent que cet écart n'est pas très important (sauf pour les Autochtones, qui ne sont pas des immigrants) et que les différences entre les diverses minorités visibles sont en revanche plus importantes⁵². À l'inverse, les immigrants en provenance d'Europe occidentale ou d'autres pays anglophones obtiennent des résultats aussi bons ou même meilleurs que les Canadiens de souche. S'il existe donc un handicap du fait de la discrimination ou d'obstacles culturels à l'intégration, il semble affecter principalement les immigrants qui appartiennent aussi à des minorités visibles, plutôt que les immigrants en tant que tels ou les minorités visibles en tant que telles.

Le parcours économique des immigrants s'est dégradé jusqu'à ces tout derniers temps

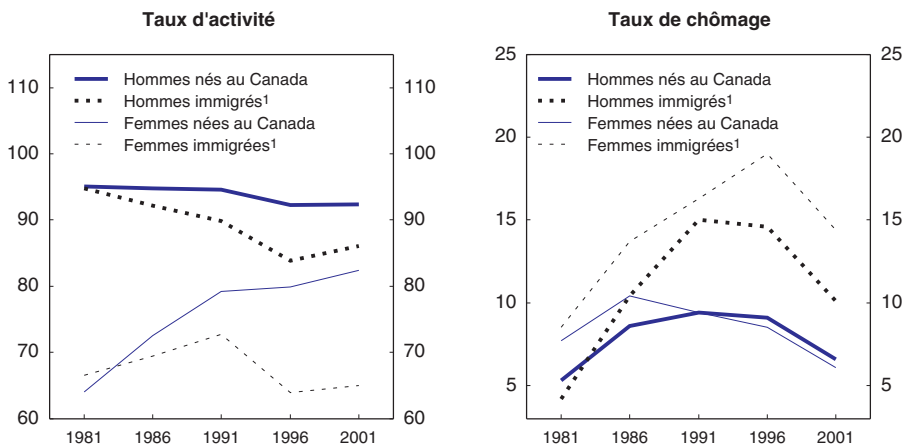
L'intégration des immigrants dans le marché du travail du pays d'accueil, qu'il s'agisse du Canada ou d'autres pays, a traditionnellement suivi un schéma bien connu. Dans un premier temps, les immigrants nouvellement arrivés sont

désavantagés par rapport aux travailleurs autochtones d'âge et d'éducation comparables parce qu'ils manquent de certaines compétences spécifiques au pays (en particulier connaissances linguistiques), d'expérience professionnelle locale et de connaissance du marché du travail. Ce désavantage se traduit généralement par des taux de chômage plus élevés, des rémunérations plus faibles et l'attribution de transferts publics plus importants. Au fil du temps cependant, lorsqu'ils apprennent la langue locale, qu'ils acquièrent une expérience professionnelle locale et qu'ils améliorent leurs compétences, les immigrants rattrapent progressivement les taux d'emploi et les niveaux de rémunération des autochtones et les dépassent même s'ils possèdent des compétences supérieures et/ou une plus grande volonté de réussir. Ainsi, l'« effet d'entrée » négatif est progressivement annulé par un « effet d'assimilation » positif. Les indicateurs des résultats économiques des immigrants au Canada confirment dans l'ensemble ce schéma.

Pendant les années 80 et au moins jusqu'au milieu des années 90 cependant, la performance des immigrants sur le marché du travail canadien s'est progressivement détériorée. Du point de vue de la politique d'immigration, le fait que cette tendance négative ait semblé évoluer parallèlement à ce que l'on observait aux États-Unis a été jugé préoccupant, parce qu'elle semblait mettre en question l'efficacité de la politique de sélection du Canada fondée sur les compétences. La dégradation s'est traduite par une baisse des taux d'activité et une élévation des taux de chômage (graphique 30), ainsi que par une baisse

Graphique 30. Taux d'activité et de chômage des immigrants récents et des Canadiens de souche

En pourcentage, groupe d'âge 25-44 ans



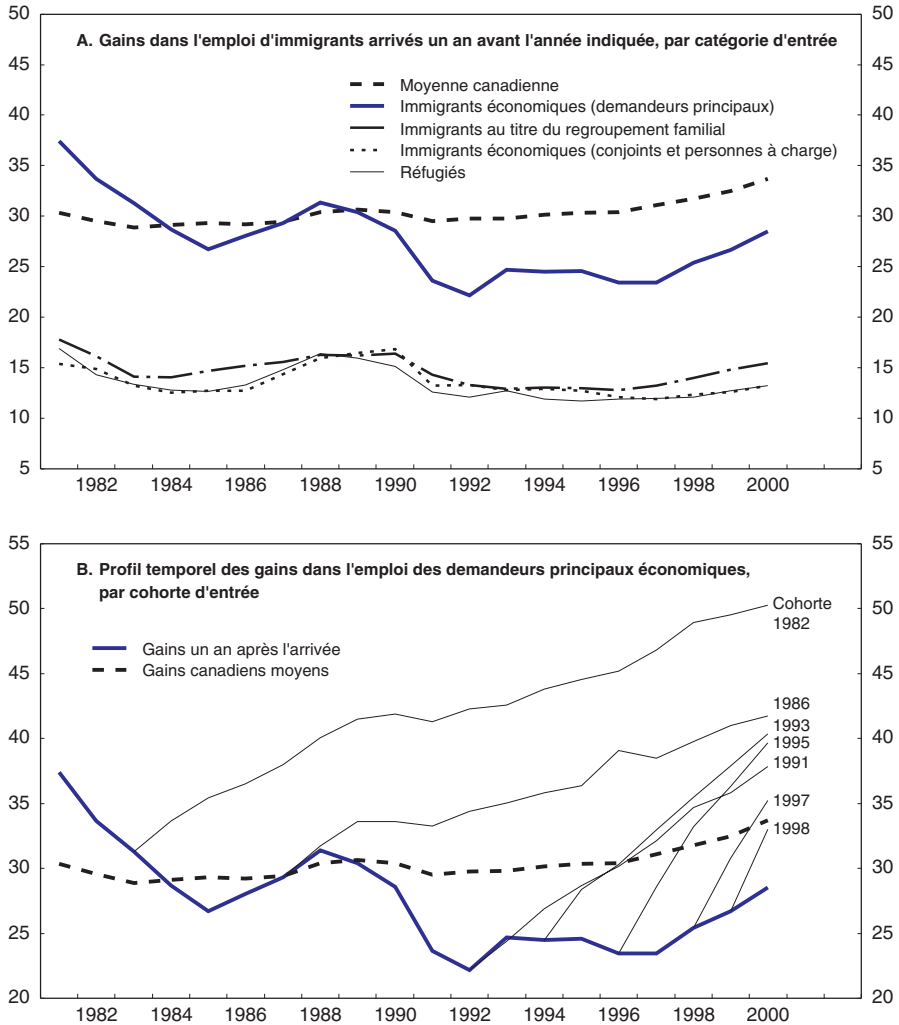
1. Immigrants arrivés au cours des cinq années précédentes.
Source : Statistique Canada, différents recensements.

des profils de gains ; et elle a concerné toutes les catégories d'entrées (graphique 31, partie A)⁵³. Les groupes qui, dans le passé, avaient obtenu les meilleurs résultats étaient ceux qui avaient perdu le plus de terrain en termes relatifs : les travailleurs du sexe masculin, les demandeurs principaux dans les catégories des immigrants économiques (qui sont choisis individuellement sur la base du système de points), les travailleurs ayant un diplôme universitaire et ceux ayant de meilleures connaissances linguistiques à leur arrivée. Ainsi, les gains dans l'emploi des demandeurs principaux de la catégorie des immigrants économiques entrés en 1980 dépassaient d'environ 25 pour cent la moyenne canadienne (non correction faite de l'âge et du niveau d'instruction) après une année de présence au Canada et de 35 pour cent après cinq années⁵⁴. Les gains dans l'emploi des immigrants entrés en 1990 étaient inférieurs de près de 20 pour cent à la moyenne canadienne après une année de présence et ne la dépassaient que légèrement après cinq ans. Les immigrants arrivés au début des années 90 avaient non seulement des rémunérations de départ et des taux d'emploi plus faibles, mais semblent en outre avoir été plus lents à combler leur retard que les cohortes antérieures. De même, les immigrants arrivés antérieurement ont mis plus de temps pour aligner leurs gains sur la moyenne canadienne au cours de cette période. Les courbes apparaissant sur les graphiques ne tiennent pas compte de la pyramide des âges et des niveaux d'instruction, qui diffèrent non seulement entre les immigrants et la population canadienne moyenne mais aussi entre les cohortes d'immigrants. Néanmoins, des études économétriques prenant en compte l'âge et le niveau d'instruction (Baker et Benjamin, 1994 ; Bloom *et al.*, 1995) ont elles aussi fait clairement apparaître une dégradation au fil du temps entre les cohortes d'immigrants concernant aussi bien les gains que les risques de chômage. La baisse relative semble avoir été particulièrement prononcée pendant les phases de récession. De plus, le rythme auquel les gains se sont rapprochés de ceux des travailleurs canadiens de souche d'âge et d'éducation comparables s'est nettement ralenti pendant les années 80 et le début des années 90, non seulement pour les arrivées les plus récentes mais aussi pour les cohortes antérieures.

Néanmoins, depuis le milieu des années 90, certains signes montrent que la tendance négative s'est interrompue et qu'elle pourrait avoir commencé à s'inverser, bien que l'on ne puisse encore rien affirmer. Les toutes dernières cohortes d'immigrants ont des taux d'activité plus élevés et des taux de chômage plus faibles et, bien que leur rémunération de départ reste nettement inférieure à la moyenne canadienne, elle semble la rattraper plus rapidement. De récentes études économétriques prenant en compte les caractéristiques des immigrants (Grant, 1999 ; Hum et Simpson, 2002) semblent confirmer cette tendance. Néanmoins, il est difficile de dire quelle est l'ampleur de ce redressement. Les données apparaissant au graphique 31 le surestiment probablement, dans la mesure où la comparaison entre les travailleurs qualifiés et la moyenne canadienne ne

Graphique 31. Gains initiaux et profils de rattrapage des immigrants, par rapport à la moyenne canadienne

En milliers de dollars constants, prix de 2000



Note : Les données sont élaborées à partir de la Banque de données longitudinales de la BDIM, qui lie les registres de l'immigration aux déclarations fiscales faites par les immigrants au cours des années suivantes. Les gains moyens de la population canadienne sont calculés à partir des fichiers fiscaux de l'Agence des Douanes et du Revenu du Canada. Les comparaisons de gains entre les immigrants et la moyenne de la population, ainsi qu'entre les différentes cohortes d'immigrants, ne sont pas ajustées pour tenir compte des niveaux d'instruction, de l'âge et d'autres caractéristiques démographiques.

Source : BDIM (Citoyenneté et Immigration Canada et Statistique Canada) ; Agence des Douanes et du Revenu du Canada.

tient pas compte du niveau d'instruction, lequel s'est élevé de manière spectaculaire pour cette catégorie d'immigrants au cours des dernières années. Les chiffres du recensement indiquent qu'en 2000 l'écart de rémunération entre les diplômés universitaires immigrants et leurs homologues nés au Canada (plus de 50 pour cent pour les hommes âgés de 25 à 54 ans arrivés un an plus tôt, près de 30 pour cent pour ceux qui vivaient au Canada depuis 10 ans) était toujours plus important que pendant les années 90 (Statistique Canada, 2003a). Enfin, le pourcentage des ménages à faible revenu a continué d'augmenter pendant les années 90 parmi la population immigrée alors qu'il diminuait dans la population de souche (Picot et Hou, 2003).

Du point de vue de l'action à mener, il reste très important d'évaluer correctement l'évolution du succès économique des immigrants et de comprendre dans quelle mesure les facteurs qui le déterminent sont liés aux caractéristiques des immigrants, au fonctionnement du marché du travail canadien, ou aux deux à la fois. De nombreuses études économiques, au Canada et ailleurs, ont été consacrées à ces questions. Les données générales exposées ci-dessus ont conduit les chercheurs à vérifier deux principales explications, qui ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre. La première est que la « qualité » des immigrants, qu'elle se reflète dans leurs caractéristiques observables ou non observables, s'est dégradée. La seconde est que les modifications du marché du travail canadien – du fait de conditions macroéconomiques ou de facteurs structurels comme le progrès technologique – ont eu un effet particulièrement défavorable sur les immigrants, éventuellement en liaison avec certaines caractéristiques qui les rendent plus vulnérables que les travailleurs nés sur place.

Le fait que les immigrants récents tirent un moindre rendement de leurs études que les autochtones en termes de rémunération et que l'écart se soit creusé entre 1981 et 1996, notamment pour les immigrants les plus récents (Reitz, 2001), pourrait relever de la première explication. Il apparaît que les immigrants originaires de régions autres que l'Europe du Nord et les États-Unis obtiennent des emplois moins qualifiés que les Canadiens de souche ayant des niveaux d'instruction comparables, et que cette sous-utilisation de leurs compétences mesurées tend à s'aggraver pour les cohortes arrivées pendant les années 80 et au début des années 90 (Thompson, 2000). Ces immigrants ont eu également pendant cette période des taux d'activité plus faibles, phénomène que l'on n'observe pas pour les immigrants de sexe masculin provenant des pays d'origine plus traditionnels. Ce qui apparaît comme une sous-utilisation des compétences pourrait bien évidemment être dû à une baisse de la « qualité » relative moyenne de l'éducation des immigrants, mesurée par le nombre d'années de scolarité ou les diplômes universitaires, ou à des modifications de certaines autres caractéristiques complémentaires de l'éducation, telles que les connaissances linguistiques. De fait, les connaissances linguistiques des immigrants ont diminué au cours des 20 dernières années, principalement en raison de la modification de l'éventail

des pays d'origine, mais aussi, pendant les années 80, du fait de l'augmentation du nombre des immigrants entrés au titre du regroupement familial au détriment des immigrants économiques admis en fonction de leurs compétences. Dans le même temps, des changements structurels dans la composition de la demande de main-d'œuvre (par exemple la place plus importante accordée aux compétences en matière de communication dans une économie basée sur le savoir) peuvent avoir réduit la valeur du bagage type des immigrants aux yeux des employeurs. Le fait que le rendement de l'expérience professionnelle acquise avant l'immigration a également diminué (Green et Worswick, 2002) tend à soutenir indirectement cette hypothèse.

Néanmoins, des signes non négligeables donnent aussi à penser que la dégradation de la situation relative des immigrants tient au manque de dynamisme du marché du travail canadien pendant les années 80 et la première moitié des années 90. Au cours de cette période, le Canada a connu deux longues récessions, un faible taux moyen de création d'emplois et une montée du chômage. La situation des catégories les plus vulnérables sur le marché du travail, parmi lesquelles les immigrants récents, s'est affaiblie. Il en a également été de même pour les immigrants très qualifiés, l'une des raisons en étant que pendant les années 80 et 90 un nombre grandissant de diplômés universitaires nés au Canada sont entrés sur le marché du travail du fait de l'élévation des niveaux d'instruction et des taux d'activité des femmes. Il ressort de certaines études économétriques que, lorsque le taux de chômage global est plus élevé, le risque de chômage augmente davantage pour les immigrants que pour les autochtones, et leur niveau relatif de rémunération se dégrade également (McDonald et Worswick, 1997 et 2000 ; Aydemir, 2002). Cet effet différentiel tient probablement à la réticence des employeurs à licencier des travailleurs plus âgés, dans lesquels ils ont investi davantage de capital humain propre à l'entreprise, et peut-être aussi au fait qu'un comportement discriminatoire ou d'aversion pour le risque au niveau de l'embauche est moins coûteux en période de récession que lorsque le marché du travail est tendu. De fait, des tendances analogues ont été observées pour les jeunes travailleurs et pour les Canadiens de souche issus de minorités visibles. Les études susmentionnées montrent aussi qu'il existe une corrélation négative entre le taux d'assimilation des immigrants en matière de gains – c'est-à-dire la rapidité avec laquelle ils rattrapent la moyenne – et les conditions macroéconomiques⁵⁵. Au début des années 90, deux facteurs supplémentaires ont probablement contribué à affaiblir la position des immigrants récents sur le marché du travail : *premièrement*, le nombre d'admissions a continué d'augmenter fortement tout au long de la récession contrairement à ce qui était observé dans le passé ; *deuxièmement*, une forte proportion de ces immigrants ont continué de s'établir à Toronto, où la récession a été particulièrement accusée.

En résumé, aussi bien des changements structurels que les conditions économiques semblent être intervenus. Le fait que la performance des immigrants ait

commencé à s'inverser pendant la seconde moitié des années 90, lorsque les conditions macroéconomiques se sont améliorées, pourrait être compatible avec la seconde explication. Néanmoins, le redressement des gains relatifs a été au mieux partiel, ce qui donne à penser que des changements structurels, interférant probablement avec l'évolution des caractéristiques des immigrants, ont été responsables de l'essentiel de la dégradation constatée.

Implications pour la politique de sélection

L'analyse du parcours des immigrants au cours des 20 dernières années suggère un certain nombre de conclusions pour les politiques d'immigration. Les observations faites concernant les principaux facteurs qui influencent l'assimilation des immigrants confortent l'orientation des modifications récemment apportées aux politiques de sélection, qui ont privilégié les compétences générales et la faculté d'adaptation et élevé les normes concernant l'évaluation des connaissances linguistiques. Certaines questions méritent cependant d'être examinées de plus près. *Premièrement*, la politique de sélection pourrait cibler davantage les immigrants jeunes, qui sont généralement plus adaptables. A l'heure actuelle, les candidats dont l'âge se situe entre 21 et 49 ans obtiennent le maximum de points. De plus, effet indirect des points attribués au titre de l'enseignement supérieur et de l'expérience professionnelle, les candidats âgés de 30 à 49 ans bénéficient probablement d'un avantage à l'intérieur de cette catégorie. Comparativement, l'Australie a une politique beaucoup plus stricte, en attribuant le maximum de points aux candidats âgés de 18 à 29 ans et en fixant l'âge maximum d'entrée à 45 ans. *Deuxièmement*, bien que l'évaluation des connaissances linguistiques ait été durcie, il est possible, dans la mesure où le langage ne constitue qu'un élément parmi d'autres du système de points, de compenser une note médiocre sur le plan linguistique par une note élevée concernant d'autres critères. D'autres pays (par exemple la Nouvelle-Zélande) exigent un niveau minimum de connaissances linguistiques pour l'admission des immigrants. Étant donné l'importance grandissante des connaissances linguistiques, aussi bien par elles-mêmes que par l'intermédiaire de leurs effets sur la transférabilité d'autres compétences, une telle approche pourrait être envisagée. *Troisièmement*, la recherche semble montrer que l'expérience professionnelle acquise à l'étranger n'a qu'une valeur limitée. Bien que ces résultats doivent être interprétés avec prudence – étant donné notamment que, lorsqu'elle se conjugue avec de bonnes connaissances linguistiques, l'expérience acquise à l'étranger joue indiscutablement un rôle – l'attribution du même nombre de points maximums à l'expérience professionnelle et à l'éducation est peut-être excessive, de même que l'obligation d'avoir une année d'expérience professionnelle pour pouvoir être admis en tant que travailleur qualifié. Enfin, *quatrièmement*, la politique canadienne d'immigration pourrait avoir plus largement recours à des permis de travail temporaires, non seulement pour viser à remédier à des pénuries de qualifications dans des professions spécifiques

mais aussi pour créer un moyen de « nourrir » le flux permanent d'immigration de travailleurs qui ont déjà acquis une expérience professionnelle au Canada et qui se sont adaptés au mode de vie local. Le même argument vaut dans une certaine mesure pour les étudiants étrangers.

Politiques d'intégration des immigrants

Constatant les difficultés rencontrées par les immigrants récents sur le marché du travail, le gouvernement a été conduit à accorder plus d'attention aux politiques et programmes mis en œuvre pour faciliter leur intégration. L'un des tout premiers problèmes qui ont retenu son attention est celui de la reconnaissance des titres des immigrants. L'éventail des mesures concernées est cependant beaucoup plus large, couvrant non seulement les programmes d'intégration et l'accès aux services publics – qui font l'objet de la présente section – mais aussi la répartition géographique des immigrants à l'intérieur du Canada, traitée dans la section suivante. Plus généralement, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que le cadre institutionnel du pays d'accueil – en particulier les institutions concernant le marché du travail et le système d'enseignement – est au moins aussi important que les politiques de sélection des immigrants pour déterminer le parcours économique de ces derniers (Reitz, 1998).

Les immigrants ont pleinement accès aux soins de santé et aux avantages sociaux

Les immigrants ayant le statut de résidents permanents bénéficient de l'égalité d'accès à l'emploi, sauf dans le secteur public. Ils ont également le même accès que les citoyens canadiens à l'enseignement public, aux soins de santé et aux avantages sociaux (y compris l'assurance emploi), ainsi qu'à tous les autres services publics. Ils acquittent des impôts comme les autres Canadiens et peuvent bénéficier des mêmes avantages fiscaux. L'accès à la plupart des services et prestations s'applique dès l'arrivée de l'immigrant permanent. Néanmoins, dans le cas des soins de santé, quatre provinces (notamment la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec, qui reçoivent l'essentiel des immigrants) imposent un délai de carence de trois mois. Pendant cette période, les réfugiés réinstallés bénéficient des services de santé essentiels et de soins d'urgence par le biais du Programme fédéral de santé intérimaire, et il est demandé aux autres immigrants de cotiser à une assurance privée. Les candidats au statut de réfugiés sont couverts par le Programme fédéral de santé intérimaire, mais à partir du moment où ils sont reconnus comme réfugiés au sens de la Convention ou comme personnes ayant besoin d'une protection, ils ont accès aux systèmes provinciaux de santé.

Pour pouvoir bénéficier d'une pension vieillesse après 65 ans, un immigrant doit avoir résidé au Canada pendant au moins dix ans. Pour ceux qui peuvent en bénéficier, la composante Sécurité de la vieillesse de la pension est proportionnelle au nombre d'années de résidence au Canada, à la différence du

Supplément de revenu garanti, qui tend à compenser le manque à gagner de ceux qui vivent au Canada depuis moins de 40 ans. Les travailleurs immigrants – comme tous les Canadiens – cotisent aussi au Régime de pensions du Canada ou du Québec, dont les prestations sont fonction du nombre d'années de cotisation, sans minimum. Le Canada a passé des accords avec plus de 30 pays pour permettre aux résidents qui ont travaillé et cotisé à l'étranger de prétendre aux allocations de pension.

A l'instar d'autres pays qui encouragent l'immigration permanente, le Canada offre un accès relativement facile à la citoyenneté. Les résidents permanents peuvent devenir citoyens canadiens après avoir vécu au Canada pendant trois ans. C'est ce que font la grande majorité d'entre eux : au moment du recensement de 2001, 84 pour cent de la totalité des immigrants arrivés avant 1998 et vivant encore dans le pays avaient obtenu la citoyenneté canadienne. Et la plupart d'entre eux tendent à utiliser cette possibilité très rapidement dès qu'ils peuvent y prétendre : 79 pour cent des personnes arrivées en 1991-95 et 57 pour cent des personnes arrivées en 1997-98 étaient déjà citoyens canadiens en 2001.

Les administrations fédérale et provinciales gèrent plusieurs programmes d'établissement des immigrants

Un certain nombre de programmes publics sont destinés à faciliter l'intégration des immigrants. Le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants offre des services directs essentiels (accueil, orientation, traduction et interprétation, conseils et services liés à l'emploi, etc.) aux immigrants nouvellement arrivés. Le Programme d'accueil aide les immigrants à prendre contact avec leurs compatriotes vivant sur place. Enfin, le Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) assure une formation linguistique de base. Ces programmes sont gérés au niveau fédéral par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), sauf dans les provinces dont les accords sur les migrations avec le gouvernement fédéral couvrent aussi l'établissement des immigrants. Néanmoins, la fourniture effective des services est dans la plupart des cas assurée par les administrations provinciales et locales, des entreprises privées, des organisations à but non lucratif, des établissements d'enseignement et des groupes associatifs. Outre le financement, CIC fournit aux entités concernées une orientation, des barèmes (par exemple pour l'enseignement linguistique) et des activités de soutien.

Il existe des programmes d'aide spécifique à l'intention des réfugiés dont le statut a déjà été reconnu. Les réfugiés aidés par l'État reçoivent une garantie de revenu du gouvernement fédéral pendant un an au plus et peuvent bénéficier de services initiaux essentiels tels qu'un logement temporaire, des conseils d'orientation et d'information. Dans le cas de réfugiés parrainés par le secteur privé, les parrains s'engagent à leur fournir une aide financière et des conseils d'orientation pendant les douze premiers mois. Les deux catégories peuvent

bénéficier d'une aide médicale d'urgence et d'une orientation de base, notamment vers les services chargés de l'établissement et d'autres services généraux. En revanche, les demandeurs de refuge dont le statut est encore en suspens ne peuvent bénéficier des services fédéraux d'intégration et d'établissement mais ont accès à la couverture médicale (qui est fédérale) et à l'aide sociale provinciale et peuvent obtenir un permis de travail temporaire pour subvenir à leurs besoins.

La reconnaissance des titres étrangers continue de poser un problème

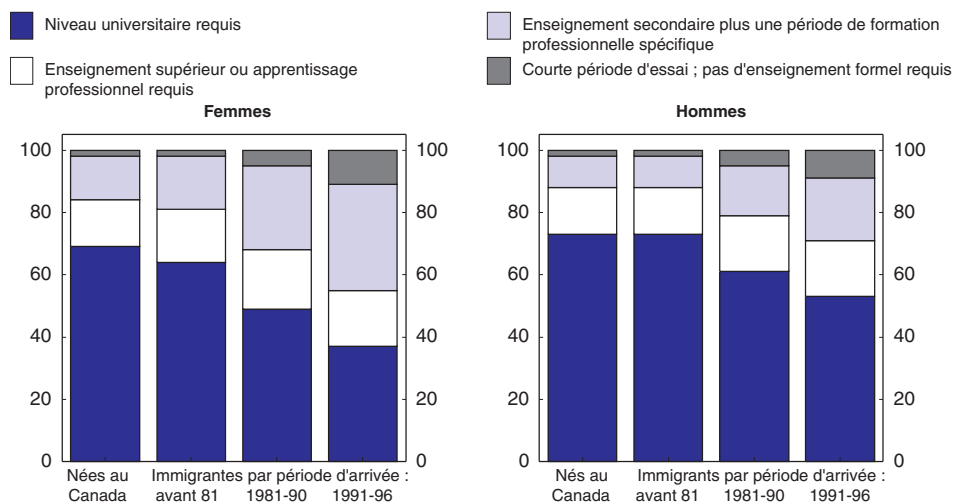
Un problème essentiel que met en lumière l'analyse du parcours des immigrants sur le marché du travail est la difficulté d'obtenir la reconnaissance des diplômes d'enseignement et de l'expérience professionnelle acquis à l'étranger. Ainsi, un immigrant désireux d'être admis dans une profession devra faire reconnaître ses études professionnelles, son éventuelle formation appliquée ou son expérience professionnelle et les éventuels diplômes acquis. Si aucune de ces qualifications n'est reconnue par l'organe compétent, les diplômes doivent être repassés au Canada. Comme le coût peut être prohibitif, bon nombre d'immigrants finissent par accepter des emplois peu qualifiés et n'utilisent jamais le capital humain spécifique acquis dans leur pays d'origine. C'est ce que semblent confirmer les données du recensement sur les emplois des immigrants très qualifiés, notamment des femmes (graphique 32). Certains signes montrent que ces obstacles sont plus importants au Canada qu'aux États-Unis, en partie parce qu'un plus grand nombre de professions et de métiers sont réglementées, mais aussi du fait de l'attitude plus conservatrice des employeurs canadiens à l'égard de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger. Dans la mesure où ce problème reflète les pratiques restrictives des organisations professionnelles, une discrimination ou un manque d'information de la part des employeurs – plutôt que de véritables différences concernant la qualité ou la pertinence des titres étrangers, il entraîne des pertes de bien-être aussi bien pour les immigrants eux-mêmes que pour l'économie canadienne.

Cette question est particulièrement complexe parce qu'au Canada les professions et les métiers sont réglementés au niveau provincial (par l'intermédiaire d'une législation dans le cas des métiers, d'une délégation de pouvoirs aux organismes d'auto-réglementation dans le cas des professions). Les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre découlant de la multiplicité des juridictions affectent les Canadiens de souche aussi bien que les immigrants mais peuvent être plus difficiles à surmonter par ces derniers, peu familiarisés avec le système. Certains progrès ont été faits pour supprimer ces entraves avec la mise en œuvre du chapitre consacré à la mobilité de la main-d'œuvre de l'Accord de 1994 sur le commerce intérieur (voir chapitre II)⁵⁶.

Aussi bien le gouvernement fédéral que plusieurs gouvernements provinciaux semblent avoir reconnu l'importance de s'attaquer à cette question, notam-

Graphique 32. Niveau de qualification des emplois occupés par les diplômés universitaires immigrants et nés au Canada âgés de 25 à 64 ans

1996, distribution en pourcentage



Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

ment dans un pays désireux d'attirer des immigrants hautement qualifiés. Le gouvernement fédéral a créé le Centre d'information canadien sur les diplômés internationaux (CICDI), qui joue le rôle de centre d'information et de service d'orientation afin d'aider à la reconnaissance et à la portabilité des diplômes scolaires et professionnels canadiens et internationaux⁵⁷, et le Québec, la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario ont créé ou aidé à la création de services spécifiques d'évaluation des diplômes. Les fonctionnaires chargés des visas encouragent désormais les immigrants à prendre contact avec ces services avant leur arrivée au Canada, et des organismes fédéraux et provinciaux donnent des informations accessibles sur les normes de qualification dans les différentes professions. De plus, un certain nombre d'organisations professionnelles ont pris des mesures pour rendre plus transparent le processus de reconnaissance des diplômes⁵⁸. La reconnaissance des diplômes universitaires et autres titres n'est cependant pas toujours suffisante. Les employeurs soulignent l'importance de l'expérience pratique, comme le confirme une étude récente (Sangster, 2001), et tendent à négliger l'expérience acquise à l'étranger, notamment dans des pays très différents du Canada.

Des efforts sont actuellement faits pour faciliter le recyclage des immigrants dont les diplômes universitaires ne leur permettent pas d'accéder aux professions et métiers au Canada⁵⁹. Un aspect spécifique concerne la formation

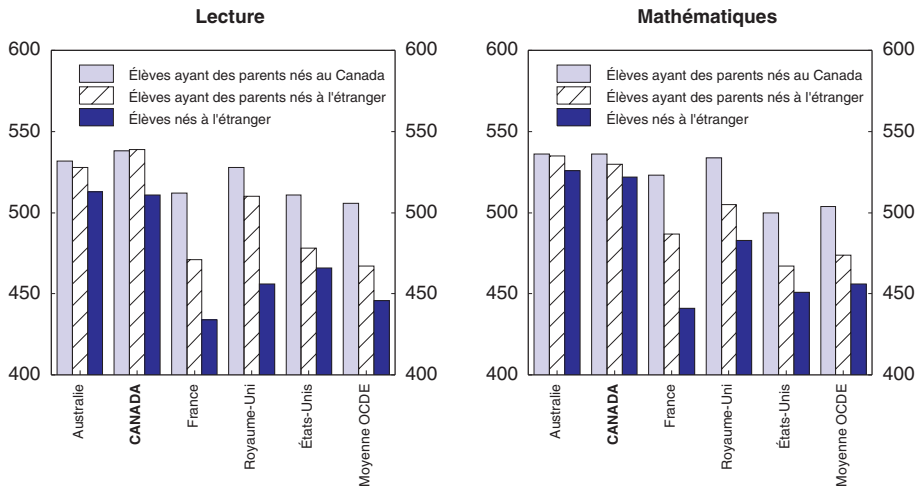
spécialisée en langue, besoin auquel ne répondent pas la plupart des cours de langue proposés (Brower, 1999). A leur arrivée, bon nombre d'immigrants qualifiés ont non seulement besoin d'améliorer leurs connaissances linguistiques générales mais doivent aussi acquérir des connaissances linguistiques spécifiques à leur profession pour que leurs qualifications soient totalement reconnues. Une initiative intéressante pour répondre à ce besoin a été récemment engagée en Ontario⁶⁰.

Les politiques actuellement suivies semblent aller dans la bonne direction. Une étude récente (ministère de la Formation, des Collèges et des Universités de l'Ontario, 2002) a montré que bien que les immigrants hautement qualifiés continuent généralement de se heurter à d'importantes difficultés pour entrer dans une profession au Canada, ceux qui ont été informés au préalable sur les critères à satisfaire pour obtenir une licence, qui ont de meilleures connaissances linguistiques spécialisées et qui ont fait appel aux services d'évaluation des diplômes ont plus de chance d'exercer dans la profession de leur choix. Les agences spécialisées sont probablement les mieux placées pour évaluer les diplômes, mais la validité de leur évaluation ne peut être imposée aux établissements individuels d'enseignement, aux organes professionnels et aux employeurs, et elle dépendra au bout du compte de leur réputation. Néanmoins, les autorités publiques devraient continuer d'inviter les organismes d'auto-réglementation à rendre plus transparentes leurs pratiques concernant la délivrance de licences et à veiller à ne pas les utiliser de manière discriminatoire.

Le système d'enseignement favorise l'intégration des immigrants

Le système d'enseignement paraît obtenir des résultats relativement satisfaisants concernant l'intégration des immigrants, tant en ce qui concerne les étrangers arrivés au Canada dans leur enfance que les enfants nés au Canada de parents immigrants. Plusieurs études font en outre apparaître que les immigrants de la seconde génération de tous les groupes ethniques tendent à avoir un niveau d'instruction supérieur à celui des autres Canadiens et se fondent mieux dans l'ensemble de la population qu'aux États-Unis (Boyd, 2002 ; Guppy et Davies, 1998). Les enfants de parents immigrants ont au départ un handicap au niveau de la lecture, de l'écriture et du calcul par rapport à ceux de parents nés au Canada, mais l'ont totalement surmonté à la fin de l'école élémentaire (Worswick, 2001). Cette situation favorable semble généralement confirmée par les résultats de l'étude comparative réalisée dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE sur les résultats des élèves âgés de 15 ans (OCDE, 2001b) (graphique 33). Cette étude montre que les élèves nés à l'étranger ont bien un handicap par rapport à leurs homologues nés au Canada, mais l'écart est beaucoup plus faible au Canada que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. De fait, les élèves nés à l'étranger vivant au Canada obtiennent

Graphique 33. **Résultats relatifs des élèves immigrants âgés de 15 ans**
Résultats moyens



Source : OCDE, *Connaissances et compétences, des atouts pour la vie : Premiers résultats du PISA (2001)*.

des résultats supérieurs aux élèves moyens nés de parents non immigrants dans la zone de l'OCDE, tant en lecture qu'en calcul. Les immigrants semblent aussi utiliser largement les possibilités offertes par le système éducatif pour améliorer leur capital humain. Selon les données du recensement de 2001, le pourcentage des immigrants âgés de 20 à 34 ans arrivés au cours des dix dernières années qui font des études est plus élevé que celui des autres résidents des deux sexes du même âge.

La répartition géographique des immigrants

Les immigrants se concentrent de plus en plus dans les grandes villes

Les immigrants sont fortement concentrés dans les villes et cette tendance s'est accentuée au cours des 20 dernières années (tableau 23). Près des trois quarts des nouveaux arrivants s'installent actuellement à Toronto, Montréal et Vancouver, villes qui, à elles trois, groupent environ le tiers de la population du Canada. Cet établissement essentiellement urbain et sélectif n'est pas une spécificité canadienne ; on le constate dans les mêmes proportions aux États-Unis. La concentration géographique reflète non seulement les décisions initiales d'établissement, mais aussi les mouvements migratoires ultérieurs : les immigrants qui vont d'une province à une autre se dirigent essentiellement vers les deux provinces où les concentrations d'immigrants sont déjà les plus fortes (Ontario et

Tableau 23. Répartition géographique des immigrants et des minorités visibles

	Immigrants arrivés depuis 1991	Population	Nés à l'étranger			Minorités visibles (nés à l'étranger et autochtones)		
	Part du total		En pourcentage de la population					
	2001	2001	1981	1991	2001	1981	1991	2001
Canada	100.0	100.0	16.0	16.1	18.4	4.7	9.4	13.4
Terre-Neuve et Labrador	0.1	1.7	1.9	1.5	1.6	0.5	0.8	0.8
Île du Prince-Édouard	0.0	0.5	3.7	3.2	3.1	0.6	1.0	0.9
Nouvelle-Écosse	0.6	3.0	5.0	4.4	4.6	1.7	3.4	3.8
Nouveau-Brunswick	0.2	2.4	3.9	3.3	3.1	0.6	1.2	1.3
Québec	13.4	24.0	8.2	8.7	9.9	2.6	5.6	7.0
Ontario	55.8	38.1	23.6	23.7	26.8	6.4	13.0	19.1
Manitoba	1.8	3.7	14.2	12.8	12.1	3.9	6.9	7.9
Saskatchewan	0.6	3.2	8.7	5.9	5.0	1.8	2.6	2.9
Alberta	7.1	9.9	16.3	15.1	14.9	5.3	9.4	11.2
Colombie-Britannique	20.2	13.1	23.1	22.3	26.1	8.4	14.2	21.6
Territoire du Yukon	0.0	0.1	12.4	10.7	10.6	2.1	2.7	3.6
Territoires du Nord-Ouest	0.0	0.1	6.0	6.6	6.4	1.5	3.5	4.2
Nunavut	0.0	0.1	..	1.9	1.7	..	0.9	0.8
Dix principales RMR ¹	89.0	50.4	..	25.3	29.2	..	..	23.9
Montréal	11.8	11.4	..	16.4	18.4	5.2	11.0	13.6
Toronto	43.3	15.7	..	38.0	43.7	13.6	25.8	36.8
Vancouver	17.7	6.5	..	30.1	37.5	13.9	24.0	36.9

1. Régions métropolitaines de recensement. Les dix plus importantes sont : Toronto, Montréal, Vancouver, Ottawa-Hull, Calgary, Edmonton, Windsor, Winnipeg, Hamilton et Kitchener.

Source : Statistique Canada.

Colombie-Britannique). Certaines des autres provinces « perdent » un fort pourcentage des immigrants qui y étaient initialement établis. Ainsi, on estime qu'en 1995, les provinces atlantiques avaient enregistré une sortie nette de 35 pour cent des immigrants arrivés depuis 1980, pourcentage qui atteignait 45 pour cent au Saskatchewan, le chiffre étant encore beaucoup plus élevé (50 à 65 pour cent) pour les immigrants économiques et les réfugiés (Citoyenneté et Immigration Canada, 2000). La concentration dans certaines villes reflète en partie l'évolution de la création d'emplois mais tient aussi à la tendance des nouveaux arrivants à s'établir là où existent déjà des communautés immigrantes des mêmes pays d'origine. On constate ainsi que dans le cas de Toronto et de Vancouver, villes qui reçoivent les principaux flux d'immigrants par rapport à leur population, l'ampleur de ces entrées est plus importante qu'on aurait pu le prévoir compte tenu des conditions du marché du travail local, et elle est aussi sans commune mesure avec les migrations internes (graphique 34). L'ampleur du phénomène semble tenir davantage au fait que ces villes ont déjà de fortes concentrations d'immigrants. Ce comportement reflète le soutien économique que peuvent offrir les communautés ethniques (par exemple sous forme d'informations concernant les emplois et les possibilités d'affaires), ainsi que par un désir de préserver les liens et la culture ethniques. Dans le cas des immigrants au titre du regroupement familial, cette inertie est pratiquement inhérente au système. Bien que l'aide fournie par les réseaux ethniques facilite probablement l'intégration initiale des nouveaux immigrants, il est permis de se demander si, à long terme, la « protection » qu'ils offrent ne risque pas de freiner l'acquisition du capital humain essentiel, en particulier des connaissances linguistiques, spécifiques au pays d'accueil.

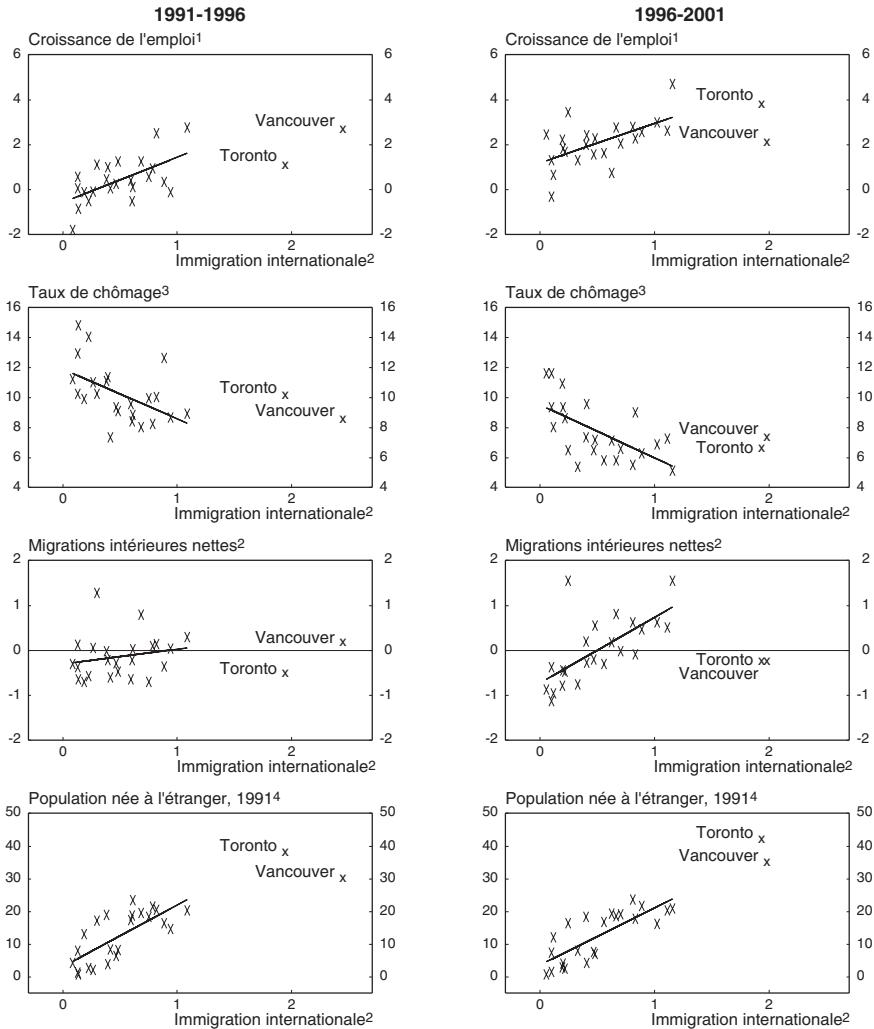
Une forte concentration géographique des immigrants peut avoir d'autres effets indésirables. Si elle résulte d'une inertie, elle affectera de manière négative les perspectives d'emploi des immigrants aussi bien que des Canadiens de souche dans certaines régions tandis que des pénuries de qualifications persisteront dans d'autres⁶¹. Ce facteur peut également aggraver les encombrements dans les villes et exercer de fortes tensions sur la capacité des administrations locales à offrir des services d'intégration, de santé et d'enseignement aux immigrants. Les zones métropolitaines de Toronto, Montréal et Vancouver ont toutes enregistré des sorties nettes de Canadiens de souche entre 1996 et 2001⁶². Ceci ne suffit pas pour que l'on puisse parler d'un effet de déplacement, mais, conjugué au fait que l'immigration est de moins en moins bien acceptée par l'opinion dans ces villes, on peut en déduire que certains de ces effets négatifs pourraient bien déjà exister.

