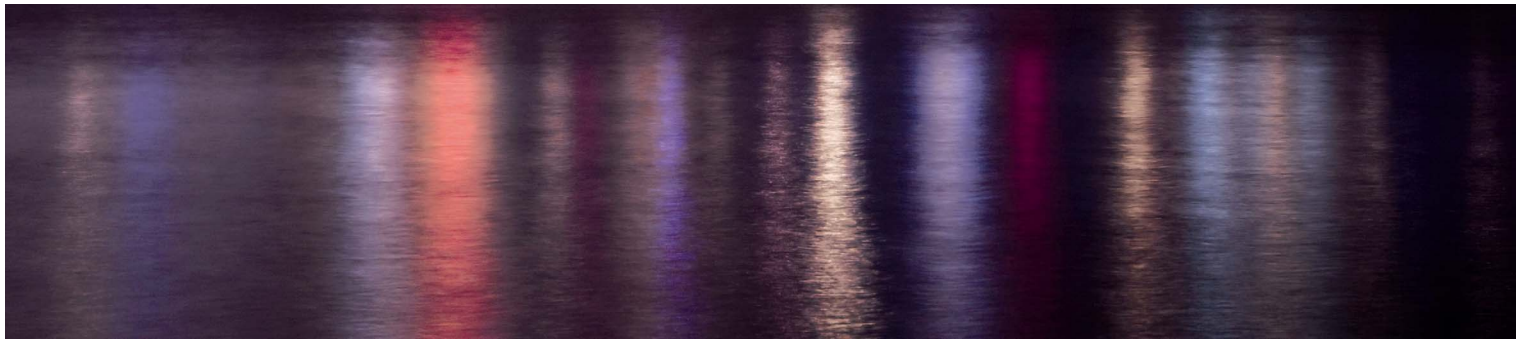




# Études économiques de l'OCDE CANADA

JUIN 2014

SYNTHÈSE



*Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*

*Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.*

# Résumé

- *Principaux résultats*
- *Principales recommandations*

## Principaux résultats

Depuis le creux de la récession mondiale, la croissance économique du Canada fait preuve d'une bonne tenue, et en tout cas de plus de vigueur que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Les exportations de produits autres que les produits de base ont été faibles, ce qui a creusé le déficit des paiements courants et a pesé sur le moral des entreprises. Environ la moitié de la baisse des taux d'emploi et de l'aggravation du chômage causées par la récession est aujourd'hui inversée. La croissance devrait s'affermir et se rééquilibrer en faveur des exportations et de l'investissement.

**La politique monétaire** reste très accommodante, ce qui soutient l'activité et contribue probablement à tirer les prix des logements vers le haut. Le volant de ressources inemployées dans l'économie devrait être absorbé d'ici la mi-2015, ce qui devrait porter l'inflation sous-jacente des prix à la consommation à près de 2 %, point médian de la fourchette-cible définie par la Banque du Canada. Les prix des logements et la dette des ménages ont atteint des niveaux très élevés, bien que le durcissement des mesures macroprudentielles ait freiné la progression des emprunts des ménages et réduit les risques de chute brutale des prix de l'immobilier. Toutefois, dans certaines zones urbaines, les logements sont devenus inabordable pour les ménages à revenu modeste. En outre, l'intervention massive des pouvoirs publics sur le marché de l'assurance hypothécaire expose les contribuables à plus de risques que nécessaire pour assurer la liquidité et l'efficacité du marché.

**Les pénuries de compétences** dans certains secteurs et dans certaines régions pourraient limiter la croissance à l'avenir. L'avantage salarial lié aux diplômes universitaires s'est accru dans certaines professions et la rémunération réelle a augmenté davantage dans les provinces riches en pétrole qu'ailleurs. Les taux d'emplois vacants dans les métiers spécialisés sont montés en flèche depuis la récession, surtout en Alberta et dans la Saskatchewan. Le taux moyen d'achèvement des formations en apprentissage était de seulement 50 % entre 2000 et 2011. Les disparités qui existent dans le pays entre la formation en apprentissage et les obligations de certification nuisent à la mobilité des apprentis entre les provinces. D'autres facteurs, notamment l'Assurance-emploi et les procédures de résolution des différends prévues par l'Accord sur le commerce intérieur, peuvent contribuer également à freiner la mobilité interne.

**La viabilité des finances publiques** continue de s'améliorer. Le gouvernement fédéral a beaucoup progressé dans la résorption de son déficit budgétaire et est en bonne voie pour atteindre son objectif de le supprimer d'ici 2015. Les gouvernements des provinces sont moins avancés, leurs plans d'assainissement sont moins ambitieux et leurs ratios de la dette au PIB devraient augmenter lentement au cours des prochaines années. À plus long terme, la montée des coûts des soins de santé constitue la principale menace pour la viabilité budgétaire des provinces.

**La gestion des ressources non renouvelables**, dans une période où les cours des produits de base sont élevés, a provoqué des disparités régionales marquées, alors que les recettes publiques générées par l'extraction de ressources non renouvelables sont affectées pour l'essentiel à des programmes publics en cours, au lieu d'être épargnées pour les générations futures. Les revenus augmentent dans les provinces où les ressources sont abondantes, mais l'appréciation de la monnaie qui en résulte a mis le secteur manufacturier sous tension. Les transferts fédéraux de péréquation ne compensent que partiellement les disparités entre provinces en matière de capacités budgétaires. L'exploitation des ressources ouvre des perspectives d'activité et des possibilités d'emploi à de nombreuses communautés autochtones, mais certains groupes ont le sentiment de ne pas en profiter pleinement.

**La durabilité environnementale** et la réalisation des objectifs internationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) restent problématiques. L'exploitation des sables bitumineux représente la source d'émissions qui croît le plus vite. Le gouvernement fédéral a adopté une approche sectorielle de la réglementation, mais il n'a pas encore publié celle qui s'appliquera au secteur du pétrole et du gaz. Bien que l'Alberta ait fixé un prix aux émissions en 2007, celui-ci est trop faible pour encourager des

investissements massifs dans les technologies de réduction. En outre, les compagnies minières n'ont pas réussi à respecter les réglementations de retraitement des déchets fixées par l'autorité provinciale de réglementation.

## Principales recommandations

### *Viabilité des finances publiques*

- Continuer de déployer des réformes visant à ralentir la hausse des coûts de santé des provinces, en s'orientant vers des budgets basés sur le nombre de patients ou sur l'activité pour les hôpitaux, en augmentant la part des soins ambulatoires et en regroupant les achats avec d'autres provinces.
- Mettre en place un bureau du budget indépendant unique pour l'ensemble des provinces.

### *Logement et politique monétaire*

- Durcir les critères de l'assurance hypothécaire de manière à ne couvrir qu'une fraction des pertes subies par les prêteurs en cas de défaillance. Continuer d'accroître la part du marché détenue par le secteur privé en abaissant progressivement le plafond de la garantie des prêts assurés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Le gouvernement aurait besoin d'étudier attentivement sa capacité d'atteindre ses objectifs en matière de financement du logement et de stabilité financière dans un contexte d'une part de marché d'assurance hypothécaire plus petite pour la SCHL.
- Au niveau municipal, développer l'offre de logements locatifs à faible coût et accroître la densification en révisant la réglementation des modes d'occupation des sols en vue d'encourager la construction d'immeubles à logements multiples.
- Relever le taux directeur au fur et à mesure que des tensions inflationnistes sous-jacentes augmentent en vue de stabiliser l'inflation autour de 2 %, point médian de la fourchette-cible.

### *Pénuries de compétences*

- Mettre à profit les nouvelles mesures annoncées pour fournir des informations de meilleure qualité sur le rendement escompté des études postsecondaires afin d'aider les élèves à choisir leurs filières.
- Renforcer l'intégration du marché canadien du travail en facilitant l'accès à l'organe chargé du règlement des différends établi dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur, et en accélérant ses procédures. En outre, continuer de travailler avec les provinces et les territoires pour harmoniser le contenu de tous les programmes d'apprentissage et les conditions d'obtention des certificats d'aptitude sur lesquels ils débouchent à l'échelle nationale, en vue de relever les taux de réussite et d'accroître la mobilité des apprentis entre provinces.
- Si les réformes récentes de l'Assurance-emploi ne réduisent pas sensiblement le recours répété à ces prestations, instaurer un système de bonus-malus et étendre les possibilités de recyclage offertes aux travailleurs saisonniers.

### *Gestion des ressources non renouvelables*

- Prendre en compte les différences d'ordre démographique entre provinces lors du calcul des transferts fédéraux.
- Au niveau provincial, alourdir les prélèvements sur l'exploitation de ressources non renouvelables et augmenter la part des recettes épargnées.

- Donner des orientations claires aux compagnies minières sur la prise en compte des communautés autochtones touchées par leurs activités afin que les projets leur procurent des avantages à long terme.

***Durabilité environnementale***

- Continuer de développer l'utilisation d'instruments économiques pour tarifier les émissions de carbone. Travailler avec les provinces pour faire en sorte que leurs stratégies de lutte contre le changement climatique soient cohérentes avec les engagements internationaux du pays.
- Veiller à la réalisation des objectifs fixés par les réglementations relatives au retraitement des déchets produits dans le cadre des projets d'exploitation des sables bitumineux.

