

## Étude économique du Canada, 2008

**Comment la performance économique réagit-elle aux turbulences actuelles ?**

**Quels sont les défis clés du Canada ?**

**Comment adapter les politiques pour faire face au vieillissement ?**

**Quel système fiscal améliorerait le bien-être ?**

**Quelles politiques favoriseraient un secteur énergétique durable ?**

**Comment libérer le secteur agricole canadien ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

### Résumé

La performance économique du Canada a été parmi les plus satisfaisantes de la zone OCDE, un cadre de politique économique judicieux lui ayant permis de tirer parti d'une croissance globale vigoureuse et d'une très forte amélioration des termes de l'échange. L'économie s'est bien adaptée aux chocs récents, le travail et le capital s'étant réorientés rapidement du secteur manufacturier vers les secteurs des ressources naturelles et des services, avec des gains nets d'emploi considérables. L'offre totale a bénéficié de la montée des taux d'activité. L'inflation a été tenue en laisse grâce à un cadre de politique monétaire approprié. Les excédents budgétaires ont permis de fortes réductions de la dette et des impôts. Mais plus récemment, l'activité a fortement ralenti sous le double effet de la récession aux États-Unis et des tensions dues à la fermeté du dollar canadien, le recul des exportations nettes ayant presque neutralisé l'influence d'une demande interne encore vigoureuse. En outre, d'importants défis s'annoncent à terme. Le vieillissement démographique accroîtra l'importance d'un allongement des carrières professionnelles et d'une accélération des gains de productivité, qui a été relativement faible, en vue de maintenir la croissance du revenu par habitant et de soutenir les finances publiques. Pour une croissance durable, il faut aussi s'attaquer efficacement aux problèmes du changement climatique, notamment dans l'important secteur de l'énergie.

La politique monétaire dispose de marges de manœuvre pour combattre le ralentissement de la croissance, et les allègements fiscaux assurent un soutien substantiel de l'économie cette année, mais la politique budgétaire est bridée par l'érosion des excédents dans le court terme et par le vieillissement dans le moyen terme. Le resserrement du crédit intérieur – conséquence de la crise du crédit aux États-Unis – et les perspectives d'un ralentissement de la croissance ont conduit à un assouplissement considérable de la politique monétaire. De plus, la vigueur de la monnaie et la modération de la demande de biens exportables contribuent à neutraliser l'inflation induite par les prix des produits de base, créant ainsi des marges de manœuvre pour les pouvoirs publics. L'excédent budgétaire devrait se contracter en raison du fléchissement de la croissance et des réductions d'impôts. Étant donné que la hausse des dépenses de santé et des autres coûts

*Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de Canada pour 2008. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.*

liés au vieillissement se fait également menaçante, il faut maîtriser les dépenses pour maintenir la dette sur une trajectoire de baisse. Une politique budgétaire ferme – consistant en particulier à investir à l'étranger une plus grande partie des recettes publiques que procure le prix élevé du pétrole – continuerait à atténuer l'appréciation du taux de change réel.

**Les réductions d'impôts ont représenté un emploi approprié des excédents budgétaires, mais il y a encore beaucoup de place pour des réformes fiscales génératrices d'efficience et neutres vis-à-vis des recettes.** La compétitivité de la fiscalité des entreprises est améliorée par de fortes réductions des impôts sur les sociétés et sur le capital. L'offre de travail a été stimulée par les crédits d'impôt liés à l'exercice d'une activité. Pourtant, il reste à exploiter des possibilités attractives d'élargissement de l'assiette et de transfert de la charge fiscale, ce qui permettrait d'abaisser encore les taux de l'impôt sur le revenu. Les taxes provinciales sur les ventes de détail encore en vigueur, qui pèsent sur les intrants des entreprises, devraient être converties en taxes sur la valeur ajoutée plus efficaces, harmonisées avec la TPS fédérale. De nombreux allègements fiscaux en faveur des secteurs traditionnels et des petites entreprises devraient être progressivement supprimés afin de libérer le dynamisme du côté de l'offre. Pour une meilleure allocation du capital, et dans le prolongement des initiatives récentes, le revenu des personnes physiques devrait être imposé sur une base neutre, dans l'optique de la consommation, l'équité verticale étant réalisée en ciblant les crédits d'impôt sur les groupes vulnérables.