Les provinces font beaucoup d'efforts pour assurer une répartition plus équilibrée des immigrants

Les autorités ne disposent néanmoins que d'instruments très limités pour amener les immigrants à s'établir de manière plus équilibrée. Conformément à la

Graphique 34. Taux d'immigration pour Toronto, Vancouver et autres régions métropolitaines de recensement

Corrélation avec la croissance de l'emploi, le taux de chômage, les migrations intérieures et la part de la population née à l'étranger



Note : Les données se réfèrent à 25 régions métropolitaines de recensement. Les courbes indiquant la corrélation des deux variables utilisées dans chaque graphique sont établies sur la base de 23 régions métropolitaines de recensement, Toronto et Vancouver exceptées.

1. Croissance annuelle en pourcentage.
2. Entrées annuelles en pourcentage de la population.
3. Moyenne annuelle.
4. Total au cours de l'année indiquée.

Source : Statistique Canada.

Charte canadienne des droits et des libertés, les résidents permanents disposent d'une totale liberté de déplacement. Même si le gouvernement peut influencer le lieu initial de résidence de certaines catégories d'immigrants (par exemple les réfugiés patronnés par les pouvoirs publics), les efforts faits en vue de disperser plus largement les immigrants n'auront guère d'effet tant que les provinces et les collectivités locales ne seront pas mieux à même de les retenir. D'où l'importance des politiques de sélection et d'intégration des immigrants. Au Canada, la politique d'immigration relève à la fois du gouvernement fédéral et des provinces. Le gouvernement fédéral fixe le cadre législatif général, définit les catégories d'immigrants et est responsable des questions de santé et de sécurité. À l'intérieur de ce cadre, les provinces disposent d'une certaine autonomie concernant la sélection de certaines catégories d'immigrants et la gestion des programmes visant à faciliter leur intégration. Le Québec est la première province qui a joué un rôle actif dans ce domaine et celle qui l'a le plus développé (voir encadré 4). Au cours des dix dernières années, la plupart des autres provinces et territoires ont signé des accords avec le gouvernement fédéral concernant les migrations. La plupart d'entre eux ont créé des « programmes des candidats » qui leur permettent de proposer un certain nombre d'immigrants qualifiés. Grâce à ces programmes, les provinces et territoires peuvent augmenter le nombre d'immigrants qu'ils reçoivent et, dans certains cas, combler des pénuries de qualifications spécifiques.

La plupart des programmes provinciaux des candidats sont d'ampleur limitée jusqu'à présent. Le plus important est celui du Manitoba, utilisé avec succès depuis 1997 pour accroître le nombre d'immigrants qualifiés arrivant dans la province et pour assurer l'établissement d'un certain nombre d'entre eux dans les zones rurales. La sélection des candidats en fonction des compétences spécifiques requises dans la province va de pair avec une aide à la recherche d'emploi, le principal souci étant de faciliter l'intégration des immigrants en coopération avec les collectivités locales. Le ministre fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration a récemment suggéré de lier la délivrance de permis de travail à des immigrants qualifiés temporaires à l'engagement des intéressés de travailler pendant 3 à 5 ans en dehors des grandes villes, après quoi ils pourraient se voir reconnaître le statut de résidents permanents. Il est probable que ces efforts sont davantage couronnés de succès dans le cas d'immigrants qualifiés, pour lesquels il est plus facile de trouver un emploi que pour les réfugiés. La rétention des immigrants restera plus difficile pour les petites agglomérations que pour les villes de moyenne dimension, qui offrent un plus large éventail de possibilités et où les groupes ethniques peuvent plus facilement atteindre une taille critique.

Encadré 4. **Décentralisation des responsabilités concernant la sélection et l'intégration des immigrants : le cas du Québec**

Le Québec a été la première province canadienne à négocier un accord avec le gouvernement fédéral sur l'immigration (en 1978). C'est également la province qui a les responsabilités les plus étendues dans ce domaine. L'accord actuel, signé en 1991, donne au gouvernement provincial de très larges pouvoirs concernant la sélection des immigrants ainsi que la gestion de programmes d'intégration des immigrants.

Le gouvernement du Québec utilise son propre système de points pour choisir les travailleurs qualifiés et a également son propre programme d'investisseurs (qui offre des conditions plus attrayantes que celui du gouvernement fédéral). Il peut choisir les réfugiés autorisés à s'établir au Québec parmi ceux qui en font la demande de l'étranger une fois que le gouvernement fédéral leur a accordé le statut de réfugié. Et il a ses propres bureaux d'immigration dans les pays d'origine pour traiter les dossiers. Le gouvernement fédéral fixe les règles d'admission pour les immigrants au titre du regroupement familial et décide conjointement avec le gouvernement du Québec de l'entrée d'immigrants temporaires (travailleurs et étudiants). Globalement, le gouvernement provincial peut choisir plus de 60 pour cent des immigrants qui s'établissent dans la province. Il utilise ses pouvoirs de sélection pour retenir les immigrants qui paraissent les mieux adaptés pour vivre au Québec, en accordant une importance toute particulière à la connaissance de la langue française. L'éventail des pays d'origine des immigrants au Québec en est l'illustration, avec des pourcentages particulièrement élevés en provenance d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique latine. Le gouvernement du Québec a indiqué qu'il avait pour objectif de porter le pourcentage des immigrants parlant français à leur arrivée à 50 pour cent en 2003, contre environ 45 pour cent en 2000-01. En partie du fait de l'accent ainsi mis sur les immigrants francophones, mais aussi du fait de la réduction du niveau d'immigration que le Québec s'est donné pour objectif, la part de cette province dans le total des immigrants au Canada n'est plus que de 15 pour cent, contre 20 pour cent pendant les années 80. Le taux de rétention (c'est-à-dire le pourcentage des immigrants qui restent dans la province après leur établissement initial) a continué de baisser, mais moins que dans les autres provinces, exception faite de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. La rétention des immigrants a de tout temps été un problème pour le Québec, qui est également confronté à un flux négatif de migrations interprovinciales de Canadiens de souche. De plus, les taux de rétention sont généralement plus faibles pour les réfugiés, qui représentent au Québec une plus forte proportion des immigrants (environ 20 pour cent, alors que le pourcentage national est de 11 pour cent). Des programmes spécifiques d'intégration ont été mis au point à leur intention, pour tenter notamment d'encourager leur établissement dans des agglomérations extérieures à la région métropolitaine de Montréal. Néanmoins, 86 pour cent de la totalité des immigrants continuent de venir à Montréal. Pour la sélection des travailleurs qualifiés, le système de points du Québec, comme la version fédérale actuelle, met l'accent sur le niveau d'instruction et la faculté d'adaptation, les compétences générales ayant pris le pas dès 1996 sur les compétences spécifiques à une activité. Bien que l'on constate des signes encourageants concernant l'intégration des immigrants

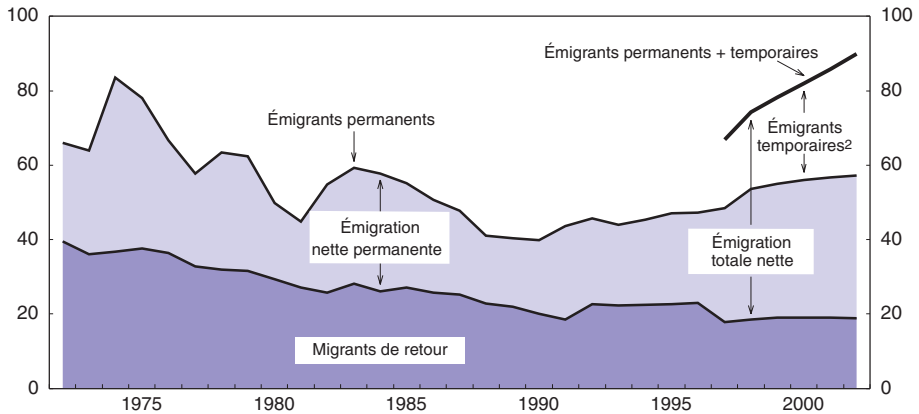
Encadré 4. Décentralisation des responsabilités concernant la sélection et l'intégration des immigrants : le cas du Québec (suite)

(Renaud *et al.*, 2001), leurs résultats économiques laissent encore à désirer : le taux de chômage des immigrants à Montréal a certes reculé, mais tant son niveau que la différence par rapport au taux de chômage des Canadiens de souche étaient encore en 2001 nettement supérieurs à ceux des autres villes (Statistique Canada, 2003b).

Émigration en provenance du Canada

Le Canada est également un pays d'origine de flux migratoires. Dans la seconde moitié du 19^e siècle, époque où le Canada et une large partie des États-Unis étaient encore en cours de peuplement et où la mobilité des travailleurs était donc extrêmement forte, les flux migratoires dans les deux sens ont été extrêmement élevés en pourcentage de la population canadienne (voir graphique 21 ci-dessus). En raison de l'attrait plus puissant exercé par les États-Unis, les soldes migratoires ont été négatifs pour le Canada pendant la majeure partie de cette période. Depuis le début du 20^e siècle, à la seule exception des années 30, l'émigration a été nettement plus faible que l'immigration totale, le rapport moyen étant de 1 à 6 après la fin de la guerre. De plus, les taux d'émigration ont suivi jusqu'à ces derniers temps une tendance à la baisse presque ininterrompue (graphique 35). Néanmoins, les sorties ont commencé à se redresser au début des années 90.

De tout temps, l'émigration canadienne s'est faite dans une large mesure vers les États-Unis qui ont accueilli en moyenne environ le tiers des émigrants temporaires et la moitié des émigrants permanents depuis 1980. L'émigration à destination des États-Unis a retenu particulièrement l'attention des responsables canadiens, en partie du fait de la crainte périodique d'une « fuite des cerveaux ». Cette question a été largement discutée pendant les années 60, époque où des sorties massives ont coïncidé avec un retard notable du développement des institutions universitaires et des établissements de recherche canadiens par rapport à leurs homologues des États-Unis. Cette préoccupation a réapparu ces dernières années, le rôle prépondérant des États-Unis dans la révolution des TIC s'étant accompagné d'une accélération de l'émigration de travailleurs hautement qualifiés vers ce pays. Des études universitaires ont également porté sur l'émigration à destination des États-Unis, en partie en raison de la disponibilité de données. De fait, la qualité des données est l'un des principaux problèmes auxquels se heurtent les

Graphique 35. **Émigration hors du Canada, 1972-2002**Données annuelles, milliers de personnes¹

1. Du 1^{er} juillet (de l'année précédente) au 30 juin.

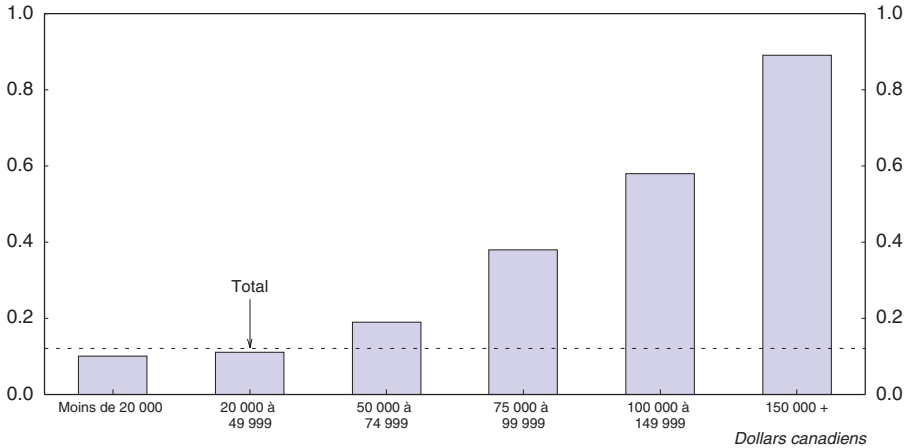
2. On ne dispose d'estimations du nombre d'émigrants temporaires qu'à partir de 1997.

Source : Statistique Canada.

études sur l'émigration canadienne : dans la mesure où il n'existe pas de registre direct des émigrants, on établit des statistiques de l'émigration en combinant de multiples sources indirectes et un certain nombre d'hypothèses invérifiables.

On considère souvent que l'analyse de l'émigration à destination des États-Unis en fonction de l'âge et du niveau d'instruction indique bien l'existence d'une fuite des cerveaux hors du Canada. Les contribuables canadiens qui ont émigré aux États-Unis appartiennent le plus souvent aux tranches supérieures de revenu (graphique 36). De plus, les émigrants ont généralement un niveau d'instruction supérieur à la population moyenne : à peu près la moitié des personnes âgées de plus de 16 ans qui ont émigré aux États-Unis pendant les années 90 avaient un diplôme universitaire, contre 18 pour cent seulement pour le groupe d'âge correspondant de la population canadienne. Une enquête sur les diplômés universitaires canadiens de 1995 (Frank et Belair, 1999) a fait apparaître que 1.5 pour cent des personnes interrogées vivaient aux États-Unis en 1997, soit un taux assez comparable au pourcentage général de Canadiens vivant dans ce pays⁶³, mais le pourcentage était nettement plus élevé (12 pour cent) pour les personnes titulaires d'un doctorat. Et ces chiffres ne prennent pas en compte les Canadiens qui achèvent leurs études supérieures aux États-Unis. Le niveau d'instruction supérieur à la moyenne des émigrants est partiellement lié au fait qu'ils sont généralement jeunes (plus de la moitié d'entre eux ont entre 25 et 44 ans, contre 30 pour cent pour l'ensemble des Canadiens). Il convient cependant de

Graphique 36. **Émigrants en provenance du Canada par niveau de revenu**
 Contribuables ayant cessé de résider au Canada en 1996, en pourcentage du nombre total de contribuables en 1995, par groupe de revenu



Source : Zhao *et al.* (2000).

rappeler que l'on retrouve les mêmes caractéristiques pour l'ensemble des migrants, y compris les immigrants au Canada et les migrants interprovinciaux dans la mesure où les personnes jeunes, ayant un bon niveau d'instruction et des revenus relativement élevés sont généralement plus mobiles. Il est cependant probable que la principale raison pour laquelle les Canadiens qui émigrent vers les États-Unis sont pour la plupart hautement qualifiés tient au fait qu'il s'agit d'une décision délibérée, due à la prime de salaire plus élevée dont bénéficient les travailleurs ayant un niveau d'instruction relativement élevé (voir encadré 3 ci-dessus) et au caractère moins progressif du système fiscal. De plus, aux États-Unis, cette prime de salaire a fortement augmenté pendant les années 80 et 90, alors qu'elle est restée pratiquement inchangée au Canada, où la demande accrue de travailleurs ayant reçu une formation universitaire a été satisfaite par une augmentation de l'offre (Murphy *et al.*, 1998 ; Heisz *et al.*, 2002). Certains facteurs à caractère sectoriel ont également influencé la propension à émigrer. Pendant les années 90, les travailleurs émigrant vers les États-Unis appartenaient essentiellement à certaines professions à forte intensité de savoir. Ainsi, en 1996-97, les taux d'émigration des médecins, du personnel infirmier, des chercheurs en sciences naturelles et des ingénieurs ont été supérieurs à la moyenne (tableau 24). De fait, pour les médecins et le personnel infirmier, le nombre d'émigrants permanents aux États-Unis a dépassé non seulement celui des immigrants en provenance de

Tableau 24. **Émigration à destination des États-Unis et immigration totale, pour certaines professions**

Moyennes annuelles, en pourcentage de la population active de 1996 par profession

	Émigration à destination des États-Unis ¹			Immigration (total) ¹		
	1986-89	1990-95	1996-97	1986-89	1990-95	1996-97
Médecins	0.25	0.45	0.78	0.69	0.70	0.51
Personnel infirmier	0.13	0.31	0.33	0.34	0.39	0.16
Enseignants – postsecondaire	0.13	0.17	0.13	0.38	0.49	0.35
Enseignants – sauf postsecondaire	0.06	0.07	0.06	0.25	0.32	0.23
Informaticiens	0.06	0.08	0.07	0.55	1.53	4.11
Ingénieurs	0.27	0.31	0.27	1.01	2.11	5.21
Spécialistes des sciences naturelles	0.22	0.30	0.39	1.28	2.32	6.49
Cadres	0.09	0.13	0.12	0.44	0.56	0.70
Toutes les autres professions ²	0.06	0.05	0.03	1.23	0.92	0.72
Ensemble des professions	0.07	0.08	0.06	1.06	0.86	0.80

1. Migrations permanente.

2. Y compris des cas où la profession n'a pas été identifiée.

Source : Zhao *et al.* (2000) et Citoyenneté et Immigration Canada.

ce pays mais aussi, pendant une courte période, le nombre des immigrants appartenant à ces deux professions qui sont arrivés au Canada en provenance de tous les pays. L'exode de ces professions médicales au milieu des années 90 a été probablement lié à la réduction des dépenses de santé décidée à cette époque par la plupart des provinces. Le mouvement de sortie paraît s'être ralenti vers la fin de la décennie, au moins dans le cas des médecins (Barrett, 2001).

Une large partie de la récente augmentation de l'émigration est le fait de migrants temporaires. Pour les personnes allant aux États-Unis, cette tendance s'explique notamment par l'adoption de procédures simplifiées pour l'obtention de permis de travail temporaires dans le cadre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), puis de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)⁶⁴. Mais cela n'explique pas tout : l'émigration temporaire à destination d'autres pays a augmenté tout aussi vite que celle vers les États-Unis dans les années 90. Il est intéressant de constater que si la part des migrations vers les États-Unis est restée à peu près constante, la composition géographique des flux vers les autres pays (tant de migrants permanents que de migrants temporaires) s'est déplacée vers l'Asie au détriment de l'Europe au cours des dix dernières années, reflétant les modifications antérieures des pays d'origine des immigrants. Bien que ceci tienne sans nul doute à l'importance croissante des liens commerciaux avec les économies d'Asie, il faut vraisemblablement y voir aussi le signe d'importants flux migratoires de retour.

Bien que l'on ne dispose pas de statistiques détaillées fiables sur la composition de l'émigration canadienne, il apparaît indirectement qu'une large fraction de ces flux est constituée d'anciens immigrants. Ainsi, DeVoretz *et al.* (2002), utilisant des données extraites du recensement de Hong-Kong de 2001, montrent qu'environ 34 000 personnes nées à Hong-Kong, à Macao ou en Chine continentale qui se trouvaient au Canada à l'époque du recensement de 1996 (14 pour cent de la totalité des immigrants arrivés de Hong-Kong avant 1996, ou la moitié de ce pourcentage si l'on prend également en compte tous les immigrants en provenance de Chine) étaient reparties à Hong-Kong en 2001⁶⁵. Ce qui est particulièrement intéressant est l'autosélection des personnes retournées dans leur pays d'origine : la moitié d'entre elles avaient des diplômes postsecondaires, contre 26 pour cent de celles qui étaient restées au Canada ; 59 pour cent avaient entre 20 et 39 ans, contre 43 pour cent de celles qui étaient restées au Canada ; et elles gagnaient 2.3 fois en moyenne que celles qui étaient restées⁶⁶. A cela il faut ajouter les anciens immigrants qui choisissent d'aller s'installer dans un pays tiers. Selon les chiffres de l'immigration des États-Unis, pendant les années 90, les immigrants autres que les Canadiens de souche et dont le dernier pays de résidence permanente était le Canada représentaient environ 30 pour cent de l'immigration totale aux États-Unis, soit un pourcentage beaucoup plus élevé que celui des immigrants nés à l'étranger dans la population canadienne globale (18.4 pour cent en 2001).

L'augmentation de l'émigration vers les États-Unis reflète dans une large mesure l'intégration économique de plus en plus étroite au sein de l'ALENA et la mobilité grandissante des travailleurs hautement qualifiés. Néanmoins, le caractère asymétrique de l'augmentation des flux de main-d'œuvre met en lumière l'existence d'un certain nombre de facteurs sous-jacents, dont certains peuvent avoir été temporaires alors que d'autres sont structurels. Parmi les facteurs temporaires figurent les résultats relatifs défavorables du marché du travail canadien pendant la majeure partie des années 90, encore que cette tendance se soit inversée au cours des dernières années. De plus, on l'a vu, les sorties de certaines catégories de travailleurs professionnels ont été influencées par des facteurs spécifiques liés à leur activité (par exemple dans le secteur de la santé). Il existe cependant aussi des raisons structurelles pour lesquelles le solde migratoire des travailleurs très qualifiés entre le Canada et les États-Unis a toujours été négatif, facteur qui explique aussi l'aggravation du déséquilibre lorsque – pour d'autres raisons – la mobilité générale des personnels très qualifiés augmente. *Premièrement*, la productivité du travail étant plus élevée aux États-Unis, ce pays peut offrir des niveaux de salaire et de traitement plus élevés. *Deuxièmement*, le rendement des qualifications est plus élevé aux États-Unis qu'au Canada. Ce facteur tend à biaiser la composition de la population d'émigrants au profit des travailleurs les plus qualifiés (voir encadré 3 ci-dessus). *Troisièmement*, le marché du travail des États-Unis étant de plus grande taille, il offre une plus large variété de débouchés

pour des qualifications spécialisées, et le flux transfrontières des informations sur les possibilités d'emploi se fait beaucoup plus vers le Nord que vers le Sud. Enfin, *quatrièmement*, les taux d'imposition des personnes physiques sont plus faibles aux États-Unis qu'au Canada, notamment pour les tranches supérieures de revenu. Ceci a pour contrepartie un niveau de dépenses publiques plus élevé au Canada et une offre plus importante de services publics de santé, d'enseignement tertiaire et d'autres services sociaux, mais il est douteux que ceci compense totalement le poids plus important de l'imposition du point de vue des émigrants canadiens appartenant aux tranches supérieures de revenu. En d'autres termes, dans la mesure où la fiscalité et les dépenses publiques canadiennes impliquent une plus forte redistribution des revenus, elles tendent à renforcer l'effet du moindre rendement avant impôt des qualifications qui caractérisent le marché du travail du Canada.

L'impact économique des migrations

Les économistes s'accordent largement à reconnaître que ce sont les immigrants eux-mêmes qui bénéficient le plus, économiquement parlant, des migrations internationales. Pour l'opinion publique, en revanche, la question est le plus souvent de savoir si le pays de destination ne tire pas lui aussi quelques avantages de l'immigration⁶⁷. Pour que la discussion de cette question prenne tout son sens, on entend ici par « pays » les résidents préexistants à l'immigration, y compris les anciens immigrants mais non compris les nouvelles arrivées dont on tente d'évaluer les effets⁶⁸. Il existe trois principaux mécanismes par le biais desquels l'immigration peut affecter le bien-être économique des résidents existants. Ces mécanismes se situent au niveau de l'offre de facteurs de production et de son impact sur le rendement des facteurs existants ; au niveau des effets sur l'efficacité économique (du fait par exemple d'économies d'échelle ou d'autres types de retombées) ; et au niveau de l'incidence nette des immigrants sur les finances publiques. Comme l'immigration est un phénomène pour l'essentiel permanent, l'analyse sera centrée sur les effets à long terme, encore que dans certains cas les effets à court terme méritent également d'être pris en compte. On examinera d'abord les effets démographiques de l'immigration étant donné leur importance dans chacun des trois cas de figure évoqués plus haut.

L'immigration contribue à l'expansion démographique mais n'a qu'une incidence limitée sur le vieillissement de la population

La contribution de l'immigration nette à la croissance de la population canadienne a régulièrement augmenté depuis les années 50, principalement du fait du ralentissement du taux d'expansion démographique naturelle. Alors qu'au tout début de l'après-guerre, elle représentait environ le quart de la croissance totale de la population, ce pourcentage est passé à plus des deux tiers

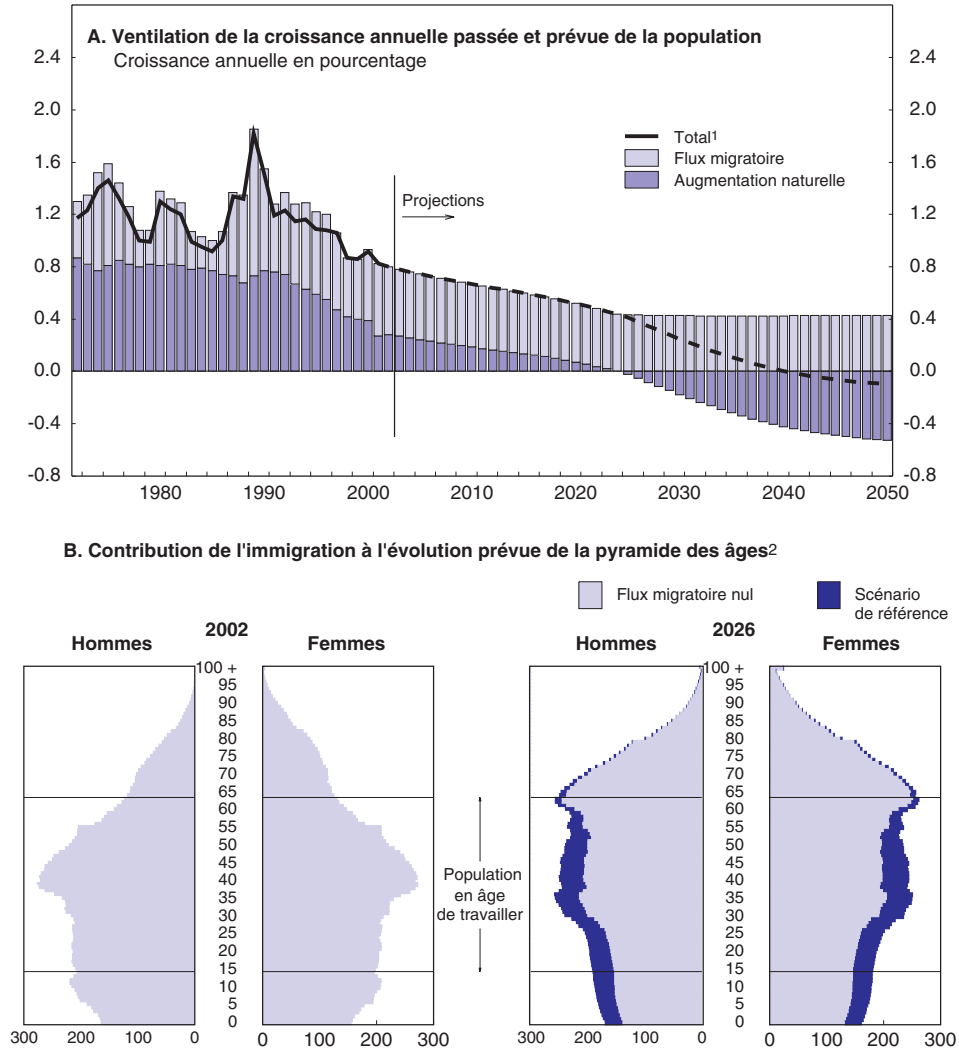
(graphique 37, partie A)⁶⁹. Selon les prévisions officielles de référence, qui supposent des taux de fécondité inchangés à leur niveau actuel et une espérance de vie continuant de s'allonger selon les tendances récentes, les décès commenceraient à dépasser les naissances vers 2025, après quoi la population ne continuerait de croître que s'il y avait une entrée nette en provenance de l'étranger (Statistique Canada, 2001). A supposer une immigration constante autour des niveaux actuels et une émigration évoluant proportionnellement à la population, la population canadienne culminerait à légèrement plus de 37 millions vers 2040 et commencerait ensuite à se réduire lentement. En l'absence de migrations, la population n'augmenterait pratiquement pas jusqu'en 2001, et en 2050 elle serait inférieure de 4 millions à son niveau actuel.

La plupart des immigrants étant jeunes, l'immigration peut également aider à compenser l'impact du vieillissement démographique. Sur l'ensemble des nouveaux immigrants entrés en 2001, 64.5 pour cent avaient entre 15 et 44 ans, contre 44.5 pour la population canadienne. Néanmoins, l'incidence sur le vieillissement global est relativement faible si l'on considère les modifications du flux annuel d'immigrants à l'intérieur d'une fourchette « raisonnable ». Les effets cumulés sur de longues périodes de temps ne sont cependant pas négligeables : le pourcentage de personnes âgées de 65 ans et plus dans la population, qui est passé de 7.6 pour cent en 1961 à 12.7 pour cent en 2002, doublerait d'ici 2051 si le solde migratoire se maintenait à son niveau actuel ; il augmenterait de 4 points de plus en cas de migration nulle. La jeunesse relative des immigrants signifie également qu'ils ont une incidence plus forte sur la population d'âge actif que sur la population totale (graphique 37, partie B). Au cours des prochaines décennies, lorsque la génération du « baby-boom » prendra sa retraite, la population d'âge actif du Canada devrait progresser plus lentement que la population globale. Aux niveaux actuels du solde migratoire, elle devrait culminer à 23.5 millions autour de 2016 (9 pour cent de plus qu'en 2002) puis se contracter progressivement (d'environ 3 pour cent au cours des 30 prochaines années). Néanmoins, elle commencerait à se réduire dès 2010 si l'immigration nette devait totalement s'arrêter, et elle baisserait ensuite de près de 30 pour cent au cours des quarante années suivantes (voir aussi graphique 10 au chapitre I).

Les effets de l'immigration sur la distribution des revenus sont probablement négligeables

Selon la théorie économique classique, une entrée de main-d'œuvre qui ne s'accompagne pas d'une entrée parallèle de capital tend à réduire le taux de salaire local si les travailleurs immigrés sont un substitut relativement proche des travailleurs locaux ; si les salaires ne sont pas flexibles à la baisse, il en résultera du chômage. Néanmoins, les études économétriques, tant au Canada qu'ailleurs, n'ont guère réussi à confirmer cette prévision en comparant des villes ou des

Graphique 37. Contribution des immigrants à la croissance démographique



1. L'augmentation totale de la population n'est pas nécessairement égale à la somme des composantes du fait d'un résidu statistique.

2. Le graphique pour 2026 illustre la pyramide des âges sur la base du scénario de référence et sur la base d'un autre scénario fondé sur un flux migratoire nul. Les hypothèses du scénario de référence sont : a) des taux de fécondité constants à 1,48, légèrement moins que le niveau observé en 1997 ; b) une augmentation de l'espérance de vie de 4,5 ans pour les hommes et de 2,8 ans pour les femmes entre 1996 et 2026 ; c) une immigration permanente constante en termes absolus au niveau de l'objectif fixé pour 2000 (225 000) ; d) pas d'immigration temporaire (le nombre de résidents temporaires restant constant à son niveau de 2001) ; e) une augmentation de l'émigration proportionnelle à la population. On suppose que la pyramide des âges des immigrants et des émigrants est conforme aux moyennes du passé. Dans le scénario fondé sur un flux migratoire nul, le flux migratoire global est fixé à zéro. Les autres hypothèses ne sont pas modifiées.

Source : Statistique Canada.

régions ayant des taux d'immigration différents, en partie parce que les immigrants sont le plus souvent précisément attirés vers les régions où le plus d'emplois sont créés. De plus, dans un monde où le capital est mobile, les éventuels effets de l'immigration sur les salaires locaux devraient être normalement de courte durée⁷⁰. Les études disponibles concernant le Canada constatent que l'immigration n'a que des effets relativement limités sur les salaires et les niveaux de chômage, ce qui confirme les résultats de travaux réalisés aux États-Unis⁷¹. Selon De Voretz et Laryea (1998), l'immigration n'exerce aucun effet de déplacement sur les travailleurs canadiens de souche pris dans leur ensemble pas plus qu'elle ne modifie leurs salaires, mais elle a certains effets négatifs dans les branches qui emploient un pourcentage supérieur à la moyenne de travailleurs nés à l'étranger. Potentiellement plus importants sont les effets de l'immigration sur les niveaux relatifs de salaire de différentes catégories de main-d'œuvre. Pour les États-Unis, Borjas *et al.* (1992) ont estimé que les importantes entrées d'immigrants des années 80 (dont le contenu de qualifications était inférieur à celui de la population née aux États-Unis) pouvaient expliquer pour environ un quart l'élargissement de l'écart de salaire entre les travailleurs qualifiés et les travailleurs non qualifiés au cours de cette période. Il n'a pas été fait d'analyse comparable pour le Canada⁷². Un tel travail ne conclurait sans doute pas à l'existence d'effets aussi importants dans la mesure où, au Canada, les immigrants ont une dotation en qualifications plus élevée par rapport aux autochtones que ce n'est le cas aux États-Unis.

Les immigrants sont particulièrement aptes à amener avec eux des compétences entrepreneuriales. On a vu que le Canada avait mis au point des programmes spécifiques pour attirer des investisseurs et des entrepreneurs immigrants. De plus, bon nombre d'immigrants arrivés au départ au titre d'autres catégories d'entrée finissent par créer une entreprise. Malheureusement, les statistiques disponibles concernent uniquement les immigrants qui choisissent un travail indépendant (souvent parallèlement à un travail salarié), et ne couvrent pas les entrepreneurs. Utilisant des données longitudinales sur le rendement fiscal, Li (2001) constate que le pourcentage d'immigrants déclarant un revenu au titre du travail indépendant est relativement faible la première année après l'entrée au Canada, mais double après quatre ans et triple après dix ans. Les immigrants pris globalement ont une fois et demie plus de chance que les Canadiens de souche d'être travailleurs indépendants. Dans bon nombre de cas, l'activité entrepreneuriale des immigrants est facilitée par l'existence d'enclaves ethniques, qui peuvent aider à compenser le handicap linguistique mais qui peuvent aussi offrir un réseau de relations d'affaires, un marché protégé et une réserve de main-d'œuvre bon marché. Environ 40 pour cent de la totalité des immigrants travailleurs indépendants appartenant à des minorités visibles travaillent dans le commerce de détail ou dans les services de l'hôtellerie et de la restauration, activités types des communautés ethniques⁷³.

Bon nombre d'immigrants apportent aussi des capitaux avec eux, soit pour les investir, soit pour subvenir à leurs besoins au tout début de leur installation. Les entrées de capitaux imputables aux immigrants ne sont pas négligeables (en moyenne 30 000 dollars canadiens par immigrant depuis 1980, pour une entrée annuelle totale égale à 0.7 pour cent de PIB). L'ampleur des entrées a été particulièrement importante entre 1985 et 1997, période qui a coïncidé avec l'arrivée d'un grand nombre d'immigrants en provenance de Hong-Kong. Ley (2000) indique que, selon certaines informations, une large fraction de leur patrimoine a été investie dans l'immobilier. Ces entrées n'ont guère d'incidence sur le bien-être de la population existante : ce sont les immigrants eux-mêmes qui toucheront les revenus de leur capital, et dans un contexte caractérisé par une très forte mobilité du capital, les revenus des autres capitaux ne devraient pas être affectés⁷⁴. A court terme cependant, les entrées de capitaux peuvent avoir des effets sur les prix des actifs : par exemple, à Toronto et à Vancouver, les investissements étrangers dans l'immobilier ont contribué à faire monter les prix, ce qui s'est traduit par des plus-values pour les propriétaires⁷⁵.

Il est difficile de chiffrer les gains éventuels d'efficacité économique dus à des économies d'échelle et à des effets de retombées

Selon une opinion largement répandue au Canada, l'immigration permet aux pays de réaliser des économies d'échelle parce qu'elle accroît la population. Cette idée trouve sa toute première origine dans l'histoire du Canada. Pendant longtemps, l'augmentation de la population a été jugée nécessaire non pas seulement pour exploiter les amples ressources naturelles du pays, mais aussi pour permettre la construction d'infrastructures adéquates en matière de transports et de communications. Certaines données économétriques font apparaître que la forte augmentation de la population induite par l'immigration entre 1896 et 1913 a eu un effet non négligeable sur le revenu par habitant⁷⁶. A l'époque, le pays était encore très peu densément peuplé et essentiellement rural, et il était sans doute largement possible de réaliser des économies d'échelle grâce aux infrastructures et à l'agglomération. Si cette possibilité existe encore, elle est probablement plus limitée. Une étude réalisée il y a plus de dix ans (Conseil économique du Canada, 1991) avait fait apparaître que les économies d'échelle potentielles étaient encore non négligeables dans les secteurs des transports, des communications et des services d'utilité publique, ainsi que, dans une moindre mesure, dans les industries manufacturières. Néanmoins, les avantages globaux résultant de l'immigration n'en ont pas moins été limités : on a estimé qu'une augmentation de la population de 1 million (environ 3 pour cent) augmenterait le revenu par habitant de 0.1 pour cent⁷⁷. Pour un pays confronté à la menace d'une baisse de la démographie aux taux de fécondité actuels, une autre façon d'envisager ce problème est de se demander dans quelle mesure les immigrants contribueraient à éviter la nécessité de relever le coût par habitant des investissements requis pour

maintenir les infrastructures existantes. Ce type de calcul aboutit à des estimations relativement faibles des avantages potentiels⁷⁸.

Un type particulier de gain d'efficacité pourrait être lié aux effets exercés par l'immigration sur le fonctionnement du marché du travail. La population active canadienne va probablement culminer, on l'a vu, aux alentours de 2016. D'après l'étude faite au chapitre I, il pourrait être possible d'accélérer la croissance de la population active en élevant les taux d'activité, mais cette possibilité est limitée. La population active deviendra également plus âgée, et son taux de rotation baissera, étant donné que les nouvelles générations nées au Canada atteignant l'âge actif sont moins nombreuses. Une population active vieillissante et une rotation plus faible pourraient impliquer une baisse générale de la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre, étant donné que les travailleurs âgés sont généralement moins mobiles que les nouveaux entrants, et leur recyclage plus coûteux. Ceci pourrait freiner la croissance de la productivité en période de progrès technologique rapide exigeant une réaffectation entre les professions. L'immigration peut atténuer cette contrainte en assurant un flux régulier de nouveaux entrants sur le marché du travail⁷⁹. A l'heure actuelle, les immigrants représentent environ 30 pour cent de la totalité des nouveaux entrants sur le marché du travail (Beaujot, 2002). Si la configuration géographique de l'établissement des immigrants correspond à celui de la croissance de l'emploi – ce qui, dans une large mesure, paraît être le cas (voir graphique 34 ci-dessus) – les immigrants peuvent contribuer à faciliter le bon fonctionnement du marché du travail en compensant la mobilité géographique insuffisante des autochtones (Borjas, 2001). Une fois arrivés au Canada, les immigrants se révèlent aussi mobiles géographiquement que les autochtones, mais ils sont plus mobiles sur le plan professionnel. Ceci tient en partie au fait que dans leur processus d'assimilation, ils se sont progressivement élevés au-dessus des emplois peu qualifiés qu'ils avaient pris au départ, mais la mobilité professionnelle des immigrants semble demeurer plus forte même après plusieurs années d'installation dans le pays et elle est supérieure à celle des nouveaux entrants sur le marché du travail d'origine canadienne (Green, 1999). Il n'est donc pas surprenant que les immigrants les plus qualifiés et ceux qui maîtrisent le mieux les langues canadiennes soient aussi les plus mobiles.

D'autres sources de gains d'efficacité pourraient être les éventuelles retombées de l'immigration. On fait souvent valoir que l'arrivée d'immigrants très qualifiés entraîne de tels effets bénéfiques en raison des externalités de réseau liées au capital humain (une réserve plus importante d'individus très qualifiés multiplie les possibilités d'échanges de savoir et élargit les possibilités de spécialisation). De plus, la plus grande diversité culturelle et l'élargissement de l'éventail de biens de consommation et de services qui accompagnent généralement l'immigration peuvent être également considérés comme une amélioration du bien-être. La politique multiculturelle du Canada, adoptée en 1971, est fondée

sur l'idée que le multiculturalisme, s'il est correctement géré, est une ressource économique et sociale importante (ministère du Patrimoine canadien, 2002). Néanmoins, il va sans dire que tous ces effets potentiels sont très difficiles à chiffrer.

Une éventuelle retombée de l'immigration concerne les échanges. Un certain nombre d'études économiques ont fait apparaître que dans plusieurs pays, les immigrants ont contribué à développer des liens commerciaux avec leur pays d'origine⁸⁰. Cela tient au fait que grâce à leur connaissance du pays qui les a vu naître, les immigrants peuvent réduire les coûts de transactions qui entravent le développement des échanges⁸¹. Ce facteur est probablement important pour créer des relations commerciales avec des partenaires non traditionnels. Les études consacrées au Canada confirment l'existence de ce type d'effet. Examinant les courants commerciaux et migratoires avec les différents partenaires commerciaux, Head et Ries (1998) constatent qu'une augmentation de 10 pour cent de l'immigration accroît les exportations de 1 pour cent et les importations de 3 pour cent ; l'effet plus important exercé sur les importations pourrait être imputé à la préférence des consommateurs immigrés pour les produits provenant de leur pays d'origine. Selon ces estimations, l'effet est particulièrement sensible pour les immigrants en provenance d'Asie de l'Est. Ces effets semblent assez importants mais pourraient être exagérés par le fait qu'au cours de certaines étapes du développement (par exemple la transition d'une économie rurale à une économie industrielle), l'élévation du niveau de revenu dans les pays d'origine des immigrants peut être associée à la fois avec le développement des échanges et avec l'émigration.