## Évaluation et recommandations

- *L'économie progresse à bon rythme*
- *Le système financier paraît sain, mais les risques dans le secteur immobilier persistent*
- *Le bien être est élevé, mais les inégalités de revenu se sont creusées*
- *Réduire les pénuries de compétences*
- *Rendre les finances publiques plus viables*
- *Gérer les recettes tirées des ressources non renouvelables et atténuer les disparités économiques*
- *Faire en sorte que la croissance soit respectueuse de l'environnement*

Le Canada enregistre une croissance assez ferme de l'emploi et de la production depuis le creux de la récession mondiale, et son économie devrait avoir résorbé l'excédent de capacités d'ici la mi-2015. Le taux d'activité est resté proche du niveau maximum enregistré avant la récession, et le chômage s'est accru d'un point de pourcentage seulement par rapport à son niveau le plus bas atteint avant la récession. L'assainissement des finances publiques est en bonne voie au niveau fédéral, mais moins avancé dans les provinces, tandis que l'inflation sous-jacente devrait remonter lentement vers le point médian de la fourchette-cible, soit 2 %. La bonne santé du système bancaire et la solidité des bilans des entreprises créent les conditions favorables à la reprise de l'investissement. En outre, les Canadiens jouissent d'un niveau de bien-être parmi les plus élevés au monde.

Néanmoins, les perspectives restent assombries par le niveau élevé de l'endettement des ménages. En particulier, en cas de choc externe négatif de grande ampleur, par exemple de forte hausse des taux d'intérêt à long terme au niveau mondial, il est probable que les consommateurs canadiens limiteraient beaucoup plus leurs dépenses que si leur endettement était moindre. Ce mouvement de repli s'accentuerait si les prix des logements, déjà élevés, devaient diminuer sensiblement. Dans le même ordre d'idées, la faiblesse persistante des exportations de produits autres que les produits de base freine la croissance. La production et les revenus sont montés en flèche dans les régions abondamment dotées en ressources, mais une petite partie seulement des gains budgétaires ainsi générés a été épargnée. Des pénuries de compétences sont apparues dans certaines professions, notamment dans les provinces riches en ressources de l'Alberta et de la Saskatchewan, ce qui pourrait entraver la croissance. L'exploitation des sables bitumineux alimente certes la croissance, mais cause aussi des atteintes à l'environnement qui, dans certains cas, ont des répercussions dommageables pour les communautés locales.

Les responsables publics ont su réagir à ces défis en prenant des mesures visant à ralentir l'accumulation des risques liés à la situation financière des ménages, mettre en réserve une fraction plus élevée des rentes de ressources pour les générations futures et remédier aux pénuries de compétences. La présente *Étude* examine ces progrès, en mettant l'accent sur le marché du logement (Chapitre 1) et sur les pénuries de compétences (Chapitre 2); elle suggère aussi, le cas échéant, de nouvelles réformes susceptibles de contribuer à une croissance forte et inclusive et à accroître le bien-être.

## L'économie progresse à bon rythme

La croissance économique s'est affermie au second semestre de 2013, atteignant 2,8 % en moyenne, après un ralentissement entamé fin 2011. Cette accélération est portée par la consommation privée, elle-même soutenue par l'élévation des revenus et les gains de richesse. La performance à l'exportation de produits autres que les produits de base a continué de fléchir (graphique 1), tandis que la croissance de l'investissement des entreprises a récemment marqué le pas, même si elle reste plus dynamique que dans la plupart des autres pays du G7 (graphique 2).

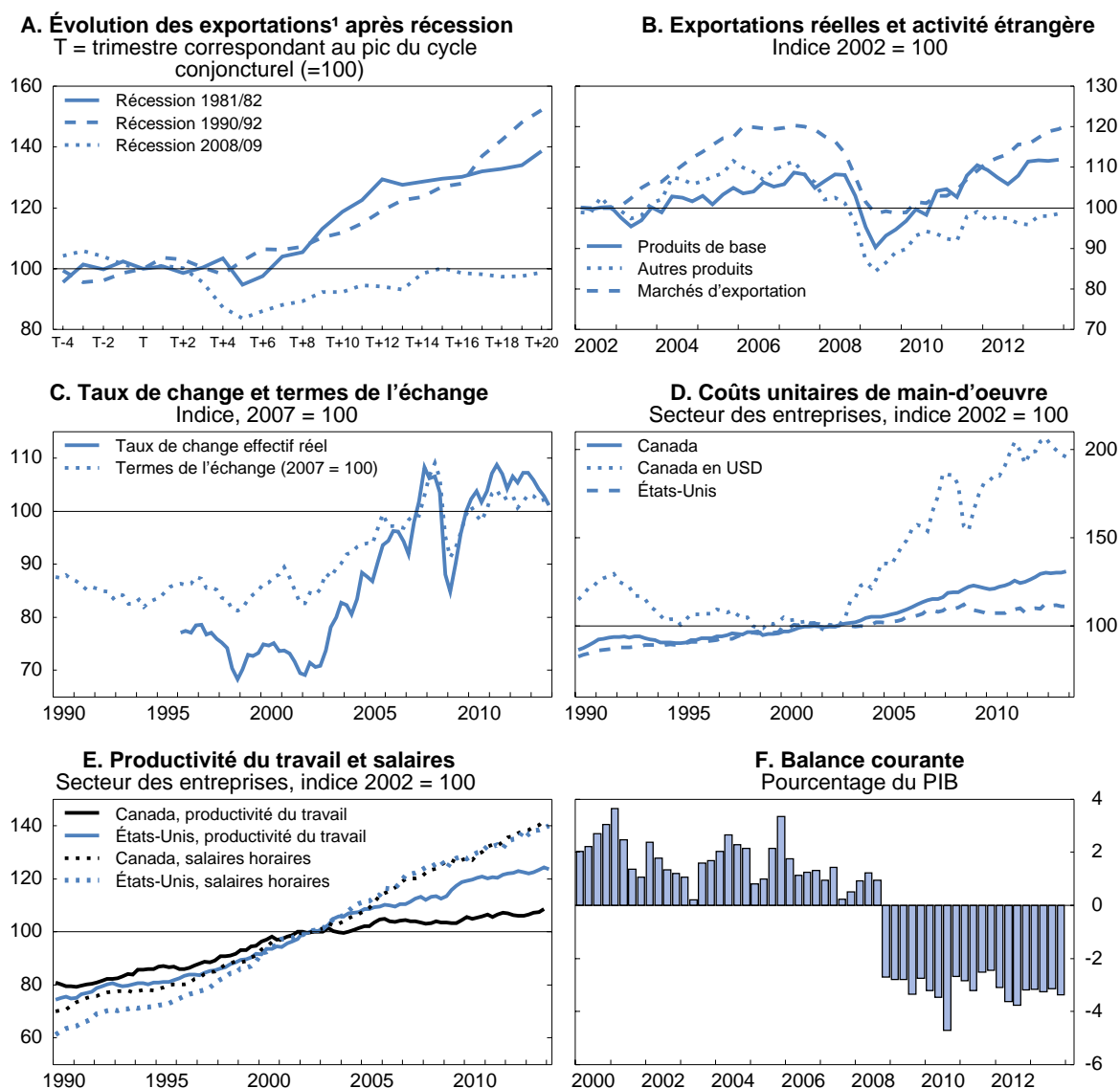
Les exportations sont désormais proches de leur pic conjoncturel de 2007, mais restent très en-deçà des niveaux auxquels on pourrait s'attendre à ce stade de la reprise, avec des exportations de produits autres que les produits de base particulièrement faibles. Cette atonie s'explique en partie par une expansion économique mondiale hésitante, notamment aux États-Unis, mais aussi par une perte de compétitivité internationale. Les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises, en dollars américains, se sont accrus de 98 % entre 2002 et 2011, alors qu'ils n'ont progressé que de 9 % aux États-Unis. Cet écart est imputable pour l'essentiel (à hauteur de 73 points de pourcentage) à l'appréciation du taux de change. Le reste reflète principalement une croissance plus faible de la productivité du travail au Canada (6 %) qu'aux États-Unis (21 %); la progression des taux de salaire horaire a été en effet pratiquement identique, soit 33 % au Canada et 32 % aux États-Unis. Malgré la dépréciation du taux de change, cette perte de compétitivité n'avait été que faiblement inversée (à hauteur de 3 points de pourcentage) au quatrième trimestre de 2013. Le FMI (2014a) estime que le taux de change effectif réel était surévalué d'environ 7 % au dernier trimestre de 2013; depuis lors, le dollar canadien s'est déprécié de 4 %. Sous l'effet du boum énergétique, le taux de change effectif réel du Canada compatible avec un niveau



viable du solde des paiements courants s'est fortement apprécié au cours de la dernière décennie.