**L'exploitation des sables bitumineux est en plein essor, mais menace les objectifs environnementaux.** Alors que les réserves conventionnelles de pétrole et de gaz s'épuisent, l'attention de l'industrie se porte désormais sur l'extraction à partir des sables bitumineux de l'Ouest. Toutefois, cette activité exige de grandes superficies ainsi que d'importantes quantités de gaz et d'eau et engendre un accroissement considérable des émissions de carbone. Pour atteindre les objectifs de l'après Kyoto, tout en maintenant le développement du secteur énergétique, il faudra tarifier toutes les sources de carbone mais aussi améliorer la technologie. Les solutions de marché – notamment le système prévu d'échange de droits d'émission – seront cruciales : en internalisant les coûts environnementaux, elles créent de plus fortes incitations en faveur de l'efficacité énergétique et de l'innovation. En même temps, il faudrait continuer de réduire les avantages fiscaux dont bénéficie le secteur pétrolier et gazier.

**Le Canada a cédé du terrain dans la marche globale à long terme vers la libéralisation des secteurs agricoles.** Même si le gouvernement fédéral s'efforce à juste titre de libérer la commercialisation des grains de l'Ouest, il continue de choyer certains autres secteurs dans le cadre du régime de gestion de l'offre. Les producteurs laitiers, en particulier, ont bénéficié d'un système de quotas qui a créé d'énormes rentes aux dépens des consommateurs. Par ailleurs, d'autres producteurs ont bénéficié d'un flux régulier d'aides budgétaires fédérales et provinciales qui engendrent sans aucun doute un comportement de dépendance. Il faut donner aux agriculteurs des incitations appropriées à produire selon des méthodes respectueuses de l'environnement. Mais surtout, le soutien public à la production de bioénergie doit être réexaminé. ■

### Comment la performance économique réagit-elle aux turbulences actuelles ?

L'économie canadienne a affiché une performance remarquable depuis une décennie et demie. La croissance du PIB réel a été robuste, les gains d'emploi spectaculaires, le taux de chômage est tombé à son niveau le plus bas sur une génération, et les effets positifs sur les termes de l'échange se sont conjugués avec la croissance réelle de la production par habitant pour stimuler le niveau de vie des Canadiens. De plus, la hausse des prix des ressources naturelles a entraîné une appréciation rapide du dollar canadien, qui est pratiquement revenu à parité avec le dollar des États-Unis, contribuant ainsi à discipliner la fixation des salaires et des prix et à atteindre l'objectif d'inflation officielle. La hausse intérieure des prix a également été bridée par l'expansion des capacités de production, à la faveur d'une hausse du niveau d'activité des femmes et des travailleurs âgés, qui a plus que compensé la croissance relativement faible de la productivité. Cependant, la cherté des produits de base et l'appréciation consécutive de la monnaie ont imposé des ajustements économiques rapides sous la forme de redéploiements sectoriels et régionaux de main-d'œuvre. La plupart des signes dénotent un ajustement ordonné – même les régions pauvres en ressources naturelles ont enregistré des gains d'emploi, malgré des pertes considérables dans le secteur manufacturier.

Tout récemment, l'appréciation de la monnaie, s'ajoutant à la tourmente mondiale sur les marchés du crédit et à l'affaiblissement consécutif de la demande étrangère, a provoqué une forte contraction des exportations nettes du Canada, aussi la croissance s'est elle enlisée. À terme, le ralentissement économique aux États-Unis devrait continuer de peser sur la croissance du PIB canadien par le double canal du commerce et du crédit, mais l'économie devrait rebondir quelque peu en 2009. Les risques penchent dans le sens d'une dégradation, et découlent principalement des fortes incertitudes entourant la trajectoire future de l'économie des États-Unis et de sa monnaie ainsi que l'ampleur de la correction qui se produira sur les marchés financiers de ce pays. En tout état de cause, il est probable que le sous emploi des ressources s'accroîtra, atténuant les tensions résiduelles sur les prix et maintenant l'inflation bien au dessous des taux observés à l'étranger. La Banque du Canada disposera alors de marges de manœuvre pour abaisser encore les taux d'intérêt et permettre ainsi à la production de retrouver son niveau potentiel le plus tôt possible. ■