L'incidence des immigrants sur les finances publiques est probablement positive mais dépend de leur parcours économique

Il existe différentes façons d'estimer les effets exercés par les immigrants sur les finances publiques. La *première* consiste à calculer de manière statique les impôts acquittés et les biens, services et transferts publics reçus à un moment donné par les résidents nés à l'étranger. Une étude de ce type a été réalisée par Akbari (1995) qui a établi des estimations pour l'année 1990. Il est arrivé à la conclusion que la contribution nette des immigrants était positive, en grande partie du fait des niveaux de revenu relativement élevés des cohortes antérieures. Néanmoins, les résultats de ce type d'étude ne donnent que des indications limitées sur l'impact des immigrants présents et futurs tout au long de leur vie⁸². Une *deuxième* méthode consiste à examiner la valeur actuelle des contributions budgétaires nettes de l'immigrant moyen sur l'ensemble de sa vie et de la comparer à celle d'un non immigrant moyen. Il n'existe aucune étude de ce type pour le Canada. Ce genre de calcul aboutit en général à une estimation positive de l'impact relatif sur les finances publiques des immigrants (ce sont les plus nombreux) qui ont achevé leurs études avant d'émigrer. Cet effet serait important au

Canada, où l'enseignement est fortement subventionné par l'État. Une *troisième* approche consiste à comparer les effets à long terme de différents scénarios démographiques construits sur la base de différentes hypothèses en matière d'immigration. Une telle étude a été réalisée en 1991 (Conseil économique du Canada, 1991) mais elle n'a malheureusement pas été mise à jour. Elle a utilisé des projections démographiques établies sur la base de deux hypothèses différentes concernant le taux net d'immigration (0.4 et 0.8 pour cent), conjuguées à des informations sur la répartition par âge des impôts et des dépenses publiques au titre de la santé, de l'éducation, des pensions et de la protection sociale. Selon les résultats de cette simulation, l'augmentation prévue des dépenses publiques par habitant liée à l'élévation des taux de dépendance au bout de 25 ans était plus faible de 20 pour cent dans le scénario de forte immigration que dans celui de faible immigration ; environ le tiers de cet avantage était compensé par un moindre niveau de recettes par habitant au titre de l'impôt sur le revenu et de plus fortes dépenses au titre des programmes visant spécifiquement les immigrants. Les avantages nets apparaissaient encore plus importants après 50 ans (réduction de 30 pour cent de l'augmentation beaucoup plus importante des dépenses du fait de la dépendance, compensée très faiblement par des impôts et d'autres dépenses)⁸³. Néanmoins, la simulation supposait que les immigrants ne différaient de la population existante que sur le plan de la pyramide des âges, et non pas sur le plan des caractéristiques économiques ou de leur propension à utiliser les différents programmes publics à n'importe quel âge donné.

Examinant la participation à certains programmes publics, Baker et Benjamin (1995) constatent que les immigrants ont moins de chances que les non immigrants de bénéficier de l'assurance emploi (AE) et de l'aide sociale, mais ont davantage de chances de recevoir un « supplément au loyer ». Cette constatation ne s'applique cependant pas aux immigrants âgés, qui ont beaucoup plus de chances que leurs homologues canadiens d'avoir de faibles revenus et de bénéficier de l'assurance emploi et/ou de l'aide sociale. Les différences avec les autochtones sont particulièrement importantes pendant les premières années qui suivent l'arrivée de l'immigrant et elles tendent à se réduire avec l'assimilation, grâce probablement à la conjonction de l'apprentissage, de l'élargissement des droits et de l'évolution des conditions socio-économiques. Néanmoins, les dernières cohortes d'immigrants témoignent d'une propension généralement plus forte à participer à ces programmes, du fait de la dégradation plus générale de leurs résultats économiques⁸⁴. Les données concernant les paiements totaux de transfert reçus par les immigrants récents comparativement à leurs prédécesseurs confirment cette conclusion, bien qu'elles ne permettent pas de distinguer les effets de cohorte de l'effet d'entrée (le fait que les immigrants ont plus de chances d'avoir besoin d'une aide dans les toutes premières années qui suivent leur arrivée) (tableau 25). Le pourcentage de bénéficiaires d'aide sociale parmi les immigrants âgés récemment arrivés est de 20 pour cent, soit deux fois plus que

Tableau 25. **Transferts publics aux ménages d'immigrants et de non-immigrants¹**
Montant moyen de transfert par ménage prestataire en 1995 (en dollars canadiens)

Catégorie du ménage ²	Âge du ménage ³				Ensemble des ménages
	15-24	25-44	45-64	65 et plus	
Né au Canada	3 900	4 700	5 400	15 300	7 300
Immigrant antérieur	3 700	4 800	5 400	16 100	9 100
Immigrant récent	4 100	5 400	5 700	11 600	6 100
Immigrants des années 1980	4 100	5 300	5 600	12 700	6 200
Immigrants de 1991-94 et autres	4 400	5 600	6 800	12 700	6 900
Immigrants de 1991-94 seulement	3 900	5 500	5 200	6 300	5 400

1. Les données couvrent tous les types de transferts publics aux ménages notamment la sécurité vieillesse, les prestations au titre des Régimes de pensions du Canada et du Québec et le Supplément de revenu garanti, ainsi que l'assurance-emploi, l'aide aux étudiants et les autres programmes. Les données sont fondées sur les déclarations fiscales reliées à la Base de données sur l'immigration (BDIM).
2. Un ménage est considéré comme né au Canada si tous ses membres adultes (c'est-à-dire de 15 ans et plus) sont nés au Canada, sinon il est considéré comme immigrant. Les ménages immigrants sont classés en fonction de la période d'immigration du membre adulte le plus récemment arrivé. La catégorie « Immigrants de 1991-94 et autres » se réfère aux ménages dont les membres adultes comprennent à la fois des immigrants arrivés en 1991-94 et d'autres (immigrants antérieurs ou nés au Canada), tandis que la catégorie « Immigrants de 1991-94 seulement » se réfère aux ménages dont tous les membres adultes sont arrivés au cours de la période 1991-94.
3. L'âge du ménage est celui du parent le plus âgé dans le cas d'une famille, ou du membre le plus âgé dans le cas d'un ménage sans enfant.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada (2001).

celui des Canadiens de souche (Baker, 2002). Comme il est probable que la plupart d'entre eux ont été admis au titre du regroupement familial, cela semble indiquer des dysfonctionnements des ententes de parrainage (dans le cadre desquelles le parrain s'engage à aider le candidat pendant dix ans, voir annexe IV).

Conclusions

Le Canada a traditionnellement recherché, choisi et intégré avec succès de nombreux immigrants. Les buts de la politique d'immigration ont évolué au cours de l'histoire du pays. A l'heure actuelle, il s'agit, parallèlement à des objectifs démographiques à long terme, d'attirer des immigrants ayant les types de compétences fongibles et la faculté d'adaptation qui faciliteront leur intégration dans une économie en rapide évolution fondée sur le savoir. Aussi bien l'augmentation du pourcentage d'immigrants choisis en fonction de leurs compétences pendant les années 90 que la tendance plus récente à privilégier les compétences générales plutôt que des compétences professionnelles spécifiques confirment le fait que les immigrants les plus jeunes, les plus adaptables et les mieux instruits sont ceux qui s'intègrent le plus facilement au marché du travail canadien.

Néanmoins, les avantages économiques associés aux objectifs démographiques ne sont pas évidents dans la mesure où des flux d'immigration de proportion réaliste peuvent n'avoir qu'un effet limité sur le vieillissement de la population. Et bien qu'il puisse y avoir des gains d'efficacité associés à l'augmentation de la population – par exemple ceux liés à des économies d'échelle ou à des effets de retombées –, il est difficile de prouver leur existence ou d'en mesurer l'ampleur. En tout état de cause, les objectifs de la politique d'immigration du Canada ne sont pas seulement économiques. Les motivations humanitaires occupent bien évidemment une place prédominante dans la décision d'admettre des réfugiés. Dans le cas des immigrants au titre du regroupement familial, un objectif important est de faciliter l'intégration effective et équilibrée à long terme des familles immigrées. Mais, de même que pour les immigrants économiques, leur participation réussie au marché du travail s'inscrit dans le cadre de l'objectif plus général qui est de poursuivre le développement d'une société dynamique et multiculturelle au Canada. D'où la place très importante accordée aux programmes d'intégration des immigrants et les conditions relativement généreuses d'éligibilité aux avantages sociaux et à la citoyenneté. Malgré cela, il apparaît que dans l'ensemble les immigrants ne font pas peser une charge sur les deniers publics.

La situation pourrait se modifier si la dégradation du parcours économique des immigrants constatée pendant la période 1980-95 devait se poursuivre. Certains signes donnent à penser que, lorsque les conditions économiques se sont inversées au milieu des années 90, les performances des immigrants ont elles aussi commencé à s'améliorer, mais cette conclusion demande à être confirmée et la reprise n'a été au mieux que partielle. Le manque de connaissances linguistiques des immigrants récents demeure préoccupant, dans la mesure où ces nouveaux arrivants deviennent de plus en plus importants sur le marché du travail canadien et compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent pour faire reconnaître leurs titres scolaires et professionnels. Ce sont là autant de questions sur lesquelles les décideurs devront se pencher plus attentivement.

La priorité accordée à la durabilité à long terme de la politique d'immigration semble porter ses fruits. Il est à remarquer que cette politique fait l'objet d'un large consensus dans l'opinion. Même des facteurs qui, dans d'autres pays d'accueil, ont fait que les autochtones acceptaient moins facilement l'immigration – par exemple le pourcentage croissant des immigrants appartenant à des minorités visibles et leur forte concentration dans un petit nombre de zones métropolitaines – n'ont eu qu'un impact limité au Canada. Ceci tient probablement en partie au fait que l'opinion a le sentiment que le gouvernement maîtrise raisonnablement le nombre des arrivées – aidé en cela par l'éloignement du Canada des principales régions d'origine, ce qui contribue à freiner l'immigration illégale –, mais aussi au succès des programmes d'intégration des immigrants, généralement gérés avec une large participation des communautés locales.

Dans la mesure où il fait partie d'un marché du travail nord-américain de plus en plus intégré, le Canada est en concurrence directe avec d'autres pays de destination lorsqu'il tente d'attirer des travailleurs très qualifiés. Pour la même raison, il a aussi traditionnellement vu partir certains de ses propres diplômés universitaires vers les États-Unis. Mais l'émigration globale n'est pas importante, et elle semble être dans une large mesure de caractère temporaire ; généralement, les émigrants qui reviennent ont amélioré leur capital humain et se sont faits d'utiles relations personnelles. Globalement, étant donné que l'ordre de grandeur des sorties reste inférieur à celui des entrées, le Canada demeure importateur net de travailleurs très qualifiés. Néanmoins, les compétences ayant un rendement plus élevé aux États-Unis, l'émigration continuera de constituer une menace au Canada, notamment pour ceux qui se situent près du sommet de l'échelle des compétences. Ceci tient en partie aux différences entre les modèles sociaux canadien et américain, différences qui sont le reflet de préférences sociales existant de longue date. La sortie d'un nombre relativement limité de travailleurs très qualifiés peut être considérée comme le prix modéré à payer pour un large consensus réalisé sur ce qui fait la spécificité de la société canadienne. Il restera cependant nécessaire de suivre l'évolution des flux migratoires, signes du succès économique relatif et de l'attrait comparatif de la société canadienne. Ainsi, du fait des pressions mondiales de la concurrence, il faudra veiller sans relâche au rapport coût-efficacité dans le secteur public, afin que les taux d'imposition n'aient pas à être portés à des niveaux qui auraient une incidence négative sur les résultats économiques. Ces problèmes budgétaires sont traités dans le chapitre suivant.

IV. Comment gérer les tensions budgétaires à moyen et long terme

Les années 1990 auront été une décennie d'assainissement considérable des finances publiques, le solde des administrations publiques passant d'un déficit de 9 pour cent du PIB en 1992-93 à un excédent de 3 pour cent en 2000-01. Le gouvernement fédéral est parvenu à l'équilibre budgétaire en 1997-98, les provinces en faisant globalement de même deux ans plus tard (tableau 26). En conséquence, l'endettement net des administrations publiques est redescendu d'un sommet de 68 pour cent du PIB en 1995 aux environs de 40 pour cent en 2002, contre 30 pour cent environ pour la moyenne (non pondérée) de l'OCDE⁸⁵. Cette cure d'austérité a été réalisée en agissant à la fois sur les dépenses et les recettes, mais ce sont des réductions volontaristes de programmes de dépenses qui ont été déterminantes en la matière (graphique 38). Des mesures importantes de réforme des programmes fédéraux et provinciaux de soutien des revenus entreprises au milieu des années 90 y ont aussi très largement contribué. Des réductions de dépenses sont intervenues dans presque tous les domaines, mais elles n'ont pas pour autant été faites sans discrimination : un processus d'évaluation périodique des programmes a en effet permis de toucher plus fortement les domaines les moins prioritaires.

L'approche de la planification budgétaire actuellement suivie par le gouvernement fédéral est l'une des plus prudentes de l'OCDE. Les hypothèses macroéconomiques qui président au budget reposent sur une moyenne des prévisions du secteur privé. Chaque automne, plusieurs prévisionnistes du secteur privé établissent en effet des projections budgétaires à cinq ans à politique fiscale et politique des dépenses constantes. Ces projections servent de référence pour la *Mise à jour économique et financière* et font apparaître la marge de manœuvre budgétaire disponible à moyen terme. Une réserve annuelle pour éventualités de 3 milliards de dollars canadiens (environ ¼ pour cent du PIB) est constituée et elle sert à réduire la dette si elle n'est pas utilisée. Normalement, une marge de prudence supplémentaire de l'ordre de 1 milliard de dollars canadiens par an est également mise de côté. Si cette marge n'a pas servi, elle peut être affectée à la réduction de la dette ou à des actions ponctuelles sur les dépenses ou les recettes. Les décisions budgétaires sont prises à un horizon de planification de deux

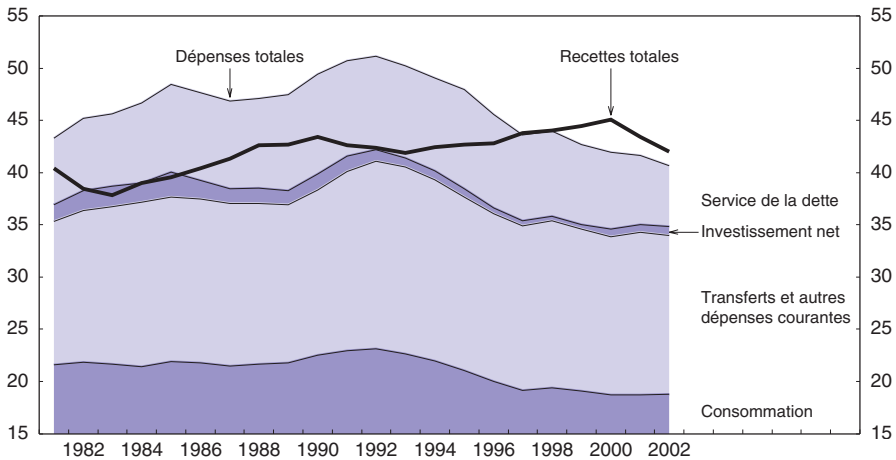
Tableau 26. Solde budgétaire de l'État fédéral et des provinces et territoires
En Pourcentage du PIB, sur la base des comptes nationaux, exercice clos le 31 mars

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Dettes nette 2002, en % du PIB ¹
Gouvernement fédéral	-4.2	-4.8	-5.6	-5.8	-5.5	-4.7	-4.1	-1.6	0.5	0.3	0.7	0.8	0.7	0.5	49.1
Provinces, territoires et collectivités locales	-0.5	-1.3	-3.5	-3.6	-3.2	-2.0	-1.2	-0.8	-0.4	-0.5	0.6	1.2	-0.7	-0.5	21.8
Ontario	0.5	-0.8	-3.8	-4.2	-3.8	-3.0	-2.1	-1.5	-1.0	-1.2	0.3	0.5	-0.2	-0.3	23.5
Québec	-1.2	-2.2	-3.1	-3.7	-3.6	-3.9	-2.5	-2.3	-1.6	0.1	-0.1	0.5	-1.2	-0.9	33.7
Alberta	-2.9	-1.5	-2.9	-4.2	-3.0	1.1	1.4	2.7	2.7	1.1	2.3	5.3	-0.5	1.0	-3.4
Colombie-Britannique	1.0	-0.2	-2.4	-1.8	-0.5	-0.2	-0.1	-0.4	-0.2	-6.8	-0.8	0.5	-2.1	-3.0	10.0
Manitoba	-1.0	-1.2	-1.5	-2.1	-1.9	-0.5	0.9	0.4	0.1	0.4	-0.3	0.6	-0.6	0.0	19.3
Saskatchewan	-2.5	-0.7	-5.7	-0.6	-3.9	0.3	0.0	0.7	0.9	0.7	0.0	3.3	-1.4	0.2	20.3
Nouvelle-Écosse	-4.0	-1.8	-2.3	-4.2	-3.1	-0.8	-0.9	0.2	0.5	-0.2	0.4	1.1	-0.4	0.1	44.0
Nouveau-Brunswick	-0.2	-1.5	-3.2	-1.9	-1.8	-1.3	-0.8	0.2	0.2	0.6	-1.7	0.0	-0.1	-0.7	31.2
Terre-Neuve et Labrador	0.0	-1.8	-2.6	-3.4	-1.5	-0.2	-0.1	-0.2	3.5	0.7	-2.1	-2.0	-3.4	-1.7	35.5
Ile du Prince-Édouard	-1.2	-1.1	-2.4	-3.5	-7.4	0.9	1.1	-0.5	-1.2	-0.2	0.3	-1.4	-1.2	-1.3	27.9
Yukon	1.6	1.1	-1.9	-1.9	3.3	3.1	2.8	0.1	0.3	5.2	0.5	4.4	4.0	1.0	-5.3

1. Définition des comptes publics.

Source : Statistique Canada.

Graphique 38. **Dépenses des administrations publiques**
En pourcentage du PIB potentiel



Source : Statistique Canada ; OCDE.

ans. En d'autres termes, seul l'impact budgétaire initial de chaque décision apparaît au moment du budget ; les conséquences à moyen terme n'apparaissent parfois qu'avec la *Mise à jour* suivante, en milieu d'année⁸⁶.

De par sa conception, l'excédent budgétaire s'avère habituellement plus élevé que « prévu ». Ces derniers temps, une partie de la marge de manœuvre budgétaire apparue en cours d'exercice a été dépensée vers la fin de l'année. Les autorités ont pour cela eu fréquemment recours à une fiducie ou une fondation indépendante (voir plus loin). Du côté positif, cela signifie que les propositions budgétaires moins prioritaires ne sont financées que si le gouvernement dispose de suffisamment d'argent à la fin de l'année. Quant au principe, c'est une approche assez prudente. Dans la pratique, on court le risque que les décisions de dépenses de fin d'année puissent ne pas être ciblées et opportunes, au lieu d'être soigneusement pesées par rapport aux autres solutions (y compris la réduction de la dette) dans le cadre du processus budgétaire.

Dans la plupart des cas, les finances des provinces et des territoires sont également en bonne santé. Dans la plupart des régions, les déficits ont été éliminés vers la fin des années 90, même si l'Alberta est la seule province à avoir affiché un excédent notable. Depuis lors, la faiblesse des prix des matières premières, les réductions d'impôts et les retombées de la crise asiatique ont fait rebasculer la Colombie-Britannique dans le déficit, tandis que l'Ontario aurait dû

enregistrer un déficit en 2002-03 s'il n'y avait pas eu des transferts fédéraux au titre de la santé à hauteur de 1 milliard de dollars canadiens qui sont intervenus très tard dans l'année. Les provinces et territoires se sont également dotés de régimes budgétaires d'une prudence raisonnable. La plupart ont adopté une certaine forme de norme d'équilibre budgétaire (l'Ontario et le Québec peuvent enregistrer des déficits dès lorsqu'ils sont compensés l'exercice suivant, le Nouveau-Brunswick et le Saskatchewan doivent équilibrer leurs budgets sur une période de quatre ans) ; certains ont légiféré pour introduire des calendriers de désendettement (par exemple, le Manitoba et l'Alberta, bien que l'Alberta envisage d'abandonner sa règle en la matière) ; enfin, plusieurs imposent un référendum pour approuver les grandes hausses d'impôts (Ontario, Alberta, Manitoba et Yukon).

Un objectif d'équilibre budgétaire à court terme

La politique budgétaire du gouvernement fédéral depuis 1998 a consisté à prévoir un budget en équilibre après avoir constitué la réserve pour éventualités et la marge de prudence. En d'autres termes, il estime quelle est la marge budgétaire disponible à moyen terme et il augmente les dépenses ou réduit les impôts pour faire en sorte que le solde budgétaire escompté ou prévu hors réserves soit nul pendant les deux premières années de la période couverte par les prévisions. La réserve pour éventualités s'élève normalement à 3 milliards de dollars canadiens et elle est consacrée à la réduction de la dette si elle n'est pas mobilisée. Ceci implique que le gouvernement fédéral s'est implicitement fixé un objectif de réduction de la dette de 3 milliards de dollars canadiens chaque année sur l'encours de quelque 500 milliards de dollars canadiens d'engagements nets. Néanmoins, des résultats budgétaires supérieurs aux prévisions peuvent permettre une accélération du remboursement de la dette ; de 1997-98 à 2001-02, la dette a été réduite en moyenne d'un peu moins de 10 milliards de dollars canadiens (0.9 pour cent du PIB) par an.

Cette méthode de planification budgétaire a été suivie dans le budget de février 2003, qui prévoit des engagements de dépenses et d'imposition de l'ordre de ½ pour cent du PIB sur la période 2002-03 à 2004-05 (tableau 27). Près de la moitié de ces engagements portent sur les soins de santé, tandis que le reste se compose généralement de petites allocations à un large éventail de domaines. Ce budget prévoit 1 milliard de dollars canadiens d'économies permanentes, mais non spécifiées qui devaient être trouvées d'ici mai 2003. L'essentiel du gonflement des dépenses de santé se présente sous forme d'un accroissement des transferts aux provinces et territoires : d'ici 2008, ces transferts auront augmenté de 5.5 milliards de dollars canadiens par an, soit guère moins que le montant recommandé dans le rapport Romanow de novembre 2002 sur la réforme de la santé (voir annexe V). Des ressources financières sont également apportées pour acheter des équipements de diagnostic médical, créer des fichiers sanitaires

Tableau 27. Principaux éléments du budget 2003

Milliards de dollars canadiens

	2002-03	2003-04	2004-05
Excédent prévu avant le budget	9.4	8.8	11.5
Moins la réserve pour éventualités	3.0	3.0	3.0
Moins la marge de prudence	..	1.0	2.0
Excédent aux fins de planification	6.4	4.8	6.5
Décisions de dépenses dans le budget 2003	6.4	4.1	5.0
Santé	4.7	1.4	2.1
dont :			
Supplément au TCSPS ¹	2.5	..	..
Fonds pour la réforme du système de santé	..	1.0	1.5
Fonds pour équipements de diagnostic/médicaux ¹	1.5	..	..
Autres dépenses de soins de santé	0.7	0.4	0.6
Science, éducation et innovation	0.6	0.6	0.6
Défense et aide internationale	0.7	1.3	1.7
Économies non précisées	..	-1.0	-1.0
Autres	0.4	1.8	1.6
Décisions de recettes dans le budget 2003	0.0	0.7	1.5
Supplément à la prestation pour enfants	..	0.2	0.3
Relèvement des plafonds du REER	..	0.1	0.2
Suppression de l'impôt fédéral sur le capital	..	0.1	0.4
Autres	..	0.3	0.6
Total des initiatives de recettes et de dépenses	6.4	4.8	6.5
Excédent après le budget	0.0	0.0	0.0

1. Ces transferts ont été versés à une fiducie tierce mais ont été comptabilisés en 2002-03.

Source : Finances Canada.

électroniques à l'échelle nationale, encourager des réformes de l'organisation des soins primaires et améliorer la collecte d'informations pour tenter d'amener les administrations locales à rendre mieux compte de l'utilisation faite des crédits affectés à la santé.

Le système des transferts entre administrations a aussi été modifié à l'occasion du dernier budget. Depuis 1996, les principaux transferts du gouvernement fédéral vers les gouvernements provinciaux au titre de la santé et des dépenses sociales ont été réunis en une dotation globale unique pour chaque province, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Le TCSPS se compose de paiements en espèces équivalant à environ 1.7 pour cent du PIB en 2002, auquel s'ajoutent des « points d'impôt » correspondant à 1.5 point supplémentaire⁸⁷. Ces transferts peuvent servir à financer les éventuels programmes sociaux des provinces, notamment dans les domaines de la santé, de la protection sociale, de l'enseignement postsecondaire et des programmes d'aide à la petite enfance. Ces dernières années, ce système a suscité

un débat animé, mais sans objet, sur l'ampleur de la contribution du gouvernement fédéral aux soins de santé. Comme le TCSPS est une dotation globale non liée, aucun pourcentage déterminé des transferts fédéraux n'est affecté aux soins de santé, ce qui laisse aux provinces la possibilité de répartir les crédits, selon leurs propres priorités, entre les soins de santé, les services sociaux et l'enseignement post-secondaire. À compter du 1^{er} avril 2004, le TCSPS sera scindé en deux transferts distincts, le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), avec une répartition d'environ 60/40 au profit de la santé. Toutefois, il ne s'agit que d'une simple réforme comptable, puisque toutes les provinces affichent actuellement des dépenses bien supérieures aux transferts en matière de santé et de programmes sociaux qui leur sont attribués. Cette restructuration du TCSPS peut renforcer les pressions politiques sur le gouvernement fédéral pour le long terme en fixant un plancher à la part fédérale dans le total des dépenses de santé. Les provinces peuvent donc reporter une partie du risque d'augmentation des dépenses de santé sur le gouvernement fédéral et se comporter par là-même, comme certaines d'entre elles, qui réduisent actuellement leurs impôts tout en demandant plus de financement fédéral pour leurs systèmes de santé.

L'élimination du déficit fédéral a permis au gouvernement de reporter son attention de l'assainissement budgétaire au profit du financement de ses priorités économiques et sociales. Pour revenir sur l'ensemble de la période depuis 1998, des mesures concernant les recettes et dépenses ont été mises en place à concurrence de 3.3 pour cent du PIB (tableau 28 ; encadré 5). La façon dont ont été réparties les augmentations de dépenses et les réductions d'impôts varie selon que les dépenses fiscales sont comptabilisées du côté des recettes ou des dépenses ; si elles sont traitées comme des réductions d'impôts, les mesures de recettes représentent quelque 1.8 pour cent du PIB en moyenne, alors que les augmentations de dépenses correspondent au 1.5 pour cent restant. L'endettement net a été réduit de 6 milliards de dollars canadiens en moyenne (0.6 pour cent du PIB) chaque année. L'accroissement des transferts aux provinces a manifestement été prioritaire et une large part de ces fonds a été affectée au système de santé. On s'est également attaché au développement du capital humain, en accordant un surcroît de financement au secteur de la science, à la recherche universitaire et aux bourses destinées aux étudiants des cycles supérieurs de l'enseignement tertiaire. Du côté des recettes, le plan de réduction des impôts sur cinq ans a été particulièrement important, comme l'a été la réforme du système d'aide à l'enfance.

Il ne reste pratiquement aucune marge de manœuvre budgétaire pour le moyen terme

D'après la mise à jour financière à moyen terme d'octobre 2002, l'excédent budgétaire fédéral va atteindre 1½ pour cent du PIB en 2007-08, soit environ

Tableau 28. **Réductions attendues des dépenses et des impôts en données cumulées, 1997-98 à 2004-05**

En Pourcentage du PIB cumulé sur la période considérée

	Dépenses fiscales comptabilisées comme :	
	Réduction d'impôt	Dépense
Initiatives de dépenses	1.5	1.8
Santé et transferts sociaux (TCSPS)	0.6	0.6
Autres soins de santé	0.1	0.1
Capital humain : science et éducation	0.3	0.3
Autres dépenses	0.5	0.8
Modifications fiscales	1.8	1.5
Réductions générales d'impôt	1.2	1.2
Réductions des primes de l'A.E	0.3	0.3
Abattement d'impôt pour enfants	0.2	..
Autres dépenses fiscales	0.1	..
Total	3.3	3.3
Réduction de la dette		
Milliards de dollars canadiens par an	6.0	6.0
En Pourcentage du PIB moyen	0.6	0.6

Source : Finances Canada.

1 pour cent du PIB après soustraction des réserves pour éventualités et des marges de prudence. Pratiquement tout cela a été éliminé dans le budget 2003. Même si l'impact à cinq ans de ses décisions budgétaires ne sera pas rendu public avant octobre 2003, on peut en faire une estimation à partir des informations figurant dans les documents budgétaires et d'autres sources. Cette estimation fait apparaître un excédent fédéral de l'ordre de ½ pour cent du PIB en 2007-08 lorsqu'on le mesure selon les critères de la comptabilité publique (soit pratiquement zéro après avoir retranché les marges de prudence et les réserves pour éventualités), au lieu du chiffre initialement prévu de 1½ pour cent.

Cette prévision ne prend pas en compte les dépenses à venir par les fondations et fiducies indépendantes. Par exemple, le budget 2003 a attribué 1.5 milliard de dollars canadiens aux provinces pour leurs dépenses consacrées à l'achat d'équipements de diagnostic médical, les sommes étant mises en réserve dans une fiducie indépendante pour être utilisées dans les trois prochaines années. La fiducie a été créée vers la fin de l'exercice 2002-03, et, conformément aux pratiques comptables de l'administration, le gouvernement fédéral a « comptabilisé » cette dépense au titre de ce même exercice, bien que les provinces aient jusqu'en 2006 pour retirer les fonds et acheter de nouveaux équipements. De même, le budget 2003 a attribué 2.5 milliards de dollars canadiens aux provinces pour leurs dépenses de santé, cette somme étant placée dans une fiducie et « comptabilisée » comme dépense au titre de l'exercice 2002-03, les fonds

Encadré 5. Initiatives récentes en matière de réduction d'impôts

En 2000, le gouvernement fédéral a annoncé un plan de réduction des impôts sur cinq ans et ces réformes ont été enrichies à chaque budget depuis lors. L'impact du plan dans son état actuel va consister à faire baisser d'environ un cinquième les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés par rapport au niveau qui aurait dû être le leur en 2004-05, ce qui équivaut à une réduction de la taille de l'administration publique fédérale de 2½ pour cent du PIB (tableau 29). Parmi les principales mesures, on retiendra :

- Le rétablissement de l'indexation intégrale sur les prix du régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- La réduction de tous les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à compter du 1^{er} janvier 2001.
- La réduction du taux général de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 28 pour cent à 21 pour cent en 2004, combinée à diverses réductions des impôts sur les plus-values.
- L'augmentation de la prestation fiscale pour enfants. Il s'agit de la plus importante initiative de dépense fiscale de ces dernières années. D'ici 2007, les dépenses au titre de ce programme auront augmenté de 0.1 pour cent du PIB pour s'établir à 0.7 pour cent, tout en devenant beaucoup plus strictement ciblées, en partie par le biais d'une réforme des paramètres et en partie du fait que les divers seuils de revenus sont indexés sur les prix plutôt que sur les salaires (graphique 39). En l'absence de ces modifications, les dépenses au titre de ce programme n'auraient plus représenté que 0.4 pour cent du PIB.
- L'introduction d'une prestation pour enfant handicapé, liée au mécanisme national de la prestation fiscale pour enfants.

Tableau 29. Plan de réduction de la fiscalité fédérale sur cinq ans

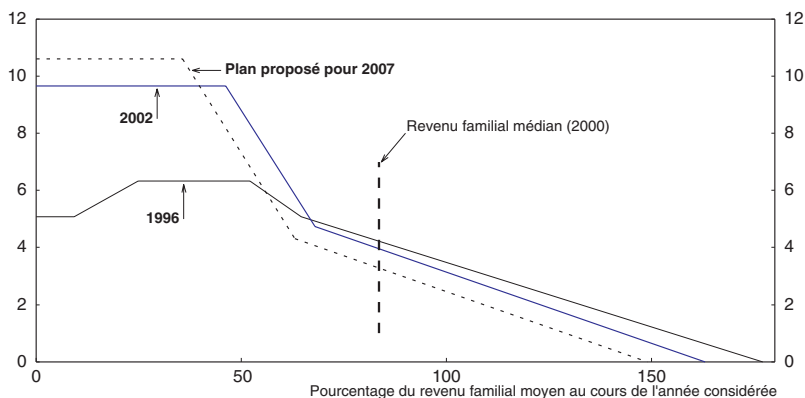
	Années civiles							
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
	En Pourcentage du PIB				En Pourcentage de l'assiette d'imposition			
Impôt sur le revenu des personnes physiques	1.3	1.4	1.5	1.8	15.2	15.7	17.3	19.8
Impôt sur les sociétés	0.0	0.1	0.2	0.3	2.0	6.0	9.3	12.7
Assurance-emploi	0.2	0.2	0.3	0.3	11.9	13.3	17.0	20.0
Total	1.6	1.7	2.0	2.4	12.3	13.8	15.8	18.6

Source : Finances Canada et OCDE.

Encadré 5. Initiatives récentes en matière de réduction d'impôts (suite)

- L'élimination de l'impôt fédéral sur le capital à compter de 2004 pour les moyennes entreprises et de 2008 pour toutes les sociétés. Cet impôt était appliqué aux entreprises détenant plus de 10 millions de dollars canadiens de capitaux propres et il était très impopulaire, parce qu'il devait être acquitté indépendamment de la rentabilité. Il a sans doute aussi découragé l'investissement, en alourdissant les coûts immédiats de l'investissement (puisque'il devait être payé durant les premières années d'un investissement, avant que le projet ne commence à générer des bénéfices). Son élimination coûtera quelque 1.7 milliard de dollars canadiens par an en 2008, lorsque le dispositif sera pleinement entré en vigueur. En revanche, l'impôt analogue sur le capital levé auprès des grandes institutions financières n'a pour sa part pas été éliminé.
- La réduction de 28 à 21 pour cent du taux de l'impôt sur les sociétés dans le secteur des ressources naturelles entre 2003 et 2007. Cela réalignera le taux d'imposition de ce secteur sur celui des autres branches d'activité.
- Le relèvement du plafond en dollars des cotisations annuelles aux RPA et aux REER par rapport à leurs niveaux antérieurs au budget 2003, pour les porter de 14 500 et 13 500 à 18 000 dollars canadiens, d'ici 2005 pour les premiers et d'ici 2006 pour les seconds, et l'indexation de ces plafonds sur la croissance des salaires moyens en 2006 et 2007.

Graphique 39. Prestation fiscale pour enfant
 Pour une famille de deux enfants,
 en pourcentage du revenu familial moyen après impôts¹



1. Revenu moyen de tous les types de familles (pas seulement celles avec deux enfants).
 Source : Finances Canada ; OCDE.

devant être retirés au cours des 3 exercices suivants⁸⁸. Quant aux fondations, à la fin de 2002, environ 7 milliards de dollars canadiens qui ont déjà été inscrits comme dépenses dans le comptabilité fédérale apparaîtront comme telles dans les indicateurs futurs des administrations publiques calculés par les comptes nationaux. Une estimation de ce type fait pour l'essentiel apparaître un équilibre budgétaire à moyen terme, *avant* que ne soit constituée la réserve pour éventualités (tableau 30). Comme les administrations publiques provinciales et locales sont en équilibre ou en léger déficit, l'excédent apparemment vigoureux à moyen terme des administrations *publiques* est presque entièrement imputable aux régimes de retraite du Canada et du Québec (RRC/Q).

Les conséquences pour l'action des pouvoirs publics sont manifestes. Il n'y a pas de marge de manœuvre dans les prochaines années, pour les réductions d'impôts ou le désendettement au-delà de ce que conseille la prudence économique et de la réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars canadiens par an, à moins que les résultats macroéconomiques ne soient meilleurs que prévu. De même, il n'y a guère de place pour l'incertitude. Une évolution nettement moins favorable que prévu de l'activité pourrait faire rebasculer les finances publiques fédérales dans le déficit (cela est certain sur la base des comptes nationaux, et c'est possible sur la base de la comptabilité publique, en fonction de l'ampleur du ralentissement)⁸⁹. Quoi qu'il en soit, l'État fédéral risque d'enregistrer cette année un déficit d'après les comptes nationaux et ce, même en l'absence de ralentissement économique si les fondations indépendantes déboursent leurs fonds relativement rapidement.

Tableau 30. **Perspectives budgétaires à moyen terme**
Solde budgétaire, en pourcentage du PIB, sur la base des comptes nationaux,
exercices budgétaires clos le 31 mars

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gouvernement fédéral								
Mise à jour d'octobre 2002	1.6	0.8	0.6	0.6	0.7	1.0	1.3	1.5
Après le budget 2003	1.6	0.8	1.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.5
Administrations provinciales/territoriales et collectivités locales	1.1	-0.2	-0.4	0.2	0.0	-0.3	-0.3	-0.3
Régimes de pensions du Canada/du Québec	0.5	0.6	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Administrations publiques	3.2	1.3	1.3	1.1	1.0	0.8	0.9	1.0
Administrations publiques hors référence de pensions	2.7	0.6	0.6	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.1
Solde structurel, administrations publiques	2.4	1.8	1.2	1.2	0.9	0.8	0.9	1.0

Source : Finances Canada ; Conference Board of Canada ; OCDE.

L'équilibre budgétaire est-il suffisant ? Les pressions financières à long terme

Du point de vue budgétaire, le profil démographique du Canada est actuellement aussi favorable qu'il l'a été depuis une génération et plus favorable qu'il ne le sera au moins dans les cinquante prochaines années. Le nombre de contribuables par rapport au nombre de bénéficiaires de pensions ou de personnes sollicitant fortement le système des soins de santé est proche de son apogée. Au point actuel du cycle démographique, les niveaux d'endettement net restent supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE et les autorités visent à équilibrer à peu près le budget d'une année sur l'autre. Le gouvernement doit-il se contenter d'un budget équilibré ou doit-il plutôt rechercher une réduction plus volontariste de la dette pendant qu'il dispose d'une opportunité pour ce faire. Cela dépend de la viabilité dans le temps de la politique budgétaire actuelle.

Le gouvernement fédéral et les exécutifs provinciaux ont déjà pris des mesures importantes pour assainir leurs finances. La plus importante de ces mesures a consisté à s'assurer que le principal pilier de leur régime de retraite est intégralement capitalisé. Comme on l'a vu plus en détail au chapitre II, le régime de retraite du Canada et du Québec (RRC/Q) verse une allocation de retraite reposant sur des cotisations tout au long de la vie. Le prélèvement obligatoire, réparti également entre travailleurs et employeurs, a atteint 9.9 pour cent des gains en 2003, contre 6 pour cent en 1998. L'Actuaire en chef estime que ce taux de cotisation est viable. Il y a un filet de sécurité complémentaire pour les personnes qui n'ont pas accumulé suffisamment de gains du travail au cours de leur vie. Ce dispositif fédéral de Sécurité de la vieillesse et de Supplément de revenu garanti (SV/SRG) n'est pas capitalisé (système par répartition), et les prestations sont indexées sur les prix.

Comme l'essentiel du système de retraite est déjà viable, la situation budgétaire à long terme de l'administration publique dépend dans une large mesure des perspectives de dépenses des soins de santé et du filet de sécurité de SV/SRG fondé sur la répartition. Il est difficile d'apprécier si les finances publiques sont viables, parce qu'il y a plusieurs façons d'envisager cette viabilité et aussi en partie parce que les résultats peuvent être extrêmement sensibles aux hypothèses sous-jacentes. L'étude qui suit repose sur une analyse des projections relatives à l'endettement jusqu'en 2040⁹⁰. Le point de départ réside dans les projections à long terme des budgets fédéraux et provinciaux réalisées par Jackson et Matier (2003). Leur analyse repose sur le budget fédéral pour 2001, alors que dans ce chapitre, on utilisera un point de départ actualisé conforme au budget fédéral pour 2003. Les hypothèses fondamentales du scénario de référence sont les suivantes :

- Au sein de chaque tranche d'âge, toutes les catégories de dépenses augmentent au rythme de la productivité du travail en termes réels par individu. Cela revient à envisager une indexation de toutes les dépenses par rapport aux salaires, y compris au titre de SV/SRG (Jackson et Matier

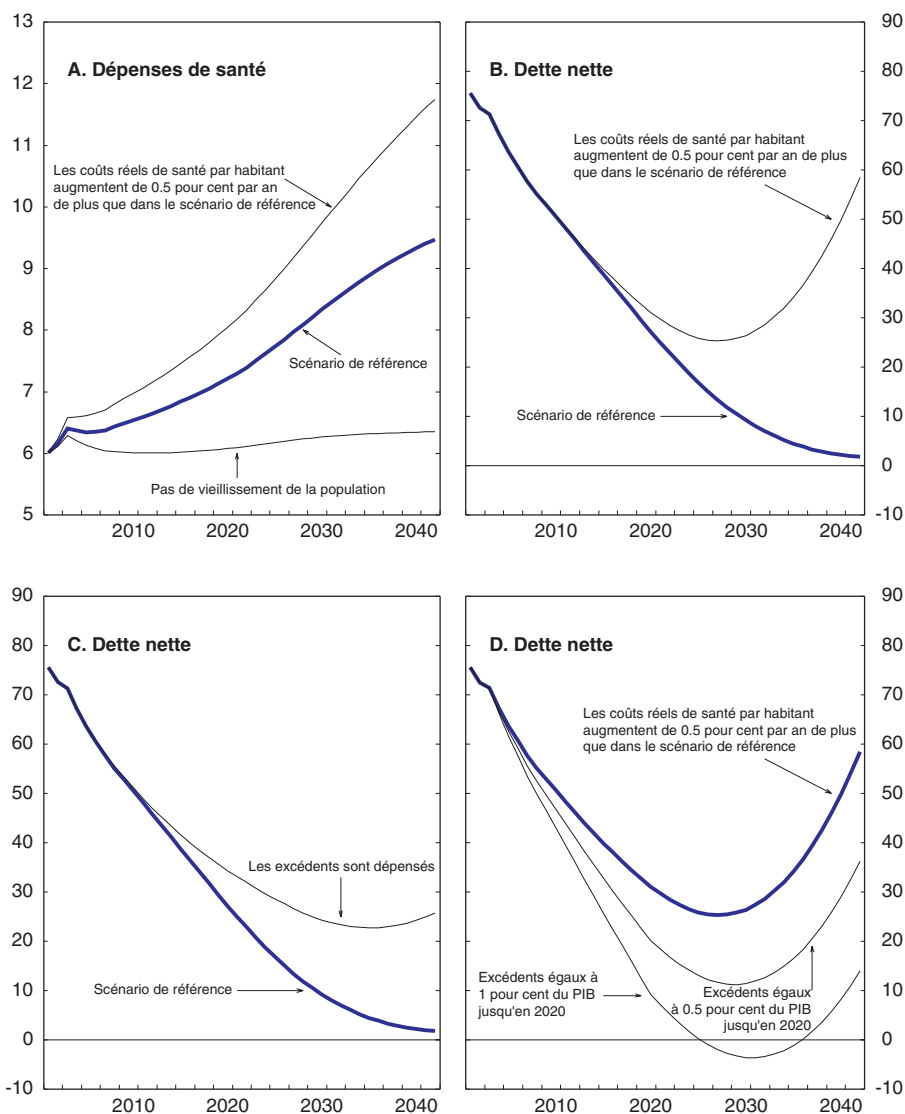
affirment qu'il n'est pas raisonnable de partir de l'hypothèse que l'indexation par rapport aux prix serait indéfiniment viable, car cela impliquerait une baisse sensible des revenus de pension par rapport à ceux du reste de l'économie). Cette hypothèse implique en outre que la part des revenus consacrée aux soins de santé reste constante dans chaque tranche d'âge. Même cette hypothèse est sans doute trop optimiste, de sorte qu'on trouvera ci-après un scénario de rechange.