L'atonie récente de l'investissement des entreprises fait suite à une forte progression enregistrée à la fin de la récession, lorsqu'il a rebondi encore plus vivement qu'aux États-Unis, seul autre pays du G7 où le pic précédent a été atteint. Les gains reflètent la hausse de l'investissement dans les secteurs de la construction non résidentielle, des machines et du matériel, et sont au moins en partie imputables à plusieurs actions engagées par les pouvoirs publics depuis 2006, comme la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés.

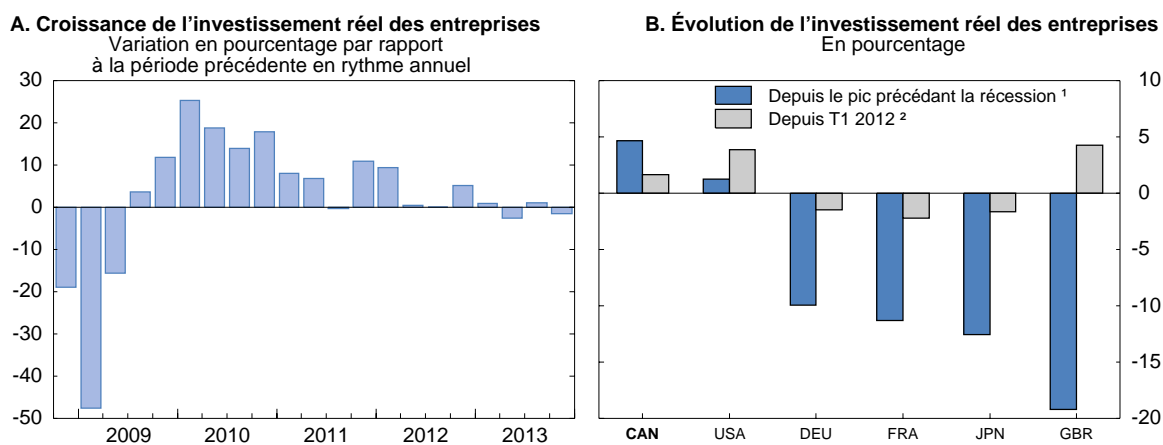
Graphique 1. Les exportations de produits autres que les produits de base ont été pénalisées par une perte de compétitivité-coûts



1. À prix constants.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de Statistique Canada, Banque du Canada, US Bureau of Labour Statistics et OCDE (2014), *base de données des Perspectives économiques*, n° 95.

## Graphique 2. Investissement réel des entreprises



Note : La dernière observation concerne le quatrième trimestre de 2013 pour tous les pays.

1. Le pic du PIB réel avant la récession a été atteint au quatrième trimestre de 2007 aux États-Unis ; au premier trimestre de 2008 au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et au Japon ; et au troisième trimestre de 2008 au Canada.
2. Croissance trimestrielle moyenne, en rythme annuel.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 95.

Néanmoins, il n'y a guère de signe de redressement soutenu de la productivité, qui n'a progressé que d'un modeste 1.5 % par an lors de chacun des deux derniers cycles de croissance de la productivité multifactorielle (PMF), en dépit d'une contribution plus importante de l'accroissement de l'intensité capitalistique (tableau 1). Ce résultat place le Canada loin derrière les États-Unis, où la productivité du travail s'est accrue de 2.7 % par an au cours du dernier cycle (1995-2009). Le différentiel de croissance de la productivité du travail sur le dernier cycle est entièrement imputable au déficit de croissance de la PMF du Canada. Au cours de la reprise actuelle, les gains de PMF ont été globalement comparables à ceux enregistrés lors des cycles antérieurs, tandis qu'aux États-Unis ils ont été supérieurs à ceux des cycles précédents et près de deux fois plus élevés qu'au Canada. Une faiblesse prolongée de la croissance de la PMF est particulièrement inquiétante, parce que la PMF mesure les principales sources d'augmentation du niveau de vie à moyen terme, et elle constitue le principal défi que le Canada devra relever à long terme. Ce défi a déjà été abordé dans l'*Étude* de 2012, qui formulait des recommandations d'action visant à améliorer les résultats en matière d'innovation et l'enseignement supérieur. Les avancées obtenues dans la mise en œuvre de ces réformes sont examinées dans l'annexe.

La création d'emplois affiche un rythme soutenu depuis 2009, tirant le taux d'emploi vers le haut (graphique 3). Le taux de chômage a chuté, revenant de 8.7 %, niveau maximum atteint pendant la récession, à 6.9 %, soit toujours environ un point de plus que le niveau bas atteint avant la récession. La part des chômeurs de longue durée (26 semaines ou plus) dans le chômage total, qui ressort à 20 %, est en repli par rapport à son point haut d'après la récession, et bien inférieure aux résultats enregistrés par d'autres pays. La croissance annuelle de la rémunération horaire réel s'est redressée, passant à 1.9 % au quatrième trimestre de 2013, ce qui est inférieur aux gains de productivité horaire (2.4 %). Dans le secteur des entreprises, l'augmentation du coût unitaire de main-d'œuvre a ralenti et s'est établi à environ 0.5 %.

L'inflation sous-jacente des prix à la consommation a été ramenée dans le bas de la fourchette officielle de 1 % à 3 %, sous l'effet des ressources économiques inemployées et du renforcement de la concurrence dans le secteur de détail (graphique 4). Selon les estimations de la Banque du Canada (2014), chacun de ces facteurs a eu pour effet de réduire l'inflation de 0.3 point de pourcentage (soit une réduction cumulée de 0.6 point) en glissement annuel. Les anticipations d'inflation restent bien ancrées, et l'inflation devrait

atteindre la cible de 2 %, d'après les dernières prévisions de Consensus Economics pour 2015.

Tableau 1. **La croissance de la productivité est faible**

Secteur des entreprises, moyenne annuelle, en %

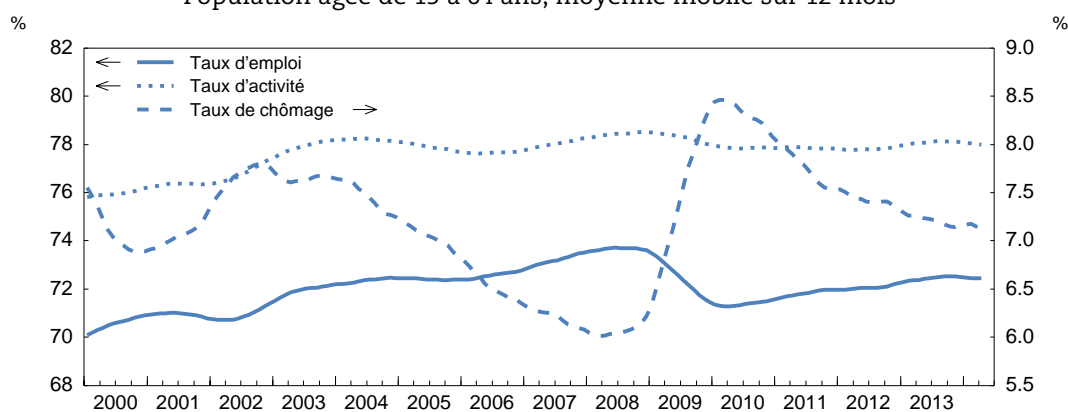
	Croissance de la productivité du travail	Contribution de l'accroissement de l'intensité capitalistique	Croissance de la productivité multifactorielle
<b>Canada<sup>1</sup></b>			
1991-1996	1.5	0.9	0.7
1996-2009	1.5	1.5	0.0
2009-2011	1.4	0.5	0.9
1996-1998	2.5	1.6	1.0
1991-1993	2.0	1.3	0.8
<b>États-Unis<sup>1</sup></b>			
1991-1995	1.4	0.6	0.8
1995-2009	2.7	1.5	1.2
2009-2011	1.8	0.2	1.6
1995-1997	2.5	1.2	1.3
1991-1993	2.3	0.9	1.4

1. Les deux premières périodes correspondent aux cycles de croissance de la productivité multifactorielle (PMF), qui commencent et se terminent lors d'années de creux, lorsque la PMF est la plus basse par rapport à sa tendance. Les autres périodes sont les deux premières années de chaque cycle de productivité.

Source : Statistique Canada et US Bureau of Labor Statistics.

Graphique 3. **Le marché canadien du travail affiche de solides performances**

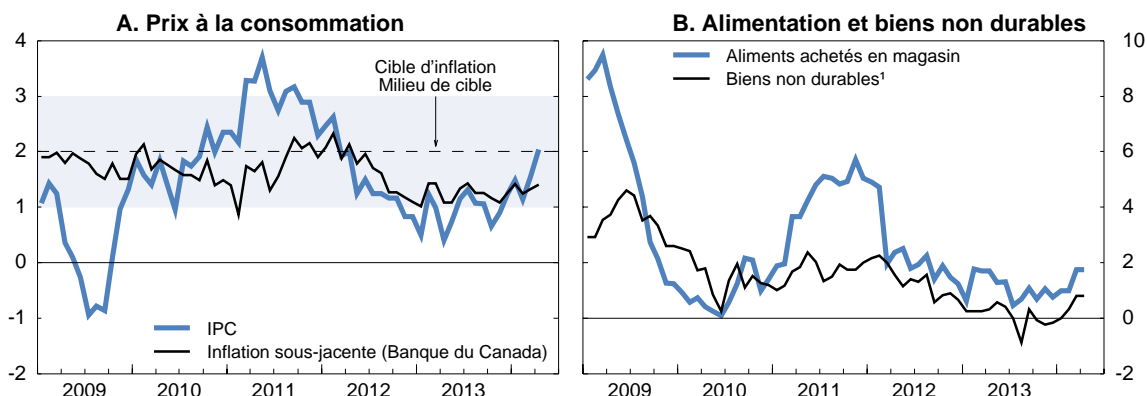
Population âgée de 15 à 64 ans, moyenne mobile sur 12 mois



Source : Statistique Canada.