### Quels sont les défis clés du Canada ?

Les décideurs publics sont aux prises avec une série sans précédent de chocs et de risques mondiaux. Les prix du pétrole, des produits alimentaires et d'autres produits de base ont augmenté presque sans interruption ces cinq dernières années – du fait surtout du gonflement de la demande mondiale, et non de perturbations temporaires de l'offre comme dans le passé. Pays exportateur de produits de base, le Canada peut s'accommoder aisément d'une tension quasi permanente sur le prix du pétrole, mais il doit aussi s'ajuster aux inconvénients correspondants d'un dollar canadien fort et d'une économie américaine affaiblie. Par ailleurs, le vieillissement démographique s'est amorcé, ce qui signifie que l'emploi – jusqu'ici l'un des piliers de la croissance – accusera un ralentissement tandis que les tensions sur les dépenses publiques liées à l'âge se renforceront. Parallèlement, les risques de changement climatique se sont accentués ; le secteur canadien des sables bitumineux, émetteur de GES en expansion rapide, est confronté, comme c'est le cas d'autres investisseurs, aux coûts incertains des mesures prévues de lutte contre la pollution. Trois enjeux structurels cruciaux se

dessinent, qui correspondent grosso modo aux horizons de politique économique à court, moyen et long terme.

- Le changement structurel provoqué en partie par la forte variation des termes de l'échange pourrait revêtir une ampleur sans précédent dans l'histoire moderne du Canada. Il faut continuer de le gérer d'une façon durable, notamment pour éviter que des secteurs exposés comme les industries manufacturières et la sylviculture ne subissent un effet d'éviction excessif de la part de secteurs produisant d'autres ressources naturelles et du secteur public, qui profitent de la hausse providentielle des cours du pétrole et des autres produits de base.
- Tandis que l'augmentation du niveau d'activité, en particulier chez les groupes marginaux, l'allongement des carrières professionnelles et l'immigration peuvent encore contribuer à stimuler l'offre de travail, la montée imminente du taux de dépendance des personnes âgées signifie que la progression continue du niveau de vie et la viabilité des finances publiques dépendront de plus en plus d'une accélération des gains de productivité.
- Le changement climatique et l'engagement du Canada de s'associer à l'action mondiale pour le combattre exigent l'adoption d'un modèle de développement durable, autrement dit de profils de consommation et de production à intensité énergétique beaucoup plus faible, notamment dans le secteur de l'énergie lui-même.

Jusque dans les derniers mois de 2007, les responsables de la politique monétaire se sont essentiellement préoccupés des tensions inflationnistes internes découlant du renchérissement des produits de base, de la vigueur de la demande intérieure et des tensions sur les marchés du travail. Fin 2007, cependant, les autorités ont mis l'accent sur la nécessité de gérer la réponse du Canada aux turbulences sur les marchés de capitaux, au resserrement consécutif des conditions de crédit intérieures et aux inquiétudes à l'égard d'un ralentissement de l'activité économique aux États-Unis, ce qui s'est traduit par un assouplissement notable de la politique monétaire. Dans l'immédiat, le principal enjeu de politique monétaire consiste à adopter une orientation judicieuse pour maintenir l'inflation sur l'objectif, alors que l'économie canadienne réagit au ralentissement américain et à la tourmente financière mondiale. Cela pourrait bien impliquer un nouvel assouplissement. Mais quand les conditions de crédit redeviendront plus normales et que l'économie amorcera sa reprise, il faudra que les taux d'intérêt augmentent. Les autorités des marchés financiers devraient aussi examiner s'il convient de prendre des mesures pour veiller à ce que les incitations institutionnelles au sein du secteur financier soient appropriées. A plus long terme, des études sont en cours à la Banque du Canada et ailleurs sur le point de savoir si la Banque devrait adopter un objectif d'inflation plus bas et/ou un ciblage de la trajectoire du niveau des prix. Comme l'a indiqué la Banque, il faudrait que ces études mettent en évidence des éléments très convaincants en faveur d'une réforme pour qu'elle modifie un régime qui s'est révélé efficace.

La Banque et les autres autorités de tutelle doivent déployer davantage d'efforts pour améliorer la transparence, la flexibilité et la concurrence sur les marchés financiers canadiens. La diversité actuelle des réglementations – à titre d'exemple, chaque province a son propre organisme de réglementation des valeurs mobilières – permet difficilement de maximiser l'efficacité et accroît le risque de voir les entreprises opter pour du financement étranger. Une autorité

de régulation unique éliminerait les inefficiences inhérentes aux pouvoirs d'exécution limités des différentes agences provinciales. En outre, alléger les réglementations qui restreignent la concurrence dans le secteur bancaire pourrait avoir un impact substantiel sur la croissance économique. Il est temps désormais, dix ans après que les premières propositions de fusion aient été bloquées par le gouvernement, d'accueillir la concurrence sur les marchés de capitaux en autorisant les principales institutions financières du Canada à se lancer sur la scène mondiale, ce qui implique de lever l'interdiction actuelle.