- Les recettes augmentent au rythme de l'inflation, de la population et de la croissance du revenu réel par habitant, après correction des variations de la composition de la population.
- Le profil démographique (ou le profil de vieillissement) repose sur le scénario central de Statistique Canada.
- La productivité du travail s'accroît au rythme de 1½ pour cent par an, pour une inflation annuelle de 2 pour cent.
- Il n'y a pas de nouvelles initiatives des pouvoirs publics en dehors de celles qui ont été annoncées dans le budget 2003. En d'autres termes, le gouvernement fédéral accumule des excédents à moyen terme au lieu de poursuivre sa politique actuelle d'accroissement des dépenses (ou de réduction des impôts) d'année en année pour maintenir l'équilibre budgétaire (après déduction de la réserve pour éventualités).

Il convient de noter que plusieurs facteurs potentiellement importants, mais incertains n'ont pas été pris en compte. *Premièrement*, les gens vivent plus vieux et en meilleure santé, ce qui peut repousser le moment auquel les personnes âgées deviennent de gros utilisateurs onéreux du système des soins de santé. Cela peut aussi entraîner une diminution des longues maladies demandant des séjours hospitaliers de longue durée. *Deuxièmement*, les pénuries de main-d'œuvre peuvent faire augmenter les salaires réels, ce qui peut encourager les gens à rester actifs plus longtemps ou à accroître leur taux d'activité tout au long de la vie. *Troisièmement*, la perte de recettes provoquée par la diminution de la part de la population occupant un emploi et acquittant des impôts a des chances d'être en partie compensée par les recettes nettes des régimes de retraite privés à fiscalité différée (REER et REE). Actuellement, le gouvernement subit une perte fiscale nette (ou des dépenses fiscales) de l'ordre de 2½ points de PIB du fait de ces régimes dans lesquels les impôts au titre des revenus de placement sont versés lors du retrait et non pas au moment où les revenus sont perçus. Cette perte fiscale nette (ou cette dépense fiscale) va diminuer à l'avenir, les retraits opérés sur ces fonds augmentant en liaison avec le vieillissement de la population.

Moyennant ces hypothèses et compte tenu du profil de vieillissement de la population qui a été retenu, les dépenses de santé des provinces devraient s'établir à quelque 9½ pour cent du PIB en 2040, soit une progression de quelque 3½ points (graphique 40, partie A). Les prestations fédérales aux personnes âgées

Graphique 40. **Scénarios budgétaires à long terme**
 Dépenses de santé et dette publique nette¹, en pourcentage du PIB



1. Les chiffres correspondent à des scénarios concernant l'ensemble des administrations (fédérale, provinciales, territoriales et locales) à l'exception du Régime de rentes du Québec. En conséquence, la dette nette de départ est plus élevée que celle des administrations publiques totalement consolidées.

Source : Finances Canada.

(hors RRC/Q) devraient atteindre 4.7 pour cent du PIB, soit une augmentation de l'ordre de 2½ points⁹¹. Une baisse de la proportion de jeunes dans la population diminue les frais d'enseignement d'environ 1 point du PIB, alors que l'impact global du vieillissement sur les recettes est relativement faible. Dans le cadre de ce scénario de référence, l'endettement net combiné de l'État fédéral et des provinces est plus ou moins éliminé en 2040 (graphique 40, partie B). Cela tend à montrer que la politique budgétaire n'est pas sur une trajectoire explosive ou insoutenable. Il faut cependant formuler une mise en garde sur le fait que les pressions du vieillissement se font sentir plusieurs années plus tard que dans la plupart des pays de l'OCDE, en partie parce que la population est relativement jeune et en partie parce que la grande espérance de vie au Canada va retarder l'augmentation des dépenses de santé (qui sont fortement concentrées dans les dernières années de la vie). Cela implique que les dépenses liées au vieillissement vont continuer d'augmenter sensiblement au-delà de 2040 qui constitue la limite de cette analyse.

L'hypothèse essentielle du scénario de référence est que les coûts réels des soins de santé par habitant ventilés par tranches d'âge ne progressent pas plus vite que les revenus réels (1.5 pour cent par an). C'est sans doute trop optimiste. Les dépenses réelles de santé par habitant ont progressé à ce rythme au cours des dix dernières années, mais il s'agissait d'une période de grande rigueur budgétaire. Sur une plus longue période, King et Jackson (2000) estiment que les dépenses réelles par habitant ont augmenté de 1.8 pour cent en moyenne sur la période 1975-2000 en données corrigées de la structure d'âge. Les pressions en faveur d'un accroissement des dépenses publiques de santé se font déjà sentir. Le gouvernement a récemment décidé d'élargir le champ du système public de santé par une couverture plus généreuse et complète des produits pharmaceutiques et des soins à domicile (voir plus loin). Ces changements potentiellement onéreux n'ont pas été pris en compte dans le scénario de référence.

Un scénario de rechange consiste à partir de l'hypothèse que les dépenses de santé de chaque cohorte progressent à un rythme qui est plus rapide d'un ½ point à la croissance de la productivité (à savoir de 2 pour cent par an). C'est encore bien en deçà des taux d'augmentation enregistrés dans la zone de l'OCDE depuis une dizaine d'années⁹². Dans ce cas, les dépenses publiques de santé seraient plus élevées à concurrence de 2 points supplémentaires de PIB en 2040, pour atteindre près de 12 pour cent du PIB, puis augmenter encore jusqu'à 15½ pour cent en 2070. Le profil d'endettement qui en résulte devrait s'accroître sensiblement après 2030 (graphique 40, partie B). En 2040, l'endettement net serait encore légèrement inférieur aux chiffres actuels, mais augmenterait rapidement pour culminer sans doute à un niveau d'une hauteur gênante.

Les deux scénarios alternatifs illustrent l'importance d'une épargne préalable avant que les pressions du vieillissement ne se manifestent. Dans le scénario

de référence, l'existence d'excédents primaires solides dans les vingt ans qui viennent donne une ample marge de manœuvre pour réduire la dette par rapport au PIB. Mais si, au lieu de réduire la dette en dégageant des excédents, le gouvernement fédéral et les exécutifs provinciaux les éliminent par des augmentations ponctuelles de dépenses ou des réductions d'impôts, la trajectoire d'évolution de la dette va s'inscrire à un niveau sensiblement plus élevé, son creux se situant aux environs de 25 pour cent du PIB au moment le plus favorable, en 2028 (graphique 40, partie C).

Une question supplémentaire porte sur l'ampleur que l'excédent devrait revêtir dans les 20 prochaines années en l'absence de mesures efficaces pour maîtriser les coûts des soins de santé. Dégager des excédents de ½ pour cent du PIB jusqu'en 2020 va changer certaines choses, mais un excédent de 1 pour cent permettrait d'éliminer l'endettement net avant que les pressions du côté de la santé ne commencent à s'intensifier (graphique 40, partie D).

Les principales conclusions que l'on peut tirer de cet exercice pour l'action des pouvoirs publics sont les suivantes :

- Les progrès réalisés au cours de la dernière décennie vers l'élimination des déficits des finances fédérales et provinciales, la réduction des niveaux d'endettement et l'assainissement de l'essentiel du régime des retraites font que le gouvernement est bien placé pour faire face aux tensions budgétaires suscitées par le vieillissement de la population. Il est certainement mieux placé de ce point de vue que les autorités de nombreux autres pays de l'OCDE.
- Ces perspectives favorables dépendent cependant dans une large mesure de la capacité du gouvernement de maîtriser les dépenses de santé. Le scénario de référence, qui repose sur une hypothèse relativement optimiste quant au coût du système de santé, fait apparaître une réduction substantielle des niveaux d'endettement aussi bien sur le plan fédéral qu'à l'échelon provincial. Toutefois, une progression même assez faible du rythme de croissance des dépenses de santé – due à une augmentation de la demande de services, du champ de couverture ou à un gonflement des coûts induit par l'évolution de la technologie – peut exercer un impact spectaculaire sur la situation budgétaire à long terme.
- A moins que des mesures efficaces soient prises pour assurer la maîtrise des dépenses de santé, il serait prudent que les pouvoirs publics augmentent le volume de l'épargne de précaution pendant qu'ils en ont l'occasion. Même si l'on peut élaborer des scénarios plus favorables, comme la possibilité de maintenir l'indexation sur les prix et non sur les salaires du filet de sécurité des retraites, la politique actuelle consistant à affecter les excédents prévus à des dépenses ou des réductions d'impôts au lieu de rembourser plus rapidement la dette

présente des risques, d'autant qu'il peut s'avérer difficile de revenir ultérieurement sur des augmentations de dépenses. Dégager des excédents de ½-1 pour cent du PIB permettrait de disposer d'une marge confortable pour faire face à des dépenses imprévues à long terme. L'introduction d'un plus grand nombre d'éléments à moyen terme dans le cadre budgétaire pourrait aider à atteindre cet objectif.

L'importance la maîtrise des coûts à long terme dans le secteur des soins de santé est manifeste. La question de l'amélioration des résultats, de l'efficacité et de la viabilité du système des soins de santé sera au centre de la prochaine section.

Améliorer l'efficacité et maîtriser les coûts du système de santé

Rappel et problèmes actuels

Les soins de santé sont gérés et assurés par les provinces, selon les critères et les conditions imposés par la Loi canadienne sur la santé (LCS). La LCS assure un degré raisonnable d'accès gratuit aux services médicalement nécessaires des hôpitaux et des médecins, ce qui signifie en gros l'essentiel des traitements hospitaliers internes et des consultations de médecins généralistes et spécialistes. La loi interdit en outre aux provinces de facturer ces services, et ses dispositions reviennent à exclure l'assurance privée de n'importe quelle prestation couverte par la loi (voir encadré 6 pour plus de précisions). Toutes les provinces sont dotées de régimes complémentaires qui assurent certains des domaines non couverts par la LCS, mais leur portée varie sensiblement. Chacune prévoit une certaine couverture des soins à domicile, des soins de longue durée et des médicaments des patients externes pour des catégories spécifiques de la population comme les personnes âgées ou défavorisées, mais la couverture d'autres services comme les soins dentaires, la rééducation et la physiothérapie est moins uniforme.

Avec le libre accès et un guichet payeur unique, le cœur du système reposant sur la LCS est largement déterminé par l'offre au sens où la demande étant supérieure à l'offre, le volume de services fournis est soumis aux contraintes de l'offre. Tout le problème va consister à maîtriser la croissance des dépenses sur le long terme par n'importe quel autre mécanisme que la file d'attente. Ce problème est sans doute moins grave pour les services qui ne sont pas pris en compte par la LCS, puisque la facturation aux usagers et la participation aux coûts sont courants, au moins pour la majorité de la population. En conséquence, il y a plus de possibilité de maîtriser les dépenses publiques dans les domaines des médicaments de soins ambulatoires et les soins à domicile qui sont sans doute les deux domaines qui connaissent la plus forte expansion, avec le vieillissement de la population et l'amélioration des technologies. Toutefois, les projets récemment annoncés visant à placer ces deux domaines au moins en partie dans le champ d'application de la LCS – et donc de les rendre gratuits – risquent de réduire la capacité de maîtrise globale des dépenses pour le gouvernement.

Encadré 6. Principales caractéristiques du système de santé

Les soins de santé sont fournis et gérés par les provinces, moyennant le respect des cinq principes de la loi canadienne sur la santé (LCS) : les régimes d'assurance santé doivent être gérés par une autorité publique, l'assurance doit être intégrale quant aux services couverts, universellement accessible à des conditions et modalités uniformes, transférable d'une province à l'autre et son accès doit être raisonnable sans obstacles financiers ou autres. Ce dernier principe a fini par être interprété comme l'interdiction de la facturation aux usagers et du dépassement d'honoraires (par rapport au barème fixé par la province), et ces pratiques sont désormais spécifiquement interdites par la loi. Les principales caractéristiques du système sont les suivantes :

Les services communautaires de médecins

La couverture par les assurances privées est effectivement, mais pas explicitement, interdite. Plus précisément, les transferts fédéraux en espèces aux provinces peuvent être réduits si les provinces autorisent le paiement privé de services assurés par les régimes publics ; en conséquence, la plupart des provinces ont adopté des réglementations qui interdisent l'achat d'une assurance maladie privée pour des services médicalement nécessaires couverts par les plans provinciaux. Quatre-vingt-dix pour cent des médecins sont rémunérés à l'acte et ne peuvent pas facturer des honoraires supérieurs à ceux qui sont fixés publiquement. Il n'y a pas de paiements modérateurs pour des services communautaires de médecins obligatoires aux termes de la LCS.

Services hospitaliers

- Services de médecins : même régime que pour les services communautaires de médecins. En outre, les patients peuvent choisir leur médecin et la couverture par l'assurance privée est effectivement exclue (comme pour les services communautaires de médecins).
- Médicaments et autres services de soins de santé : gratuits. Les patients peuvent payer les suppléments, comme une chambre semi-privée.

Prescription de médicaments en dehors des hôpitaux

- Non couverts par le régime général. Des régimes provinciaux existent pour certaines catégories de la population (par exemple, les ménages à faibles revenus) et imposent parfois une participation aux coûts. La prise en charge par des assurances privées est autorisée pour les personnes non couvertes par les régimes provinciaux (fréquemment par l'intermédiaire d'un régime professionnel). L'assurance privée de la participation aux coûts au niveau provincial est autorisée, mais rarement utilisée.

Encadré 6. Principales caractéristiques du système de santé (suite)

Soins de santé de longue durée en institution et soins à domicile

- Non couverts par le régime général. L'assurance privée est autorisée, mais rarement utilisée.

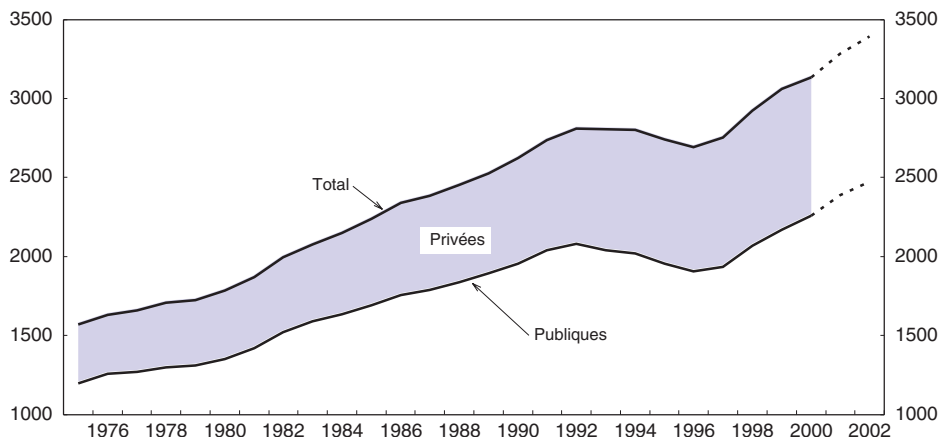
Presque tous les hôpitaux sont des institutions sans but lucratif et ils appartiennent généralement à des associations sans but lucratif ou à des organisations religieuses. Dans tous les cas, la grande majorité des financements émane des gouvernements provinciaux, la participation du gouvernement fédéral revêtant la forme de transferts en espèces aux provinces. Toutes les provinces, hormis l'Ontario, distribuent la plupart des ressources financières par l'intermédiaire de 5-20 offices régionaux de la santé (ORS). Ces offices sont en grande partie des organismes de coordination qui s'efforcent de faire coïncider l'offre et la demande, mais ils n'encaissent pas de recettes et ne prennent pas de décisions sur les services des médecins.

Source : Hurley *et al.* (2002) et OCDE.

Les coupes dans les budgets de la santé publique dans les années 90 ont désormais été largement inversées (graphique 41 ; tableau 31). Aux niveaux actuels, il est difficile d'apprécier si le système est sous-financé ou excessivement onéreux. Les dépenses par personne sont élevées, mais conformes aux revenus par habitant (les pays à revenu élevé affectent une plus grande partie de leur revenu aux soins de santé). En compensation, la population est relativement jeune, ce qui devrait réduire les coûts de santé ; après correction en fonction de la structure d'âge, les dépenses par personne figurent parmi les plus élevées de l'OCDE⁹³. Cela s'explique notamment par le fait que la rémunération du personnel médical est sans doute plus élevée que la moyenne afin de concurrencer les traitements généreux des personnels aux États-Unis, bien que l'importance de ce dernier effet soit mal connue⁹⁴. La répartition entre financements public et privé (environ 70/30)⁹⁵ est proche de la moyenne du G7, de même que la part des paiements modérateurs (tableau 32). La situation de la population en termes de santé, telle qu'elle ressort de la plupart des indicateurs de santé, est généralement bonne⁹⁶.

Même si le système semble enregistrer de bons résultats, on a pu observer une large insatisfaction de l'opinion et un grand débat sur la réforme, bien que ce ne soit pas propre au Canada. Cela a donné lieu à plusieurs examens de grande ampleur du système des soins de santé, notamment par la Commission

Graphique 41. **Dépenses de santé par personne**
Dollars canadiens de 2002¹



1. Les chiffres pour 2001 et 2002 sont des estimations.
Source : OCDE, Eco-santé, 2002.

Tableau 31. **Dépenses de soins de santé par catégorie**

	Dollars canadiens de 2002 par habitant				En pourcentage du total			
	1980	1990	1995	2002	1980	1990	1995	2002
Hôpitaux	896	1 105	994	1 127	41.9	39.0	34.6	31.3
Autres établissements	243	267	276	333	11.4	9.4	9.6	9.3
Médecins	316	429	412	481	14.7	15.2	14.4	13.4
Autres professionnels	217	301	332	417	10.1	10.6	11.6	11.6
Médicaments	181	322	392	581	8.4	11.4	13.6	16.2
Équipement	95	99	88	155	4.4	3.5	3.1	4.3
Santé publique et administration	91	119	147	214	4.3	4.2	5.1	6.0
Autres	102	190	232	288	4.7	6.7	8.1	8.0
Total	2 141	2 832	2 872	3 597	100	100	100	100

Source : Institut canadien d'information sur la santé.

présidée par Roy Romanow ainsi que par la Commission du Sénat présidée par Michael Kirby, qui ont toutes les deux rendu leur rapport à la fin de l'an dernier (annexe V). Les principales préoccupations touchent à l'accès – les difficultés pour trouver un médecin de famille et les longues listes d'attente pour consulter des

Tableau 32. **Dépenses de soins de santé**
Pourcentage du PIB potentiel

	1980	1990	2000	Dépenses en 2000				
				Public	Privé			Partage approximatif public/privé ²
					Total ¹	Assurance maladie	Paiement direct par le patient	
Canada	7.0	9.0	9.1	6.4	2.7	1.0	1.5	70 / 30
France	..	8.7	9.5	7.2	2.3	1.2	1.0	75 / 25
Allemagne	8.8	8.7	10.6	8.0	2.6	1.3	1.1	75 / 25
Italie	..	8.1	8.0	5.9	2.1	0.1	1.8	75 / 25
Japon	6.5	6.1	7.8	6.0	1.8	0.0	1.3	75 / 25
Royaume-Uni	5.5	6.2	7.3	5.9	1.4	..	..	80 / 20
États-Unis	8.5	11.8	13.1	5.8	7.3	4.6	2.0	45 / 55
Moyenne du G7 ³	7.3	8.4	9.3	6.6	2.7	1.1	1.4	70 / 30
Moyenne de l'OCDE ³	7.7	7.7	8.2	5.9	2.3	0.4	1.5	70 / 30

1. Les dépenses totales privées couvrent l'assurance maladie, les paiements directs et les autres dépenses (non indiquées).

2. Les parts sont arrondies aux 5 points de pourcentage les plus proches.

3. Moyenne non pondérée des pays pour lesquels on dispose de données.

Source : OCDE.

spécialistes, subir des examens de diagnostic ou bénéficier de traitements non urgents. Plus précisément :

- La pénurie de médecins – notamment de spécialistes (tableau 33) – a plusieurs causes, notamment la forte réduction du nombre de places dans les écoles de médecine (en partie en raison de restrictions budgétaires, mais aussi en raison de la médiocrité des prévisions et de l'absence de planification de la main-d'œuvre à l'échelle nationale), une poussée de l'émigration et une chute de l'immigration de personnels médicaux dans les années 90 (voir chapitre III), ainsi qu'une tendance à des départs plus précoces à la retraite. Les restrictions en matière d'autorisation d'exercice sont aussi de nature à freiner l'immigration ; par exemple, il existe une limitation du nombre annuel de personnes pouvant passer l'examen de certification des médecins dans Ontario et ce nombre est fixé par l'association professionnelle des médecins. Les pénuries sont pires dans les zones éloignées et ont donné lieu à des solutions parfois radicales, comme l'octroi par le Québec aux offices ruraux de santé du pouvoir de recruter concrètement des médecins pour constituer les équipes médicales d'urgence de leurs localités.
- Les retards des examens de diagnostic traduisent le sous-investissement dans les technologies modernes, comme les scanners d'IRM, alors que

Tableau 33. Indicateurs des ressources consacrées à la santé dans quelques pays de l'OCDE
2000 ou dernière année disponible

	Technologie médicale				Emploi			Lits de soins aigus	Investissements
	Par million d'habitants				Par millier d'habitants				En pourcentage du PIB
	Unités IRM	Scanners tomo-graphiques	Appareils de radio-thérapie	Lithotriteurs	Médecins spécialistes	Généralistes	Personnel infirmier	Total	Moyenne, 1990-2000
Canada	2.5	8.2	7.0	0.5	0.9	0.9	7.6	3.0	0.28
Australie	4.5	20.8	4.9	..	0.9	1.1	8.1	3.8	0.50
Autriche	10.8	25.8	4.2	1.7	1.8	1.3	9.2	6.2	0.48
République tchèque	1.7	9.6	9.8	2.8	2.3	0.7	8.4	6.6	..
Danemark	6.6	11.4	5.4	..	..	0.6	7.3	3.3	0.22
Finlande	11.0	13.5	14.3	0.4	1.4	1.7	..	2.4	0.24
France	2.8	9.6	7.2	0.9	1.7	1.6	6.5	4.2	0.24
Allemagne	4.6	17.1	4.6	1.7	2.4	1.0	9.3	6.4	0.35
Islande	10.7	21.3	14.2	3.6	..	0.7	14.2	..	0.22
Italie	6.7	19.6	3.7	2.9	..	0.9	4.5	4.5	0.42
Japon	23.2	84.4	..	..	..	..	7.8	..	0.30
Corée	5.4	28.2	5.3	4.4	..	..	1.4	5.2	0.28
Espagne	4.9	12.2	3.8	1.8	..	..	3.7	..	0.22
Suède	7.9	14.2	..	..	2.2	0.6	8.4	2.4	0.33
Suisse	13.0	18.5	11.2	3.9	2.1	0.4	..	4.1	0.31
Royaume-Uni	3.9	3.6	4.8	..	1.6	0.6	5.3	3.3	0.36
États-Unis	8.1	13.6	4.1	2.7	1.4	0.8	8.3	3.0	0.22

Source : OCDE, Eco-Santé 2002, 4^e édition.

les technologies anciennes comme les équipements radiographiques à rayons X sont très largement installées (tableau 33). Cela peut aussi expliquer la lenteur de l'adoption de certaines procédures médicales plus récentes, comme l'angioplastie coronaire au lieu des pontages pour le traitement de la cardiopathie ischémique (Moïse, 2003). Ce sous-investissement dans des technologies essentielles est surprenant, car dans l'ensemble, les investissements du secteur de la santé n'ont été que légèrement inférieurs à ceux des autres pays⁹⁷, ce qui tend à montrer que les fonds ont été mal orientés plutôt qu'insuffisants. Plus précisément, une grande partie du budget d'équipement a pu être affectée à l'entretien des « murs » par suite de la vague excessive de construction des années 80. Dans son budget pour 2003, le gouvernement fédéral a prévu une rallonge de 1.5 milliard de dollars canadiens sur trois ans pour acheter des équipements de diagnostic. Même si cela devrait atténuer le problème immédiat, cela ne résout pas la question plus profonde de savoir pourquoi tous les pays de l'OCDE qui ont investi moins que le Canada dans les années 90 affichent un bilan plus favorable en termes d'accès aux nouvelles technologies.

- Même s'il est difficile de faire des comparaisons fiables entre pays, Statistique Canada (2002) a constaté que le temps d'attente médian pour la consultation de spécialistes, la chirurgie non urgente et les examens de diagnostic était de l'ordre d'un mois pour chacun de ces services. Un patient sur dix attend plus de 17, 26 et 13 semaines respectivement pour obtenir ces services. Les temps d'attente ont continué de s'allonger malgré l'accroissement sensible des financements en 2000.

En conséquence, le problème essentiel semble être celui des délais d'attente et des capacités. Toutefois avant d'accroître les capacités, les pouvoirs publics doivent s'assurer que les systèmes existants sont utilisés de façon efficiente, de façon qu'une augmentation des dépenses aboutisse à une expansion de l'offre au lieu d'être uniquement absorbée par le relèvement des rémunérations des prestataires de soins de santé.

Abaisser les coûts par des réformes du côté de l'offre

Réforme des soins primaires

Les progrès de la réforme des soins primaires ont été lents et fragmentaires, s'attachant à des projets pilotes donnant lieu à des financements à court terme (Romanow, 2002). La plupart des soins primaires sont réalisés par des médecins individuels selon le principe de la rémunération à l'acte. Les cliniques multidisciplinaires proposant un éventail de services de soins primaires sur une base « 24 h sur 24, 7 jours sur 7 » sont rares, bien que l'Ontario milite pour des réformes dans ce domaine⁹⁸. Les obstacles à l'innovation résident notamment

dans les règlements (par exemple, le rôle des infirmières praticiennes est restreint, hormis lorsqu'il y a trop peu de médecins), les conventions syndicales (qui imposent le recours à certaines catégories d'intervenants) et la rigidité des règles de financement (par exemple, le « triage par téléphone » n'est pas possible parce que les médecins ne sont rémunérés que pour un traitement en contact direct).

Les modalités de rémunération pourraient aussi être reconsidérées. L'approche de la rémunération à l'acte favorise la prestation d'un gros volume de services, mais peut aboutir à des excès de prestations. Elle limite aussi la maîtrise du niveau global des dépenses de santé primaire. En revanche, la rémunération à la capitation améliore les incitations à passer plus de temps sur des cas difficiles et à apporter des soins complets et préventifs. Cela étant, le choix de son médecin par le patient s'en trouve réduit – au moins temporairement – d'où courir le risque que les médecins ne procèdent à « un écrémage » ou, si on leur en donne la possibilité, ne prennent trop de patients en leur accordant moins de services, bien qu'il soit difficile de savoir si c'est ce qui se passe dans la pratique. Quoi qu'il en soit, une certaine forme de rémunération à la capitation ou par un salaire – avec si possible une dose de paiement à l'acte – peut être utile si les provinces sont destinées à faire l'expérience des mécanismes d'assurance maladie administrée comme aux États-Unis. Ces mécanismes ont montré qu'ils pouvaient réduire les coûts, mais moyennant la perte du choix du patient. La lenteur des progrès vers d'autres systèmes de paiement est surprenante dans la mesure où les deux tiers des médecins préféreraient être rémunérés autrement qu'à l'acte, bien que les plus âgés soient beaucoup moins susceptibles de vouloir changer (CMA, 2002). Néanmoins, avant d'abandonner le système du paiement à l'acte, il faudra attendre que le problème des pénuries d'offre soit réglé étant donné que les arrangements actuels encouragent l'utilisation maximale des rares ressources disponibles.

Une politique d'achat plus active et plus de concurrence dans la prestation des soins hospitaliers

Les Offices régionaux de santé (ORS) ont la possibilité de jouer un rôle beaucoup plus direct. En particulier, certains pourraient devenir des acheteurs plus actifs, au lieu de se contenter de transmettre aux hôpitaux les budgets qu'ils reçoivent des gouvernements provinciaux, en fonction de schémas de dépenses rétrospectifs. Ils devraient plus intervenir dans la détermination des productions, notamment sous les angles de leur qualité et de leur prix. On pourrait aussi réaliser des gains d'efficacité en intensifiant la concurrence entre les prestataires, par exemple en recourant plus souvent à des marchés internes et en séparant plus nettement les fonctions d'acheteur et de prestataire, les ORS achetant de façon neutre des services auprès des secteurs sans but lucratif et à but lucratif. Même si certaines formes de marché interne existent, les ORS achetant certains services pour le compte de résidents locaux, l'évolution en ce sens est loin d'être achevée.

Dans toutes les provinces hormis l'Ontario (où ils ne sont pas utilisés) les ORS fournissent des services hospitaliers, tandis que certains financent des soins de longue durée et des soins à domicile par l'intermédiaire de prestataires sans but lucratif ou à but lucratif. Toutefois, les budgets affectés aux médecins et aux médicaments continuent d'être directement contrôlés par les gouvernements provinciaux. Les soins de santé seraient mieux intégrés si ces budgets étaient délégués aux ORS.

Mécanismes de financement en fonction des résultats

La plupart des mécanismes de financement reposant sur les coûts n'offrent que peu d'incitations à améliorer l'efficacité. Le financement pluriannuel est quasiment inexistant, les hôpitaux soumettent généralement des demandes de budget avant que l'enveloppe globale du financement provincial ne soit définie (ce qui incite à « gonfler » les demandes), et les décisions de financement interviennent souvent trop tard (parfois alors que l'exercice est largement entamé) pour que les prestataires de services adoptent une véritable stratégie pour faire face aux contraintes financières (McKillop *et al.*, 2001 ; Deber, 2002). Toutes les provinces font appel à un financement fondé sur les coûts et certaines modalités d'affectation sont extrêmement rigides, n'offrant que peu de possibilités de redistribuer les fonds entre les institutions ou entre les facteurs lorsque les populations ou les besoins de soins de santé évoluent. Par exemple, toutes les institutions d'Ontario bénéficient de la même augmentation en pourcentage de leur dotation de fonctionnement primaire⁹⁹. La Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick ont recours à un mode de financement très bureaucratique, par institution et poste par poste. Seuls l'Alberta et le Saskatchewan utilisent des méthodes de financement fondées sur des critères de population (à savoir une répartition des fonds entre les prestataires en fonction de la population de leur zone d'emprise), bien que plusieurs autres provinces étudient cette approche.

Une solution de rechange consiste à financer les hôpitaux pour les services qu'ils assurent plutôt que pour les facteurs qu'ils utilisent (à savoir l'argent en fonction du patient). L'approche la plus connue est celle des groupes de traitement liés à un diagnostic (GTD) qui a été introduit aux États-Unis dans les années 80 et qui a été utilisée avec plus ou moins de réussite ailleurs. Ce système présente plusieurs atouts : il permet de répartir les budgets en fonction des résultats, de donner aux acheteurs une certaine maîtrise de l'intensité du traitement (en modifiant les prix) ; il encourage les hôpitaux à accroître leurs résultats lorsqu'il existe une demande et des capacités ; il crée des incitations à réduire les coûts par maladie ; il réduit l'ampleur de la micro-gestion par les ministères provinciaux de la santé ; il ouvre le système à la concurrence entre prestataires ; enfin, il fait peser le risque de dépassement des coûts sur le prestataire plutôt que sur le bailleur de fonds (au moins pour le court terme). Ses principaux inconvénients sont qu'il peut réduire la maîtrise globale des dépenses de soins de santé, car les

prestataires ont intérêt à accroître leur production ou procéder à des substitutions entre différents traitements (la « dérive des GTD ») lorsqu'il y a des capacités inemployées ou lorsque les prix fixés centralement dépassent les coûts marginaux de traitement. Pour cette raison, une certaine forme de plafonnement des dépenses pourrait être envisagée en s'appuyant sur les expériences d'autres pays. Le financement en fonction des résultats peut aussi aboutir à un excès de prestations, notamment si les spécialistes hospitaliers sont également rémunérés à l'acte, de sorte qu'il faut sans doute procéder en même temps à des modifications de leur mode de rémunération.

Améliorer la gestion de la base d'informations

Face aux contraintes budgétaires rigoureuses et aux listes d'attente, le manque d'informations sur les coûts par procédure et sur les préférences des patients fait qu'il est difficile d'affecter les ressources financières aux domaines prioritaires autrement qu'au jugé. L'Alberta et l'Ontario ont pris certaines mesures pour essayer de combler les lacunes de l'information, mais seul un petit nombre d'institutions participent actuellement aux projets pilotes. Le contrôle des coûts de façon plus général pose sans doute également des problèmes. Par exemple, Esmail (2002) estime que le personnel non médical des hôpitaux de Colombie-Britannique, comme les peintres, les électriciens et les cuisiniers sont payés jusqu'à 40 pour cent de plus que leurs homologues d'entreprises non médicales. Cela tient sans doute aussi au caractère très centralisé et à la forte syndicalisation du système d'emploi ainsi qu'à une externalisation insuffisante.

Doit-on injecter plus de ressources dans le système en autorisant la couverture par l'assurance privée des services essentiels ?

Les Canadiens disposent actuellement d'une large couverture d'assurance qui permet de satisfaire l'un des objectifs premiers des pouvoirs publics, à savoir l'accès convenable aux soins de santé essentiels. Toutefois, c'est un régime unique au sens où les gens ne sont pas autorisés à souscrire une assurance complémentaire dans les domaines couverts par la LCS, alors qu'ils peuvent le faire dans les domaines qui ne le sont pas. En d'autres termes, les particuliers ne peuvent pas obtenir plus de soins de santé que ce qui est prévu par le régime en vigueur ou sont obligés d'attendre beaucoup plus longtemps que ce qui est souhaitable¹⁰⁰. En revanche, plusieurs autres pays autorisent une deuxième couverture par un régime d'assurance privée, notamment le Royaume-Uni, la Suède (pour les hôpitaux privés), l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et l'Australie (pour les soins hospitaliers). Le problème essentiel semble être que l'on empêche les particuliers de s'assurer contre le risque de recevoir des soins moins rapidement que souhaité et cela peut entraîner une perte de bien-être du consommateur.

La question de savoir si cette restriction doit être assouplie, peut-être uniquement pour un éventail limité de services, est complexe. Parmi ses éventuels avantages, on retiendra des considérations de financement et de qualité : une augmentation des ressources globales et une atténuation correspondante des tensions sur les budgets publics de santé, sur une période dans laquelle la demande de soins de santé va être accrue par le vieillissement démographique et les mutations technologiques ; une amélioration de l'information pour les fournisseurs, puisque les gens pourraient indiquer plus directement leurs préférences personnelles ; une réactivité éventuellement plus grande à l'évolution des préférences des clients par suite de l'intensification de la concurrence entre les assureurs. et une augmentation de bien-être pour ceux qui étaient auparavant dans l'incapacité de prendre une assurance privée. Le principal inconvénient potentiel de l'introduction d'un surcroît d'assurance privée réside dans la crainte que cela n'induisse un système à deux vitesses dans lequel les patients couverts par l'assurance privée obtiendraient des services plus rapidement au détriment de ceux qui ne sont pas couverts. Ce phénomène risque-t-il de se concrétiser ? On ne le sait ni théoriquement, ni empiriquement (voir Cutler, 2002 et OCDE, 2003b pour des études à ce sujet). Les personnes laissées dans les files d'attente publique pourraient en fait voir leur situation s'améliorer si ce changement libérait des ressources pour les réinjecter sous forme d'une augmentation des services au profit de ceux qui ne peuvent pas se permettre de sortir du régime public. Pour y parvenir, il faudrait que l'assurance privée génère une augmentation de l'offre car le niveau actuellement faible des effectifs est l'un des principaux facteurs à l'origine du problème des listes d'attente. Il devrait en outre être clair que les personnes prenant une assurance supplémentaire ne bénéficient d'aucune compensation sous forme d'une baisse d'impôts, car cela reviendrait alors à un simple report d'une source de tension budgétaire sur une autre. Enfin, l'éventuel secteur privé parallèle canadien devrait sans doute être entièrement séparé du système existant pour éviter des problèmes suscités par la présence de médecins jouant sur le système. Et comme on court le risque que l'éventuelle inflation des coûts qui en résulterait dans le régime privé ne se répercute sur le régime public, il faudrait sans doute maintenir une régulation des prix si l'on veut résoudre le problème des listes d'attente dans le secteur relevant de la LCS par d'autres moyens.

Revoir la couverture du régime gratuit à financement public

Comme on l'a vu, la caractéristique distinctive du régime de l'assurance maladie au Canada n'est pas seulement qu'il couvre 100 pour cent du coût des services des médecins et des hôpitaux, mais aussi qu'il ne couvre qu'un nombre limité de services. En effet, cet éventail de services n'a pas suivi l'évolution de la pratique médicale, comme le recours plus important aux médicaments et aux soins à domicile. Cela a abouti à des incohérences de la couverture entre les provinces pour certaines techniques comme les scanners à IRM. Aussi bien le rapport

Romanow que le rapport Kirby ont recommandé d'élargir le champ de couverture de façon à couvrir des coûts de médicaments catastrophiques et les soins à domicile qui suivent les crises aiguës et les soins palliatifs à domicile. L'Accord de 2003 sur le renouvellement des soins de santé entre l'État fédéral, les provinces et les territoires a accepté d'intégrer une certaine forme de couverture des médicaments d'ici 2006 et la couverture au premier dollar pour certains services de soin à domicile en cas de crise aiguë, le détail de cette dernière proposition devant être réglé cette année. Dans un cas comme dans l'autre, le niveau de la couverture doit se décider à l'échelon de chaque gouvernement provincial, de sorte que les disparités entre provinces risquent de rester considérables¹⁰¹.

Avec l'intensification des pressions incitant les pouvoirs publics à élargir le panier de services relevant du régime public d'assurance maladie, une solution pour couvrir les coûts supplémentaires, consiste à introduire une certaine forme de partage des coûts comme cela se fait dans de nombreux autres pays. En principe, le ticket modérateur, la participation aux coûts et les franchises peuvent renforcer les incitations à économiser sur l'utilisation des services. Ils peuvent aussi mettre en lumière des informations utiles sur la valeur relative des services spécifiques du point de vue du patient. Le bilan des éléments dont on dispose à cet égard tend à montrer que ces mesures restreignent la demande, notamment lorsque l'on part d'une situation de gratuité. Il est plus difficile de savoir si elles dégradent sensiblement les résultats au niveau de la santé ; les indicateurs les plus récents paraissent insensibles à la participation aux coûts, bien qu'il soit difficile de mesurer les résultats sur le plan de la santé (encadré 7). Même si la contribution privée aux dépenses de santé (30 pour cent) est déjà proche de la moyenne de l'OCDE, elle consiste pour l'essentiel à associer l'absence de paiements privés pour les services des médecins et des hôpitaux et un large recours à l'assurance et aux paiements directs pour tout le reste. Qu'il s'agisse là de la façon la plus efficiente ou la plus efficace de répartir les contributions du public et du privé, c'est loin d'être évident. Le principe qui sous-tend la LCS est qu'elle doit couvrir tous les services et uniquement les services qui ne sont pas discrétionnaires et pour lesquels le partage des coûts n'est pas adapté. Dans la pratique cependant, il y a une zone grise intermédiaire qui va sans doute évoluer au fil du temps en raison du changement des préférences sociales ainsi que de l'évolution des pratiques médicales. L'introduction d'un dispositif plus large de partage des coûts qui les répartisse de façon plus égale entre les différents types de soins – accompagné de mesures assurant qu'il n'y ait pas de limitation de l'accès – libérerait des ressources pour d'autres priorités comme l'élargissement de la gamme des services fournis gratuitement aux pauvres. Le principal risque est que l'introduction d'un ticket modérateur général ne pénalise les patients atteints d'une maladie chronique et les titulaires de faibles revenus. Toutefois, ces problèmes peuvent être réduits par la fixation de plafonds d'excédents de pertes pour les dépenses individuelles ou en intégrant la participation aux coûts dans le système

Encadré 7. L'incidence de la participation aux coûts sur les systèmes de soins de santé

L'incidence de la participation aux frais dans les systèmes de soins de santé a fait l'objet de très nombreux débats, de multiples études et de quelques expériences à grande échelle. Les éléments qui se dégagent de ces travaux sont passés en revue dans OCDE (2003b). Concernant leur impact sur l'utilisation des soins de santé, les informations les plus importantes sont fournies par le Health Insurance Experiment (HIE) mené aux États-Unis pendant les années 70. Ce travail aboutit à la conclusion que le passage de 0 à 25 pour cent du taux de co-assurance pour l'ensemble des soins pourrait entraîner une diminution moyenne des dépenses de 20-25 pour cent, mais qu'au-delà, les augmentations ont peu d'effet marginal. Comme on pouvait s'y attendre, l'impact le plus important est celui qui s'exerce sur les soins ambulatoires/externes, l'impact le plus faible concernant les consultations de spécialistes et les traitements hospitaliers. Il reste difficile de mesurer les résultats en termes de santé, mais la plupart des indicateurs étudiés dans le HIE n'ont pas été sensibles au partage des coûts. Manning *et al.* (1987) indiquent qu'il n'y a pas eu d'avantages pour le patient moyen par rapport aux services complémentaires obtenus dans le cadre d'un régime sans participation aux coûts. Pour les patients les plus démunis, il y a eu une amélioration du contrôle de la tension artérielle et des problèmes de vue, mais les auteurs estiment que ces problèmes pourraient être résolus à moindres frais par des programmes ciblés. Valdez *et al.* (1989) constatent, sur la base de données tirées du HIE que les enfants couverts par des régimes de participation aux coûts assortis d'un ticket modérateur bénéficiaient de moins de contacts médicaux et recevaient moins de services préventifs que ceux qui relevaient d'une organisation de soins de santé intégrés (OSSI). Néanmoins, les enfants couverts par des régimes de participation aux coûts avec ticket modérateur étaient perçus (par leurs mères) comme étant en *meilleure* santé que ceux relevant d'une OSSI. Toutefois, Solanki *et al.* (2000) constatent que le partage des coûts réduit sensiblement l'utilisation d'une série de services de prévention. En outre, les patients réduisent dans les mêmes proportions les services « essentiels » et « non nécessaires », ce qui pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour leur santé.

fiscal de façon que les titulaires de faibles revenus paient moins¹⁰². Une solution de rechange dans ce domaine consiste à proposer plusieurs régimes publics, comme c'est par exemple le cas au Danemark. Dans la pratique, il y a de nombreuses solutions de rechange comme proposer le choix d'un système gratuit et d'un autre qui pourrait avoir une couverture plus large, mais comporter une participation aux coûts et des aspects du financement à la capitation et des soins de santé administrés.

L'ouverture d'un débat plus large sur des solutions de rechange de ce type – en s'appuyant sur l'éventail des différentes approches suivies par d'autres pays de l'OCDE sans se contenter du système américain comme seule autre solution à envisager – pourrait contribuer à préciser les avantages et risques potentiels pour le régime canadien d'assurance maladie et son objectif d'accès égal à besoin égal. Cette nécessité sera d'autant plus pressante que la demande de soins de santé s'accroît. En l'absence de systèmes permettant de réguler la demande et d'améliorer la redistribution des ressources, les listes d'attente et les tensions sur les dépenses publiques continueront.