Graphique 4. L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation est revenue au centre de la fourchette fixée

Pourcentage de variation en glissement annuel

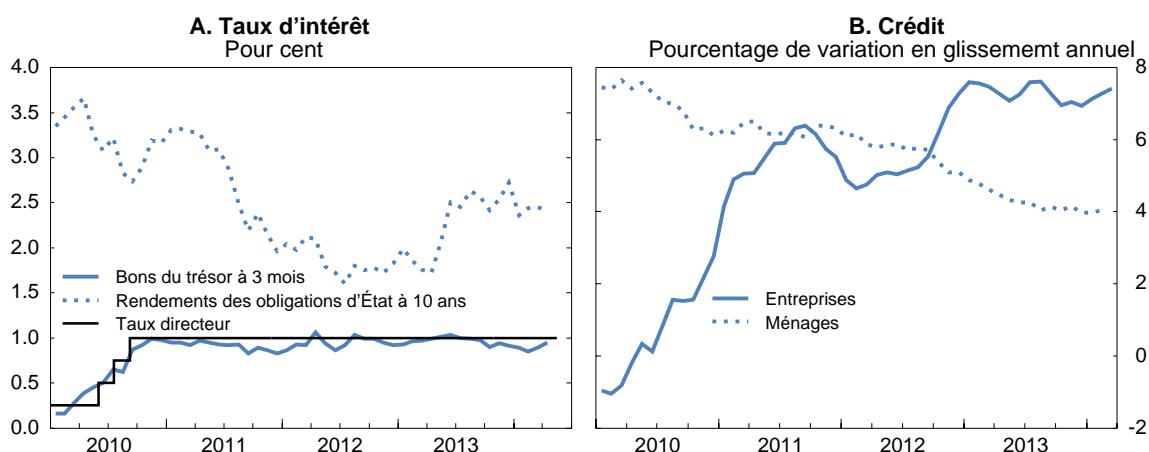


1. Hors produits alimentaires achetés en magasin et énergie.

Source : Statistique Canada, Banque du Canada.

La politique monétaire reste très accommodante (graphique 5). La Banque du Canada maintient son taux directeur à 1 % depuis septembre 2010. Le crédit aux entreprises augmente plus vite que sa moyenne historique, mais la croissance du crédit aux ménages est atone, ce qui concorde avec leur désendettement. Compte tenu de la faiblesse du taux d'inflation sous-jacente, de l'incertitude qui entoure l'importance des ressources économiques inutilisées et des signes de stabilisation sur le marché du logement, la Banque devrait maintenir sa politique de soutien pour le moment. Toutefois, à mesure que la sous-utilisation des capacités diminuera, que les vents contraires se dissiperont et que les tensions inflationnistes repartiront à la hausse, la Banque devra progressivement renoncer à sa politique monétaire accommodante afin de stabiliser l'inflation autour de 2 %. Un resserrement plus rapide aurait certes des effets souhaitables sur le désendettement des ménages, mais aboutirait éventuellement à une inflation inférieure à l'objectif recherché.

Graphique 5. La politique monétaire reste accommodante



Source : Statistique Canada et Banque du Canada.

La croissance annuelle du PIB réel devrait passer à 2.7 % en 2015 – soit un peu plus que les taux potentiels d'environ 2 % (tableau 2). Les exportations de produits autres que ceux de base devraient être soutenues par la dépréciation récente de la monnaie et le raffermissement de la croissance sur les marchés étrangers, notamment aux États-Unis, qui absorbent 60 % des exportations canadiennes (en valeur ajoutée). Les exportations de produits énergétiques devraient également se redresser, sous l'effet des plans d'expansion annoncés, de l'utilisation croissante de pétrole lourd canadien dans les raffineries

Tableau 2. **Indicateurs et projections macroéconomiques**  
Pourcentage de variation annuelle, en volume (prix de 2005)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Prix courants (milliards CAD)					
<b>PIB</b>	<b>1 663</b>	<b>2.5</b>	<b>1.7</b>	<b>2.0</b>	<b>2.5</b>	<b>2.7</b>
Consommation privée	939	2.3	1.9	2.2	2.7	2.7
Consommation publique	366	0.8	1.1	0.8	0.8	0.7
Formation brute de capital fixe	388	4.2	4.3	0.0	1.8	2.8
Logement	115	2.0	5.2	-0.3	0.2	-1.7
Entreprises	195	10.0	5.1	0.8	3.0	5.2
Secteur public	77	-6.9	0.6	-1.5	0.6	2.3
Demande intérieure finale	1 693	2.4	2.3	1.4	2.1	2.3
Variation des stocks <sup>1</sup>	1	-0.1	0.0	0.4	0.1	0.0
Demande intérieure totale	1 694	2.3	2.2	1.8	2.2	2.3
Exportations de biens et services	483	4.7	1.5	2.1	4.1	6.6
Importations de biens et services	515	5.7	3.1	1.1	3.1	5.0
Solde extérieur <sup>1</sup>	-32	-0.4	-0.5	0.3	0.3	0.4
<b>Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)</b>						
PIB potentiel	-	1.8	1.9	1.9	2.0	2.1
Écart de production <sup>2</sup>	-	-0.7	-0.9	-0.8	-0.4	0.2
Emploi	-	1.5	1.2	1.3	0.9	1.3
Taux de chômage	-	7.5	7.3	7.1	6.9	6.6
Indice implicite des prix du PIB	-	3.2	1.7	1.2	1.6	1.8
Indice des prix à la consommation	-	2.9	1.5	1.0	1.6	1.8
Indice sous-jacent des prix à la consommation	-	1.7	1.7	1.2	1.4	1.7
Taux d'épargne des ménages, net <sup>3</sup>	-	4.4	5.0	5.2	5.0	5.1
Solde commercial <sup>4</sup>	-	-1.2	-2.0	-1.7	-1.7	-1.3
Balance des opérations courantes <sup>3</sup>	-	-2.8	-3.4	-3.2	-3.2	-2.9
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>	-	-3.7	-3.4	-3.0	-2.1	-1.2
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	-	-3.0	-2.5	-2.4	-1.6	-0.9
Dette brute des administrations publiques <sup>4</sup>	-	93.6	96.1	93.6	94.2	93.6
Dette nette des administrations publiques <sup>4</sup>	-	42.5	43.6	40.4	40.9	40.3
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	-	1.2	1.2	1.2	1.2	1.8
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	-	2.8	1.9	2.3	2.7	3.3

1. Contributions aux variations du PIB réel.
2. En pourcentage du PIB potentiel.
3. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
4. En pourcentage du PIB. Comptes nationaux excluant les engagements non provisionnés au titre des fonds de pension des salariés du secteur public.

Source : OCDE (2014), base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 95.

américaines et de la poursuite du développement des infrastructures ferroviaires. À mesure que l'incertitude qui entoure les perspectives économiques mondiales s'atténue, les entreprises non financières sont bien placées pour augmenter leurs investissements afin d'étoffer leurs capacités et d'améliorer leur compétitivité-coûts, compte tenu de l'abondance de leur trésorerie et des conditions financières favorables. La croissance de la consommation devrait rester solide, tandis que l'investissement immobilier devrait baisser. Une fois les surcapacités absorbées, l'inflation sous-jacente devrait remonter à près de 2 % d'ici fin 2015.

Le principal risque de divergence à la hausse par rapport aux prévisions est lié à un rebond vigoureux de la croissance de l'investissement américain, porté par la bonne santé des bilans des entreprises. L'un des principaux risques d'évolution défavorable serait que le redressement des exportations de produits autres que les produits de base prenne plus de temps que prévu à cause de la faible compétitivité et de la réduction des capacités de production dans certains secteurs exportateurs. À ceci s'ajoute le risque que la reprise de l'économie mondiale se fasse attendre. La Chine pourrait voir sa croissance contrariée de manière plus sensible que prévu, notamment par des turbulences sur les marchés de capitaux, et l'instabilité pourrait resurgir dans la zone euro. Sur le plan interne, une correction désordonnée sur le marché du logement constitue le principal risque de détérioration (voir ci-dessous). Le risque existe également qu'à un certain moment, le « super cycle » haussier des matières premières touche à son terme, et une partie, voire la totalité, des gains engrangés au cours des dix dernières années environ pourrait être ainsi annulée. Face à un tel choc, le Canada pourrait compter sur deux atouts majeurs, la flexibilité de ses marchés du travail et des produits et sa main-d'œuvre éduquée, pour opérer le rééquilibrage économique nécessaire.