La situation budgétaire du Canada s'est considérablement améliorée depuis le milieu des années 90, les déficits faisant place à des excédents, tandis que la charge de la dette publique, qui était la deuxième des pays du G7 par ordre d'importance, est devenue la plus faible. Cette évolution, conjuguée à la détente des taux d'intérêt, a sensiblement réduit le coût du service de la dette au cours de la décennie écoulée. La taille du secteur public rapportée à celle de l'économie s'est contractée, comme en témoigne la baisse des recettes, des dépenses et de la dette nette en proportion du PIB. Toutefois, les dépenses primaires courantes en proportion du PIB ont légèrement augmenté depuis 2000. Au cours des prochaines années, les récentes baisses substantielles d'impôts et le ralentissement de la croissance économique entameront les excédents budgétaires, suscitant la perspective de nouveaux déficits (peu élevés) des administrations publiques, surtout si une baisse des prix des produits de base devait éroder les paiements d'impôts par le secteur des ressources naturelles.

Au cours de la décennie écoulée, le gouvernement fédéral et la quasi totalité de ses homologues provinciaux et territoriaux ont sous estimé en moyenne les recettes, et ils ont ensuite réagi tout à la fois en réduisant la dette, en accordant des allègements d'impôts et en poussant les dépenses au delà des niveaux annoncés lors de l'adoption des budgets. Cependant, il est peu probable que les récents taux de croissance des dépenses publiques soient supportables. Étant donné que le ralentissement actuel de l'activité économique amoindrira probablement les surprises favorables futures du côté des recettes, tous les niveaux d'administration devraient éviter de dépenser au delà des niveaux initialement budgétés. En outre, vu l'imminence des pressions du vieillissement sur les dépenses, les budgets devraient être soumis à des réexamens rigoureux et permanents des dépenses. Les principaux aspects appelant l'attention du gouvernement fédéral sont le niveau des subventions, surtout dans l'agriculture (voir ci après), mais aussi les transferts aux niveaux inférieurs d'administration. Pour leur part, les provinces devraient redoubler d'efforts en vue d'assurer l'efficacité de leurs dépenses, en particulier dans le secteur de la santé. ■

### Comment adapter les politiques pour faire face au vieillissement ?

En dépit de sa situation budgétaire plutôt enviable, à cause du vieillissement démographique le Canada est confronté aux mêmes enjeux budgétaires à long terme que ceux observés dans les autres pays de l'OCDE. Le taux de dépendance des personnes âgées devrait plus que doubler au cours des 50 années à venir, et exercera une pression considérable sur les dépenses publiques, principalement du fait de la hausse des dépenses de santé, le système public de retraite étant désormais pour l'essentiel engagé sur une trajectoire viable. Plusieurs mesures sont susceptibles d'atténuer le problème, notamment : un contrôle plus rigoureux des dépenses ; des réformes des programmes et des financements pour une efficacité accrue des dépenses publiques, surtout dans le secteur de la santé ; une

réduction plus rapide de la dette ; une réorientation de la fiscalité des provinces vers des bases plus efficaces ; et, par dessus tout, des mesures propices à la croissance pour aider les générations futures à faire face aux coûts grandissants des programmes publics.

Employer à bon escient des excédents budgétaires substantiels a été un enjeu majeur de politique économique au Canada, et les gouvernements y ont recouru à juste titre pour justifier des réductions d'impôts. Alors que la réduction de la dette contribue à la viabilité budgétaire en préfinançant les engagements implicites liés à la transition démographique, les réductions d'impôts permettent d'obtenir indirectement le même résultat : l'allègement de la fiscalité peut améliorer les incitations à travailler, ce qui a pour effet de doper l'offre de main-d'œuvre, la productivité et la croissance, et d'élargir la base d'imposition de manière à récupérer une partie du manque à gagner sur les recettes, tout en améliorant nettement le bien être à long terme. Compte tenu des perspectives économiques, il n'y a pas de marges budgétaires pour de nouvelles réductions nettes d'impôts au cours des prochaines années, mais de nombreuses réformes stimulant la croissance et globalement neutres sur le plan des recettes pourraient encore être mises en œuvre à la fois dans le système d'imposition des sociétés et dans le régime d'imposition du revenu des personnes physiques. ■