Améliorer la gestion budgétaire dans d'autres domaines

La précédente *Étude* comprenait un examen détaillé des dépenses publiques. Il en ressortait que des progrès sensibles avaient été réalisés dans la maîtrise du volume des dépenses publiques et l'amélioration de la rentabilité des dépenses et cet examen concluait que le cadre général était dans l'ensemble sain. Néanmoins, certains problèmes avaient été soulignés, même s'ils n'étaient pas qualifiés « d'énormes ». Ces problèmes ont trait au processus budgétaire, aux mécanismes budgétaires entre les administrations publiques fédérales et provinciales, aux nouvelles modalités de prestation des services sociaux, à la gestion publique et aux dépenses sociales (voir encadré 8 dans OCDE, 2001c). En ce qui concerne la *gestion budgétaire*, le processus budgétaire prudent a bien fonctionné lorsqu'il s'agissait de maîtriser le déficit, mais il a induit ses propres problèmes maintenant que les comptes sont devenus excédentaires. Les recettes budgétaires exceptionnelles risquent d'être dépensées au coup par coup en fin d'année, sans que l'on évalue soigneusement les autres options dans le cadre du processus budgétaire. L'*Étude* recommandait notamment la publication d'un classement des programmes susceptibles de faire l'objet de dépenses de fin d'année, la réactivation du processus d'évaluation périodique des programmes (rentabilité des dépenses) et achever le passage à une budgétisation à moyen terme. Les graves problèmes rencontrés avec certains *organismes autonomes* devaient être réglés, notamment en clarifiant leurs objectifs et en procédant à un suivi de leurs résultats financiers et politiques. Des recommandations avaient en outre été formulées pour améliorer la *transparence budgétaire*, comme la clarification des objectifs de l'assurance emploi et le réexamen du processus de fixation des taux de cotisation. Enfin, les faiblesses de la *gestion des affaires publiques* étaient examinées, comme l'archaïsme de la politique des ressources humaines et les ressources insuffisantes consacrées à l'évaluation des programmes.

Les pouvoirs publics ont accompli des progrès dans plusieurs de ces domaines. En 2003, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un nouveau processus d'évaluation périodique des programmes à cinq ans analogue au précédent, mais plus axé sur la redistribution horizontale. La communication finan-

cière a aussi été améliorée avec le passage à la comptabilisation sur la base des droits et des obligations dans le budget 2003. Le gouvernement a également résolu le vieux problème du maintien d'un taux excessif de cotisation de l'assurance emploi, en partie en réduisant progressivement le taux de cotisation et en partie en améliorant le niveau des prestations. La principale amélioration de ces dernières années a consisté à porter le congé parental payé de six mois à un an tout en ramenant la période de constitution des droits au congé à quatre mois de travail (600 heures) au cours de l'année précédente. C'est désormais l'un des dispositifs de ce type parmi les plus généreux dans les pays de l'OCDE¹⁰³. En ce qui concerne les cotisations, les taux des salariés seront ramenés à 1.98 pour cent en 2004, contre 2.20 pour cent l'année précédente. Le taux applicable aux employeurs sera de 2.77 pour cent. Cette nouvelle structure est sans doute actuariellement équitable, en ne tenant pas compte des produits financiers hypothétiques générés par l'excédent notionnel de 40 milliards de dollars canadiens du régime (Actuaire en chef de DRHC, 2002). Le gouvernement a aussi réaffirmé son intention, exprimée pour la première fois en 2000, d'entreprendre une mise à plat du processus de fixation des cotisations (actuellement les cotisations sont fixées par le ministre des Finances et non pas par la Commission de l'Assurance emploi comme c'était le cas jusqu'en 2001). Il a l'intention d'introduire un nouveau régime, plus transparent, en 2005.

Inscrire davantage le cadre budgétaire dans une optique à moyen terme

Il est sans doute temps d'inscrire plus nettement le cadre budgétaire dans une perspective à moyen terme maintenant que l'objectif n'est plus la réduction du déficit, mais le maintien de l'équilibre budgétaire. Certes, il y a une bonne raison, du point de vue de l'économie politique, de s'inscrire dans un horizon à court terme lorsque l'action des pouvoirs publics s'attache à réduire le déficit. Par exemple, les projections à moyen terme peuvent montrer que l'objectif d'élimination du déficit va sans doute être réalisé dans cinq ans, auquel cas il peut être tentant de relâcher l'effort d'assainissement budgétaire et de retarder d'une année ou deux le retour à l'équilibre. Mais cet argument ne vaut plus dans un contexte de gonflement des dépenses. En pareille situation, ne faire apparaître que l'impact à court terme de cette augmentation sans rendre pleinement compte de ses conséquences à moyen terme peut donner l'impression trompeuse d'une grande marge de manœuvre budgétaire. Le deuxième problème de la politique d'équilibrage du budget année par année est que l'action des pouvoirs publics risque d'amplifier le cycle de l'activité. Un redressement de la conjoncture pourrait conduire à des augmentations intenable des engagements budgétaires de base et pourrait gonfler la demande globale à un moment inopportun, encore que si les dépenses supplémentaires se font par l'intermédiaire des fondations autonomes, leur impact s'étalera très probablement sur les années futures. Il est aussi vrai que, dans une phase de ralentissement, les réserves pour

éventualités et la marge de prudence risquent de s'avérer insuffisantes, puisqu'elles ne peuvent absorber qu'un choc de l'ordre de 1½-2 pour cent du niveau du PIB. Dans le cadre de la politique actuelle visant à éviter un déficit, la politique budgétaire devrait alors être resserrée au mauvais moment. La nécessité d'adopter une optique davantage tournée vers le moyen terme au niveau fédéral est renforcée par la tendance de la plupart des provinces à amplifier le cycle par suite de leurs contraintes d'équilibre budgétaire à court terme. Le gouvernement fédéral devrait donc envisager d'introduire un plus grand nombre d'éléments à moyen terme dans le cadre budgétaire en adoptant un plus large éventail d'objectifs financiers sur un horizon de planification plus éloigné, avec par exemple un objectif à moyen terme pour le rapport dette/PIB. Il serait utile de définir aussi bien un objectif de stocks que de flux pour s'assurer que des chocs ponctuels, positifs ou négatifs ne fassent dérailler en permanence la situation budgétaire.

L'utilisation controversée des fondations

En 1999, le Vérificateur général a souligné les problèmes de gouvernance et de responsabilité des fondations indépendantes qui sont de plus en plus utilisées par le gouvernement fédéral. Ces fondations comme la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et Génome Canada, ont reçu un financement anticipé sous forme d'une dotation globale, ces ressources devant ensuite être dépensées dans les années ultérieures. Dans ses rapports de suivi de 2001 et de 2002, le Vérificateur général a noté une certaine amélioration dans ce domaine, mais les progrès sont dans l'ensemble insuffisants. Au moins 7.5 milliards de dollars canadiens ont été transmis par l'intermédiaire de ces organismes depuis 1990.

Le principal problème tient au fait que ces fondations ont été placées hors de portée d'un contrôle ministériel et d'un suivi parlementaire efficaces. Même si le fait de déléguer des décisions à des organismes autonomes peut améliorer la qualité des dépenses en les protégeant de pressions politiques à court terme, il faut qu'il y ait en contrepartie des objectifs clairs et une information suffisante. Or, rares sont les organismes qui soumettent des plans d'entreprise au Parlement ou publient des rapports annuels décrivant de façon crédible leurs réalisations. Aucune n'a soumis à des vérifications d'ensemble du respect de leur mandat, de leur contrôle, ou de leur rentabilité. Il est rare qu'un ministère puisse effectivement contrôler les dépenses d'un organisme et procéder à des ajustements en cas de dérapage ou de modification des priorités des pouvoirs publics. Le gouvernement a récemment annoncé son intention de régler ces questions dans le cas des fondations qui seront créées à l'avenir et précisé quand il convient d'y avoir recours. Il prévoit en outre de consulter les fondations existantes afin de renforcer leurs conventions de gouvernance.

En dehors des questions de gouvernance, le Vérificateur général a affirmé que ces structures sont utilisées pour « masquer des excédents » (OAG, 2002) ce qui réduit la transparence des comptes publics (par exemple, la majeure partie des 7 milliards de dollars canadiens de dotations accordées de 1999 à 2002 continue de dormir dans des comptes bancaires, alors qu'elles ont été comptabilisées comme dépenses dans les comptes publics). Le gouvernement affirme que ses pratiques comptables sont compatibles avec les lignes directrices de la profession comptable sur le traitement convenant à de telles structures, bien qu'il faille user de sa faculté d'appréciation. Il affirme aussi que, parce que les fonds sont dépensés par des organismes indépendants, ils ne devraient pas être considérés comme une composante de l'administration publique.

Conclusion

En résumé, le Canada a fait plus que la plupart des pays pour assurer la viabilité à long terme de son régime de pension de vieillesse, mais il continue de se heurter à des tensions potentiellement considérables en ce qui concerne le système des soins de santé. Le récent rapport sur le système de santé rendu par la Commission Romanow a réaffirmé les principes de la gratuité et de l'accès universel et affirmé qu'un tel système était viable à long terme. Toutefois, les projections sur la situation budgétaire sur les 40 prochaines années et au-delà montrent que cet avis optimiste est sur le fil du rasoir : en effet, il part de l'hypothèse que *i*) le gouvernement pourra accumuler des excédents importants au cours des deux prochaines décennies, au lieu de les « dépenser » chaque année (à hauteur de la petite réserve pour éventualités), et *ii*) que les dépenses de santé par personne dans chaque tranche d'âge n'augmentent pas plus vite que leurs revenus – affirmation également optimiste. Si l'une ou l'autre de ces hypothèses ne se matérialise pas, le Canada risque de subir un gonflement de sa dette lorsque les générations du boum des naissances auront vieilli. En conséquence, à moins qu'il ne trouve le moyen de maîtriser les dépenses de santé, il serait prudent que le gouvernement s'assigne un objectif plus ambitieux que l'équilibre budgétaire pendant qu'il en a la possibilité. Or, pour ce faire, il faut d'abord renforcer l'orientation à moyen terme du cadre budgétaire.

Notes

1. L'indicateur standard du taux d'épargne fondé sur la compatibilité nationale fait apparaître une baisse tendancielle presque continue depuis le début des années 80, mais cette tendance disparaît si l'on utilise un indicateur fondé sur le bilan, qui tient compte des gains et des pertes en capital. Cette dernière mesure indiquerait néanmoins une diminution notable de l'épargne au cours des trois dernières années en raison de la baisse des marchés boursiers.
2. Si l'on mesure les fonds propres sur la base de leur valeur boursière, la baisse est encore plus accusée jusqu'en 1999, mais on observe une légère hausse ces trois dernières années en raison de la diminution des prix des actions.
3. Une partie de cet écart tient à des différences de mesure étant donné que les demandeurs d'emploi passifs (ceux qui se contentent de consulter un journal) sont comptabilisés de manière différente dans les deux pays. L'écart au niveau du chômage est de ce fait creusé d'environ $\frac{3}{4}$ de point (Statistique Canada, 1998).
4. Il y a une grande disparité entre deux mesures des heures travaillées aux États-Unis : 34.2 heures par semaine en 2001 selon l'enquête auprès des entreprises, 39.2 selon l'enquête auprès des ménages. Les raisons de cette grande disparité ne sont pas claires, mais cela a manifestement d'importantes répercussions sur la décomposition de l'écart de revenu (voir Sharpe, 2003). Toutes les estimations relatives aux États-Unis qui sont données dans la présente *Étude* sont fondées sur les données des entreprises, qui sont considérées comme plus fiables, correction faite des cas des personnes exerçant plusieurs emplois d'après aussi bien l'enquête auprès des entreprises que celle auprès des ménages.
5. Selon des études réalisées au niveau des entreprises dans plusieurs pays de l'OCDE, entre 50 et 85 pour cent de la croissance globale de la productivité du travail pourraient être attribués à des gains de productivité au sein des entreprises individuelles, avec une contribution moindre des entrées et sorties (par exemple, disparition des entreprises à faible productivité) et peu de contribution des variations des parts de marché (OCDE, 2001a ; Baldwin et Gu, 2002b). Les gains de productivité dans les entreprises représentaient une part moindre – mais encore prépondérante – de la croissance globale de la PMF, ce qui donne à penser que les différences de la croissance de la productivité du travail au niveau de l'entreprise sont dues en partie à des divergences dans l'évolution de l'intensité capitalistique.
6. Il existe un risque d'autosélection lorsqu'on établit une telle comparaison, car seules les entreprises les plus productives sont vraisemblablement en mesure d'exporter, de sorte qu'un non-exportateur augmentant sa productivité puis s'ouvrant aux marchés d'exportation verra la croissance de sa productivité attribuée au groupe exportateur. Cependant, les trois quarts de la croissance de la productivité du travail chez les exportateurs ont été générés par des entreprises ayant exporté continuellement au

cours de cette période, alors que seulement 10 pour cent sont attribuables à d'anciens non-exportateurs qui ont commencé d'exporter. Les 15 pour cent restants sont dus aux nouvelles entreprises qui exportent. L'écart entre exportateurs et entreprises orientées vers le secteur intérieur est moins important pour la PMF que pour la productivité du travail, ce qui montre que les exportateurs ont en moyenne une plus forte intensité capitalistique, encore que même l'écart de la PMF se soit creusé au fil du temps.

7. Si exporter favorise l'acquisition de connaissances, devenir exportateur devrait donc être plus avantageux pour les entreprises locales que pour les entreprises sous contrôle étranger, car ces dernières disposent déjà des mécanismes permettant de transférer du savoir-faire d'un pays à l'autre. Baldwin et Gu (2002a) constatent que c'est effectivement le cas.
8. Baldwin *et al.* (2001) constatent que la mise en œuvre de l'ALENA a entraîné une augmentation significative de la spécialisation des entreprises dans les activités manufacturières ; c'est-à-dire une plus grande spécialisation par gammes de produits et de plus longues séries de produits.
9. Il s'agit là de l'une des conclusions de l'*Étude sur la croissance* de l'OCDE, qui est corroborée par les travaux réalisés plus récemment par Scarpetta et Tresselt (2002) pour un groupe de 23 secteurs d'activité dans huit pays, ainsi que par Gust et Marquez (2002). Tang (2002) présente des données micro-économiques du même type pour le Canada.
10. Cela est confirmé par Djanko *et al.* (2002), qui ont constaté que les obstacles à la création d'entreprises au Canada étaient parmi les plus faibles des 85 pays composant leur échantillon.
11. Cet indice est établi en tenant compte du plafonnement de la participation au capital, des procédures de sélection et d'autorisation, des restrictions en matière de gestion ou de contrôle, des règles relatives au contenu local, etc. Le Canada applique des restrictions plus importantes que les autres pays dans le secteur bancaire, les télécommunications fixes, les transports aérien et routier et le secteur de l'électricité.
12. Rao et Tang (2000) constatent que les niveaux de la PMF dans les entreprises manufacturières contrôlées par des Canadiens étaient en moyenne de 16 pour cent inférieurs à ceux des entreprises contrôlées par des capitaux étrangers entre 1989 et 1995, encore qu'il y ait eu un certain rattrapage au fil du temps.
13. En 1997, les grandes installations (c'est-à-dire celles comptant plus de 500 salariés) représentaient 33 pour cent de l'emploi dans le secteur manufacturier aux États-Unis, contre 23 pour cent au Canada (Baldwin, Jarmin et Tang, 2002).
14. Par exemple, voir Green et Riddell (1997), Baker et Rea (1996) et Green et Sargent (1998).
15. Le taux de remplacement type de 55 pour cent a été réduit d'un point de pourcentage pour chaque tranche de 20 semaines chômées dans l'ensemble des secteurs et dans le secteur de la pêche au cours des cinq années précédentes, jusqu'à un plancher de 50 pour cent.
16. Même ainsi, l'incidence a été celle qu'on attendait. Le rapport *Suivi et Évaluation de l'assurance emploi de 1998* concluait que « certains éléments de la réforme ont l'effet attendu. La règle d'intensité a commencé à réduire les prestations pour les prestataires fréquents » (page 26).
17. Pour les pays qui tiennent compte de la durée de travail effectuée au cours de l'année écoulée, l'obligation est d'environ 26 semaines aux États-Unis, au Japon et aux Pays-Bas, de 4 semaines sur les 8 mois précédents en France et de 39 semaines en Irlande.

- D'autres pays remontent plus loin (généralement 2-3 ans), ce qui permet d'une certaine manière d'avoir plus facilement accès à l'aide, mais le nombre requis de semaines de travail *par année* n'est jamais inférieur à 12 semaines et rarement inférieur à 20 (parmi les pays riches de l'OCDE, les plus faibles niveaux sont ceux de la Suisse (13 semaines) et de l'Allemagne (17 semaines). (Pour les pays qui remontent au-delà de 12 mois, la période exigée a été transformée en nombre de semaines *par année*). Par exemple, un travailleur allemand doit avoir travaillé 12 mois au cours des trois dernières années afin d'avoir droit à l'aide chômage, ce qui équivaut à environ 17 semaines (par an). Voir OCDE (2000a) pour les règles précises en matière d'admissibilité.
18. La corrélation entre les taux de chômage régionaux en 1990 et 1997 était d'environ 0.95, soit à peu près le même niveau que pour certaines régions définies de la même manière en Europe et bien plus qu'aux États-Unis (où la corrélation était de seulement 0.5) et qu'en Australie (0.6-0.7). La corrélation pour le Canada est à peu près la même pour les régions définies au sens large (c'est-à-dire 10 provinces) et celles définies au sens plus étroit (59 régions). Voir OCDE (2000a) pour plus de détails. Diverses autres données mettent aussi en évidence une plus grande mobilité de la main-d'œuvre aux États-Unis, ce qui pourrait expliquer dans une certaine mesure l'écart de chômage entre les deux voisins. Par exemple, les modèles VAR font généralement apparaître qu'un choc spécifique à une région a un effet plus important et plus durable sur le taux de chômage régional au Canada qu'aux États-Unis. D'autres éléments d'information sont passés en revue dans OCDE (1999) et dans Obstfeld et Peri (1998). Une partie du problème au Canada peut être attribuée aux travailleurs âgés dans les secteurs de l'exploitation des ressources utilisant de la main-d'œuvre non qualifiée, qui ont eu des difficultés à réintégrer le marché du travail après les licenciements massifs des années 90 (par exemple la sylviculture en Colombie-Britannique et les pêcheries dans les provinces de l'Atlantique).
 19. La présente section est une contribution au suivi du développement durable, demandé à l'Organisation par le Conseil ministériel en mai 2001. D'autres questions liées à l'environnement sont traitées à la fin du chapitre.
 20. La gravité des problèmes auxquels se heurtera à l'avenir le régime public de pensions dépend de la politique suivie quant aux prestations du premier niveau (pension de la sécurité de la vieillesse et supplément de revenu garanti). Si ces prestations sont indexées sur les prix, leur niveau réel diminuera progressivement à mesure que le patrimoine des retraités augmente, ce qui diminue le montant des prestations assujetties à des conditions de ressources auxquelles ils peuvent prétendre. Dans cette hypothèse, les dépenses au titre de ce niveau augmenteraient de 2.4 pour cent du PIB en 2002 jusqu'au niveau record de 3.2 pour cent en 2030 avant de diminuer. Les dépenses au titre du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec passeraient de 2.5 à 3.6 pour cent du PIB, soit une hausse globale de seulement 2 points de pourcentage du PIB, sans autre nouvelle augmentation au cours de la période allant jusqu'à 2050. Une telle augmentation serait inférieure à la moyenne prévue pour l'ensemble des pays de l'OCDE et, en tout état de cause, est capitalisée. Dans ces conditions, ce n'est que la progression des dépenses au titre des prestations du filet de sécurité qui nécessitera des financements supplémentaires et seulement de 0.8 point de pourcentage du PIB. Si ces prestations étaient indexées sur les salaires et non sur les prix, les dépenses augmenteraient de 2½ points de pourcentage du PIB supplémentaires d'ici à 2050.
 21. Les cotisations aux RPA et/ou aux REER sont limitées à 18 pour cent du total des gains à concurrence de plafonds fixés en dollars. Ces plafonds, qui étaient de 14 500 dollars

canadiens pour les RPA et de 13 500 dollars canadiens pour les REER avant le budget de 2003, seront portés à 18 000 dollars en 2005 pour les premiers, et en 2006 pour les seconds. Des augmentations correspondantes seront apportées au niveau maximum de la pension annuelle pour les RPA à prestations définies, qui atteindra de ce fait 2 000 dollars canadiens d'ici 2005. Les années suivantes, les plafonds seront indexés sur la progression moyenne des salaires.

22. Par exemple, les étudiants canadiens ont aussi obtenu des bons résultats lors de la troisième Étude internationale sur les mathématiques et les sciences réalisée en 1995-96. Les notes étaient supérieures en mathématiques et en sciences en huitième année et en mathématiques en quatrième année. Dans PISA, d'importantes différences ont été notées entre les provinces après la prise en compte des milieux socioculturels des étudiants et de leur situation familiale (Corak et Lauzon, 2003).
23. Les enseignants dans l'Alberta et au Québec ont une période probatoire de 1-2 ans avant d'être titularisés. Dans l'Ontario et la Colombie-Britannique, en revanche, on titularise les enseignants automatiquement une fois qu'ils ont obtenu leur diplôme (Epp et Epp, 2000).
24. En 1997-98, les enseignants au Québec étaient payés environ 30 pour cent de plus que la moyenne de l'OCDE dans le premier cycle du secondaire et 20 pour cent de plus dans le deuxième cycle du secondaire (après ajustement en fonction des PPA, à l'exclusion de la Hongrie, du Mexique, de la République tchèque et de la Turquie, et sur la base de 15 années d'expérience). Les barèmes de salaire sont aussi élevés par rapport aux autres travailleurs, tout comme le ratio des salaires au PIB par habitant comparé aux autres pays du monde (ministère de l'Éducation, 2000). Les rémunérations des enseignants dans le reste du Canada tendent à être plus élevées qu'au Québec (voir statistiques du ministère de l'Éducation sur le site www.bced.gov.bc.ca/schools/interprovincial/).
25. Environ 43 pour cent des adultes canadiens ont des niveaux de compétence de 1 et 2 pour ce qui est de la capacité de lecture de textes schématiques, de lecture courante et de la capacité de lectures de textes au contenu qualitatif. A l'autre extrémité du spectre, une proportion exceptionnellement importante – environ un quart – obtiennent les notes les plus élevées (c'est-à-dire 4 et 5). Tableau 2.2 de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (2000).
26. Comme il ressort de la distribution exceptionnellement large des notes dans l'Enquête internationale sur la littératie des adultes ; voir graphique et tableau 2.1 dans EILA (2000). Par exemple, le cinquième percentile de la distribution des notes à la fois pour les tests de lecture courante et de capacité de lecture de textes schématiques est plus faible au Canada que dans tout autre pays à l'exception de la Pologne et des États-Unis. Ce problème touche surtout les Canadiens plus âgés.
27. Environ 22 pour cent des Canadiens adultes suivaient une formation permanente en 1997, et 7 autres pour cent une formation générale. Cela est bien inférieur aux taux des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne mais mieux qu'en Italie (voir OCDE, 2002b ; tableau C4.1). Le nombre moyen d'heures par participant dans les cours passés en revue dans l'Enquête internationale sur la littératie des adultes était de plus de 300 au Canada, soit 50 pour cent de plus que la moyenne de 18 pays.
28. En 2001, un Canadien de 15 ans avait en général devant lui encore 6.8 années d'éducation, ce qui est environ la moyenne pour le G7 et légèrement plus que la moyenne pour l'OCDE. Cependant, à 0.8 pour cent, le taux d'obtention de diplômes pour les programmes de recherche avancée est inférieur à la moyenne de l'OCDE (1.1 pour cent) et bien inférieur aux meilleurs résultats (qui peuvent aller jusqu'à 2.5 pour cent pour le groupe

- d'âge pertinent ; les taux pour les États-Unis et le Royaume-Uni sont d'environ 60 pour cent plus élevés que ceux du Canada). Voir OCDE (2002e), tableaux A12.1 et A2.1.
29. En 1997, les jeunes venant de familles ayant un revenu de 25 000 dollars canadiens ou moins avaient autant de chances de participer à une université que ceux dont les parents avaient un revenu compris entre 25 000 et 50 000 dollars canadiens et presque autant de chances que ceux dont les parents avaient un revenu pouvant aller jusqu'à 100 000 dollars canadiens (Corak *et al.*, 2003).
 30. Les questions traitées dans cette section sont détaillées dans l'*Examen de la réforme de la réglementation au Canada* (OCDE, 2002c).
 31. Les restrictions en vigueur au Canada se traduisent en fait par un plafond de 46.7 pour cent pour la participation étrangère au capital d'un opérateur de télécommunications. Plusieurs autres pays appliquent des restrictions pour les opérateurs historiques appartenant partiellement à l'État, mais les restrictions applicables aux sociétés privées sont rares ; parmi les pays de l'OCDE qui pratiquent les restrictions de ce type figurent la Corée, le Mexique et la Turquie.
 32. Gönenç et Nicoletti (2001) ont élaboré des indicateurs synthétiques de l'environnement réglementaire et de l'environnement de marché dans ce secteur pour établir la base de données de l'OCDE sur la réglementation. Les éléments pris en compte sont notamment la composition du capital, la réglementation des routes aériennes et des tarifs, l'autorisation des vols affrétés, la structure du marché, le nombre d'alliances internationales et le nombre de transporteurs tiers (cinquième et septième liberté).
 33. Au début de 2001, Air Canada représentait 90 pour cent des ventes des agences de voyages canadiennes et 75 pour cent de la capacité en sièges sur le marché intérieur. Après sa fusion avec CAI, Air Canada est devenu l'unique transporteur sur la majorité des 200 principales liaisons. Au milieu de 2002, on estimait qu'Air Canada détenait encore les trois quarts du marché (Comité de révision de la loi sur les transports au Canada, 2001 et Ward, 2002).
 34. Le cabotage est le droit, pour une compagnie aérienne étrangère, d'effectuer une liaison intérieure en continuation d'une liaison internationale. Le plafond de participation étrangère s'applique aux actions à droit de vote et le gouvernement a récemment mis fin au plafond de détention de 15 pour cent du capital par une même partie.
 35. Il y a quelques années, le commerce entre les provinces était au moins dix fois plus important que celui entre une province et un État des États-Unis, compte tenu de la distance et des écarts de revenu (McCallum, 1995).
 36. Selon Tang et Rao (2001), les dépenses de R-D en pourcentage du chiffre d'affaires sont supérieures de 50 pour cent environ dans les entreprises manufacturières sous contrôle canadien que dans les entreprises manufacturières sous contrôle étranger. Si l'on suppose que les entreprises étrangères ont une aussi forte intensité en R-D et que la différence est la même pour les entreprises non manufacturières, le taux de R-D dans l'ensemble de l'économie serait supérieur de 0.2-0.3 point de PIB, mais il resterait très inférieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE.
 37. Selon une étude gouvernementale analysant les résultats d'une enquête réalisée auprès des entreprises utilisant les crédits d'impôt, chaque dollar de crédit d'impôt se traduit par des dépenses supplémentaires de recherche de 1.38 dollar (soit un rapport coût-efficacité de 1.38). D'après d'autres études signalées ici, le taux est de 0.83-1.73 ou de 0.11-0.67, selon le secteur (ministère des Finances et Revenu Canada, 1997). Ces taux sont conformes à ceux observés dans les autres pays (Hall et van Reenen, 1999).

38. Les résultats concernant les autres polluants atmosphériques sont partagés. Les émissions de mercure ont diminué des deux tiers entre 1990 et 1995 (Environnement Canada, 2001) et, en 1992, le plomb avait disparu de l'air urbain après 15 années d'efforts pour supprimer de l'essence les additifs au plomb (CESD, 2000). Cependant, les émissions de monoxyde de carbone n'ont été réduites que de 3.2 pour cent au cours des deux dernières décennies, bien que les concentrations moyennes dans les villes canadiennes aient fortement diminué grâce à des normes d'émission plus strictes pour les automobiles. La concentration d'ozone au niveau du sol s'est continuellement accrue en moyenne annuelle, au cours des 20 dernières années (graphique 20).
39. Les engagements pris par le Canada en vertu de l'Accord de 1991 étaient d'établir un plafond national permanent pour les émissions de SO₂ à 3.2 millions de tonnes d'ici à 2000 et de réduire les émissions d'oxyde d'azote de 100 000 tonnes au-dessous du niveau prévu de 970 000 tonnes en 2000.
40. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'environnement et de l'énergie ont signé la Stratégie canadienne sur les pluies acides pour la période postérieure à 2000 en octobre 1998.
41. L'annexe sur l'ozone exige que, d'ici à 2007, l'oxyde d'azote en provenance des centrales utilisant de l'énergie fossile soit plafonné à annuellement à 39 kilotonnes dans le centre et dans le sud de l'Ontario et à 5 kilotonnes dans le sud du Québec. Elle exige aussi l'alignement sur celles des États-Unis des normes applicables aux carburants et aux émissions automobiles.
42. Il existe plus 1 300 stations de contrôle couvrant bien plus de 200 fleuves et lacs, mais aucun effort n'a été fait pour regrouper les données au niveau national. Certaines provinces ont établi des indices agrégés de la qualité de l'eau qui représentent la moyenne des écarts de plusieurs polluants par rapport au niveau souhaitable, mais ces indices pâtiennent de l'application du même coefficient de pondération à chaque polluant, quel que soit le dommage causé.
43. Cela est particulièrement le cas en aval du fleuve Fraser, dans l'Ontario du Sud et pour le fleuve Saint-Laurent, au Québec.
44. En 2000, la taxe implicite sur le carbone était de 265 dollars des États-Unis par tonne pour l'essence et de 165 dollars des États-Unis pour le gazole.
45. Au cours de la période 1996-2000, selon des chiffres officiels, les investisseurs immigrants ont investi plus de 2.5 milliards de dollars canadiens au Canada et les entrepreneurs immigrants ont créé 41 000 emplois, soit environ quatre pour chacun d'eux (gouvernement du Canada, 2001).
46. De 1998 à 2001, la fourchette prévue est restée inchangée à 200 000-225 000, bien que ces chiffres n'aient pas été atteints en 1998 et 1999. Au cours des deux années suivantes, les entrées effectives ont dépassé l'objectif, et depuis 2002, la fourchette prévue est relevée progressivement chaque année.
47. Le coût global des programmes fédéraux d'immigration (qui couvrent à la fois la sélection et l'intégration des immigrants) a été de l'ordre de 1.2 milliard de dollars canadiens pendant l'exercice 2001-02 (y compris le coût des services fournis par d'autres ministères), dont 44 pour cent ont été couverts par des recettes (essentiellement les droits de traitement des demandes des immigrants et les droits d'entrée). En conséquence, le coût net a été de l'ordre de 660 millions de dollars canadiens, soit environ 0.5 pour cent des dépenses totales du programme fédéral et 0.06 pour cent du PIB (Citoyenneté et Immigration Canada, 2002).

48. Ces chiffres se réfèrent à la population âgée de plus de 15 ans. Néanmoins, ces comparaisons ne sont pas ajustées pour tenir compte de la composition par âge, à la différence de celles présentées au graphique 25.
49. De plus, du fait de cette interruption, les études qui utilisent l'expérience potentielle (l'âge de l'intéressé moins le nombre d'années de scolarité moins six) comme variable représentative de l'expérience effective tendent à surestimer à la fois l'écart initial de rémunérations subi par les immigrants par rapport aux autochtones comparables et le taux d'assimilation des gains. Hum et Simpson (2002), utilisant des données sur l'expérience professionnelle effective, extraites de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, constatent qu'elle constitue une large part du processus d'assimilation.
50. Dans les données des recensements utilisées dans la plupart des analyses économétriques sur les effets des connaissances linguistiques, la maîtrise de la langue est auto-évaluée. On demande seulement à la personne interrogée si il/elle est capable de mener une conversation en anglais et/ou en français et si il/elle parle normalement cette langue à domicile. Des informations sont également fournies concernant la langue maternelle de la personne interrogée. Utilisant les données du recensement de 1991 dans une étude portant sur les trois principales villes du Canada, Pendakur et Pendakur (1998) ont constaté que les individus dont la langue maternelle n'était ni l'anglais ni le français, après prise en compte de l'éducation, du lieu de naissance et d'autres caractéristiques démographiques, avaient un écart de rémunération compris entre 10 et 17 pour cent par rapport à ceux dont la langue maternelle était l'anglais.
51. Ces résultats pourraient surestimer le degré de complémentarité dans la mesure où le comportement en matière d'apprentissage des langues répond à des incitations économiques. Par exemple, Chiswick et Miller (1992) ont constaté que les immigrants dont d'autres caractéristiques observables accroissent les chances de réussite économique sont aussi ceux qui investissent le plus pour améliorer leur maîtrise de la langue. C'est probablement également vrai pour les caractéristiques non observables.
52. Pendakur et Pendakur (2002) concluent à l'existence d'un écart de gains de l'ordre de 5 pour cent dans les années 70 et 80 pour les minorités visibles nées au Canada (à l'exception des Autochtones, pour lesquels cet écart est beaucoup plus important), écart qui s'est creusé pour atteindre 15 pour cent en 1996. Ils montrent cependant aussi que les différences de gains entre groupes ethniques à l'intérieur de la population « blanche » et entre différentes minorités visibles sont souvent plus importantes que l'écart entre la population blanche et les groupes minoritaires visibles pris dans leur ensemble. En revanche, Hum et Simpson (2000) ne constatent aucune différence significative, sauf pour les Noirs (ils n'examinent pas le cas des Autochtones). Wannell et Caron (1994) constatent que les diplômés universitaires appartenant à des minorités visibles ont pratiquement les mêmes niveaux de gains, mais des taux de chômage plus élevés et des taux d'activité plus faibles, que les Canadiens de race blanche.
53. Les gains annuels dans l'emploi servent souvent de mesure succincte du succès économique, mais les comparaisons faites sur cette base négligent peut-être certains aspects importants dans la mesure où les schémas de comportement des immigrants et des autochtones à l'égard des déterminants fondamentaux des gains (taux d'activité et de chômage ; pourcentage de l'emploi à temps plein et en année pleine ; nombre d'heures ouvrées ; salaires horaires) diffèrent probablement. Les écarts de salaire offriraient peut-être un meilleur indicateur que les gains des opportunités économiques offertes aux immigrants, dans la mesure où les gains peuvent aussi refléter, par exemple, des variations compensatoires du nombre d'heures ouvrées. C'est la raison pour laquelle certaines études limitent l'analyse aux travailleurs à temps plein et en année pleine.

54. Pour analyser ce facteur temporel, il faut habituellement utiliser une séquence de données extraite des recensements ou une base de données longitudinales, qui suit un panel représentatif d'immigrants au fil du temps. La Banque de données longitudinales sur les immigrants, qui lie le dossier des immigrants à leur entrée dans leur pays avec le dossier fiscal des mêmes individus au cours des années suivantes, permet de suivre la performance économique des immigrants, mais ne permet pas de comparaisons avec une population homologue de Canadiens de souche en faisant la part des différences caractéristiques qui peuvent influencer cette performance. Une autre banque de données longitudinales, l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, est actuellement en cours de mise au point sur le modèle d'une base de données équivalente établie en Australie.
55. McDonald et Worswick (1998) constatent que la moindre ancienneté dans l'emploi des immigrants par rapport aux autochtones explique partiellement leurs rémunérations plus faibles. Pendant les récessions, cet effet peut être aggravé si les immigrants récents ont encore plus de difficulté à trouver des emplois non temporaires, ce qui pourrait contribuer à ralentir le processus de rattrapage.
56. Conformément aux dispositions des Accords de reconnaissance mutuelle concernant des professions spécifiques et du « Programme du Sceau Rouge » pour les métiers qualifiés, devrait avoir pour résultat qu'au moins pour les professions et métiers qu'ils couvrent, la reconnaissance obtenue dans une province est transférable, au moins en ce qui concerne les professions et métiers couverts par ces textes.
57. Par exemple, le CICDI publie sur son site web des informations concernant l'emploi au Canada dans 133 professions et métiers réglementés. Le CICDI a été créé en 1990 après que le Canada ait ratifié la Convention de l'UNESCO de 1979 sur la reconnaissance des études et des certificats, diplômes, grades et autres titres de l'enseignement supérieur.
58. Ainsi, le Conseil canadien des ingénieurs procède à des évaluations des diplômes étrangers bien que ces évaluations ne soient pas contraignantes pour les organes provinciaux chargés de délivrer les licences. De plus, le Conseil médical du Canada propose un examen pour évaluer le niveau de compétences des médecins formés à l'étranger (Mata, 1999).
59. Certains collèges associatifs de l'Ontario ont par exemple mis sur pied une procédure harmonisée pour évaluer les connaissances antérieurement acquises par les sages-femmes et les physiothérapeutes afin de faciliter l'accès de candidats formés à l'étranger.
60. Le ministère de la Formation, des Collèges et des Universités de l'Ontario, avec l'aide financière du gouvernement fédéral, a mis au point le projet Terminologie, information et conseils spécifiques destiné à fournir aux professionnels formés à l'étranger des manuels de formation et des outils d'auto-évaluation.
61. Certains signes donnent à penser que les immigrants vers les trois principales villes ont des taux de chômage plus élevés et des rémunérations plus faibles, par rapport aux Canadiens de souche, que ceux qui s'installent dans de plus petites villes et dans le reste du Canada (Citoyenneté et Immigration Canada, 2001), mais ceci tient au moins en partie à un biais d'échantillonnage. Toronto, Montréal et Vancouver ont de plus fortes concentrations d'immigrants appartenant à des minorités visibles, tandis que les immigrants en provenance d'Europe tendent à se répartir de manière plus équilibrée. De plus, à l'intérieur de chaque groupe ethnique, les immigrants ayant les perspectives les moins bonnes sur le marché du travail sont probablement plus attirés par la présence de grandes communautés ethniques dans les villes. Ceci explique en partie que bien que les immigrants moyens aient un niveau d'instruction supérieur aux autochtones, ce n'est pas le cas dans les villes, notamment Toronto.

62. Ce mouvement ne correspond pas à un déplacement vers des banlieues plus éloignées du centre-ville, dans la mesure où les régions métropolitaines de recensement sont largement définies et couvrent non seulement la ville en tant qu'unité administrative mais aussi l'essentiel des banlieues avoisinantes.
63. Selon US Current Population Survey, 542 000 personnes nées au Canada vivaient aux États-Unis en 1997, ce qui équivaut à 1.8 pour cent de la population canadienne.
64. Les travailleurs d'un certain nombre de professions doivent seulement apporter la preuve de leurs qualifications et d'une offre d'emploi pour pouvoir entrer aux États-Unis, sans que l'employeur ait à prouver que leur entrée n'aura pas d'impact négatif sur les travailleurs américains. De plus, les délais de traitement des dossiers ont été réduits, et les permis peuvent être renouvelés de manière illimitée. Ainsi, il est probable que les travailleurs qui auraient sans cela utilisé d'autres mécanismes de migration temporaire tels que les visas H1-B des États-Unis) ou qui ont l'intention d'émigrer de manière définitive ont choisi de passer par ce nouveau dispositif.
65. Les données des recensements canadiens semblent corroborer cet ordre de grandeur. Le nombre d'immigrants nés à Hong-Kong (Chine) et entrés au Canada avant 1996 n'était plus que de 198 000 en 2001 contre 241 000 lors du recensement de 1996. La diminution naturelle globale couvre aussi l'émigration vers d'autres pays et les personnes décédées pendant la période considérée (probablement un nombre limité, si l'on considère que les immigrants en provenance de Hong-Kong étaient principalement arrivés après 1980 et que peu d'entre eux étaient âgés).
66. Ceci semble compatible avec les caractéristiques de l'autosélection constatées par Borjas et Bratsberg (1996) pour les migrations de retour à partir des États-Unis vers des pays où le rendement des qualifications était plus élevé (pays où la distribution des revenus était plus inégale qu'aux États-Unis, ce qui est par exemple le cas de plusieurs pays d'Amérique latine).
67. Bien sûr, à cela s'ajoutent les effets exercés par l'émigration sur le pays d'origine. Bien que potentiellement importants, ces effets ne sont pas examinés ici.
68. Par exemple, si les nouveaux immigrants gagnent plus (ou moins) que les résidents existants sur l'ensemble de leur vie, les effets purement statistiques exercés sur le revenu moyen par habitant ne devraient pas être pris en compte.
69. Si l'on prenait également en compte les enfants nés au Canada de parents immigrants, la contribution serait encore plus importante. Denton *et al.* (2000) estiment que plus de la moitié de l'expansion démographique entre 1951 et 2001 peut être attribuée aux immigrants sur la base de cette définition large. En principe, les immigrants peuvent aussi contribuer à l'expansion démographique si leurs statistiques vitales sont plus favorables que celles du reste de la population, mais dans la pratique ces effets ne sont probablement pas très importants. Au Canada, les individus nés à l'étranger ont généralement des taux de fécondité identiques à ceux des autochtones et une espérance de vie légèrement plus longue.
70. De plus, une modification de l'offre de main-d'œuvre immigrée n'affecte pas nécessairement les prix des facteurs si elle est absorbée par une modification de l'éventail des produits au profit des secteurs qui emploient le plus ce type de main-d'œuvre, désormais plus abondante.
71. Pour les États-Unis, les effets exercés à l'échelle de l'ensemble de l'économie sont généralement une baisse de l'ordre de 1 pour cent des salaires des travailleurs non immigrants pour une augmentation de 10 pour cent du pourcentage de la population née à l'étranger (Friedberg et Hunt, 1995).