## Le système financier paraît sain, mais les risques dans le secteur immobilier persistent

### *Les prix élevés des logements et l'endettement des ménages génèrent des inquiétudes*

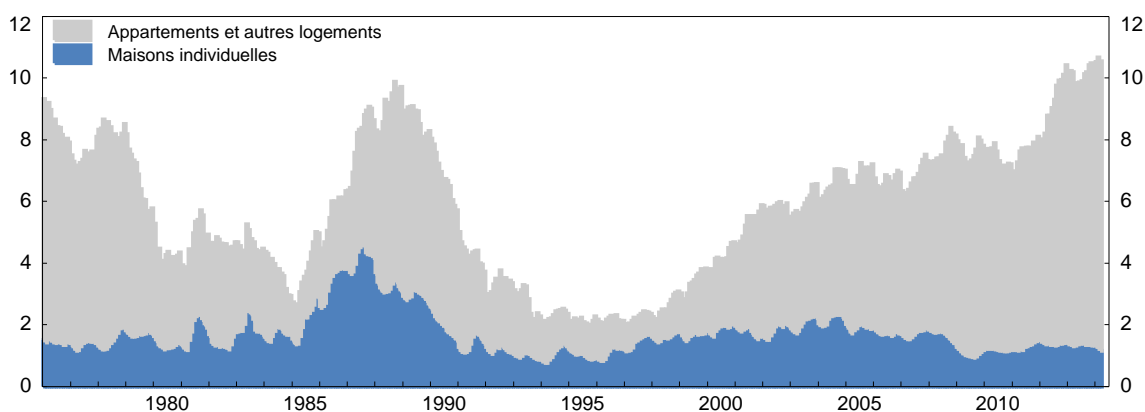
Comme dans beaucoup d'autres pays, les prix réels des logements ont augmenté considérablement au cours de la dernière décennie. Après une hausse quasiment ininterrompue, ils ont atteint des niveaux sans précédent par rapport aux revenus, et l'investissement immobilier représente désormais 7 % du PIB. Cette évolution nourrit des débats sur la question de savoir si une bulle s'est formée, certains observateurs prétendant que les logements sont surévalués (Roubini, 2013 ; O'Brien, 2013, par exemple), alors que d'autres pensent que les prix sont conformes aux paramètres fondamentaux, notamment au niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt (Wiebe, 2014 ; Dunning, 2014, par exemple). Si les prix des logements semblent très élevés sur certains marchés, la probabilité d'une correction brutale et généralisée semble faible : en effet, la qualité des prêts hypothécaires reste élevée, et les récentes mesures de resserrement macroprudentiel ont freiné l'activité d'emprunt des ménages. Des risques persistent dans le secteur de la copropriété dans des villes comme Toronto, où le nombre d'appartements en construction est trois fois supérieur à la moyenne sur longue période (graphique 6). Cette offre excédentaire a récemment ralenti la hausse des prix des logements en copropriété. La principale source de tensions sur les prix provient du segment des maisons individuelles dans les grandes villes (Demographia, 2014), où l'offre est inférieure à la demande, en partie à cause de la réglementation de plus en plus contraignante de l'occupation des sols (voir ci-dessous). Malgré des tendances divergentes d'un marché à l'autre, un choc sur un seul segment pourrait avoir des retombées sur l'économie en général si les banques réagissent par un durcissement marqué des critères de prêt, ou si les effets négatifs sur la richesse pèsent sur la consommation.

En outre, l'endettement élevé expose les ménages aux risques de remontée des taux d'intérêt ou du chômage, ou de chute des prix des logements. Actuellement, la plupart des ménages ayant souscrit un prêt sont en mesure de faire face aux remboursements hypothécaires, grâce à des taux historiquement bas (graphique 7). Selon certaines estimations du secteur privé, une hausse des taux de 2 points pourrait toutefois faire passer le ratio du service de la dette de 10 % des ménages endettés à un niveau supérieur à 40 %,

généralement considéré comme intenable (Alexander, 2012), mais il est possible que cette proportion soit surestimée, car les revenus des ménages ont continué à progresser depuis que ces estimations ont été faites. La faiblesse des coûts d'emprunt et l'assouplissement de l'encadrement du crédit au milieu des années 2000 ont permis aux acquéreurs d'un logement d'emprunter davantage, ce qui a porté la dette des ménages à un niveau record équivalent à 166 % du revenu disponible. La plus grande facilité d'accès au crédit au cours de cette période reflétait en partie la titrisation croissante des créances hypothécaires effectuée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui est entièrement détenue par le gouvernement fédéral. En outre, la garantie publique a été étendue à un éventail plus large de produits hypothécaires souvent dits de qualité inférieure, qui englobent les crédits *in fine* et les prêts sur 40 ans, ainsi que les prêts accordés aux travailleurs indépendants assortis d'exigences de documentation du revenu allégées.

Graphique 6. **Logements en cours de construction à Toronto**

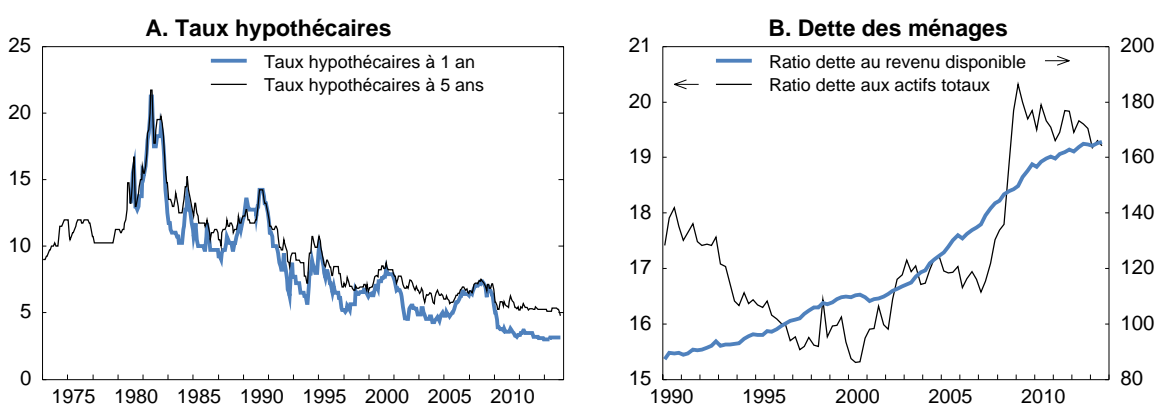
Pour 1 000 personnes



Source : Statistique Canada.

Graphique 7. **Taux hypothécaires et endettement des ménages**

En pourcentage



Source : Statistique Canada.

Pour endiguer les risques liés au logement, le gouvernement fédéral a durci les critères de l'assurance hypothécaire depuis 2008. Il a ramené à 25 ans la période d'amortissement maximale des crédits hypothécaires garantis, et imposé un acompte minimum de 5 %. En

2012, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a émis des lignes directrices visant à améliorer les pratiques d'octroi de crédits hypothécaires en durcissant les critères d'admissibilité, et a commencé à exercer une surveillance formelle des activités commerciales de la SCHL. Ensemble, ces mesures ont contribué à tempérer le marché du logement et la croissance du crédit, bien que les ventes et les prix des maisons aient rebondi sur certains marchés depuis la mi-2013. Si l'endettement des ménages devait à nouveau progresser plus rapidement que les revenus, de nouvelles mesures restrictives pourraient être nécessaires afin de réduire le risque que certains propriétaires immobiliers ne parviennent pas à absorber la hausse prévue des taux d'intérêt. Par exemple, les autorités pourraient appliquer un taux d'intérêt plancher à tous les revenus pour déterminer s'ils permettent de prétendre à un crédit hypothécaire, comme le propose Alexander (2012). Cela étant, un large éventail d'autres dispositifs est également à la disposition des autorités. Dans ce contexte, le BSIF a publié en avril 2014, à des fins de consultation publique, un projet de directive visant à renforcer l'assurance-crédit hypothécaire.

### ***La qualité des actifs des banques reste élevée***

Grâce à une réglementation étroite, à des pratiques de prêt prudentes et au soutien important du marché hypothécaire par les pouvoirs publics, le système bancaire a bien résisté à la crise financière mondiale. La part des prêts hypothécaires en souffrance est restée faible (0,32 % début 2014). Pour financer les prêts hypothécaires, les banques recourent aux dépôts, dont l'offre est stable, plutôt qu'à la titrisation. Début 2014, le BSIF a annoncé son intention de remplacer son ratio actifs/fonds propres utilisé de longue date par le ratio de levier de 3 % prévu par le dispositif de Bâle III, qui inclut davantage d'engagements hors bilan et définit plus étroitement le capital. Le Canada a adopté la norme relative aux fonds propres établie par Bâle III et mis en place un cadre de gestion des risques pour les banques d'importance systémique nationale. D'après le programme d'évaluation du système financier publié en 2014 par le FMI, les grandes institutions financières du pays sont suffisamment capitalisées pour résister aux effets de contagion d'un choc important et à ses conséquences sur le crédit et sur la liquidité (FMI, 2014b).