### Quel système fiscal améliorerait le bien-être ?

Les taux effectifs marginaux d'imposition applicables aux investissements des entreprises ont été fortement réduits dans les budgets récents : le taux de l'impôt fédéral sur les sociétés est amputé d'un tiers et l'impôt fédéral sur le capital (impôt inefficace sur l'actif) est supprimé. À l'heure actuelle, la majorité des provinces suppriment également leurs impôts sur le capital, notamment en réponse à des incitations fédérales. Mais il est possible d'aller plus loin. Dans certaines provinces, les entreprises acquittent des taxes sur les ventes de détail applicables aux intrants, ce qui pénalise l'investissement. De multiples avantages permanents inscrits dans le code fiscal ont pour effet de détourner des flux de ressources de leurs utilisations les plus productives vers les activités bénéficiant de privilèges fiscaux, notamment dans des secteurs « traditionnels » comme les industries manufacturières, les ressources naturelles et l'agriculture, au détriment des secteurs de services marchands qui ont été l'une des principales sources des gains récents de productivité aux États-Unis. En outre, les petites entreprises canadiennes sont indûment avantagées, ce qui peut les dissuader de s'agrandir et de devenir plus productives. Étant donné la nécessité d'amplifier les gains de productivité, il faudrait dès aujourd'hui mettre en œuvre des réformes fiscales sans incidence sur les recettes afin de réduire les distorsions inhérentes au système d'imposition actuel. Le plus urgent est de convertir les taxes sur les ventes de détail, dans les cinq provinces qui les appliquent encore, en une TVA harmonisée, dont l'assiette élargie (englobant les services non financiers) compenserait les pertes de recettes provinciales liées à la suppression des taxes sur les ventes de détail frappant les intrants des entreprises. Par ailleurs, les déductions pour amortissement accéléré dans le secteur manufacturier ne devraient pas être reconduites à leur expiration en 2011, les actuelles déductions généreuses en faveur des industries extractives et d'autres activités liées aux ressources naturelles devraient être supprimées, et le taux général de l'impôt sur les sociétés devrait être ramené au niveau du taux des petites entreprises,

des mesures d'élargissement de l'assiette compensant largement la réduction de l'impôt légal sur les sociétés.

Les réformes des impôts/transferts menées ces dernières années ont certes aidé les familles à bas revenu, mais elles ont aussi provoqué involontairement une hausse des taux marginaux effectifs d'imposition (TEMI), étant donné que les crédits d'impôt remboursables ou les prestations en espèces sont retirés lorsque le revenu salarié s'élève. Cela réduit considérablement les incitations à travailler dans des groupes dont la force de travail sera nécessaire pour faire face au vieillissement et aux pénuries actuelles de main-d'œuvre dans les régions en plein essor. Les retraités à faible revenu sont également confrontés à des TEMI élevés en raison de la reprise partielle de leurs prestations de vieillesse lors du retrait de l'épargne retraite imposable, ce qui diminue leur incitation à épargner en vue de la retraite, encore que ce problème doive être atténué par le Compte d'épargne libre d'impôts récemment annoncé. La hausse des TEMI due au retrait progressif des prestations touche même les revenus moyens. Le taux marginal supérieur de l'impôt a été abaissé, mais le Canada se situe toujours au second rang du G7 à cet égard. Ces facteurs inhibent l'augmentation du temps de travail ainsi que les efforts pour favoriser la mobilité ascendante et la poursuite d'études supérieures, autant d'éléments nécessaires pour accroître l'utilisation de la main-d'œuvre et inverser le ralentissement de la productivité multifactorielle. Par conséquent, il convient de réduire les niveaux élevés des TEMI par un retrait plus précoce mais plus graduel des prestations, par la suppression des « prestations d'aide sociale aux classes moyennes » et par une meilleure coordination des systèmes fédéraux et provinciaux d'impôts/transferts, ou par des réductions d'impôts généralisées.