72. Utilisant une approche fondée sur une fonction de production, Laryea (1998) constate que si les professionnels immigrés tendent à se substituer aux professionnels canadiens, les immigrants non qualifiés sont complémentaires des travailleurs qualifiés et des professionnels nés au Canada.
73. La plus forte propension des immigrants à choisir le travail indépendant pourrait être une réaction aux difficultés auxquelles ils se heurtent pour obtenir des emplois qualifiés correspondant à leurs qualifications acquises à l'étranger. Le fait que les immigrants travailleurs indépendants – qu'ils appartiennent ou non à une minorité visible – gagnent nettement plus que ceux qui travaillent comme salariés semble corroborer cette interprétation. Néanmoins, la différence de gains est à peu près la même que pour les Canadiens de souche une fois tenu compte de l'âge, du niveau d'instruction, des connaissances linguistiques et du secteur d'activité (Li, 1997).
74. L'obligation faite aux immigrants par le programme d'immigration des investisseurs d'effectuer un dépôt non rémunéré de 400 000 dollars canadiens auprès du gouvernement, récupérable après cinq ans (voir annexe IV), devrait être considérée comme une taxe.
75. Les immigrants influencent naturellement aussi la balance des paiements par leurs envois de fonds à l'étranger, enregistrés comme transferts courants privés. Ces envois ont atteint 2 milliards de dollars canadiens en 2002, bien que ce chiffre couvre les paiements de tous les résidents canadiens, et pas seulement des immigrants.
76. Green et Sparks (1999), utilisant un modèle VAR, constatent que l'augmentation de la population a fait progresser de manière définitive le revenu par habitant de 5.7 pour cent.
77. Selon ces estimations, sur la base d'études sectorielles existantes, l'élasticité de la production par rapport aux facteurs de production était de 1.2 en moyenne dans les secteurs des transports, des communications et des services d'utilité publique, et de 1.03 dans les industries manufacturières. Étant donné le poids de ces secteurs dans le PIB canadien (respectivement 11 et 19 pour cent), les auteurs de l'étude ont constaté que pour l'économie canadienne dans son ensemble l'élasticité serait de 1.03. Dans le cas des industries manufacturières, on pourrait considérer que les économies d'échelle, si elles existent, pourraient également être exploitées par le biais des échanges. Néanmoins, la dimension du marché intérieur demeure importante. Comme on l'a vu au chapitre II, la dimension des installations industrielles est un important facteur expliquant la différence de productivité entre les entreprises manufacturières du Canada et des États-Unis.
78. Si l'on ne considère que les infrastructures publiques (et à supposer que la totalité d'entre elles serait encore nécessaire même avec une population réduite), on peut évaluer plus ou moins le coût de leur maintenance en considérant les dotations en capital dans les comptes nationaux. En 2001, celles-ci ont représenté l'équivalent de 1.9 pour cent du PIB pour les administrations publiques. Une baisse de 1 pour cent de la population élèverait donc le coût annuel par habitant de 1 pour cent, ou de 0.019 pour cent du PIB par habitant (environ 6 \$C).
79. Dans sa Stratégie pour l'innovation (gouvernement du Canada, 2002), le gouvernement considère qu'il est essentiel d'attirer des immigrants très qualifiés – en même temps que de continuer à élever la qualité et le nombre des nouveaux diplômés et de fournir des possibilités d'apprentissage à vie – pour veiller à ce que la population active puisse relever les défis d'une économie fondée sur le savoir.
80. Voir par exemple les travaux de Gould (1994) pour les États-Unis et de Girma et Yu (2002) pour le Royaume-Uni.

81. Les études (à commencer par McCallum, 1995) montrant que les provinces canadiennes commercent beaucoup plus entre elles et beaucoup moins avec les États des États-Unis situés à une distance géographique comparable – et impliquant donc probablement des coûts de transport comparables – confirment indirectement l'importance de ces coûts de transaction. Néanmoins, les coûts de transactions résultent non seulement d'un manque d'information, mais aussi d'obstacles réglementaires aux échanges et de la variabilité des taux de change.
82. Le problème est que l'analyse ne distingue pas les effets liés à la composition de chaque cohorte d'immigrants des effets liés à l'âge et à la période écoulée depuis l'arrivée, en partie parce que chaque cohorte d'immigrants n'est pas comparée à une cohorte de référence composée de non immigrants et ajustée en fonction de l'âge. D'une part, l'impact des immigrants récents est conditionné de manière négative par le fait qu'ils sont plus jeunes que la population canadienne moyenne et qu'ils souffrent encore de « l'effet d'arrivée ». D'autre part, l'incidence actuelle des cohortes immigrantes arrivées dans les années 60 et 70 et ayant eu un parcours économique plus favorable que les émigrants plus récents ne donne qu'une idée imparfaite de l'impact de ce dernier. Il est difficile de dire si le résultat global est biaisé à la hausse ou à la baisse, dans la mesure où cela dépend de l'effet net de ces deux biais.
83. Prenant pour hypothèse des profils inchangés en fonction de l'âge des impôts et des dépenses, la simulation ne prenait pas en compte d'autres facteurs qui auraient pu affecter ces profils d'âge (par exemple d'une part l'élévation des coûts de santé et d'autre part l'indexation seulement partielle des pensions sur le revenu).
84. Des effets d'assimilation et de cohorte analogues à ceux-ci ont été mis en lumière dans des études portant sur les États-Unis (Borjas et Trejo, 1991), pays où cependant les taux de participation des immigrants aux programmes sociaux sont toujours plus élevés que ceux des autochtones et sont particulièrement élevés juste après leur arrivée.
85. Ces chiffres de l'endettement pour l'OCDE excluent la valeur des engagements de retraite du régime public par répartition afin de les rendre plus comparables sur le plan international. Si l'on réintégrait ces engagements, comme le font les chiffres officiels canadiens, la réduction correspondante de la dette serait ramenée de 88 pour cent du PIB en 1995 à 56 pour cent en 2002.
86. Le budget 2003 a fait apparaître l'impact à cinq ans de *certaines* mesures, comme l'augmentation des dépenses de soins de santé, mais ne comportait pas de projection à moyen terme intégralement révisée qui prenne en compte toutes les mesures budgétaires.
87. Ces points d'impôt représentent les modifications apportées en 1977 à l'occasion desquelles le gouvernement a fait baisser ses taux de l'impôt sur le revenu pendant que toutes les provinces augmentaient les leurs à due concurrence.
88. Les comptes des provinces dans ces fiducies dépendent des différentes conventions comptables adoptées au niveau provincial.
89. Selon la pratique utilisée par Finances Canada pour mesurer la sensibilité conjoncturelle, une baisse de 1 pour cent du niveau du PIB ferait disparaître la quasi-totalité de la réserve pour éventualités – le solde budgétaire diminuerait d'environ 2,6 milliards de dollars canadiens la seconde année après le choc. L'impact serait plus faible si les autorités monétaires réagissaient en réduisant les taux d'intérêt de 50 points de base (réponse conforme à la règle de Taylor) : le solde budgétaire se contracterait alors de 2 milliards de dollars canadiens. Ainsi, lorsque l'on combine la réserve pour éventualités et la marge de prudence, le budget pourrait absorber un

choc pouvant représenter 1½ à 2 pour cent de PIB à condition que les autorités monétaires réagissent également.

90. Selon une autre définition – celle que l'on utilise dans l'analyse de l'écart budgétaire – une politique budgétaire durable consiste à faire en sorte que la valeur actualisée nette des excédents primaires futurs couvre au moins le niveau immédiat de la dette publique nette. Plusieurs études ont conclu des calculs d'écart budgétaire que la politique budgétaire de référence est viable, mais que l'écart revient à zéro ou devient non viable dans des scénarios dans lesquels les dépenses de soins de santé continuent de croître plus vite que les salaires : voir, par exemple, Matier, Wu et Jackson (2001), Kennedy et Matier (2003) et FMI (2003). Frederiksen (2002) fait apparaître un écart non viable dans le cadre de la politique de référence, en grande partie parce que son excédent primaire initial est beaucoup plus petit que dans les autres études (il ne prend pas en compte les redevances d'exploitation des ressources naturelles, comme le pétrole et le gaz naturel dans les provinces occidentales).
91. Ces deux estimations sont à peu près conformes à celles des autres études, après prise en compte des différences d'hypothèses. Voir FMI (2003) et Robson (2001). L'augmentation prévue des coûts de retraite dans OCDE (2001d) est beaucoup plus forte parce qu'elle prenait en compte le RRC/Q, mais utilisait un taux transitoire de cotisation de 7.8 pour cent plutôt que le nouveau taux de 9.9 pour cent qui sera appliqué à compter de 2003-04.
92. Les dépenses réelles de soins de santé par habitant dans la zone de l'OCDE ont augmenté à un rythme moyen (non pondéré) de 3 pour cent par an depuis 1980 (en données non corrigées de la structure d'âge). Ce rythme s'est légèrement accéléré dans les années 90 pour s'établir à 3.1 pour cent (1990-2000).
93. Le FMI (2002) estime que les dépenses de soins de santé par habitant sont supérieures de 20 pour cent à ce qu'elles devraient être compte tenu de facteurs comme les revenus par habitant, la structure d'âge et l'espérance de vie, bien que l'écart-type de cette estimation soit important. Le Fraser Institute (2002) conclut également à partir de plusieurs méthodes alternatives de correction de la structure d'âge que le Canada est le plus dépensier des pays de l'OCDE dotés de régimes d'accès universel.
94. Les médecins canadiens sont moins bien payés et travaillent plus d'heures que leurs homologues américains. Le revenu moyen des médecins canadiens était de 105 000 dollars canadiens environ en 2001 d'après Statistique Canada, contre 195 000 dollars américains (en 1998, d'après l'American Medical Association), ce qui représente 60 pour cent de plus en termes corrigés des PPA, bien que certaines sources font état d'un moindre écart. Des études réalisées à partir du début des années 90 montrent que : i) les honoraires des différents actes aux États-Unis peuvent être plusieurs fois supérieurs à ceux pratiqués au Canada ; ii) les charges liées à l'exercice de la profession, y compris les primes d'assurance des fautes professionnelles, en proportion du revenu sont approximativement les mêmes dans les deux pays et iii) l'écart de revenu net est beaucoup plus faible que celui des honoraires à l'acte, ce qui implique que les médecins canadiens voient plus de patients pour améliorer leurs revenus (Welch *et al.*, 1993 ; Fuchs and Hahn, 1990 ; Buske, 1997).
95. Le financement public à hauteur de 70 pour cent public se décompose en 45 pour cent au titre des services de la LCS et 25 pour cent au titre de la couverture provinciale au-delà des services obligatoires prévus par la LCS.
96. Par exemple, les espérances de vie à la naissance et à 65 ans sont élevées, la mortalité prématurée est faible, la santé infantile est bonne et l'absentéisme au travail résultant de maladies est réduit.

97. Dans les années 90, le Canada a investi 0.28 pour cent de son PIB dans des installations et équipements médicaux, soit près du chiffre de 0.31 pour cent dans les autres pays du G7, mais un peu moins que la moyenne de l'OCDE, qui est de 0.34 pour cent.
98. L'Ontario encourage des groupes de cinq médecins de famille ou plus à former des réseaux pour améliorer l'accès aux soins de santé primaires, surtout aux heures de fermeture des cabinets médicaux. Toutefois, la réforme est limitée, dans la mesure où aucun des réseaux pilotes ne compte de professionnels de la santé en dehors de médecins.
99. Le gouvernement de l'Ontario envisage de modifier son approche du financement, mais selon des modalités qui risquent de ne pas améliorer les incitations à gérer les coûts. Il a en effet proposé un compromis entre un financement fondé sur la population et un financement fondé sur les institutions. Les informations sur la population locale serviraient à estimer le nombre attendu de cas pour chaque acte ou service ; ce nombre serait ensuite multiplié par les coûts à l'acte *spécifiques à l'institution*. Il n'y aurait donc que peu d'incitations à réduire les coûts car cela réduirait le financement de l'année suivante à due concurrence. Voir McKillop *et al.* (2001).
100. Ce n'est pas tout à fait exact : les Canadiens peuvent acheter individuellement des soins aux États-Unis ou dans n'importe quel autre pays s'ils souhaitent les payer et s'ils sont en mesure de le faire sur leurs propres deniers.
101. Les soins à domicile représentent quelque 4½ pour cent des dépenses de santé des provinces et territoires, mais l'écart va de 2 pour cent dans le Nunavut à 10 pour cent en Colombie-Britannique.
102. Naturellement, cela réduirait leur capacité de collecte de recettes et leur efficacité en matière de freinage de la demande et cela renchérirait les coûts d'administration. Selon des estimations grossières d'Evans (2002), 20 pour cent de co-assurance ou une franchise de 300 dollars canadiens pourraient rapporter 9 milliards de dollars canadiens par an, à condition que les dépenses de soins de santé soient réparties de façon uniforme dans la population. Toutefois, pour une année quelconque, une forte proportion des dépenses est imputable à un petit nombre de personnes, de sorte que de nombreuses personnes n'atteindront pas le seuil de 300 dollars canadiens correspondant à la franchise, ce qui réduira le montant total obtenu. De même, exempter les personnes du décile inférieur de revenus et la population asilaire de façon permanente – qui dispose d'un revenu minimal, mais qui présente des coûts de soins par personne très élevés – réduirait les recettes de la co-assurance d'un tiers pour les ramener à 6 milliards de dollars canadiens. C'est tout de même une somme considérable (6 pour cent du total des dépenses de soins de santé) et cela ne présume aucun changement de comportement des ménages, mais repose sur une exemption relativement peu généreuse.
103. En décembre 2000, le congé parental a été porté de 10 à 35 semaines, ce qui porte de fait l'ensemble du congé de maternité et du congé parental de six mois à un an. En conséquence, le nombre de parents bénéficiant des prestations parentales de l'Assurance emploi chaque mois a pratiquement quadruplé pour atteindre 123 000 en janvier 2002, tandis que les dépenses au titre de ce programme ont plus que doublé pour ressortir à 2.7 milliards de dollars canadiens par an. Voir OCDE (2000b) pour plus de précisions sur les prestations parentales et connexes dans d'autres pays.

Bibliographie

- AETG (1997),
« Towards a National Acid Rain Strategy », *A Report from the Acidifying Émissions Task Group to the National Air Issues Co-ordinating Committee*, Environnement Canada, Ottawa, octobre.
- Akbari, A.H. (1995),
« The Impact of Immigrants on the Canadian Treasury, Circa 1990 », dans Don J. DeVoretz (éd.), *Diminishing Returns. The Economics of Canada's Recent Immigration Policy*, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Armstrong, P., T.M. Harchaoui, C. Jackson et F. Tarkhani (2002),
« A Comparison of Canada-US Economic Growth in the Information Age, 1981-2000: The Importance of Investment in Information and Communication Technologies », Chapter 1 dans *Productivity Growth in Canada – 2002*, Statistique Canada 15-204-XIE, Ottawa.
- Aydemir, A. (2002),
« Effects of Business Cycles on the Labour Market Assimilation of Immigrants », document présenté à la conférence organisée sur le thème « Canadian Immigration Policy for the 21st Century », par le John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 18-19 octobre 2002.
- Baker, M. (2002),
« Are Elderly Immigrants a Burden? », document présenté à la conférence organisée sur le thème « Canadian Immigration Policy for the 21st Century » par le John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 18-19 octobre 2002.
- Baker, M. et D. Benjamin (1994),
« The Performance of Immigrants in the Canadian Labour Market », *Journal of Labour Economics*, vol. 12, n° 3.
- Baker, M. et D. Benjamin (1995),
« The Receipt of Transfer Payments by Immigrants to Canada », *The Journal of Human Resources*, vol. 30, n° 4.
- Baker, M. et S. Rea (1996),
« Employment Spells and Unemployment Insurance Eligibility Requirements », *Review of Economics and Statistics*, vol. 80, n° 1.
- Baldwin, J.R. et W. Gu (2002a),
« Export Market Participation and Productivity Performance in Canadian Manufacturing », document non publié, Statistique Canada, Ottawa.
- Baldwin, J.R. et W. Gu (2002b),
« Plant Turnover and Productivity Growth in Canadian Manufacturing », OCDE, document de travail de la DSTI, 2002/2.

- Baldwin, J.R., D. Beckstead et R. Caves (2001),
« Changes in the Diversification of Canadian Manufacturing Firms (1973-1997): A Move to Specialization », Direction des études analytiques, document de recherche 179, Statistique Canada, Ottawa.
- Baldwin, J.R., R. Jarmin et J. Tang (2002),
« L'importance accrue des producteurs plus petits dans le secteur de la fabrication : comparaison Canada/États-Unis », Ottawa : Statistique Canada, document de recherche n° 003.
- Barrett, P. (2001),
« Who Let the Docs Out? », dans *Choices*, vol. 7, n° 6, Institute for Research on Public Policy.
- Bassanini, A. et E. Ernst (2002),
« Labour Market Institutions, Produce Market Regulation and Innovation: Cross-country Evidence », OCDE, Département des affaires économiques, document de travail n° 316, Paris.
- Bauer, T., M. Lofstrom et K.F. Zimmermann (2000),
« Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Natives' Sentiments Towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 7.
- Beaujot, R. (2002),
« Effect of Immigration on Demographic Structure », document présenté à la conférence organisée sur le thème « Canadian Immigration Policy for the 21st Century » par le John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 18-19 octobre 2002.
- Bloom, D.E., G. Grenier et M. Gunderson (1995),
« The Changing Labour Market Position of Canadian Immigrants », *Revue canadienne d'économique*, vol. 28, n° 4b.
- Boessenkool, K.J. (1997),
« Back to Work: Learning from the Alberta Welfare Experiment », Institut C.D. Howe, Toronto.
- Borjas, G.J. (1987),
« Self-Selection and the Earnings of Immigrants », *American Economic Review*, vol. 77, n° 4.
- Borjas, G.J. (1993),
« Immigration Policy, National Origin and Immigrant Skills: A Comparison of Canada and the United States », dans *Small Differences That Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*, David Card and Richard Freeman (éds), Chicago, University of Chicago Press, pp. 21-44.
- Borjas, G.J. (1994),
« The Economics of Immigration », *Journal of Economic Literature*, vol. 32, n° 4.
- Borjas, G.J. (2001),
« Does Immigration Grease the Wheels of the Labour Market? », *Brooking Papers on Economic Activity* 1 :2001.
- Borjas, G.J. et S.J. Trejo (1991),
« Immigrant Participation in the Welfare System », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 44, n° 2.
- Borjas, G.J. et B. Bratsberg (1996),
« Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born », *Review of Economics and Statistics*, vol. 78, n° 1.

- Borjas, G.J., R.B. Freeman et L.F. Katz (1992),
« Searching For the Effect of Immigration on the Labour Market », *American Economic Review*, vol. 86, n° 2.
- Boyd, M. (2002),
« Educational Attainments of Immigrant Offspring: Success or Segmented Assimilation? », document interne, Université de Toronto.
- Brower, A. (1999),
Immigrants Need Not Apply, Caledon Institute of Social Policy, Toronto.
- Buske, L. (1997),
« MD Fees Much Higher in US », *Journal de l'Association médicale canadienne*, vol. 156, n° 6.
- Bussière, P., F. Cartwright, R. Crocker, X. Ma, J. Oderkirk et Y. Zhang (2001),
« A la hauteur : la performance des jeunes du Canada en lecture, en mathématiques et en sciences : étude PISA de l'OCDE – Premiers résultats pour les Canadiens de 15 ans », Développement des ressources humaines Canada, Conseil des ministres de l'Éducation, Canada, et Statistique Canada, Ottawa.
- Comité d'examen de la loi sur les Transports au Canada (2001),
Examen de la loi sur les transports au Canada – Rapport final, Ottawa.
- Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation (2000),
Indicateurs de l'éducation au Canada : Rapport du Programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation 1999, Ottawa.
- CAEC (2001),
Rapport 2001 de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi, Commission de l'assurance-emploi Canada, Ottawa.
- CESD (2000),
Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable 2000, Ottawa.
- Chiswick, B.R. et P.W. Miller (1992),
« Language in the Immigrant Labour Market », dans B.R. Chiswick (éd.), *Immigration, Language and Ethnicity: Canada and the United States*, Washington : American Enterprise Institute.
- Chiswick, B.R. et P.W. Miller (2002),
« The Complementarity of Language and Other Human Capital: Immigrant Earnings in Canada », IZA Discussion Paper n° 451.
- Citoyenneté et Immigration Canada (2000),
Les déplacements interprovinciaux des immigrants, Ottawa.
- Citoyenneté et Immigration Canada (2001),
Profil comparatif des nouveaux immigrants du Canada – d'après le recensement de 1996, Ottawa.
- Citoyenneté et Immigration Canada (2002), *Rapport ministériel sur le rendement pour la période s'étant terminée le 31 mars 2002*.
- CMA (2002),
Results of the CMA 2002 Physician Resource Questionnaire, www.ecmaj.com
- Commissaire de la concurrence (2001),
« La concurrence dans l'industrie canadienne du transport aérien », Observations présentées au Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales de la Chambre des communes, 8 mai, Ottawa.

- Conseil d'orientation des retraites (2001),
Retraites : renouveler le contrat social entre les générations, Orientations et débats, décembre, La Documentation Française, Paris.
- Conservation Ontario (2001),
Valuing Benefits from Watershed Management: A Submission to the Walkerton Inquiry.
- Corak, M. et W.H. Chen (2002),
« Firms, Industries and Unemployment Insurance: An Analysis Using Employer-employee Data from Canada », document non publié, Statistique Canada.
- Corak, M. et D. Lauzon (2003),
« Provincial Differences in High School Achievement: For Whom Do Schools Matter? », document non publié, Statistique Canada.
- Corak, M., G. Lipps et J. Zhao (2003),
« Family Income and Participation in Post-secondary Education », document non publié, Statistique Canada.
- Coulombe, S. et K.M. Day (1999),
« Economic Growth and Regional Income Disparities in Canada and the Northern United States », *Analyse des politiques*, vol. 25, n° 2.
- Cousineau, J.M. et F. Vaillancourt (2000),
« Regional Disparities, Mobility and Labour Markets in Canada », chapitre 4 de *Adapting Public Policy to a Labour Market in Transition*, W.C. Riddell et F. St-Hilaire (éds.), Institut de recherches en politiques publiques, Montréal.
- Crawford, A. (2003),
« Productivity Growth in Canada and the G7 », à paraître dans la *Revue de la Banque du Canada*, Ottawa.
- CSTA (2000),
« Building Excellence in Science and Technology (BEST): The Federal Roles in Performing Science and Technology », Conseil d'experts en science et en technologie, Ottawa.
- Cutler, D. M. (2002),
« Health Care and the Public Sector », NBER Working Paper 8802, Cambridge, Massachusetts.
- Dang, T.T., P. Antolin et H. Oxley (2001),
« Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending », OCDE, Document de travail du Département des affaires économiques n° 305, Paris.
- Deber, R.B. (2002),
« La prestation des soins de santé : publique, sans but lucrative ou privée ? », Étude n° 17, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.
- de Jong Gjal't (1996),
« Canada's Post-War Manufacturing Performance: A Comparison with the United States », Research Memorandum GD-32, Gröningen Growth and Development Centre, University of Gröningen, décembre.
- Denton, F.T., C. Feaver et B. Spencer (2000),
Projections of the Population and the Labour Force to 2046: Canada, McMaster University, QSEP Research Report n° 347.
- Ministère du Patrimoine canadien (2002),
Rapport annuel sur l'application de la loi sur le multiculturalisme canadien, 2001-2002, Ottawa.

- Ministère des Finances et Revenu Canada (1997),
« Régime fédéral d'encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental : Rapport d'évaluation », Ottawa, www.fin.gc.ca/toce/1998/resdev_e.html
- DeVoretz, D.J. et S. Laryea (1998),
« Canada's Immigration – Labour Market Experience », RIIM Série Commentaires, n° 98-01.
- DeVoretz, D.J., Z. Ma et K. Zhang (2002),
« Triangular Human Capital Flows: Some Empirical Evidence from Hong Kong and Canada », RIIM Série Documents de travail n° 02-17.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer (2002),
« The Regulation of Entry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 1.
- Conseil économique du Canada (1991),
Economic and Social Impacts of Immigration, Ottawa.
- Environnement Canada (2001),
« Submission by Canada to UNEP Global Mercury Assessment », septembre, Ottawa.
- Environnement Canada (2002),
« Rapport d'étape annuel 2001 concernant la Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000 », décembre.
- Epp, W. et J.R. Epp (2000),
« Formation des enseignants et enseignants : comparaison entre l'Ontario, le Canada et les autres pays participant à la TEIMS (Angleterre, Corée du Sud, États-Unis, Japon, Singapour) », série d'études de recherche de l'office de la qualité et de la responsabilité en éducation, document 5, Toronto.
- Esmail, N. (2002),
« Labour Costs in the Hospital Sector Revisited », Fraser Forum, janvier, Vancouver.
- Evans, R.G. (2002),
« Lever les fonds : options, conséquences et objectifs pour le financement des soins de santé au Canada », Étude n° 27, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada.
- Finnie, R. (1998),
« Interprovincial Mobility in Canada: Who moves? », Développement des ressources humaines Canada, Document de travail W-98-5E.a-c, Ottawa.
- Finnie, R. (2001),
« Measuring the Load, Easing the Burden: Canada's Student Loan Programs and the Revitalisation of Canadian Postsecondary Education », C.D. Howe Institute Commentary, Toronto.
- Finnie, R. et R. Meng (2003),
Minorités, capacités cognitives et revenus canadiens, Statistique Canada, Catalogue n° 11F0019-196.
- Förster, M. et M. Pellizzari (2000),
« Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area », Politique de marché du travail et politique sociale, Document hors série n° 42, OCDE, Paris.

- Frank, J. et É. Belair (1999),
« *Au sud de la frontière : les diplômés de la promotion de 1995 qui ont déménagé aux États-Unis*, Développement des ressources humaines Canada et Statistique Canada.
- Fraser Institute (2002),
Fraser Forum, August, Vancouver.
- Frederiksen, N.K. (2002),
« Fiscal Sustainability in OECD Countries, December 2002 », Danish Ministry of Finance, Copenhagen.
- Freedman, C. et C. Goodlet (2002),
« The Financial Services Sector: An Update on Recent Developments », Banque du Canada, Rapport technique n° 91, Ottawa.
- Friedberg, R.M. et J. Hunt (1995),
« The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 2.
- Fuchs, V.R. et J.S. Hahn (1990),
« How does Canada do it? A Comparison of Expenditures for Physicians' Services in the United States and Canada », *New England Journal of Medicine*, vol. 323, n° 13.
- Girma, S. et Z. Yu (2002),
« The Link between Immigration and Trade: Evidence from the United Kingdom », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 138(1).
- Gönenç, R. et G. Nicoletti (2001),
« Le transport aérien de passagers : Réglementation, structure du marché et performance », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32, Paris.
- Gould, D.M. (1994),
« Immigration Links to the Home Country: Empirical Implications for US Bilateral Trade Flows », *Review of Economics and Statistics*, vol. 76, n° 2.
- Gouvernement du Canada (2001),
« Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés », *Gazette du Canada*, vol. 135, n° 50, 15 décembre.
- Gouvernement du Canada (2002),
Le savoir, clé de notre avenir. Le perfectionnement des compétences au Canada, Ottawa.
- Grant, M.L. (1999),
« Evidence of New Immigrant Assimilation in Canada », *Revue canadienne d'économie*, vol. 32, n° 4.
- Gray, D. et S. de Raaf (2002),
« The Impact of the EI Allowable Earnings Provision on EI Dependency: The Earnings Supplement Project », document de travail 02-05, Société de recherche sociale appliquée, Ottawa.
- Green, A.G. et D. Green (1999),
« The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present », *Analyse des politiques*, vol. 25, n° 4.
- Green, A.G. et G.R. Sparks (1999),
« Population Growth and the Dynamics of Canadian Development: A Multivariate Time Series Approach », *Explorations in Economic History*, vol. 36.

- Green, D.A. (1999),
« Immigrant Occupational Attainment: Assimilation and Mobility over Time », *Journal of Labour Economics*, vol. 17, n° 1.
- Green, D.A. et W.C. Riddell (1997),
« Qualifying for Unemployment Insurance: An Empirical Analysis », *Economic Journal*, vol. 107, n° 440.
- Green, D.A. et T. Sargent (1998),
« Unemployment Insurance and Job Duration: Seasonal and Non-Seasonal Jobs », *Revue canadienne d'économique*, vol. 31, n° 2.
- Green, D.A. et W.P. Warburton (2001),
« Tightening a Welfare System: The Effects of Benefit Denial on Future Welfare Receipt », document de travail de l'Université de Colombie-Britannique.
- Green, D.A. et C. Worswick (2002),
« Earnings of Immigrant Men in Canada: The Roles of Labour Market Entry and Returns to Foreign Experience », Document présenté à la conférence organisée sur le thème « Canadian Immigration Policy for the 21st Century », par le John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 18-19 octobre 2002.
- Greenwood, J. (2002),
« The Self-Sufficiency Project: 54-month Follow-up Results with Long-Term Income Assistance Recipients », Document présenté à la Conférence nationale « A vos marques, prêts, partez ! », Ottawa, 31 janvier.
- Grubb, D. (2000),
« Conditions d'attribution des indemnités de chômage », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, Paris.
- Grubel, H. et A. Scott (1977),
Brain Drain: Determinants, Measurement and Welfare Effects, Wilfred Laurier University Press, Waterloo, Ontario.
- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001),
« Recherche-développement et croissance de la productivité : Analyse des données d'un panel de 16 pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, 2001/II, Paris.
- Guppy, N. et S. Davies (1998),
Education in Canada: Recent Trends and Future Challenges, Statistique Canada, Ottawa.
- Gust, C. et J. Marquez (2002),
« International Comparisons of Productivity Growth: The Role of Information Technology and Regulatory Practices », International Finance Discussion Paper 727, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington DC.
- Hall, B. et J. van Reenen (1999),
« How Effective are Fiscal Incentives for R&D? A Review of the Evidence », NBER Working Paper 7908, Cambridge, MA.
- Head, K. et J. Ries (1998),
« Immigration and Trade Creation: Econometric Evidence from Canada », *Revue canadienne d'économique*, vol. 31, n° 1.
- Heisz, A., A. Jackson et G. Picot (2002),
Winners and Losers in the Labour Market of the 1990s, Statistique Canada, Catalogue n° 11F0019-184.

- DRHC Actuaire en chef (2002),
« Rapport de l'Actuaire en chef sur le taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 2001 », Développement des ressources humaines Canada, www.hrdc-drhc.gc.ca/ae-ei/loi-law/report2001.pdf
- Hum, D. et W. Simpson (2000),
« Earnings and Employment of Visible Minority Immigrants », Rapport de recherche, Centre d'excellence des Prairies pour la recherche en immigration et en intégration.
- Hum, D. et W. Simpson (2002),
Analysis of the Performance of Immigrant Wages Using Panel Data, mimeo, Department of Economics, University of Manitoba.
- Hurley, J., R. Vaithianathan, T.F. Crossley et D. Cobb-Clark (2002),
« Parallel Private Health Insurance in Australia: A Cautionary Tale and Lessons for Canada », Institute for the Study of Labor Discussion Paper 515, Bonn.
- EIAA (2000),
« La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes », OCDE et Statistique Canada, Paris.
- AIE (2001),
Carbon Dioxide Emissions, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- FMI (2002),
« The Canadian Health Care System: Cross-Country Comparisons and Options for Reform », chapitre II de Selected Background Issues of the 2002 Article IV Consultations.
- FMI (2003),
« Assessing the Long-term Fiscal Position of Canada », 2003 Article IV Consultation of Canada, Washington.
- SCI (2001),
Rapport sur les consultations régionales et sur les prochaines étapes, Secrétariat du commerce intérieur, Winnipeg.
- Jackson, H. et C. Matier (2003),
« Public Finance Implications of Population Ageing: An Update », Document de travail de Finances Canada 2003-03, Ottawa.
- Jesuit, D. et T. Smeeding (2002),
« Poverty and Income Distribution », Luxembourg Income Study Working Paper n° 293, Syracuse University, New York.
- Jones, L., L. Griggs et L. Fredricksen (2000),
Environmental Indicators (4th Edition), Fraser Institute, Vancouver.
- Kennedy, S. et C. Matier (2003),
« Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States using Fiscal Gaps », Document de travail de Finances Canada 2003-04.
- Khan, H. et M. Santos (2000),
« Contribution of ICT-Use to Output and Labour Productivity Growth in Canada », Banque du Canada, document de travail n° 2002-7, Ottawa.
- King, P. et H. Jackson (2000),
« Public Finance Implications of Population Ageing », Finances Canada Working Paper 2000-08.

- Kirby, M.J.L. (2002),
« *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral. Rapport final au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, de la science et de la technologie sur l'état du système de soins de santé au Canada*, Ottawa.
- Laryea, S. (1998),
« The Substitutability and Complementarity of Canadian and Foreign-Born Labour : Circa 1990 », RIIM Working Paper n° 98-09.
- Lee, F.C. et D. Pilat (2002),
« Changement structurel et croissance : Évolution et conséquences pour l'action des pouvoirs publics », document interne de la DSTI.
- Lefebvre, E. et L.A. Lefebvre (2000),
« Les PME, l'exportation et la création d'emploi. Une analyse au niveau de l'entreprise », Industrie Canada, document hors série n° 26, Ottawa.
- Ley, D. (2000),
« *Seeking Homo Economicus: The Strange Story of Canada's Business Immigration Program*, RIIM Working Paper n° 00-02.
- Li, P.S. (1997),
« Self-Employment Among Visible Minority Immigrants, White Immigrants, and Native-Born Persons in Secondary and Tertiary Industries of Canada », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 20, n° 1-2.
- Li, P.S. (2001),
« The Market Worth of Immigrants' Educational Credentials », *Analyse des politiques*, vol. 27, n° 1.
- Manning, W.J. et al. (1987),
« Health Insurance and the Demand for Medical Care: Evidence from a Randomised Experiment », *American Economic Review*, vol. 77, n° 3, juin.
- Martin, J.P. (2000),
« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE* n° 30, Paris.
- Mata, F. (1999),
« The Non-Accreditation of Immigrant Professionals in Canada: Societal Dimensions of the Problem », manuscrit non publié, ministère du Patrimoine canadien.
- Matier, C., L. Wu et H. Jackson (2001),
« Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability », Document de travail du ministère des Finances 2001-23, Ottawa.
- Mazankowski, D. (2001),
« *A Framework for Reform*, Report of the Premier's Advisory Council on Health, Edmonton, Alberta.
- McCallum, J. (1995),
« National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, vol. 85, n° 3.
- McDonald, J.T. et C. Worswick (1997),
« Unemployment Incidence of Immigrant Men in Canada », *Analyse des politiques*, vol. 23, n° 4.

- McDonald, J.T. et C. Worswick (1998),
« The Earnings of Immigrant Men in Canada: Job Tenure, Cohort and Macroeconomic Conditions », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 51, n° 3.
- McDonald, J.T. et C. Worswick (2000),
« Earnings and Employment Probabilities of Men by Education and Birth Cohort, 1982-96: Evidence for the United States, Canada and Australia », Carleton University, Department of Economics, Carleton Economic Papers n° 00-04.
- McKillop, I., G.H. Pink et L.M. Johnson (2001),
« La gestion financière des soins de courte durée au Canada », Institut canadien d'information sur la santé, Ottawa.
- Ministère de l'Éducation (2000),
« Rémunération des enseignants dans le réseau public, au primaire et au secondaire, en 1997-1998. Une comparaison Québec-pays de l'OCDE », Bulletin statistique de l'éducation n° 19.
- Moïse, P. (2003),
« The Technology-Health Expenditure Link: A Perspective from the ARD Study », dans *What is Best and at What Cost? Lessons from a Disease-Based Approach for Comparing Health Systems*, OCDE, Paris.
- Murphy, K.M., W.C. Riddell et P.M. Romer (1998),
« Wages, Skills and Technology in the United States and Canada », NBER Working Paper n° 6638.
- Myles, J. (2000),
« La maturation du système de revenu de retraite du Canada : Niveaux de revenu, inégalité des revenus et faibles revenus chez les gens âgés », Document de recherche, Direction des études analytiques, Statistique Canada.
- ONE (2001),
Le secteur canadien de l'électricité : Tendances et enjeux, Office national de l'énergie, Calgary.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999),
« Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », OCDE, Département des affaires économiques, Document de travail n° 226, Paris.
- BVG (2002),
« Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, Bureau du Vérificateur général du Canada, Ottawa.
- Obstfeld, M. et G. Peri, (1998),
« Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy », dans David Begg *et al.* (éds), *EMU : Prospects and Challenges for the Euro*, Blackwell Publishers, Oxford.
- OCDE (1999),
UEM : Faits, défis et politiques, Paris.
- OCDE (2000a),
« Disparités entre marchés régionaux du travail », *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2000b),
« Politiques en faveur de la famille : concilier vie professionnelle et vie de famille », DEELSA/ELSA/WP1(2000)6, Paris.

- OCDE (2001a),
« Productivité et dynamique de l'entreprise : Leçons à tirer des micro-données », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, Paris.
- OCDE (2001b),
Connaissances et compétences : Des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000, Paris.
- OCDE (2001c),
Étude économique du Canada, septembre, Paris.
- OCDE (2001d),
« Implications budgétaires du vieillissement : Prévisions des dépenses liées à l'âge », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, Paris.
- OCDE (2002a),
Prestations et salaires, Paris.
- OCDE (2002b),
« Examen thématique de l'apprentissage des adultes », Note par pays sur le Canada, Paris.
- OCDE (2002c),
Canada : Rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, Paris.
- OCDE (2002d),
OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, Paris.
- OCDE (2002e),
Regards sur l'éducation, Paris.
- OCDE (2003a),
« Foreign Direct Investment Restrictions in OECD Countries », chap. 7 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, Paris.
- OCDE (2003b),
« Health-Care Systems: Lessons from Reform Experience », EPC/WP1(2003)4, mars, Paris.
- OCDE (2003c),
« Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention », avril, Paris.
- Ontario Ministry of Training, Colleges and Universities (2002),
The Facts Are In! A Study of the Characteristics and Experiences of Immigrants Seeking Employment in Regulated Professions in Ontario, Toronto.
- Pearson, M. et S. Scarpetta (2000),
« Vue d'ensemble : que savons-nous des politiques de valorisation du travail ? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, Paris.
- Pendakur, K. et R. Pendakur (1998),
« The Colour of Money: Earnings among Ethnic Groups in Canada », *Revue canadienne d'économie*, vol. 31. n° 3.
- Pendakur, K. et R. Pendakur (2002),
« Colour My World: Have Earnings Gaps for Ethnic Minorities Changed Over Time? », *Analyse des politiques*, vol. 28. n° 4.
- Picot, G. et F. Hou (2003),
« The Rise in Low-Income Rates Among Immigrants in Canada », Statistique Canada, Direction des études analytiques, document de recherche n° 198.

- Polanyi, J. (2000),
« Review: The Equation that Rocked the Planet », *Globe and Mail*, 4 novembre, Toronto.
- Commission de la productivité (2001),
« Price Effects of Regulation: International Air Passenger Transport, Telecommunications and Electricity Supply », document de recherche interne, Canberra.
- Rao, S. et J. Tang (2002),
« Are Canadian Controlled Manufacturing Firms Less Productive Than Their Foreign Counterparts? », dans *Productivity Issues in Canada*, publié sous la direction de S. Rao et A. Sharpe, University of Calgary Press.
- Rao, S. et J. Tang (2003),
« Competitiveness Challenges of Canadian Industries », document préparé pour The International Industrial Organisation Conference 2003, Boston, 4-5 avril.
- Reitz, J.G. (1998),
Warmth of the Welcome. The Social Causes of Economic Success for Immigrants in Different Nations and Cities, Westview Press.
- Reitz, J.G. (2001),
Immigrant Success in the Knowledge Economy: Institutional Change and the Immigrant Experience in Canada, 1970-1995, *Journal of Social Issues*, vol. 57, n° 3.
- Renaud, J. et al. (2001),
Ils sont maintenant d'ici, ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration, Québec.
- Richardson, P., L. Boone, C. Giorno, M. Meacci, D. Rae et D. Turner (2001),
« The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries », OCDE, Département des affaires économiques, document de travail n° 250, Paris.
- Robidoux, B. et B.S. Wong (2003),
« La croissance tendancielle de la productivité a-t-elle augmenté au Canada ? », *Observateur international de la productivité* n° 6, Ottawa.
- Robson, W.B.P. (2001),
« Will the Boomers Bust the Health Budget? », Institut C.D. Howe *Commentary* n° 148, Toronto.
- Romanow, R.J. (2002),
Guidé par nos valeurs : L'avenir des soins de santé au Canada, Rapport final de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, Ottawa.
- Sangster, D. (2001),
« Assessing and Recognising Foreign Credentials in Canada – Employers' Views », étude préparée pour Citoyenneté et Immigration Canada et pour Développement des ressources humaines Canada.
- Savard, M. et M. Bohman (2003),
« Impact of Trade, Environmental and Agricultural Policies in the North American Hog/Pork Industry on Water Quality », *Journal of Policy Modelling*, vol. 25, n° 1.
- Schaafsma, J. et A. Sweetman (2001),
« Immigrant Earnings: Age at Immigration Matters », *Revue canadienne d'économique*, vol. 34, n° 4.

- Scarpetta, S. et T. Tressel (2002),
« Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter? », OCDE, Département des affaires économiques, document de travail n° 342, Paris.
- Scherer, P. (2001),
« Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries », OCDE, Politique du marché du travail et politique sociale, document n° 49.
- Sharpe, A. (2003),
« Pourquoi les Américains sont-ils plus productifs que les Canadiens? », *Observateur international de la productivité*, n° 6.
- Solanki, G., H. Schauffler et L. Miller (2000),
« The Direct and Indirect Effects of Cost-Sharing in the Use of Preventive Services », *Journal of Health Services Research and Policy*, vol. 34, n° 6.
- Statistique Canada (1998),
« Comparaison entre les marchés du travail du Canada et des États-Unis », *Le point sur la population active*, Automne, vol. 2, n° 4.
- Statistique Canada (2000a),
Régimes de pension au Canada, Ottawa.
- Statistique Canada (2000b),
Tendances du revenu au Canada, 1980-1999, Ottawa.
- Statistique Canada (2001),
Projections démographiques pour le Canada, les Provinces et les Territoires – 2000-2026, Ottawa.
- Statistique Canada (2002),
Accès aux services de soins de santé au Canada, 2001, 82-575-XIE, Ottawa.
- Statistique Canada (2003a),
Les gains des Canadiens : Gagner sa vie dans la nouvelle économie – Recensement de 2001 : Série « analyses ». Ottawa.
- Statistique Canada (2003b),
Le profil changeant de la population active canadienne – Recensement de 2001 (Série « analyses »). Ottawa.
- Steiner, F. (2001),
« L'industrie de l'électricité : Règlementation, structure du marché et performances », *Revue économique de l'OCDE* No. 32, Paris.
- Tang, J. (2002),
« Perceptions vis-à-vis de la concurrence et activités liées à l'innovation : Une étude empirique des entreprises manufacturières canadiennes », octobre, Industrie Canada, document de travail (à paraître).
- Tang, J. et S. Rao (2001),
« Propension à la R-D et productivité dans les entreprises sous contrôle étranger au Canada », Industrie Canada, document de travail 33, Ottawa.
- Thompson, E.N. (2000),
« Immigrant Occupational Skill Outcomes and the Role of Region-of-Origin-Specific Human Capital », Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliquée, document de travail W-00-8E.

- Valdez, R., J. Ware, W. Manning, R. Brook, W. Rodgers, G. Goldberg et J. Newhouse (1989),
« Prepaid Group Practice Effects on the Utilisation of Medical Services and Health Outcomes for Children: Results from a Controlled Trial », *Pediatrics*, vol. 83.
- Wannell, T. et N. Caron (1994),
Regard sur les groupes d'équité en matière d'emploi chez ceux ayant récemment obtenu un diplôme d'études post secondaires : minorités visibles, peuples autochtones et personnes limitées dans leurs activités quotidiennes, Statistique Canada, Catalogue n° 11F0019MPE-69.
- Ward, D. (2002),
« Restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien. Rapport final de l'Observatrice indépendante de la transition sur la restructuration de l'industrie du transport aérien », Ottawa.
- Welch, W.P., S.J. Katz et S. Zuckerman (1993),
« Physician Fee Levels: Medicare versus Canada », *Health Care Financial Review*, vol. 14, n° 3.
- Worswick, C. (2001),
Rendement scolaire des enfants d'immigrants au Canada de 1994 à 1998, Statistique Canada , Catalogue n° 11F0019MIE-178.
- Zhang, X. (2002),
Progression de la rémunération des travailleurs peu qualifiés au Canada d'après l'EDTR (1993-1998), Statistique Canada, Catalogue n° 11F0019MIE-194.
- Zhao, J., D. Drew et T.S. Murray (2000),
« Exode et afflux de cerveaux : migration des travailleurs du savoir en provenance et à destination du Canada », *Revue trimestrielle de l'éducation*, vol. 6, n° 3, Statistique Canada.