Le système d'assurances hypothécaires garanties par l'État a permis au gouvernement de garder le contrôle sur les critères d'octroi de prêt et contribué à limiter l'expansion des prêts aux emprunteurs à risque. Bien que la SCHL ait commencé à assurer certains types de prêts hypothécaires canadiens « de qualité inférieure » entre 2004 et 07 (chapitre 1), elle a généralement appliqué des critères d'évaluation des risques de crédit plus sévères pour ces emprunteurs. La plupart des crédits hypothécaires à risque ne pouvant prétendre à une garantie de la SCHL ou ses concurrents privés, ils n'ont jamais dépassé 5 % du marché avant la crise, contre 22 % aux États-Unis (MacGee, 2009). Par conséquent, la qualité des nouveaux prêts hypothécaires garantis est restée constante pendant toute la période du boum, et s'est améliorée depuis la crise car les banques ont réduit leur exposition au risque. De même, alors que la croissance du crédit hypothécaire aux États-Unis était essentiellement portée par de nouveaux acquéreurs de logement à faible revenu, celle du Canada provenait principalement d'activités de refinancement de propriétaires existants qui négociaient des hypothèques d'un montant supérieur ou de durée plus longue.

Les opérations de titrisation des actifs hypothécaires, qui sont le plus souvent garanties par la SCHL, ont beaucoup progressé depuis la crise et méritent une surveillance attentive. La titrisation fait souvent intervenir des processus complexes et génère des ramifications dans le système financier ; elle a favorisé l'expansion rapide de prêteurs hypothécaires non traditionnels, qui ne sont pas soumis à la surveillance du BSIF, ont généralement un ratio de levier élevé et sont spécialisés dans les prêts de qualité inférieure (bien que ces prêts ne soient pas titrisés). Néanmoins, ces prêteurs représentaient en 2013 seulement 5 % des prêts hypothécaires en cours (Banque du Canada, 2013). Certains sont soumis à une réglementation provinciale, mais les autorités de régulation provinciales n'ont pas toujours les capacités et les moyens d'assurer une supervision rigoureuse ; une coopération plus étroite et un échange de renseignements plus systématique entre le BSIF et ses homologues provinciaux seraient donc bénéfiques (FMI, 2014b). Il en va de même pour les commissions des valeurs mobilières des provinces. Malgré les obstacles juridiques auxquelles se sont heurtées les tentatives pour établir une commission nationale des valeurs mobilières, la



mise en place d'un mécanisme de coopération entre le gouvernement fédéral et ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique est une initiative bienvenue qui devrait favoriser la stabilité du système financier.

### ***Transférer une plus grande fraction du risque immobilier au secteur privé renforcerait la stabilité financière***

La participation du gouvernement fédéral aux marchés hypothécaires via la garantie d'État et les opérations de titrisation de la SCHL est d'une ampleur inhabituelle par rapport à celle observée dans d'autres pays. De fait, environ 65 % des prêts hypothécaires consentis au Canada sont assurés, les trois quarts par la SCHL et le reste par des assureurs privés. Le gouvernement garantit sans limite tous les prêts hypothécaires assurés par la SCHL et, en cas de défaillance d'un assureur privé, 90 % de la valeur des prêts hypothécaires qu'il assure (c'est-à-dire que le gouvernement honorerait les créances relatives aux prêts hypothécaires assurés en cas d'insolvabilité d'un assureur privé, après déduction de 10 % du montant original du principal et des éventuels produits de liquidation). En outre, l'assurance hypothécaire couvre 100 % du solde du prêt (moins les 10 % en cas d'insolvabilité de l'assureur privé), contre 10 à 30 % seulement du solde restant dû dans la plupart des autres pays (BRI, 2013).

Ce rôle étendu expose le contribuable à des risques potentiellement élevés, bien que l'expérience à ce jour soit satisfaisante. Le gouvernement a pris certaines mesures visant à réduire cette exposition, par exemple en introduisant, pour les activités d'assurance hypothécaire de la SCHL, une commission de risque supérieure à ce que paient les assureurs privés. Imposer une franchise pour l'assurance hypothécaire, comme cela se pratique couramment pour d'autres produits d'assurance, contribuerait à promouvoir la stabilité en alignant mieux les intérêts des prêteurs sur ceux de l'assureur, ce qui permettrait de réduire l'aléa moral. On pourrait réduire le rôle prédominant de la SCHL en abaissant progressivement l'encours total des prêts assurés (actuellement plafonné à 600 milliards CAD) et en relevant celui des prestataires privés (actuellement de 300 milliards CAD). À plus long terme, les activités d'assurance de la SCHL pourraient être privatisées, le rôle de l'État se limitant alors à celui d'assureur contre les pertes catastrophiques. Ce changement n'aurait pas pour conséquence d'affaiblir le contrôle du gouvernement sur les règles prudentielles de prêt, puisqu'il continuerait d'exiger de tous les assureurs privés qu'ils respectent la réglementation pour pouvoir bénéficier de sa garantie. Pour éviter les perturbations, cette transition devrait se faire par étapes, après consultation des principales parties prenantes. Le gouvernement devrait également étudier soigneusement sa capacité à atteindre ses objectifs de financement immobilier et de stabilité financière dans le contexte d'une diminution de la part de marché d'assurance hypothécaire de la SCHL.

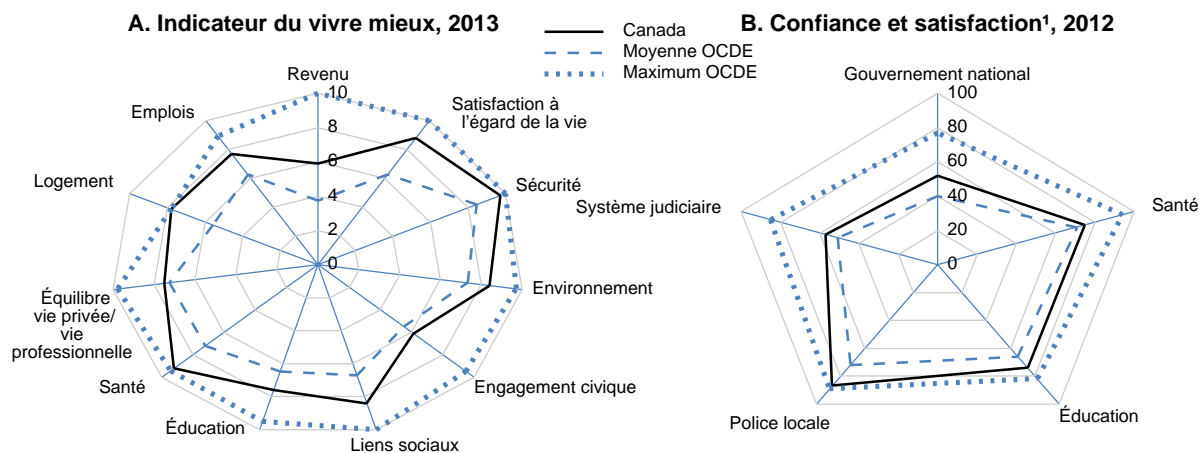
## **Le bien-être est élevé, mais les inégalités de revenu se sont creusées**

Les Canadiens jouissent d'un haut niveau de bien-être et de progrès social, selon l'Indicateur du vivre mieux établi par l'OCDE (graphique 8). Les notes obtenues par le Canada pour chacun des critères dépassent la moyenne de l'OCDE, et ses résultats sont particulièrement élevés en ce qui concerne la sécurité, la santé et le logement. Son score global (basé sur une pondération identique de tous les critères étudiés) est meilleur (3<sup>e</sup>) que son PIB par habitant à PPA (11<sup>e</sup>), ce qui souligne l'importance de prendre en compte des dimensions du bien-être autres que le seul revenu.

Toutefois, les inégalités de revenu disponible se sont accrues beaucoup plus au Canada depuis 1995 (11 %) que dans d'autres pays pour lesquels on dispose de données (2 %), avec des résultats qui le placent au douzième rang des pays de l'OCDE. Néanmoins, ce creusement des inégalités s'est produit entièrement à la fin des années 90. Il reflète à la fois une augmentation des inégalités de revenu marchand et une baisse de la part de ces inégalités compensée par le système de prélèvements et de prestations (graphique 9). Le recul du rôle des transferts (qui sont pour une partie accordés sous condition de revenus) à la fin des années 90 reflète l'amélioration de la situation économique. Si l'on compare plusieurs années similaires du cycle conjoncturel, on constate que l'efficacité du système de

prélèvements et de transferts du Canada n'a quasiment pas varié au cours des trois dernières décennies.