L'allègement généreux mais encore partiel des impôts sur le revenu du capital des personnes physiques vise à renforcer les incitations à épargner, mais il engendre aussi une mauvaise affectation du capital, car les taux de rendement après impôt de l'épargne marginale ne bénéficiant pas d'avantages fiscaux sont faibles. Le passage à une fiscalité fondée sur la consommation (par suppression de l'impôt sur le revenu normal de toutes les catégories d'épargne) peut s'avérer politiquement difficile car les gains d'efficacité escomptés ont un prix : il en résulte des profits substantiels pour les riches épargnants, mais des pertes pour les pauvres qui n'épargnent pas, dans la mesure où des impôts sur la consommation sont perçus pour compenser la perte de recettes consécutive. Néanmoins, le Canada a déjà pris des mesures substantielles dans ce sens et est bien placé pour aller plus loin, puisque les deux tiers des Canadiens détiennent déjà la totalité de leurs avoirs financiers sous forme d'instruments d'épargne à fiscalité optimisée. Avec la création récente du Compte d'épargne libre d'impôts, cette proportion devrait atteindre à terme 90 %. Par conséquent, les pertes de recettes et l'augmentation consécutive des impôts sur la consommation devraient être légères. Autre élément encourageant, le Canada n'autorise pas la déductibilité des intérêts hypothécaires sur les résidences principales, déductibilité qui serait incompatible avec un régime d'imposition de la consommation et très difficile à supprimer une fois en place. Par conséquent, les avantages fiscaux actuels en faveur de certains instruments d'épargne devraient être étendus à toutes les formes de placements par l'imposition du revenu des personnes physiques dans l'optique de la consommation. Les pertes éventuelles de recettes, notamment

au titre de la réduction souhaitable du taux supérieur marginal d'imposition du revenu des personnes physiques, devraient être compensées par des augmentations visant les assiettes fiscales efficaces. Cela pourrait concerner les écotaxes à tous les niveaux d'administration, l'impôt immobilier et les redevances d'usage sur divers services publics, ainsi que les TVA provinciales (une fois que toutes les provinces auront effectué la conversion de leurs taxes sur les ventes de détail). Les TVA devraient avoir une assiette aussi large que possible afin que les taux soient le plus bas possible. Les exonérations sont coûteuses, profitent aux contribuables aisés aussi bien qu'aux pauvres et sont moins efficaces pour améliorer l'équité qu'un relèvement des crédits d'impôt en faveur des bas revenus. En conséquence, les exemptions actuelles de la TPS sur les produits alimentaires de consommation courante devraient être supprimées, et pour neutraliser les effets distributifs préjudiciables il faudrait augmenter le crédit d'impôt sur la TPS. Il convient de relever les taxes foncières municipales pour les ménages et de les abaisser pour les entreprises, l'augmentation nette des prélèvements permettant des réductions des transferts provinciaux et, par conséquent, de nouveaux allègements des impôts provinciaux sur le revenu. ■

### Quelles politiques favoriseraient un secteur énergétique durable ?

Le secteur de l'énergie s'est développé à un rythme rapide, la hausse des prix, accompagnée d'incitations fiscales généreuses, ayant induit une forte expansion des bénéfices et des investissements. Avec la contraction de la production conventionnelle de pétrole et de gaz, l'activité s'est reportée sur les sources non conventionnelles, principalement les vastes réserves de sables bitumineux de l'Alberta. L'exploitation rapide de ces gisements s'est heurtée à des goulets d'étranglement au niveau des infrastructures et a engendré des pénuries de main-d'œuvre. Le gouvernement provincial, fort de ses abondantes recettes pétrolières, accélère fortement ses dépenses en faveur des infrastructures, dont le coût a récemment augmenté à un rythme rapide. Les salaires ont été fortement augmentés pour attirer des travailleurs en provenance du reste du Canada et de l'étranger, d'où des tensions sur le logement, les prix à la consommation et les services publics. La mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre a beau être relativement élevée, elle est insuffisante pour répondre aux besoins pressants de l'Alberta, et l'on constate des pénuries aiguës pour diverses qualifications. L'assurance emploi devrait être harmonisée entre les régions à niveau de chômage faible et à niveau de chômage élevé de manière à favoriser les migrations vers les premières. Il faudrait supprimer les obstacles aux échanges interprovinciaux, en particulier ceux qui entravent la reconnaissance mutuelle des compétences professionnelles (notamment dans les métiers du bâtiment). Il y a lieu de stimuler le taux d'activité de tous les groupes marginaux par des politiques en matière d'impôts/transferts, d'éducation et de formation. L'adoption par le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux du modèle des partenariats public/privé pour certains projets d'infrastructure peut contribuer à une construction et à une exploitation efficaces dès lors que les projets sont soigneusement conçus et les risques répartis de façon transparente.