Prestations d'aide sociale des provinces et territoires

	En dollars canadiens constants de 2001									Niveau de prestation en % des $\frac{2}{3}$ du revenu moyen ¹		% de variation de la prestation
	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1991	2001	1995-2001
Terre-Neuve												
Célibataire employable	5 056	4 851	4 836	2 752	1 200	1 206	1 204	1 679	3 070	31	15	-36.5
Personne ayant une invalidité	-	9 727	9 291	9 141	9 068	9 022	8 938	8 807	8 656	61	43	-6.8
Parent célibataire, un enfant	12 676	12 400	12 591	12 388	12 303	12 271	12 122	11 904	11 704	78	58	-7.0
Couple, deux enfants	14 663	14 339	13 624	13 405	13 439	13 387	13 153	12 813	12 596	91	62	-7.5
Ile du Prince-Édouard												
Célibataire employable	9 391	9 049	6 300	5 770	5 757	5 704	5 603	5 744	5 640	65	33	-10.5
Personne ayant une invalidité	-	10 473	9 836	9 065	8 889	8 807	8 651	8 711	8 532	76	50	-13.3
Parent célibataire, un enfant	12 945	12 631	11 811	11 266	10 800	10 375	9 778	9 844	9 564	91	56	-19.0
Couple, deux enfants	18 969	18 665	17 735	16 360	16 409	15 715	14 715	15 005	14 521	135	86	-18.1
Nouvelle-Écosse												
Célibataire employable	6 902	7 347	6 601	6 514	4 796	4 751	4 610	4 488	4 611	46	23	-30.1
Personne ayant une invalidité	-	10 072	9 579	9 425	9 279	9 193	9 031	8 791	8 067	62	41	-15.8
Parent célibataire, un enfant	11 952	12 230	11 806	11 616	11 436	11 140	10 700	10 304	9 284	76	47	-21.4
Couple, deux enfants	14 387	14 976	13 944	14 962	15 153	14 696	13 486	13 195	13 474	93	68	-3.4
Nouveau-Brunswick												
Célibataire employable	3 402	3 627	3 461	3 445	3 431	3 399	3 339	3 250	3 168	23	16	-8.5
Personne ayant une invalidité	-	9 497	7 164	7 131	7 216	7 185	7 058	6 870	6 696	59	35	-6.5
Parent célibataire, un enfant	10 217	9 827	10 594	10 530	10 657	10 648	10 460	10 180	9 922	61	51	-6.3
Couple, deux enfants	11 053	10 617	11 860	11 782	12 091	12 159	11 944	11 622	11 328	66	59	-4.5
Québec												
Célibataire employable	3 581	6 531	6 708	6 600	6 401	6 309	6 349	6 238	6 209	36	30	-7.4
Personne ayant une invalidité	-	8 583	9 042	9 095	9 084	9 168	9 182	9 074	9 065	47	44	0.3
Parent célibataire, un enfant	12 049	11 915	12 888	12 681	12 012	11 613	11 110	10 558	10 351	66	50	-19.7
Couple, deux enfants	15 573	14 290	15 120	14 876	14 116	13 617	12 840	12 298	12 041	79	58	-20.4
Ontario												
Célibataire employable	7 652	8 987	8 829	7 242	7 173	7 107	6 981	6 795	6 623	47	29	-25.0
Personne ayant une invalidité	-	12 677	12 819	12 613	12 418	12 303	12 085	11 764	11 466	67	50	-10.6

Prestations d'aide sociale des provinces et territoires (suite)

	En dollars canadiens constants de 2001									Niveau de prestation en % des $\frac{2}{3}$ du revenu moyen ¹		% de variation de la prestation
	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1991	2001	1995-2001
Parent célibataire, un enfant	13 706	16 553	15 994	13 134	12 955	12 508	11 879	11 381	10 861	87	47	-32.1
Couple, deux enfants	17 060	21 719	20 595	16 971	16 741	16 036	15 041	14 277	13 452	115	58	-34.7
Manitoba												
Célibataire employable	7 593	7 984	7 220	6 677	5 796	5 743	5 641	5 491	5 352	48	27	-25.9
Personne ayant une invalidité	-	8 458	8 940	8 797	8 661	8 581	8 502	8 328	8 117	50	41	-9.2
Parent célibataire, un enfant	11 370	11 362	10 773	10 600	10 436	10 015	9 424	9 204	9 363	68	48	-13.1
Couple, deux enfants	17 773	20 083	18 753	16 800	15 543	14 670	13 688	13 181	12 847	120	65	-31.5
Saskatchewan												
Célibataire employable	6 356	6 220	6 440	6 336	5 709	5 674	5 839	5 797	5 772	36	29	-10.4
Personne ayant une invalidité	-	10 042	9 257	9 372	8 379	8 380	8 601	8 473	8 424	58	42	-9.0
Parent célibataire, un enfant	13 042	12 627	11 606	11 419	11 243	9 966	9 995	9 700	9 401	73	47	-19.0
Couple, deux enfants	18 295	17 511	16 550	16 283	15 097	14 526	14 495	13 813	13 332	101	67	-19.4
Alberta												
Célibataire employable	9 045	5 999	5 286	5 201	5 151	5 176	5 084	4 949	4 824	34	22	-8.7
Personne ayant une invalidité	-	7 419	7 365	7 247	7 165	7 172	7 228	7 572	7 380	42	33	0.2
Parent célibataire, un enfant	13 43	11 248	10 277	10 110	10 037	9 854	9 569	9 201	8 741	64	40	-14.9
Couple, deux enfants	19 690	16 573	16 347	16 084	15 911	15 522	14 739	14 233	13 425	94	61	-17.9
Colombie-Britannique												
Célibataire employable	6 460	7 249	7 420	6 744	6 640	6 579	6 462	6 342	6 251	38	28	-15.8
Personne ayant une invalidité	-	10 122	10 439	10 271	10 112	10 019	9 841	9 659	9 522	53	43	-8.8
Parent célibataire, un enfant	11 635	12 945	13 376	13 160	12 903	12 459	11 837	11 446	11 103	68	50	-17.0
Couple, deux enfants	15 891	16 110	17 058	16 784	16 416	15 723	14 748	14 109	13 534	85	61	-20.7
Yukon												
Célibataire employable	7 676	9 381	8 827	8 685	11 853	11 744	11 536	11 230	12 045	44	55	36.5
Personne ayant une invalidité	-	10 430	10 504	10 335	13 478	13 353	13 117	12 769	13 545	49	62	29.0
Parent célibataire, un enfant	13 786	15 418	14 659	14 423	17 832	17 342	16 622	15 989	16 449	72	75	12.2
Couple, deux enfants	21 122	22 849	22 097	21 742	25 683	24 904	23 741	22 732	22 786	107	104	3.1

Prestations d'aide sociale des provinces et territoires (suite)

	En dollars canadiens constants de 2001									Niveau de prestation en % des $\frac{2}{3}$ du revenu moyen ¹		% de variation de la prestation
	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1991	2001	1995-2001
Territoires du Nord-Ouest												
Célibataire employable	–	–	12 638	12 352	7 798	8 005	8 958	8 720	8 731	–	34	–30,9
Personne ayant une invalidité	–	–	14 315	14 332	10 332	10 301	11 213	10 915	11 091	–	43	–22,5
Parent célibataire, un enfant	–	–	21 425	20 981	18 363	18 164	19 099	18 401	17 824	–	69	–16,8
Couple, deux enfants	–	–	25 396	24 856	24 618	24 640	25 056	24 012	23 021	–	89	–9,4
Nunavut												
Célibataire employable	–	–	–	–	–	–	10 738	10 453	10 188	–	41	–
Personne ayant une invalidité	–	–	–	–	–	–	12 952	12 607	12 288	–	50	–
Parent célibataire, un enfant	–	–	–	–	–	–	27 099	26 189	25 290	–	102	–
Couple, deux enfants	–	–	–	–	–	–	32 048	30 818	29 567	–	120	–

1. Revenu moyen obtenu en multipliant les gains horaires moyens des salariés payés à l'heure dans chaque province par 2 000 heures par an. Les bénéficiaires « employables » sont toutes les personnes à l'exception des handicapés et des individus ayant de jeunes enfants.

Source : Conseil national du bien-être social et Statistique Canada.

Annexe I

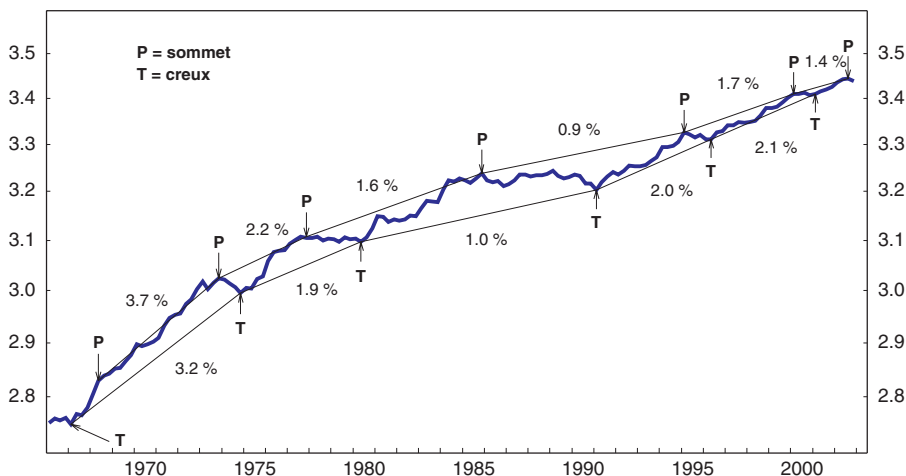
La croissance tendancielle de la productivité s'est-elle accélérée ?

Le graphique A1 représente la productivité canadienne du travail, mesurée par le logarithme de la production réelle par heure ouvrée dans le secteur des entreprises. Pendant la décennie qui s'est achevée en 2002, la production du secteur des entreprises a augmenté à un taux moyen de 4.4 pour cent par an, l'emploi s'est accru de 2.3 pour cent par an, et le nombre d'heures annuelles ouvrées par salarié a progressé d'environ 0.1 pour cent par an. Le résultat net est une croissance moyenne de la productivité du travail d'un bon 2 pour cent, taux presque identique au chiffre de 2.1 pour cent relevé aux États-Unis (pour le secteur des entreprises *non agricoles*).

Ce bon résultat tient au moins en partie à un rebond conjoncturel dans la mesure où la croissance de la productivité est proconjoncturelle ; en 1992, l'économie était au plus profond d'une récession et la production en 2002 a probablement progressé à un taux égal ou supérieur à la tendance. Il existe plusieurs façons de décomposer une série chronologique pour en isoler les composantes conjoncturelle et tendancielle, allant d'un simple coup d'œil

Graphique A1. Productivité du travail dans le secteur des entreprises

Échelle logarithmique



Source : Statistique Canada ; OCDE.

aux données jusqu'à des approches économétriques plus sophistiquées. La présente annexe examine plusieurs méthodes afin de déterminer si la croissance de la productivité s'est accélérée pendant les années 90, et – ce qui relève davantage de la spéculation – si elle s'est encore accélérée dans la seconde moitié de la décennie¹.

La méthode la plus simple pour éliminer le cycle conjoncturel consiste peut-être à mesurer les taux de croissance d'un sommet à l'autre ou d'un creux à l'autre. C'est ce qui est fait au graphique A1, qui fait clairement apparaître le ralentissement de la croissance de la productivité après le premier choc pétrolier (le taux tombant d'environ $3\frac{1}{2}$ à 2 pour cent), une nouvelle décélération à partir des années 80 et un redressement partiel pendant les années 90. D'après cette méthode, il semblerait que le taux de croissance tendancielle de la productivité se soit établi aux alentours de $1\frac{3}{4}$ à 2 pour cent depuis la seconde moitié des années 90.

Filtres statistiques

Une autre méthode consiste à utiliser un filtre statistique, tel que l'ultra classique filtre de Hodrick-Prescott (HP). Aussi simple et bien compris soit-il, le filtre HP présente au moins deux inconvénients pratiques. *Premièrement*, les résultats dépendent presque totalement du paramètre de lissage, λ , dont le choix est arbitraire. *Deuxièmement*, il a tendance à privilégier les données à chaque extrémité de l'échantillon, de sorte que si les toutes dernières observations s'inscrivent dans le cadre d'un redressement conjoncturel, la tendance estimée sera biaisée à la hausse.

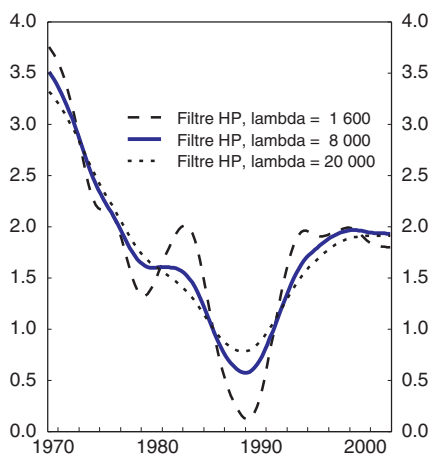
La méthode la plus commune pour choisir le paramètre de lissage est d'utiliser pour toutes les branches la même valeur de 1 600, qui donne de bons résultats pour le PNB des États-Unis mais qui est moins satisfaisante dans beaucoup d'autres cas. En principe, le but est de lisser les données juste assez pour effacer toutes les traces du cycle conjoncturel. On pourrait pour ce faire utiliser des informations supplémentaires, telles que le taux d'utilisation des capacités, afin de mieux identifier le cycle, et choisir ensuite λ de sorte que le taux de croissance tendancielle qui en résulterait ne soit pas corrélé avec cette mesure indépendante du cycle. Le tableau A1 montre les résultats d'un tel exercice dans lequel la variation du taux de croissance tendancielle, estimée au moyen d'un filtre HP, a été régressée sur trois valeurs décalées de la variation du taux d'utilisation de la capacité industrielle. La croissance tendancielle de la productivité calculée avec la valeur standard de $\lambda = 1\ 600$ est encore étroitement corrélée avec l'utilisation des capacités, et conserve donc encore un élément non négligeable de variation conjoncturelle. Le paramètre de lissage doit se rapprocher de 8 000 avant que le cycle soit totalement effacé². Le graphique A2 présente toute une série de taux de croissance tendancielle de la productivité obtenus en utilisant différentes valeurs de λ . On constate dans tous les cas que la productivité se redresse jusqu'à un peu moins de 2 pour cent par an à partir de 1990 à peu près, et se tasse ensuite après 1995. Apparemment cependant, tous ces taux semblent être affectés par la récession conjoncturelle de la première moitié des années 90.

Le deuxième problème avec le filtre HP – le biais imposé à la tendance aux extrémités de l'échantillon – est généralement réglé en prolongeant les données, généralement au moyen de prévisions, et en procédant au filtrage sur la période d'échantillon la plus longue. Mais on est alors bien évidemment confronté au fait que des prévisions optimistes aboutiront à une estimation optimiste du taux tendanciel *courant* de la croissance. L'incidence de ce problème est illustrée au graphique A3. Le simple filtre HP est utilisé jusqu'à la fin de 2002 ; le filtre prolongé suppose une croissance de la productivité de $1\frac{3}{4}$ pour cent de 2002 à 2006, les scénarios de croissance forte et faible supposant que la croissance de la productivité est supérieure ou inférieure de 1 pour cent jusqu'en 2006 (cette fourchette de ± 1 pour cent est relativement large, et peut donc être assimilée à des limites supérieure et inférieure). La

Tableau A1. **Choix du paramètre de lissage**

Paramètre de lissage (λ)	Pour déterminer si les retards d'utilisation des capacités sont significatifs (valeur-p)
100	0.0000*
1 600	0.0002*
3 200	0.007*
4 800	0.03*
6 400	0.08*
8 000	0.19
10 000	0.25

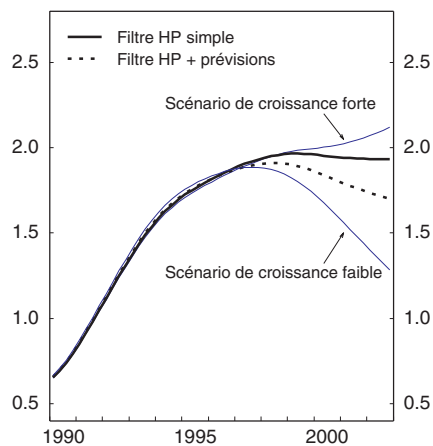
Note : Un astérisque (*) indique que les retards sont significatifs au seuil de 10 pour cent.
Source : OCDE.

Graphique A2. **Différents filtres HP**
Croissance tendancielle de la productivité du travail, variation annuelle en pourcentage

Source : OCDE.

Graphique A3. **Ajustements aux points finaux**

Croissance tendancielle de la productivité du travail, variation annuelle en pourcentage



Source : OCDE.

prévision à moyen terme a manifestement un fort impact sur l'estimation du taux de croissance tendancielle courant : une augmentation de 1 pour cent de la croissance supposée de la productivité à partir de 2003-07 élève l'estimation de la croissance tendancielle courante de la productivité d'environ 0.5 point de pourcentage.

Mis à part ces problèmes pratiques, le filtre HP pose un problème conceptuel dans la mesure où il tente d'identifier le cycle en supposant qu'il n'en existe pas. Plus précisément, si p est le logarithme de la productivité et p^* la tendance estimée, le filtre HP implique de trouver la valeur p^* satisfaisant aux contraintes :

$$p_t - p_t^* = \eta_t$$

$$p_t - p_t^* = \alpha(p_{t-1} - p_{t-1}^*) + \beta(p_{t-2} - p_{t-2}^*) + \varepsilon_t$$

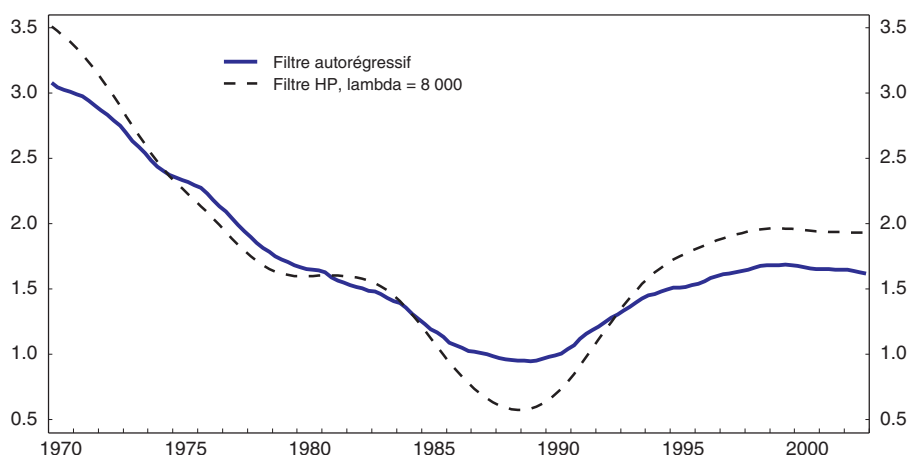
où ε_t est une erreur aléatoire ayant une variance θ , et η_t est une erreur aléatoire ayant une variance θ/λ , λ étant le paramètre de lissage. La première équation est fondée sur l'hypothèse plausible que la croissance tendancielle est un chemin aléatoire, mais la deuxième suppose que la composante « conjoncturelle » est aléatoire, ou est un bruit blanc³. Tous les filtres univariés doivent utiliser un certain nombre d'hypothèses pour dissocier la tendance du cycle, mais les hypothèses HP ne présentent guère d'intérêt économique dans le contexte d'un cycle conjoncturel normal. Une autre méthode plus plausible est de supposer que la composante conjoncturelle est autorégressive, c'est-à-dire de remplacer la deuxième équation par :

$$p - p^* = \alpha(p - p^*)_{t-1} + \beta(p - p^*)_{t-2} + \varepsilon_t$$

et d'estimer librement les variances au lieu d'imposer la contrainte du lissage. Cette variante peut être estimée en utilisant le filtre de Kalman. Le résultat apparaît au graphique A4. On constate que la croissance de la productivité cesse de baisser vers 1990, pour augmenter d'environ 1 $\frac{3}{4}$ pour cent par an avant de se stabiliser vers la fin de la décennie.

Graphique A4. HP et filtre autorégressif

Croissance tendancielle de la productivité du travail, variation annuelle en pourcentage



Source : OCDE.

Approches économétriques

Le principal inconvénient de tous les filtres à variable unique est qu'ils ignorent les autres informations qui pourraient aider à dissocier la tendance du cycle. Une autre méthode consiste à utiliser un modèle économétrique pour incorporer cette sorte d'information supplémentaire. Ainsi, le comportement de l'inflation devrait donner certains éclaircissements concernant l'état du cycle conjoncturel ; si l'inflation augmente, l'écart de production est probablement positif, toutes choses égales d'ailleurs. Ce type de méthode peut être utilisé en estimant une courbe de Phillips pour l'inflation et en utilisant le filtre de Kalman pour trouver la production potentielle (ou, ce qui revient au même, l'écart de production). Sous sa forme la plus simple, ceci suppose d'estimer un modèle tel que :

$$\pi_t = \pi_t^e + \beta (y - y^*)_t + \gamma (\pi_t^m - \pi_{t-1}^m) + \delta \text{lags} \Delta \pi_t^m,$$

$$y_t^* = \mu + y_{t-1}^* + \varepsilon_t.$$

où π_t est le taux d'inflation sous-jacente des prix à la consommation, π_t^e les anticipations inflationnistes, π_t^m l'inflation des prix à l'importation, y le logarithme de la production réelle, et y^* la production tendancielle (inconnue). La première équation est une courbe de Phillips classique dans laquelle l'inflation dépend des prix à l'importation et de l'écart de production ($y - y^*$). La deuxième équation suppose que la production potentielle est un chemin aléatoire (bien que d'autres hypothèses soient possibles). On utilise alors le filtre de Kalman pour estimer les paramètres de l'équation et la variable non observée y^* . Une méthode comparable a été employée par Richardson *et al.* (2001) pour estimer les NAIRU de 21 pays de l'OCDE, la seule différence étant qu'ils ont utilisé l'écart de chômage ($u - u^*$) au lieu de l'écart de production ($y - y^*$) comme indicateur conjoncturel.

Bien que l'on puisse utiliser ce modèle pour estimer la production potentielle, il est nécessaire de disposer d'informations supplémentaires pour identifier la productivité potentielle du travail. La production est égale à la consommation de travail (nombre d'heures ouvrées) multipliée par la productivité du travail, de telle façon que l'écart de production peut être dissocié en deux composantes : un écart de consommation de travail et un écart de productivité :

$$y - y^* = (n - n^*) + (p - p^*)$$

Ces deux écarts peuvent être intégrés dans la courbe de Phillips (en supposant, pour simplifier, que le coefficient β est le même pour chaque écart). Néanmoins, il est nécessaire de disposer d'informations plus nombreuses pour identifier séparément la consommation tendancielle de travail n^* , et la productivité tendancielle p^* , parce que l'écart de production peut être dissocié de multiples façons (on peut par exemple supposer un écart très fortement négatif au niveau de l'emploi ($n - n^*$) plus un écart très fortement positif au niveau de la productivité ($p - p^*$), ou *vice versa*, ce qui dans les deux cas se traduira par des observations équivalentes au niveau de la courbe de Phillips). Pour fixer les deux écarts, on fait intervenir le taux d'utilisation des capacités industrielles (*capu*) comme information supplémentaire. On part de l'hypothèse que l'écart d'emploi et l'écart de productivité sont l'un et l'autre

proconjoncturels, c'est-à-dire qu'ils sont en corrélation positive avec l'utilisation des capacités. Sur la base de ces hypothèses, le modèle complet devient :

$$\pi_t = \pi_t^e + \beta(n - n^*)_t + \beta(p - p^*)_t + \gamma(\pi_t^m - \pi_{t-1}^m) + \delta.lags \Delta \pi_t^m,$$

$$n_t^* = \mu_1 + n_{t-1}^* + \varepsilon_{1t}$$

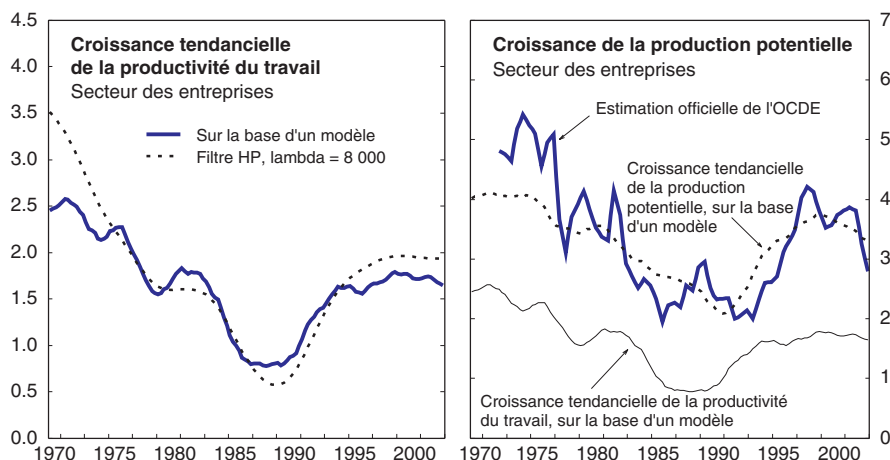
$$p_t^* = \mu_2 + p_{t-1}^* + \varepsilon_{2t}$$

$$n - n^* = \varphi_1.capu + \eta_1$$

$$p - p^* = \varphi_2.capu + \eta_2$$

La spécification détaillée des variables est la même que dans Richardson *et al.* (2001), si ce n'est que l'on utilise l'emploi et la productivité du secteur des entreprises en lieu et place de l'écart de chômage. La méthode générale d'estimation est également discutée dans ce document⁴, et les résultats sont résumés au graphique A5. La partie de gauche présente des résultats comparables à ceux des autres estimations : la croissance tendancielle de la productivité s'accélère pendant la première moitié des années 90 puis se stabilise autour de 1¼ pour cent par an. Il ne semble pas qu'il y ait une nouvelle accélération pendant la seconde moitié de la décennie. La partie de droite fait également intervenir la croissance horaire tendancielle (n^*) pour obtenir une estimation de la croissance de la production potentielle globale du secteur des entreprises. Cette estimation est plus ou moins comparable (mais plus lisse⁵) que l'estimation de la production potentielle du secteur des entreprises calculée par l'OCDE sur la base d'une fonction de production. Il apparaît que le

Graphique A5. **Estimations modélisées**
Variation annuelle en pourcentage



Source : OCDE.

fléchissement de la croissance de la production potentielle tout au long des années 70 et 80 peut être largement imputé à une baisse de la croissance tendancielle de la productivité, le nombre d'heures ou l'emploi tendanciels n'intervenant que très faiblement. Depuis 1992, en revanche, l'accélération de la croissance tendancielle de la consommation de travail a joué un rôle plus important que lors de la période précédente, en raison du recul du chômage structurel et du redressement du taux tendanciel d'activité.

Estimations fondées sur une fonction de production

L'OCDE utilise une fonction de production pour estimer la productivité potentielle (tendancielle) du travail et la production potentielle. La fonction Cobb-Douglas à rendements constants à l'échelle peut être écrite sous la forme logarithmique suivante :

$$y = \theta + \alpha n + (1 - \alpha)k$$

où α est la part moyenne des salaires dans le PIB, k le logarithme du stock de capital et θ le logarithme de la productivité multifactorielle (PMF). La production potentielle, y^* , est calculée en utilisant cette formule mais en remplaçant les consommations effectives de facteurs de production par leurs valeurs tendancielles : θ^* , n^* , et k^* . La PMF tendancielle est estimée en appliquant un filtre HP sur la PMF effective, tandis que le capital tendanciel, k^* , est supposé égal au capital effectif, k , étant donné que la composante conjoncturelle du stock de capital est généralement faible. La consommation du facteur travail est plus complexe. Elle peut être représentée comme suit :

$$N = H.E.\rho.P - E^{govt}$$

où H est le nombre d'heures ouvrées par personne, E le taux d'emploi dans l'ensemble de l'économie, ρ le taux d'activité, P la population d'âge actif, et E^{govt} l'emploi du secteur public. Les valeurs tendanciennes du nombre d'heures ouvrées et du taux d'activité, H^* et ρ^* , sont estimées en appliquant un filtre HP aux valeurs effectives de H et ρ ; la population d'âge actif et E^{govt} ne sont pas corrigés de la tendance parce qu'ils n'ont pas de composantes conjoncturelles significatives ; enfin, l'emploi potentiel est calculé comme $(1-u^*)$, où u^* est le NAIRU estimé.

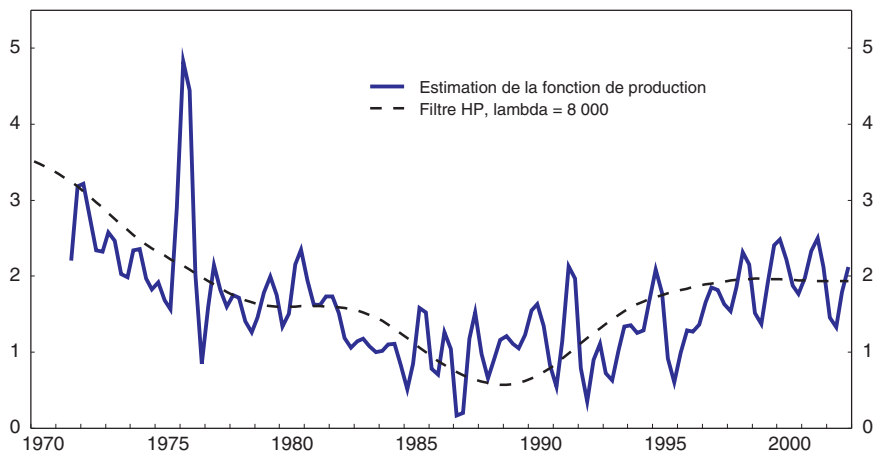
Les résultats de cet exercice apparaissent au graphique A6⁶. Négligeant l'instabilité à court terme⁷, les estimations de la fonction de production montrent un tableau légèrement différent de la plupart des autres. La baisse de la productivité s'interrompt un peu plus tôt – au milieu des années 80, lorsque le processus de réforme a véritablement démarré – puis demeure faible mais stable pendant la décennie suivante avant de s'accélérer à partir du milieu des années 90, quelques années plus tard qu'avec les autres estimations. La méthode fondée sur une fonction de production semble moins faussée par le ralentissement conjoncturel à partir de 1990-94, peut-être parce que ce ralentissement a eu un effet conjoncturel plus important sur la productivité du travail que sur la productivité multifactorielle⁸.

Productivité multifactorielle (résiduelle)

La productivité du travail peut s'accélérer pour de nombreuses raisons, notamment une augmentation du capital par travailleur (investissements de rationalisation) et une amélioration de la composition de la population active (augmentation du pourcentage de travailleurs à forte productivité), ou encore du fait d'une efficacité technique accrue des individus et des entreprises. La productivité multifactorielle peut être obtenue de manière résiduelle après prise en compte des deux premiers facteurs. Néanmoins, les mesures de la

Graphique A6. Estimation de la fonction de production

Croissance tendancielle de la productivité du travail, variation annuelle en pourcentage



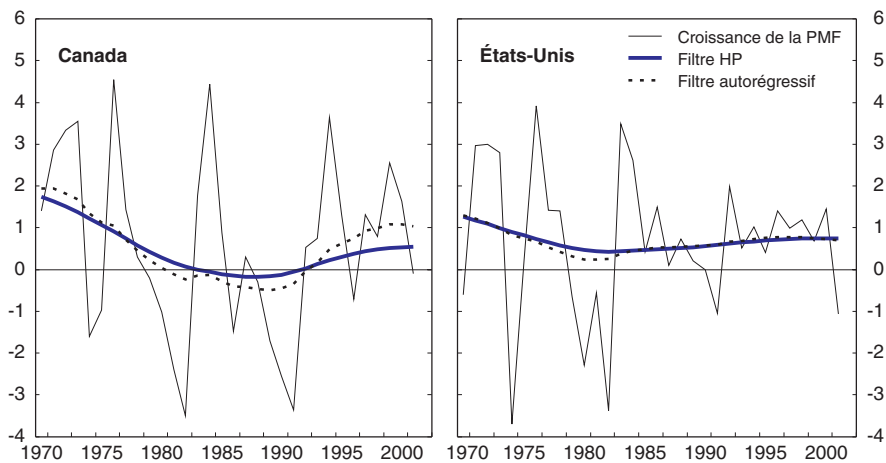
Source : OCDE.

PMF sont sujettes à de fortes marges d'erreur étant donné la difficulté de mesurer aussi bien le stock de capital que la qualité du travail. En conséquence, les estimations de la croissance tendancielle de la PMF sont beaucoup plus incertaines que celles de la croissance tendancielle de la productivité du travail.

Les estimations apparaissant au graphique A7 sont fondées sur les estimations de la PMF faites par Statistique Canada⁹, qui utilise une méthode raisonnablement comparable à celle de Bureau of Labor Statistics des États-Unis. Le stock de capital du secteur des entreprises est mesuré sur une base nette en utilisant l'amortissement géométrique et en excluant les logements occupés par leur propriétaire. Sur le plan conceptuel, la qualité du travail est mesurée d'une manière comparable à l'indice en chaîne utilisé pour le stock de capital, la consommation de travail étant pondérée par les taux de salaire relatifs. Dans les deux pays, les professions à hauts salaires se sont développées plus que les autres – ce qui implique, suppose-t-on, une meilleure qualité de la main-d'œuvre – et, de ce fait, la consommation de travail augmente plus vite que si l'on ne procède à aucun ajustement au niveau de la qualité. La croissance estimée de la PMF (productivité résiduelle) s'en trouve à son tour réduite.

Deux estimations de la tendance sont présentées : la première utilise un filtre HP appliqué aux données annuelles, avec $\lambda = 500$; et la seconde utilise le filtre de remplacement univarié dans lequel la composante conjoncturelle est supposée être autorégressive au lieu d'être simplement un bruit blanc. On constate un net redressement de la productivité, plus marqué avec le filtre univarié, mais la croissance tendancielle de la PMF s'accélère moins que celle de la productivité du travail, de sorte qu'au moins une partie de l'amélioration tient à l'utilisation d'une population active de meilleure qualité et à la réalisation d'investissements en capital physique. A la fin de la période, les taux de croissance tendancielle de la PMF au Canada et aux États-Unis étaient comparables – à un peu moins de 1 pour cent par an.

Graphique A7. **Croissance de la PMF**
Variation annuelle en pourcentage



Source : Statistique Canada ; US Bureau of Labor Statistics ; OCDE.

Notes

1. Ces questions sont également étudiées dans Robidoux et Wong (2003).
2. Le Secrétariat utilise également une valeur de 8 000 lorsqu'il filtre la PMF pour son estimation de la production potentielle.
3. En principe, la valeur optimale de λ peut être estimée en même temps que la tendance p^* en utilisant un filtre de Kalman. Dans ce cas, on obtient un λ d'à peine 1 (c'est-à-dire n'ayant pratiquement aucun effet de lissage), ce qui n'est pas surprenant étant donné l'hypothèse qui sous-tend le filtre HP selon laquelle il n'existe pas le moindre cycle conjoncturel.
4. Le principal problème pratique est le choix des variances dans l'équation calculée à l'état stationnaire étant donné qu'il est généralement impossible de les estimer de manière économétrique dans de petits échantillons. Pour cet exercice, les variances ont été choisies de telle manière que la croissance tendancielle de la productivité et de l'emploi est au bout du compte à peu près aussi lisse que les estimations tendancielles officielles de l'OCDE, bien que plusieurs tests de sensibilité aient été réalisés.
5. La variabilité à court terme de l'estimation fondée sur la fonction de production tient aux modifications de la croissance de la population d'âge actif. Les estimations de la fonction de production sont construites de manière ascendante, en partant de valeurs lissées (corrigées de la tendance) des facteurs de production. Néanmoins, la population n'est pas lissée dans la mesure où les variations de la population d'âge actif ne sont pas de caractère conjoncturel.
6. Ces estimations diffèrent légèrement des estimations de la productivité publiées par le Secrétariat parce que, bien qu'employant une approche méthodologique identique, la présente annexe utilise la définition du secteur des entreprises employée par Statistique Canada, et donc des séries légèrement différentes pour la production, l'emploi et le nombre d'heures ouvrées.
7. La productivité tendancielle du travail a une certaine instabilité à court terme parce que, on l'a vu, la population d'âge actif n'est pas lissée. En conséquence, si la population d'âge actif augmente par exemple de 1 pour cent, la main-d'œuvre disponible pour le secteur des entreprises s'accroît également de 1 pour cent. Néanmoins, si le stock de capital est inchangé, la production potentielle du secteur des entreprises augmentera d'environ 0.67 pour cent (puisque la part salariale est de 0.67). La productivité potentielle du travail diminue donc de 0.33 pour cent, au moins jusqu'à ce que les nouveaux travailleurs puissent disposer de capital.
8. Un inconvénient potentiel de la méthode fondée sur la fonction de production est qu'elle exige des estimations du stock de capital, lesquelles peuvent être très incertaines. Dans la pratique cependant, il est peu probable que les estimations de la productivité potentielle de la main-d'œuvre en soient fortement affectées, étant donné

que les erreurs de mesure du stock de capital tendront à être effacées (compensées) par la PMF. En tout état de cause, on a utilisé à la fois les stocks bruts et nets de capital pour vérifier la sensibilité et les résultats obtenus ont été très comparables malgré de fortes différences de leurs taux de croissance respectifs pendant les années 90.

9. Pour le Canada, deux séries différentes de la PMF ont été fusionnées en 1981. Il existe des différences méthodologiques entre les deux moitiés de l'échantillon, la principale étant qu'aucun ajustement n'a été fait avant 1981 pour tenir compte des modifications de la qualité du travail. On notera que ces estimations de la PMF ne sont pas les mêmes que celles de la PMF implicite utilisées dans les sections précédentes (lesquelles sont obtenues de manière résiduelle à partir de la fonction de production).

Annexe II

Une expérience de « valorisation du travail » : le projet d'autosuffisance

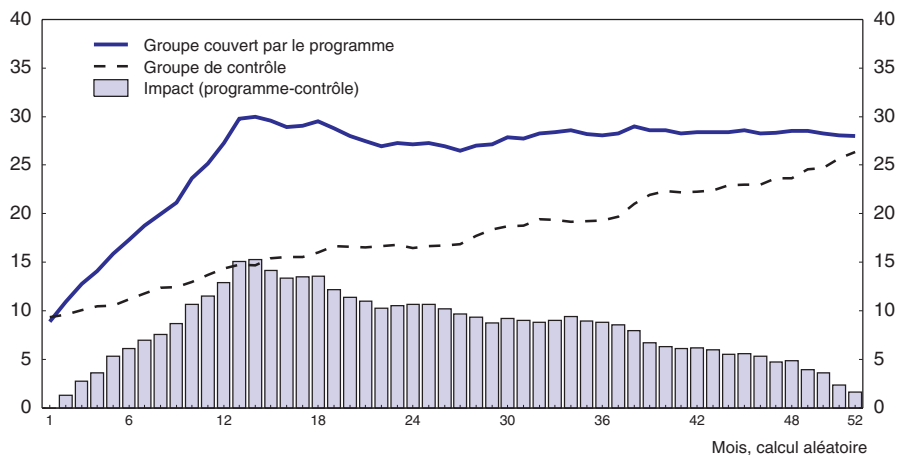
Le projet d'autosuffisance (PAS) était une étude expérimentale de l'incidence des suppléments de revenu sur les bénéficiaires monoparentaux de l'aide sociale. Quelque 6 000 chefs de famille de deux provinces (Colombie-Britannique et Nouveau Brunswick) ont été choisis au hasard pour l'étude entre 1992 et 1995, la moitié d'entre eux recevant la prestation et l'autre moitié constituant un groupe témoin. Cette expérience avait pour but de déterminer si des incitations financières encourageraient les parents à abandonner les programmes d'aide sociale. Le supplément de revenu était versé aux chefs de familles monoparentales qui, dans les douze mois suivant leur adhésion au projet, trouvaient un emploi à temps plein. L'incitation financière était importante, puisqu'elle revenait pratiquement à doubler les gains d'une personne travaillant à plein-temps et rémunérée au salaire minimum. L'offre était néanmoins limitée dans le temps. Le supplément de revenu pouvait être versé pendant trois ans maximum, à condition que le bénéficiaire continue de travailler et de rester en dehors de l'aide sociale.

Le PAS était en fait composé de trois études interdépendantes. La principale étude, qui correspondait à la description ci-dessus, visait les bénéficiaires à long terme d'aide sociale, c'est-à-dire l'un des groupes les plus difficiles du marché du travail. Pour pouvoir en bénéficier, un chef de famille devait avoir reçu une aide au revenu pendant plus d'un an. L'expérience PAS Plus était identique, si ce n'est que les membres du petit échantillon concerné (229 bénéficiaires du Nouveau Brunswick) se voyaient également offrir des services supplémentaires d'aide à l'emploi, sous forme notamment d'aide à la préparation d'un curriculum vitae, d'une formation axée sur l'emploi, de la communication de possibilités d'emploi et de la préparation d'un plan d'emploi. Le troisième groupe était composé de personnes dont la demande d'aide sociale venait d'être acceptée (« nouveaux requérants »). Elles étaient inscrites au PAS dès le moment où elles commençaient à recevoir une aide sociale, et elles pouvaient bénéficier du supplément de revenu si elles restaient inscrites à l'aide sociale pendant un an puis trouvaient un emploi à temps plein. Cette expérience visait à déterminer si les prestations liées à l'exercice d'une activité avaient pour effet d'inciter le bénéficiaire à recevoir plus longtemps l'aide sociale afin de pouvoir obtenir le supplément de revenu.