Graphique 8. Les Canadiens jouissent d'un haut niveau de bien-être et de progrès social

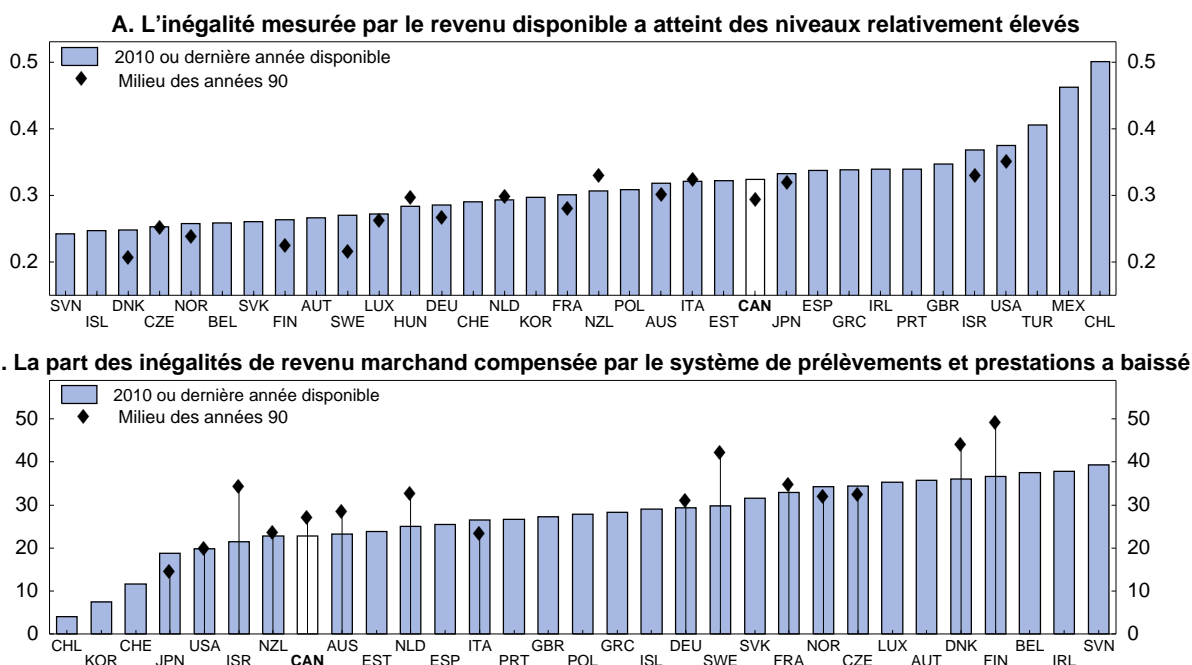


1. Points de pourcentage.

Source : OCDE (2013), *Indicateur du vivre mieux*, <http://www.betterlifeinitiative.org> et OCDE (2013), *Panorama des administrations publiques*.

Graphique 9. Les inégalités de revenu se sont accrues et la redistribution a diminué

Population âgée de 18 à 65 ans



Note : Le coefficient de Gini varie entre 0 en cas d'égalité maximale (tous les ménages reçoivent le même revenu) et 1 en cas d'inégalité maximale (un ménage reçoit tous les revenus).

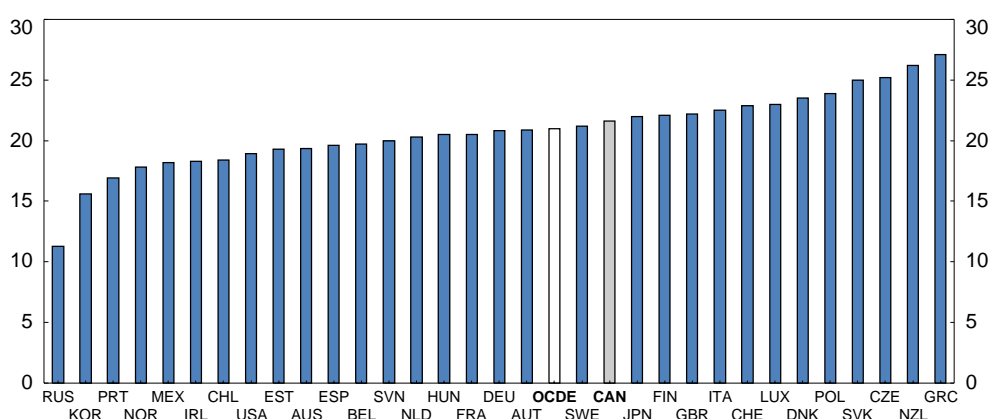
Source : Bases de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

### *L'accessibilité financière des logements est une source de préoccupation*

Globalement, les résidents canadiens bénéficient de logements abordables et de bonne qualité : la proportion du revenu des ménages consacrée aux dépenses de logement est proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 10), et 90 % des Canadiens (soit une proportion supérieure à la moyenne de l'OCDE) se déclarent satisfaits de leurs conditions de logement actuelles (OCDE, 2013a). Toutefois, les habitants de certaines villes comme Vancouver sont confrontés à un prix médian du logement très élevé par rapport au revenu médian des ménages, en comparaison avec d'autres pays (graphique 11). Sur la base de cet indicateur, près de 40 % de la population canadienne vit dans une ville où l'accessibilité financière du logement est très limitée ou extrêmement limitée (Demographia, 2014).

Graphique 10. **Dépenses de logement**

En pourcentage du revenu disponible brut ajusté des ménages<sup>1</sup>, 2011 ou dernière année connue



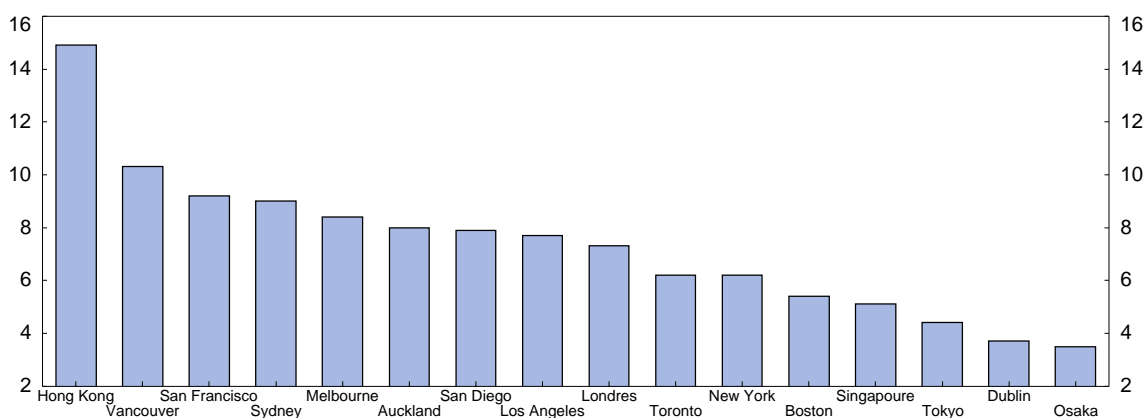
*Note* : Les dépenses de logement recouvrent les loyers effectifs et imputés ainsi que les postes de dépenses suivants : l'entretien et la réparation des logements, l'alimentation en eau, l'électricité, le gaz et les autres combustibles, les meubles, articles d'ameublement et articles de ménage, ainsi que les biens et services acquis pour l'entretien courant de l'habitation.

1. Hors amortissement mais après prélèvements et transferts et prestations sociales en nature, comme l'éducation et les soins de santé.

Source : OCDE (2013), *Comment va la vie ? 2013 – Mesurer le bien-être*.

Graphique 11. **Accessibilité du logement : prix médian d'une maison rapporté au revenu médian des ménages**

T3 2013

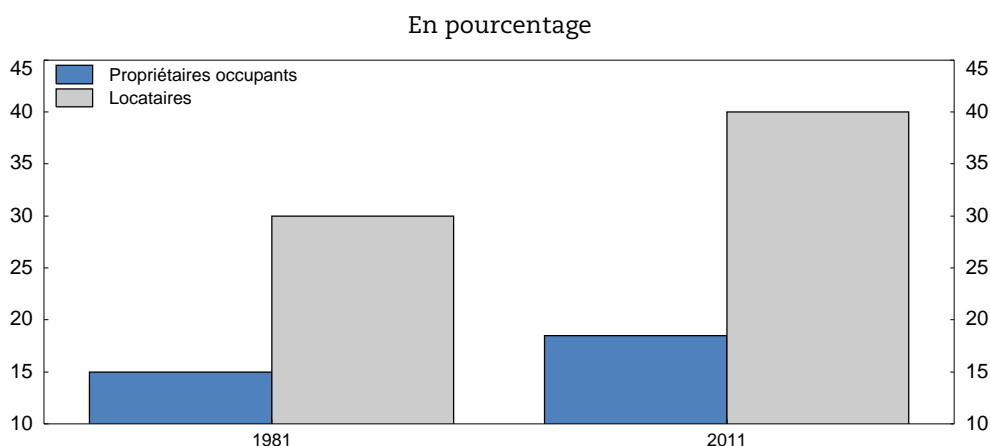


Source : Demographia (2014), *10th Annual International Housing Affordability Survey: 2014*.