Le boom pétrolier de l'Alberta a créé de nombreux emplois dans le reste du Canada, surtout dans les services professionnels et les industries productrices de matériaux et de biens d'équipement. En revanche, l'appréciation consécutive du taux de change réel a coûté des emplois dans les provinces manufacturières, qui sont en concurrence avec les économies émergentes d'Asie. Pendant un certain

temps, les retombées positives sur l'emploi et sur les revenus ont compensé les répercussions négatives. Mais la récession naissante aux États-Unis et la dépréciation du dollar américain ont fait pencher la balance dans un sens défavorable. Cette évolution met à l'épreuve l'équilibre budgétaire fédéral et accroît les demandes de subventions et de transferts. L'Alberta devrait mettre en œuvre des règles d'allocation et de retrait pour son Fonds du patrimoine : la province devrait de préférence investir la totalité de ses recettes pétrolières dans un fonds d'actifs étrangers, comme le fait la Norvège, et ne dépenser que les revenus annuels lissés du Fonds. Le gouvernement fédéral devrait envisager de faire de même pour les recettes résultant de gains temporaires sur les termes de l'échange. Cela permettrait non seulement d'éviter les effets du syndrome hollandais mais aussi de préfinancer les coûts du vieillissement et de partager la manne des ressources naturelles avec les générations futures. À l'ère du pétrole cher, il est indispensable d'adapter le régime fiscal du secteur pétrolier et gazier en supprimant les éléments préférentiels des déductions fédérales pour l'exploration et l'exploitation, en mettant fin au système des « actions accreditives », en continuant de réexaminer le régime de royalties de l'Alberta pour veiller à ce que les rentes économiques pures soient captées par la province et, si ce n'est pas le cas, revoir la déduction fédérale au titre des paiements de royalties provinciales, et en supprimant l'obligation d'exploration/production attachée aux droits miniers.

La hausse des prix du pétrole permet l'exploitation des sables bitumineux avec les technologies actuelles, mais cette activité entraîne encore une consommation extrêmement élevée de gaz naturel et d'eau ainsi que d'importantes émissions de gaz à effet de serre (GES). Alors que le Canada a signé le protocole de Kyoto, ses émissions de GES sont actuellement supérieures de quelque 33 % à l'objectif. Le Canada représente 2 % des émissions mondiales de GES et se classe juste après les États-Unis en termes d'émissions par habitant ; de surcroît, ses émissions augmentent plus rapidement que dans la quasi totalité des autres pays de l'OCDE, principalement à cause de l'expansion de la production des sables bitumineux. Le gouvernement a désormais élaboré un plan pour maîtriser ces émissions. Cependant, ce plan repose sur des objectifs d'intensité et non de niveaux absolus. Au rythme prévisible de l'exploitation des sables bitumineux, l'objectif gouvernemental de se rapprocher à 8 % de l'objectif de Kyoto (non réalisé) à l'horizon 2020 ne pourra probablement être atteint que si des percées technologiques sont réalisées. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a mis en réserve des fonds pour financer des projets pilotes de captage stockage du carbone. Les incitations économiques à mettre au point et adopter des innovations utiles revêtiront une importance primordiale, les normes n'étant utilisées que lorsqu'il existe une carence de marché identifiable qui ne peut pas être traitée par une tarification du carbone. Le plan fédéral visant à créer un système d'échange de droits d'émission est tout à fait opportun et devrait être mis en œuvre sans tarder. Il faudrait l'améliorer en fixant une fourchette de prix, afin de réduire l'incertitude, à la fois pour les entreprises qui envisagent un choix de technologies de production avec différentes intensités d'émission, et pour les chercheurs qui travaillent sur des innovations permettant de réduire les émissions. Enfin, pour ce qui concerne non seulement le changement climatique mais aussi tous les aspects de l'environnement, le coût des réglementations doit être calculé d'une manière transparente et faire l'objet d'un suivi régulier. ■