Le PAS a augmenté l'emploi, au moins dans un premier temps (graphique A8). Un tiers des membres du groupe principal ont quitté l'aide sociale et pris un travail à temps plein. En moyenne, ils ont perçu le supplément pendant 22 mois sur les trois années possibles et ont touché 18 000 dollars canadiens à ce titre. Au plus fort de son impact, le PAS a doublé le pourcentage de membres de l'échantillon travaillant à temps plein (par rapport au groupe témoin). Les résultats étaient cohérents sur tout un éventail de types de familles, tels que ceux fondés sur l'âge de l'enfant le plus jeune. La principale question est de savoir ce qui s'est passé une fois le supplément supprimé. Bien qu'il n'y ait pas eu d'impact à long terme sur l'emploi comparativement au groupe témoin, il est difficile d'interpréter cette constatation. L'impact

Graphique A8. Les prestations liées à l'emploi ont eu un impact important mais temporaire

Pourcentage des personnes employées à plein-temps, par mois, calcul aléatoire



Source : Greenwood (2002)

est redevenu nul parce que les taux d'emploi du groupe témoin ont régulièrement augmenté, et non parce que les parents qui avaient accepté la subvention ont perdu leur emploi ou l'ont quitté après la fin de la subvention. Il est impossible de savoir si l'écart aurait été différent si les taux d'emploi ne s'étaient pas fortement redressés dans l'ensemble de l'économie. Un deuxième facteur est que le contexte politique n'a pas été constant : les dispositions régissant le versement des prestations au groupe témoin ont été durcies au milieu des années 90 dans les deux provinces. Néanmoins, même s'il n'y a pas eu d'impact permanent sur le niveau de l'emploi, l'intégration plus rapide des membres du groupe couvert par le programme dans un emploi rémunéré à temps plein représente une nette amélioration sur le plan du bien-être. Un autre résultat est que, ce qui n'a rien d'étonnant, le supplément a accru les revenus et réduit la pauvreté. De plus, les résultats des enfants scolarisés au niveau élémentaire se sont améliorés. Parmi les personnes composant l'échantillon PAS Plus, qui bénéficiaient d'une aide supplémentaire à l'emploi, un pourcentage beaucoup plus élevé a trouvé des emplois (la moitié la première année, contre un tiers dans l'échantillon de base), mais avec un risque accru de les perdre, peut-être parce que le taux initial de succès signifiait que l'expérience touchait des groupes de plus en plus difficilement réemployables. L'impact à long terme est cependant plus notable que dans l'étude principale, ce qui donne à penser que les mesures de soutien à l'emploi ont eu une incidence durable sur les comportements, encore que la dimension réduite de l'échantillon affaiblisse cette conclusion. L'impact a été encore plus grand pour les nouveaux inscrits à l'aide sociale (« nouveaux requérants »), mais rien ne montre qu'ils aient allongé leur période de couverture sociale pour bénéficier du supplément de revenu. Cette expérience s'est cependant soldée par un faible coût budgétaire net : l'augmentation des recettes fiscales et les économies réalisées sur les programmes d'aide sociale n'ont pas été suffisantes pour compenser l'augmentation des transferts et les frais administratifs.

Un projet connexe a été le *Projet de supplément de revenu* (PSR) qui visait les chômeurs et les personnes ayant fréquemment recours à l'assurance emploi. Ce dispositif était destiné à compléter les salaires de ceux qui avaient trouvé rapidement un travail à temps plein (26 semaines pour les travailleurs licenciés ; 12 semaines seulement pour les personnes ayant fréquemment recours à l'assurance emploi), mais seulement s'ils ne revenaient pas chez leur précédent employeur. L'incidence du programme a été négligeable pour les utilisateurs fréquents de l'assurance emploi, principalement parce que 90 pour cent des personnes inscrites espéraient pouvoir reprendre leur emploi habituel. L'incitation n'a pas été suffisante pour encourager les individus à cesser d'alterner travail saisonnier et utilisation de l'assurance emploi hors saison. L'incidence du programme a été positive mais très faible et de courte durée pour les utilisateurs non réguliers de l'assurance-emploi.

Annexe III

La stratégie d'innovation

En février 2002, le gouvernement canadien a rendu publique sa *Stratégie d'innovation*, qui propose un ambitieux programme afin de combler le retard dans ce domaine sur les États-Unis. La première partie, qui encourage l'innovation, a quatre objectifs : i) créer et commercialiser les connaissances ; ii) préserver le « bassin » de travailleurs du savoir ; iii) créer le contexte réglementaire approprié ; et iv) renforcer les collectivités pour que l'innovation gagne l'ensemble du pays. La deuxième partie, qui vise à améliorer les compétences, est axée sur i) l'apprentissage continu ; ii) l'enseignement post-secondaire ; iii) l'amélioration des compétences de la population active ; et iv) l'aide à l'intégration des immigrants dans la population active. Ces rubriques couvrent au moins 30 objectifs spécifiques. Certains sont clairs et mesurables (quoique très ambitieux), tels que « d'ici 2010, se classer parmi les cinq premiers pays du monde en ce qui concerne la performance sur le plan de la R&D » ; d'autres, plus obscurs et difficilement mesurables, tels que « d'ici 2010, améliorer sensiblement la performance des collectivités canadiennes sur le plan de l'innovation », ou encore « favoriser le développement et la dissémination de connaissances et d'informations sur l'apprentissage à l'âge adulte ».

La *Stratégie* proprement dite ne décrit pas les mesures qui seraient nécessaires pour atteindre ces objectifs, pas plus qu'elle ne résout les éventuels conflits entre les cibles visées. Ainsi, elle fait valoir que l'innovation fleurit dans les filières industrielles, qui se situent dans ou à proximité des grandes villes, et auxquelles il faut fournir « le bon appui, au bon moment ». La *Stratégie* recommande cependant aussi un développement de l'innovation dans les collectivités de plus petite taille. Si cela revient simplement à dire qu'il est souhaitable de développer l'innovation à tous les niveaux, la *Stratégie* serait alors vide de sens puis qu'elle ne répond pas à la question difficile de savoir si la recherche doit être localisée ou diffuse. Force est cependant de reconnaître que peu de gouvernements ont des idées précises concernant les arbitrages de ce type, et de nombreux enseignements seront tirés de l'expérience acquise en mettant à l'essai différentes méthodes.

Un sommet national a été organisé en novembre 2002, auquel assistaient des représentants des milieux d'affaires, des universités, d'organisations non gouvernementales et des autorités provinciales et fédérales. Il avait pour mission de dresser un ordre de priorités des objectifs et de formuler des recommandations spécifiques sur la façon de les atteindre. Ses principales recommandations ont été regroupées sous cinq rubriques, et sont énumérées ci-après.

Améliorer la recherche, le développement et la commercialisation

1. Améliorer la relation entre la collectivité réceptrice et les universités, les collègues et les chercheurs. Renforcer la capacité de la collectivité réceptrice (par exemple en créant des filières et en fournissant des incitations au secteur privé pour commercialiser de nouveaux produits).

2. Poursuivre le développement de la recherche universitaire en renforçant l'infrastructure de recherche (par exemple, créer un programme permanent pour le remboursement des frais indirects ; accroître les crédits de recherche aux conseils subventionnaires, à la Fondation canadienne pour l'innovation et au Programme des chaires de recherche du Canada ; et assurer la participation des universités de toutes tailles et toutes disciplines).
3. Développer les programmes qui contribuent effectivement à la commercialisation en élargissant et approfondissant leur mission (par exemple le Programme d'aide à la recherche industrielle et le Partenariat technologique Canada).

Améliorer le milieu de l'innovation

4. Réduire ou supprimer les impôts sur le capital au niveau fédéral et au niveau des provinces.
5. Améliorer le fonctionnement du crédit d'impôt au titre de la recherche scientifique et du développement expérimental (par exemple en le rendant totalement remboursable, en élargissant la définition de la R-D pour inclure la commercialisation, et en simplifiant la marche à suivre pour en bénéficier).
6. Mettre au point de nouveaux instruments fiscaux pour encourager les investissements de création et les premières étapes de leur développement (par exemple sous forme de crédits d'impôt pour les investisseurs « providentiels »).
7. Accélérer la réforme de la réglementation (jusqu'en 2005).

Renforcer la culture du savoir

8. Mettre en place un système pancanadien de développement de la littératie et des connaissances essentielles, appuyé par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Mettre en place des programmes pour améliorer la littératie et la formation de base en fonction des besoins et des intérêts des individus et des collectivités.
9. Intégrer les formations liées à l'innovation dans les programmes (approches pluridisciplinaires, transversales, faisant appel à la prise de risques ou visant la solution de problèmes).
10. Adapter le système d'aide financière aux étudiants pour faire face à l'évolution des besoins de ces derniers, du secteur de l'enseignement postsecondaire et de l'économie fondée sur le savoir (niveaux d'aide, questions touchant les prêts et leur remboursement, groupes sous-représentés, enseignement électronique).
11. Développer la capacité du système postsecondaire en renforçant les infrastructures (physiques, humaines et financières) tout en veillant à ce que leur conception soit efficace par rapport à leur coût.

Édifier une population active intégrée et qualifiée

12. Élever les niveaux d'activité des groupes sous-employés (notamment les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les minorités visibles et les autochtones).
 - Encourager l'utilisation de l'Évaluation et reconnaissance des acquis (ERA) par le biais de projets à base professionnelle couvrant à la fois un apprentissage et une formation formels et informels.
 - Améliorer l'accès aux programmes de formation, d'apprentissage et de stages postsecondaires destinés aux autochtones, aux personnes handicapées, aux nouveaux Canadiens, et à d'autres groupes sous-employés.

13. Fournir des incitations et des programmes (pour les individus et les organisations) pour renforcer la formation en cours d'emploi et l'apprentissage assuré par l'industrie.
 - Utiliser les conseils sectoriels pour faire connaître les programmes de formation en cours d'emploi.
 - Créer une nouvelle organisation de formation parrainée par l'industrie ou un certain nombre d'organes de formation sectoriels pour encourager et surveiller la formation en vue de l'acquisition de compétences techniques et professionnelles fortement demandées ; utiliser également les programmes des collèges et des universités.
 - Développer les programmes d'apprentissage, et créer des programmes de formation professionnelle plus pertinents par le biais de partenariats entre l'industrie, le gouvernement et les établissements universitaires.
14. Améliorer le processus de reconnaissance des titres étrangers (par exemple, autoriser les premières démarches dans ce sens avant même l'arrivée des immigrants ; coordonner les processus d'évaluation des titres ; constituer une source unique d'informations sur les conditions à remplir ; définir des normes en matière d'expérience professionnelle ; développer des ressources pour les employeurs ; et utiliser des programmes tels que le Conseil canadien des ressources humaines de l'industrie de l'environnement).

Renforcer les collectivités

15. Collaborer avec tous les participants au développement des collectivités locales (rurales, urbaines et autochtones), sociales, économiques et communautaires au niveau des municipalités, des entreprises, des organisations volontaires et des organisations non gouvernementales pour préparer des plans et des stratégies à long terme concernant l'innovation au niveau des collectivités.
16. Appuyer le développement de filières industrielles en encourageant le développement de « noyaux » locaux d'établissements de recherche et d'écoles, en facilitant les partenariats intercommunautaires, en fournissant des informations sur les pratiques optimales pour la constitution de filières et la création de réseaux d'entreprises ; et en exploitant les avantages et les synergies géographiques pour encourager l'essaimage, l'innovation et la diffusion des idées.
17. Déployer les communications à large bande dans tout le pays, jusque dans les régions rurales et éloignées (en fonction des besoins d'accès spécifiques de la collectivité concernée) pour permettre des échanges entre communautés culturelles, sociales (santé électronique), économiques (commerce électronique) et enseignantes (e-éducation) afin d'encourager la diffusion, la mise en œuvre et l'adaptation de solutions communautaires (application de l'Internet à tous les domaines).
18. Améliorer la capacité d'apprentissage des enfants, des jeunes et des adultes des communautés rurales et autochtones en mettant au point des programmes de soutien et des possibilités d'enseignement adaptés aux besoins de la collectivité locale ; adapter le contenu des programmes en fonction de la technologie ; créer des centres locaux d'excellence ; créer des écoles exemptes de faiblesses ; créer des centres d'accès communautaires ; étendre les communications à large bande pour faciliter l'enseignement à distance ; faire participer des jeunes à une innovation effective ; et améliorer l'accès au capital (par exemple par la création d'obligations exemptes d'impôt).

Source : La Stratégie d'innovation peut être consultée sur www.innovationstrategy.gc.ca

*Annexe IV***Principales catégories d'immigrants, de réfugiés
et de résidents temporaires**

La présente annexe décrit les principales catégories d'immigrants permanents, de réfugiés et de résidents temporaires, couvertes par la législation canadienne existante. Ce tout dernier texte, ainsi que les réglementations concernant son application, est entré en vigueur en juin 2002. Les principales catégories d'immigrants envisagées sont les mêmes que celles définies dans la Loi sur l'immigration de 1962, bien que les conditions d'admission aient évolué au fil des ans et que certains programmes spécifiques soient plus récents (par exemple, les trois programmes d'immigration des gens d'affaires ont été adoptés en 1978). Le tableau A2 récapitule l'évolution du système de points utilisé pour la sélection des travailleurs qualifiés depuis sa création en 1967.

Au Canada, l'immigration relève à la fois du gouvernement fédéral et des administrations provinciales/territoriales. Comme on l'a vu au chapitre II, le degré de décentralisation des responsabilités dans ce domaine varie selon les provinces et les territoires en fonction du contenu des accords qu'ils ont individuellement passés avec le gouvernement fédéral. La province du Québec est celle qui dispose de la plus grande autonomie dans ce domaine, avec notamment la possibilité de sélectionner ses immigrants économiques, au moyen d'un système de points qui lui est propre.

Immigrants permanents et réfugiés***Immigrants au titre du regroupement familial***

Cette catégorie couvre les proches parents (conjoints ou conjoints de fait, enfants à charge, parents et grands-parents) parrainés par un résident permanent au Canada ou un citoyen canadien ayant au moins 18 ans. L'immigrant parrainé peut être accompagné par les enfants qui sont à sa charge. Le parrain doit s'engager à assurer la subsistance de l'immigrant parrainé pendant 10 ans (3 ans pour un conjoint ; 10 ans ou jusqu'à l'âge de 22 ans, selon la date la plus éloignée, pour les enfants à charge).

Immigrants économiques

Travailleurs qualifiés : Immigrants choisis en fonction de leur employabilité potentielle sur le marché du travail canadien sur la base d'une évaluation de leurs compétences. Cette évaluation est fondée sur un système qui attribue des points en fonction de l'âge, du niveau d'instruction, de l'expérience professionnelle, de la connaissance des langues canadiennes et de « l'adaptabilité » ; des points supplémentaires sont accordés si le candidat a déjà une offre d'emploi permanent (voir tableau A3). Les conjoints et les enfants à charge sont admis en même temps que le demandeur principal sans que leurs qualifications individuelles

Tableau A2. L'évolution du système de points canadien¹

Facteurs d'évaluation	Points					
	1967	1978	1986	1993	1993 ²	2002
Niveau d'instruction	20	12	12	16	14	25
Préparation professionnelle spécifique ³	10	15	15	18	16	..
Expérience professionnelle	..	8	8	8	7	21
Demande par profession ⁴	15	15	10	10	9	..
Emploi réservé	10	10	10	10	9	10
Niveaux ⁵	..	..	10	10	9	..
Connaissance des langues officielles	10	10	15	15	13	24
Âge	10	10	10	10	9	10
Adaptabilité/personnalité	15	10	10	10	9	10
Parents au Canada ⁶	5	5	..	5	5	..
Destination envisagée au Canada	5	5	..	..	..	..
Total	100	100	100	112	100	100
Points nécessaires pour l'admission	50	50	70	70	..	75

1. Les points indiqués sont le maximum possible pour chaque facteur. Les critères pour l'attribution des points concernant chaque facteur ont évolué au fil du temps. Ceux pour 2002 apparaissent au tableau A3.
2. Dans cette colonne, les points accordés dans le cadre du régime de 1993 sont artificiellement réévalués pour les rendre comparables à ceux des autres années (c'est-à-dire pour arriver à un total de 100). Le nombre maximum effectif de points avec le régime de 1993 est indiqué à gauche de cette colonne.
3. Indique le niveau de qualification que suppose la profession envisagée par le candidat.
4. Points accordés sur la base de la profession envisagée par le candidat, pour les professions figurant sur la liste générale de professions (qui couvrirait des professions dont on estimait qu'elles étaient fortement demandées). Les candidats dont la profession envisagée ne figurait pas sur la liste ne pouvaient être admis que lorsqu'un emploi leur avait été réservé.
5. Le nombre de points accordés à tous les candidats pour le facteur « niveaux » a été fixé par le Ministre sur une échelle allant de 0 à 10. A différentes reprises, le nombre de points attribués à ce facteur ont été révisés en hausse ou en baisse pour augmenter ou diminuer le nombre de candidats qui auraient sans cela satisfait aux critères de sélection. Ce facteur a été introduit pour la première fois en 1986 et sa valeur a été à l'époque fixée à 5 points. En 1993 sa valeur a été portée à 8 points.
6. Avant le régime de 1986, 5 points ou plus étaient accordés aux candidats indépendants ayant des parents au Canada. Ceux qui pouvaient obtenir un engagement d'aide de la part d'un parent au Canada (« parents aidés ») se voyaient attribuer de 15 à 30 points (selon la relation du candidat avec son parrain et le statut de ce dernier au regard de la citoyenneté canadienne), mais n'étaient pas soumis aux critères concernant l'aptitude à devenir autonomes à court terme (c'est-à-dire Emploi réservé et Connaissance des langues officielles). De 1986 à 1993, tout ce dispositif a été remplacé par une prime de 10 points attribuée à tous les candidats parrainés par un parent au Canada qui offrait un engagement d'aide. De 1993 à 2002, l'obligation de fournir un engagement d'aide a été supprimée et 5 points ont été accordés à tous les candidats ayant des parents au Canada. Depuis 2002, 5 points sont attribués au regard du facteur « Adaptabilité » parce que soit le candidat, soit le conjoint ou le conjoint de fait qui l'accompagne a des parents au Canada.

Source : Green et Green (1999), Citoyenneté et Immigration Canada.

soient testées, mais le demandeur principal peut obtenir des points supplémentaires grâce au niveau d'instruction de son conjoint, considéré comme un indicateur de l'adaptabilité. Cette catégorie couvre aussi les parents aidés (précédemment appelés « nominated relatives »), dont l'âge et/ou la relation avec un résident permanent au Canada ou un citoyen canadien ne leur permet pas de prétendre à une immigration au titre du regroupement familial, mais qui obtiennent des points supplémentaires pour ce facteur (là encore au titre de « l'adaptabilité ») s'ils font une demande d'immigration en qualité de travailleurs qualifiés.

**Tableau A3. Grille d'évaluation des travailleurs qualifiés conformément
aux réglementations de 2002**

Facteurs d'évaluation et critères pour l'attribution des points	Points
Éducation	25 maximum
Doctorat ou maîtrise et 17 années d'études à temps plein	25
Deux diplômes de licence ou un diplôme supérieur obtenu en trois ans/certificat professionnel/apprentissage et 15 années d'études à temps plein	22
Diplôme universitaire obtenu en 2 ans/diplôme supérieur/certificat professionnel/apprentissage et 14 ans d'études à temps plein	20
Diplôme universitaire obtenu en 1 an/diplôme supérieur/certificat professionnel/apprentissage et 13 ans d'études à plein-temps	15
Diplôme supérieur obtenu en 1 an/certificat professionnel/apprentissage et 12 années d'études à temps plein	12
Diplôme de fin d'études du secondaire	5
Connaissance des langues officielles	24 maximum
1 ^{re} langue officielle	16 maximum
Nombre de points par aptitude ¹ en fonction du niveau de compétence : élevé 4, modéré 2, de base 1-2 ; pas de compétence 0.	
2 ^e langue officielle	8 maximum
Nombre de points par aptitude ¹ en fonction du niveau de compétence : élevé 4, modéré 2, de base 1-2 ; pas de compétence 0.	
Expérience professionnelle	21 maximum
1 an	15
2 ans	17
3 ans	19
4 ans	21
Âge	10 maximum
21-49 ans au moment du dépôt de candidature (moins de 2 points pour chaque année au-delà de 49 ans ou en dessous de 21 ans)	10
Emploi réservé au Canada	10 maximum
Offre d'emploi permanent confirmée par DRHC ²	10
Travailleur temporaire déjà présent au Canada ³	10
Adaptabilité	10 maximum
Instruction du conjoint ou du conjoint de fait	3 to 5
Une année minimum de travail autorisée à temps plein au Canada	5
Deux années minimum d'études postsecondaires autorisées au Canada	5
Candidat ayant reçu des points au titre du facteur Emploi réservé	5
Relation familiale au Canada	5
Total	100
Points nécessaires pour l'admission	75

1. Les quatre aptitudes en matière de langue sont les suivantes : parler, comprendre, lire et écrire.

2. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) doit confirmer que l'offre d'emploi est réelle, que les salaires et les conditions de travail seraient suffisants pour attirer et retenir des canadiens et que l'emploi n'est ni saisonnier ni à temps partiel.

3. Pour obtenir des points, un travailleur temporaire déjà présent au Canada doit avoir obtenu une validation du DRHC ou être exempté de l'obligation de l'obtenir (voir la section de la présente annexe intitulée « Travailleurs temporaires »).

Source : Citoyenneté et Immigration Canada.

Gens d'affaires immigrants : Cette catégorie couvre les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs autonomes ainsi que leurs conjoints et leurs enfants. Les *entrepreneurs* sont admis à condition de posséder et de gérer au Canada une entreprise répondant aux critères requis pendant au moins un an au cours des trois années qui suivent leur arrivée, et d'employer au moins un citoyen canadien ou un résident permanent autre que l'entrepreneur proprement dit et les personnes à sa charge. Les *investisseurs* doivent avoir une expérience professionnelle, prouver qu'ils disposent d'un capital net d'au moins 800 000 dollars canadiens et effectuer un dépôt de 400 000 dollars canadiens auprès du Receveur général du Canada, dépôt qui sera remboursé (sans intérêts) au bout de cinq ans. Enfin, les *travailleurs autonomes* couvrent les agriculteurs et certaines catégories de professionnels (artistes, athlètes, etc.) et doivent avoir l'expérience et l'aptitude nécessaires pour créer leur propre emploi et apporter une contribution significative à certains secteurs précis de l'économie canadienne. Les candidats en tant que gens d'affaires immigrants sont également évalués sur la base de leurs compétences à partir d'une variante modifiée, beaucoup moins sélective, du système de points utilisé pour les travailleurs qualifiés (tableau A4) ; ils se voient attribuer des points pour leur expérience industrielle ou commerciale pertinente en tant que propriétaires ou gérants.

Tableau A4. Grille d'évaluation pour les immigrants économiques conformément aux réglementations de 2002

Facteurs d'évaluation	Nombre maximum de points
Instruction	25
Connaissance des langues officielles	24
Expérience professionnelle pertinente	35
Âge	10
Adaptabilité	6
Total	100
Points exigés pour l'admission	35

Source : Citoyenneté et Immigration Canada.

Candidats d'une province et/ou d'un territoire : Immigrants qui répondent à des besoins spécifiques du marché du travail d'une province ou d'un territoire sur la base d'accords passés entre cette dernière/ce dernier et le gouvernement fédéral. Toutes les provinces (à l'exception de l'Ontario) et le territoire du Yukon ont passé des accords prévoyant de tels programmes de candidats. Les candidats doivent satisfaire aux obligations fédérales d'admissibilité concernant la santé et la sécurité.

Réfugiés

Cette catégorie couvre les réfugiés sélectionnés à partir de l'étranger (parrainés par le gouvernement, des organisations privées ou des groupes de citoyens) et les demandeurs d'asile qui ont demandé le statut de réfugié après leur arrivée au Canada et dont la demande a été acceptée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. La politique de protection des réfugiés a un objectif essentiellement humanitaire.

Bien qu'en principe les réfugiés doivent prouver leur aptitude à se réinstaller au Canada, il peut y avoir dérogation à cette obligation lorsqu'il existe un besoin urgent de protection. Les critères retenus pour accorder le statut de réfugié sont exposés dans la loi sur l'immigration. Outre les réfugiés au sens de la Convention (Convention de Genève de 1951), la loi canadienne sur l'immigration couvre certaines catégories supplémentaires admises pour raisons humanitaires. Les réfugiés choisis à partir de l'étranger peuvent appartenir à l'une ou l'autre de ces catégories. Les personnes demandant le statut de réfugié après leur arrivée au Canada doivent être reconnues comme réfugiés au sens de la Convention. Pour être admis, tous les réfugiés sont également soumis à des contrôles médicaux, des contrôles de sécurité, et des vérifications judiciaires.

Autres

Cette catégorie couvre les aides familiaux résidants qui sont passés du statut d'immigrant temporaire à celui d'immigrant permanent (voir plus loin) ; les retraités ; les réfugiés dont la demande a été acceptée mais qui n'ont pas encore obtenu le statut de résident permanent ; enfin, certains demandeurs de refuge admis pour des raisons humanitaires spéciales (immigrants visés par une mesure de renvoi à exécution différée).

Résidents temporaires

Travailleurs temporaires

Les ressortissants étrangers doivent normalement avoir un permis de travail pour occuper un emploi temporaire au Canada. Les permis peuvent être délivrés pour une période de trois ans au plus et sont renouvelables. Pour obtenir un permis de travail, le candidat doit avoir une offre d'emploi validée par Développement des ressources humaines Canada (DRHC). DRHC doit vérifier que bien que le salaire et les conditions de travail proposés soient normaux, l'emploi ne peut être occupé par un travailleur canadien, et que le fait d'employer un travailleur étranger n'aura pas d'incidence négative sur l'économie et la population active canadiennes. Certaines catégories de travailleurs (par exemple, gens d'affaires en visite, artistes de spectacle, étudiants médicaux autorisés par l'organe réglementaire canadien) n'ont pas besoin de permis de travail. D'autres (professionnels, négociateurs et investisseurs entrant au Canada dans le cadre de l'ALENA et d'autres accords internationaux ; certains types d'entrepreneurs et de personnes transférées au sein d'une même société ; et les conjoints d'étudiants étrangers) doivent obtenir un permis de travail mais n'ont pas besoin qu'il soit confirmé par DRHC. Des procédures d'autorisation simplifiées existent pour les travailleurs des technologies de l'information, les travailleurs agricoles saisonniers en provenance du Mexique et des Caraïbes, et, en Ontario, pour certaines activités des secteurs manufacturiers et de la construction. Un programme de permis de travail spécial temporaire couvre les aides familiaux résidants.

Conformément à la législation de 2002, les travailleurs temporaires peuvent demander le statut de résident permanent alors même qu'ils sont déjà au Canada et peuvent obtenir ce statut sans devoir quitter le pays (précédemment, cette possibilité n'existait que pour les aides familiaux résidants). Ils peuvent se voir attribuer des points supplémentaires au titre des facteurs « emploi réservé » et « adaptabilité » s'ils ont obtenu la validation de DRHC ou ont été exemptés de l'obligation de l'obtenir.

Étudiants étrangers

Les ressortissants étrangers qui ont l'intention d'étudier dans un établissement postsecondaire au Canada pendant plus de six mois doivent obtenir un permis spécial à cet effet.

Pour ce faire, ils doivent avoir une lettre d'acceptation de l'établissement d'enseignement canadien et prouver qu'ils sont en mesure d'acquitter les droits d'inscription et de subvenir financièrement à leurs besoins. Les étudiants étrangers sont autorisés à travailler sur le campus pendant leurs études et peuvent être autorisés à travailler en dehors du campus pour subvenir à leurs besoins dans certains cas particuliers. Leurs conjoints peuvent obtenir un permis de travail. Après obtention de leur diplôme, les étudiants peuvent travailler au Canada pendant un an au plus (deux au Nouveau-Brunswick) dans un domaine lié à leurs études.

Demandeurs de refuge

Il s'agit de personnes qui arrivent au Canada et demandent à bénéficier du statut de réfugié conformément à la Convention de Genève de 1951. Ils peuvent demeurer au Canada en qualité de résidents temporaires et sont autorisés à travailler pour subvenir à leurs besoins pendant l'étude de leur dossier.

*Annexe V***Trois rapports sur la réforme des soins de santé :
Romanow, Kirby et Mazankowski****Romanow – « Guidé par nos valeurs : l'avenir des soins de santé au Canada »**

Le rapport final de la *Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada* a été présenté au gouvernement en novembre 2002. Ce texte approuvait les grandes lignes du système universel actuel, à financement public et à payeur unique pour les services de santé essentiels et les consultations de médecins. Il recommandait par ailleurs d'élargir la portée de la loi canadienne sur la santé pour assurer l'accès gratuit à plusieurs services qui ne sont pas actuellement couverts (notamment les soins à domicile et les médicaments) et ne jugeait pas souhaitable de faire appel à la fourniture privée de soins de santé dans un but lucratif ou à des tickets modérateurs.

La Commission a estimé que ses recommandations coûteraient au gouvernement fédéral 8.5 milliards de dollars canadiens de dépenses exceptionnelles étalées sur les trois années suivantes, plus une augmentation d'au moins 6.5 milliards de dollars canadiens des dépenses annuelles (ce qui équivaut à une augmentation de 9 pour cent des dépenses publiques de santé). Les principales recommandations étaient notamment les suivantes :

- *Couverture et fourniture.* Réaffirmer les cinq principes de la loi canadienne sur la santé et étendre la couverture de ce texte aux services de diagnostic et aux services prioritaires de prise en charge à domicile (après des soins aigus, pour des soins palliatifs ou des problèmes de santé mentale). Envisager d'interdire aux organismes de remboursement des travailleurs de sous-traiter à des prestataires privés la fourniture accélérée de services de diagnostic (tels que scanners, IRM) au motif que cette démarche serait « contraire à l'esprit de l'assurance maladie ». En revanche, accroître les dépenses au titre des équipements de diagnostic, au départ par l'intermédiaire d'un fonds spécifiquement conçu à cet effet, de façon que les listes d'attente pour l'obtention de ces services soient traitées par le secteur public et non par le secteur privé.
- *Financement.* Assurer le financement *fédéral* par le biais d'un transfert spécifique aux provinces plutôt que par le biais du transfert global TCSPS. Accroître les crédits fédéraux et les fixer cinq ans à l'avance, avec une clause d'indexation pour faire face aux augmentations de coût.
- *Participation aux frais.* Les services couverts par la Loi canadienne sur la santé devraient demeurer gratuits.
- *Le rôle du secteur privé.* Poursuivre l'application du cadre réglementaire qui exclut effectivement l'assurance privée pour les services couverts par la loi canadienne sur la santé et voir s'il faudrait autoriser les prestataires privés à but lucratif à poursuivre leurs activités.

- *Médicaments*. Établir un formulaire national des produits pharmaceutiques pour évaluer les médicaments ; envisager d'intégrer les médicaments fournis sur ordonnance dans l'assurance maladie mais, compte tenu du coût que cela entraînera, débloquer dans l'intervalle des crédits fédéraux pour la prise en charge en urgence des soins médicamenteux exceptionnellement onéreux (par exemple lorsque le montant d'une ordonnance s'élève à plusieurs milliers de dollars).
- *Améliorer l'information sur la santé*, par exemple en établissant des dossiers électroniques personnels sur la santé et en coordonnant l'évaluation des technologies dans ce domaine dans l'ensemble du pays. Un Conseil de la santé servirait d'organe national d'information et de conseil.
- *Modifier l'approche des soins primaires de santé*. Le rapport ne recommande pas une approche optimale unique, si ce n'est qu'il fait observer que les transferts fédéraux aux provinces pour les soins primaires devraient être liés à la mise en œuvre de réformes et à la réalisation de progrès dans différents domaines.

Le rapport comportait également des recommandations concernant l'accès aux soins de santé dans les collectivités rurales, les problèmes de santé des populations autochtones, la gestion des listes d'attente et des questions revêtant une dimension mondiale (éviter par exemple d'attirer par des moyens détournés des médecins de pays en développement, et d'empiéter sur les compétences de l'ALENA ou de l'OMC en matière de santé).

Kirby – « La santé des Canadiens : le rôle du gouvernement fédéral »

Ce rapport du Sénat sur le rôle de l'État fédéral dans le domaine des soins de santé, présenté un mois avant le rapport Romanow, comportait bon nombre de recommandations similaires. Il réaffirmait en particulier les principes de la Loi sur la santé et recommandait l'ouverture de crédits fédéraux supplémentaires pour le secteur de la santé, de l'ordre de 5 milliards de dollars canadiens par an. De même que le rapport Romanow, il préconisait la mise au point d'un formulaire national des médicaments, la couverture des ordonnances d'un montant exceptionnel, l'extension de l'assurance maladie à la prise en charge à domicile après des soins aigus et pour des soins palliatifs, un financement fédéral pour les équipements de diagnostic de pointe, l'encouragement de groupes de soins de santé 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour réformer les soins primaires, et la fourniture de crédits fédéraux supplémentaires pré-affectés sous réserve de la mise en œuvre de réformes par les gouvernements provinciaux (au lieu d'un financement dans le cadre du transfert global TCSPS). Dans un certain nombre de domaines en revanche, le rapport Kirby s'écartait du rapport Romanow :

- Création d'une taxe progressive préaffectée au titre de la santé, dont le taux dépendrait du revenu.
- Fixation d'un délai de carence national maximum, au terme duquel un patient pourrait être immédiatement traité dans une autre région (y compris aux États-Unis) aux frais du gouvernement provincial.
- Délégation de plus larges pouvoirs aux autorités régionales de la santé pour qu'elles deviennent le principal acquéreur de services de santé pour le compte des résidents de leur région. Parmi ces pouvoirs figurerait la fixation des honoraires des médecins, le contrôle des dépenses pharmaceutiques et le choix des prestataires de services.
- Financement des hôpitaux sur la base du service fourni (paiement à l'acte) plutôt que sur la base du système actuel fondé sur les ressources utilisées.

- Prise en charge financière par le gouvernement fédéral de la moitié des dépenses d'équipement des hôpitaux communautaires dans les zones à croissance rapide.
- Ouverture de crédits fédéraux pour créer un plus grand nombre de places dans les écoles médicales.

Mazankowski – « Un cadre pour la réforme »

Le rapport Mazankowski sur le système de santé de la province d'Alberta, présenté en 2001, a été l'un des nombreux rapports provinciaux rédigés au cours des dix dernières années. Il diffère des autres rapports, et notamment des rapports Romanow et Kirby, dans la mesure où il se place beaucoup plus dans l'optique du marché. Il souligne les problèmes d'accès (notamment les listes d'attente), les graves pénuries de professionnels de la santé, et la progression « intenable » des dépenses. Il rejette le rationnement par création de listes d'attente, préférant l'élargissement des options de financement et une réorganisation structurelle pour élargir le choix et intensifier la concurrence. Ses principales recommandations sont les suivantes :

- Offrir un plus large choix aux consommateurs.
- Envisager de nouvelles sources de recettes, notamment des comptes d'épargne médicaux, une augmentation des primes pour les soins de santé, la participation aux frais (dans certains domaines, tels que les soins de longue durée), des tickets modérateurs, des franchises, des prestations imposables et des assurances complémentaires).
- Examiner (en vue de les réduire) les services couverts gratuitement par le régime provincial.
- Encourager une intensification de la concurrence dans la fourniture de soins de santé, en donnant par exemple aux autorités régionales de la santé des pouvoirs élargis et en les encourageant à acheter des services auprès d'un large éventail de prestataires, y compris ceux d'autres régions.
- Abandonner progressivement le paiement à l'acte pour la rémunération des médecins.
- Mettre en place un délai de carence de 90 jours maximum.
- Séparer le financement de la prestation des services.
- Instituer des contrats pluriannuels entre le gouvernement provincial et les autorités régionales de la santé, fixant des objectifs de résultats et les budgets à financer.
- Créer une carte de débit médicale pour mieux suivre l'utilisation individuelle des services de soins de santé.

Source : Romanow (2002), Kirby (2002) et Mazankowski (2001).

Annexe VI
Chronologie économique

2001**Mai**

La Banque du Canada réduit de 25 points de base son objectif concernant le taux de financement au jour le jour pour le ramener à 4.5 pour cent.

Juillet

Un accord est conclu entre 180 pays, dont le Canada, concernant la mise en œuvre du Protocole de Kyoto de 1997.

La Banque du Canada abaisse de 25 points de base son objectif concernant le taux au jour le jour pour le ramener à 4.25 pour cent.

Août

La Banque du Canada abaisse de 25 points de base son objectif concernant le taux au jour le jour pour le ramener à 4.0 pour cent.

Septembre

La Banque du Canada, agissant de concert avec d'autres banques centrales à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, abaisse de 50 points de base son objectif concernant le taux au jour le jour pour le ramener à 3.5 pour cent.

Octobre

La Banque du Canada abaisse de 75 points de base son objectif concernant le taux au jour le jour pour le ramener à 2.75 pour cent.

Novembre

La Banque du Canada abaisse de 50 points de base son objectif concernant le taux au jour le jour pour le ramener à 2.25 pour cent.

Décembre

Dans son Budget 2001, le gouvernement fédéral annonce des dépenses supplémentaires de 7.7 milliards de dollars canadiens au titre de diverses mesures de sécurité (sécurité

aux frontières et sécurité aérienne, maintien de l'ordre et service de renseignements). Il prévoit que les budgets resteront équilibrés malgré le ralentissement de l'activité, et confirme que les réductions d'impôts précédemment annoncées continueront d'être mises en œuvre.

2002

Janvier

La Banque du Canada abaisse de 25 points de base son objectif pour le taux au jour le jour pour le ramener à 2.0 pour cent.

Février

Le gouvernement lance la Stratégie d'innovation du Canada, qui fixe des objectifs à long terme afin de mettre en place un cadre solide pour l'innovation et d'améliorer les niveaux de qualification professionnelle.

Avril

La Banque du Canada relève de 25 points de base son objectif pour le taux au jour le jour pour le porter à 2.25 pour cent.

Mai

Libéralisation des marchés de gros et de détail de l'électricité de l'Ontario.

Juin

Entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ainsi que des réglementations connexes. Ce nouveau texte privilégie, pour la sélection des immigrants, les catégories de compétences nécessaires dans une économie fondée sur le savoir, simplifie les procédures d'évaluation des demandes à bénéficier du statut de réfugié, et renforce la sécurité aux frontières.

La Banque du Canada relève de 25 points de base son objectif pour le taux au jour le jour pour le porter à 2.5 pour cent.

Juillet

La Banque du Canada relève de 25 points de base son objectif pour le taux au jour le jour pour le porter à 2.75 pour cent.

Septembre

Entrée en vigueur d'une nouvelle législation relative au secteur des services financiers.

Octobre

Le gouvernement fédéral publie son Plan relatif au changement climatique, qui précise les choix possibles pour respecter ses engagements concernant la réduction des émissions

de gaz à effet de serre. L'accent est mis sur toute une série de mesures volontaires et réglementaires et sur un système limité d'échange de permis d'émission pour les gros émetteurs.

Le gouvernement fédéral présente sa Mise à jour économique et budgétaire 2002 qui fait apparaître des excédents budgétaires (déduction faite de la réserve pour éventualités et de la marge de prudence) passant progressivement de 1 milliard de dollars canadiens en 2002-03 à 14.6 milliards de dollars canadiens en 2007-08.

Novembre

Publication du Rapport final de la Commission Romanow sur la réforme des soins de santé. Ce rapport approuve les grandes lignes du système universel actuel, à financement public et à payeur unique, pour les services de santé essentiels et les consultations de médecins. Il recommande d'élargir la portée de la loi canadienne sur la santé pour assurer l'accès gratuit à la prise en charge à domicile et à la couverture des dépenses pharmaceutiques exceptionnellement élevées et recommande une sensible augmentation des crédits fédéraux pour les soins de santé.

Un sommet national développe la Stratégie d'innovation en formulant 18 recommandations d'action prioritaires.

Le gouvernement d'Ontario met un terme à la libéralisation du marché de détail de l'électricité, en imposant un prix fixe de 4.3 cents le Kwh pour les abonnés résidentiels et les petites entreprises et en remboursant les sommes perçues au-delà du nouveau prix fixe depuis la libéralisation du marché au mois de mai.

Décembre

Le rapport d'un groupe d'arbitrage de l'OMC met un terme au différend qui opposait le Canada et le Brésil sur les conditions de financement des exportations canadiennes d'aéronefs. Le groupe d'arbitrage conclut que le Brésil doit être autorisé à imposer 385 millions de dollars de mesures compensatoires à l'encontre du Canada, moins que la demande initiale du Brésil.

Le Parlement ratifie le Protocole de Kyoto, aux termes duquel le Canada s'engage à réduire les émissions de gaz à effet de serre pour les ramener à un niveau inférieur de 6 pour cent à celui de 1990 pendant la première période d'engagement (2008-12).

2003

Février

Les Premiers ministres du Canada conviennent des grandes lignes d'un nouveau plan de santé, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral fournira 35 milliards de dollars canadiens supplémentaires aux provinces sur une période de cinq ans. Ils s'engagent également à fixer un calendrier pour étendre la couverture du système de santé à la prise en charge à domicile et aux dépenses pharmaceutiques exceptionnelles, et à accélérer la réforme des soins de santé primaires.

Le gouvernement fédéral rend public son Budget 2003, qui accroît les dépenses en 2003-04 et 2004-05 d'environ 0.5 pour cent du PIB. Le financement des soins de santé représente environ la moitié de cette augmentation. Le gouvernement annonce également

que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) sera scindé en deux éléments distincts à partir du 1^{er} avril 2004, d'une part la santé et d'autre part les transferts sociaux. Différentes initiatives fiscales sont lancées, notamment la suppression progressive de l'impôt sur le capital des sociétés d'ici 2008.

Le Canada et les États-Unis acceptent la création d'un groupe d'arbitrage de l'OMC pour le règlement final du différend né de l'imposition par les États-Unis de droits antidumping sur le bois d'œuvre résineux canadien.

Mars

Les premiers cas de Syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) sont signalés au Canada.

La Banque du Canada relève de 25 points de base son objectif pour le taux au jour le jour pour le porter à 3.0 pour cent.

Avril

Air Canada demande à être placé sous la protection de la loi sur les faillites.

Le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'industrie recommande la suppression des restrictions aux prises de participation étrangères dans les sociétés de télécommunications et de télévision par câble.

La Banque du Canada relève de 25 points de base son objectif pour le taux au jour le jour pour le porter à 3.25 pour cent.

Le gouvernement ferme la plupart des pêcheries de morue après un effondrement des stocks de poisson.

Mai

Le Canada accepte de se soumettre à une conclusion de l'OMC qui juge que ses pratiques concernant l'exportation de produits laitiers constituent une subvention à l'exportation.

Découverte d'un cas de maladie de la vache folle (ESB) en Alberta. Différents partenaires commerciaux du Canada ferment aussitôt leur marché aux importations de viande bovine et de produits dérivés en provenance du Canada.

Juin

La Commission de la Chambre des communes sur le patrimoine recommande le maintien des restrictions existantes sur les prises de participation étrangères dans les entreprises de radiodiffusion et de télécommunications. Elle recommande également une augmentation du contenu canadien dans la programmation et une augmentation du soutien financier à l'industrie de la radiodiffusion.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2003 14 2 P) ISBN 92-64-10436-4 – n° 53156 2003

ISSN 0304-3363