## Comment libérer le secteur agricole canadien ?

Il est assez surprenant qu'un pays comme le Canada, avec son vaste potentiel agricole, n'ait pas jugé bon ces derniers temps de se tenir à la pointe de la libéralisation, d'autant que beaucoup de ses agriculteurs bénéficieraient largement d'un régime commercial mondial plus libre dans ce secteur. Certes, dans les années 80 et 90, le soutien public à l'agriculture a été fortement réduit, et le Canada semblait en passe de rejoindre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui avaient déjà ouvert leurs marchés agricoles. Au cours des 6 années écoulées, le Canada a été pratiquement le seul des pays de l'OCDE à faire marche arrière en ce qui concerne la protection offerte à ses exploitants. Les agriculteurs canadiens reçoivent maintenant des aides plus généreuses que les agriculteurs des États-Unis et du Mexique, mais moins élevées que celles dont bénéficient leurs homologues dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Il en est résulté d'importants coûts budgétaires récurrents (3,8 milliards CAD, ou 16 600 CAD par exploitation et par an en 2006, par exemple), qui ont heureusement coïncidé avec une période d'excédents. Mais, à n'en pas douter, un examen plus rigoureux s'impose pour vérifier si ces dépenses induisent des avantages nets. Elles doivent être plus strictement contrôlées, compte tenu en particulier du risque d'aléa moral lié au fait que les agriculteurs se sont habitués à vivre de subventions publiques. Étant donné le niveau élevé des prix agricoles, le temps est venu de laisser tous les agriculteurs libres de jauger leurs capacités sur le marché mondial, et non de limiter le processus de libéralisation aux producteurs de céréales, comme le gouvernement s'efforce de le faire.

Les distorsions les plus profondes de l'agriculture canadienne touchent les secteurs soumis à un régime de gestion de l'offre, et surtout la production laitière. Non seulement les produits laitiers sont protégés par des tarifs prohibitifs qui font que les prix de détail du beurre et du fromage sont près de deux fois et demie supérieurs à ceux du marché des États-Unis, qui n'est pas particulièrement libéralisé, mais en outre les revenus bruts médians annuels des producteurs laitiers ont bondi pour dépasser 250 000 CAD, et les valeurs des quotas laitiers sur leurs bilans ont grimpé à plus de 26 milliards CAD en 2006 (environ 2 % du PIB). Cela représente plusieurs millions de dollars par exploitation et 26 000 CAD par vache. Ces rentes sont une plaie pour l'économie et s'avèrent totalement injustifiables compte tenu de l'envolée des prix laitiers mondiaux. Tandis que le soutien ne peut pas être supprimé du jour au lendemain, il est crucial de mettre en place un plan à long terme prévoyant le retrait progressif de ces aides. La première étape consisterait à éliminer les restrictions des échanges interprovinciaux inhérentes au contingentement de l'offre. Le gouvernement fédéral pourrait ensuite offrir des paiements transitoires, qui permettraient d'éviter une trop forte dégradation de la situation financière des agriculteurs actuels.

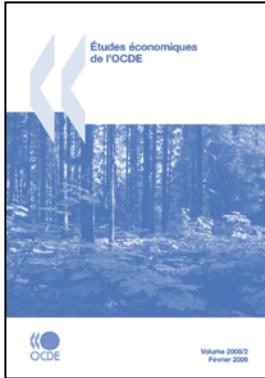
L'agriculture joue aussi un rôle dans l'effort national pour améliorer la performance environnementale, et notamment relever le défi du changement climatique grâce à la production de bioénergie. L'objectif est d'augmenter l'efficacité de cette production de façon à abaisser les émissions de GES, accroître les revenus des agriculteurs et améliorer la qualité de l'air. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'administration fédérale et quelques gouvernements provinciaux ont mis en place des obligations pour développer l'utilisation de la bioénergie. À l'heure actuelle, il est évident que les conditions du marché national ne permettent pas aux producteurs canadiens de canola de concurrencer les

producteurs brésiliens de sucre sur la seule base des coûts, mais les autorités ont accordé des aides budgétaires substantielles à la recherche développement sur l'éthanol de cellulose, dans l'espoir que cette production serait plus rentable. Cependant, même cette source d'énergie est aujourd'hui remise en question pour ce qui concerne ses avantages en termes d'émissions évitées, beaucoup moins toutefois pour son rapport coût efficacité et pour son impact régressif sur les prix mondiaux des produits alimentaires. Il semblerait prudent que le gouvernement réexamine les éléments en fonction desquels le soutien a été accordé et les obligations imposées, et qu'il continue de recourir au mécanisme d'échange de droits d'émission, en le complétant peut être par un système de prix offerts pour des percées technologiques. ■

## Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :  
Alexandra Bibbee, tél. +33.1.45.24.76.14, courriel : [alexandra.bibbee@oecd.org](mailto:alexandra.bibbee@oecd.org) ou  
Yvan Guillemette, tél. +33.1.45.24.90.23, courriel : [yvan.guillemette@oecd.org](mailto:yvan.guillemette@oecd.org)

## Références



**Études économiques :** Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie).

**Pour plus d'informations :** De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).

**Perspectives économiques n° 83**, juin 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2008.** Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008](http://www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail : [berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail : [mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.