L'écart de prix pour les maisons individuelles (par rapport aux immeubles collectifs) a augmenté le plus à Vancouver, et dans une moindre mesure à Toronto, où les politiques régionales d'aménagement du territoire restreignent de plus en plus l'occupation des sols dans une optique d'endigement de l'étalement urbain (chapitre 1). Ces politiques ont généralement pour objectif de parvenir à une croissance plus durable en réduisant l'étalement urbain et en encourageant la densification. La plupart des zones urbaines canadiennes sont des zones d'habitation à faible densité, où les transports publics ne sont donc pas rentables. Leurs habitants sont en conséquence très dépendants de l'usage de la voiture, ce qui entraîne des émissions de carbone liées au transport très élevées par habitant selon les normes de l'OCDE (voir ci-dessous) et une mobilité réduite pour ceux qui ne disposent pas d'une voiture. Comme le prix du logement baisse à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville, les ménages à revenu modeste, du moins à Toronto, sont progressivement repoussés vers des banlieues lointaines où l'accès aux transports publics, aux services et à l'emploi est le plus problématique (Hulchanski, 2010). Même si les politiques qui favorisent une croissance plus compacte font monter les prix du logement à l'intérieur de l'aire urbaine délimitée, elles peuvent améliorer les résultats environnementaux et sociaux, sous réserve d'une coordination soignée avec la planification des transports publics.

La hausse des prix des logements a surtout pénalisé les locataires qui, en général, perçoivent des revenus inférieurs à ceux des propriétaires (graphique 12). Au cours de la dernière décennie, la construction d'immeubles à logements multiples s'est de plus en plus portée sur les immeubles en copropriété au détriment des immeubles locatifs. Bien que les immeubles en copropriété dans les grandes villes soient en grande partie loués, les loyers y sont généralement plus élevés et ils représentent une source de logements moins stable pour les locataires. Les mesures autorisant par exemple les propriétaires à louer des appartements secondaires ont permis d'augmenter la densité d'habitation et l'offre de logements à moindre coût dans des villes telles que Vancouver, et elles devraient être plus largement encouragées. Alors que la densité en centre-ville atteint son maximum, les autorités doivent s'employer à accroître l'offre d'emplois et à améliorer la connectivité du réseau de transport public en banlieue (chapitre 1).

Graphique 12. **Part des ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu avant impôt au logement**



*Note* : Pour les ménages propriétaires, les coûts d'habitation incluent, s'il y a lieu, les paiements hypothécaires, les coûts pour l'électricité, le chauffage, l'eau et les autres services municipaux, l'impôt foncier et les frais de copropriété. Pour les ménages locataires, les coûts d'habitation incluent le loyer mensuel et les coûts pour l'électricité, le chauffage, l'eau et les autres services municipaux.

*Source* : Statistique Canada.

## Recommandations concernant la politique monétaire et les risques de stabilité financière liés au logement

### Principales recommandations :

- Durcir les critères de l'assurance hypothécaire de manière à ne couvrir qu'une fraction des pertes subies par les prêteurs en cas de défaillance. Continuer d'accroître la part du marché détenue par le secteur privé en abaissant progressivement le plafond de la garantie des prêts assurés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Le gouvernement aurait besoin d'étudier attentivement sa capacité d'atteindre ses objectifs en matière de financement du logement et de stabilité financière dans un contexte d'une part de marché d'assurance hypothécaire plus petite pour la SCHL.
- Au niveau municipal, développer l'offre de logements locatifs à faible coût et accroître la densification en révisant la réglementation des modes d'occupation des sols en vue d'encourager la construction d'immeubles à logements multiples.
- Relever le taux directeur au fur et à mesure que des tensions inflationnistes sous-jacentes augmentent en vue de stabiliser l'inflation autour de 2 %, point médian de la fourchette-cible.

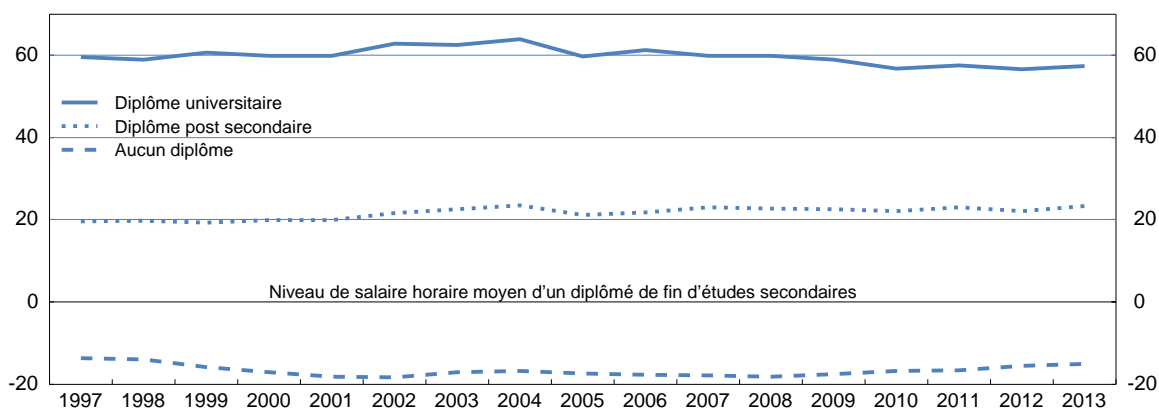
### Autres recommandations:

- Recourir à des mesures macroprudentielles supplémentaires, le cas échéant, si les ratios d'endettement des ménages continuent d'augmenter.
- Accroître la coopération et l'échange de renseignements entre autorités de régulation financière fédérale et provinciales.

## Réduire les pénuries de compétences

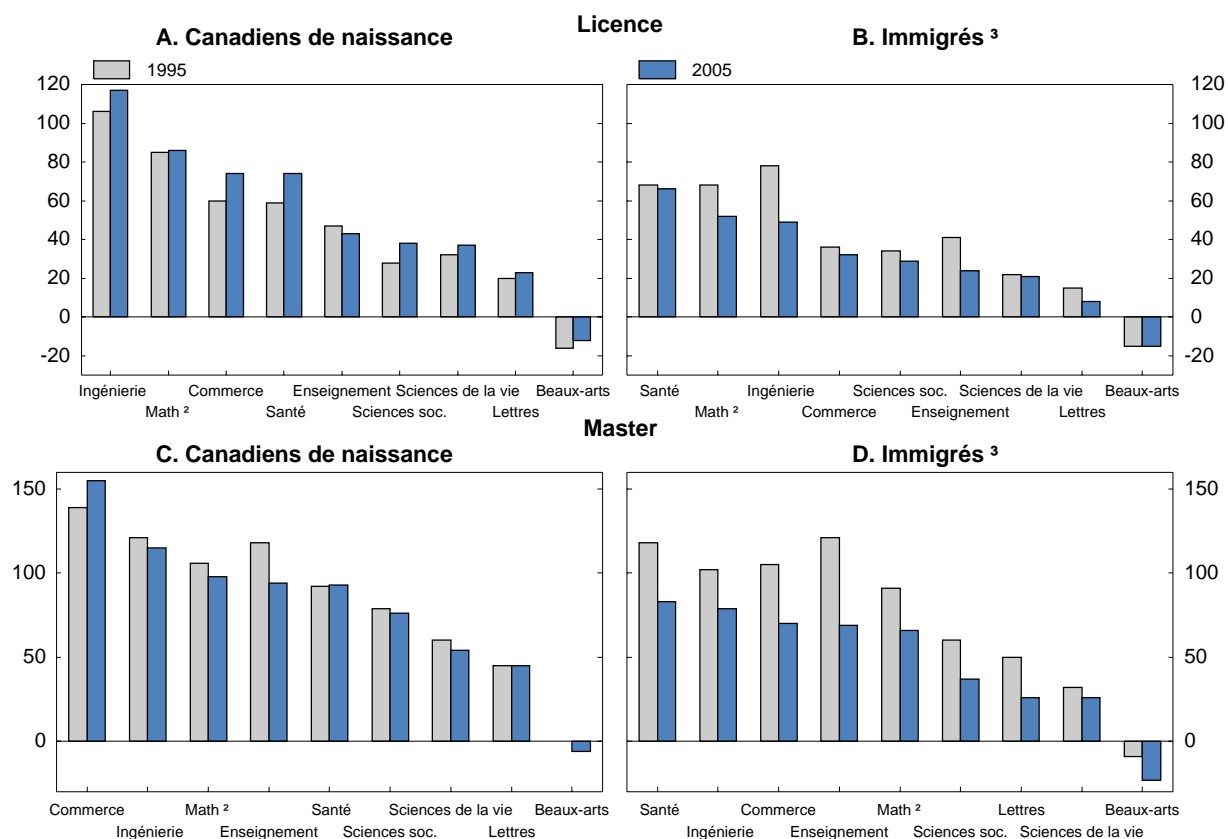
Les avantages de rémunération liés aux études laissent à penser qu'il n'y a pas eu de pénurie généralisée des diplômés de l'enseignement postsecondaire ces dernières années. L'avantage salarial de ces diplômés par rapport aux diplômés du secondaire est resté globalement stable depuis 1997, avec une légère augmentation pour les diplômés de l'enseignement postsecondaire et une légère diminution pour ceux de l'université (graphique 13). Néanmoins, il existe peut-être encore des tensions dans certaines filières. En fait, l'avantage salarial des diplômés de l'université a beaucoup augmenté entre 1995 et 2005 pour les travailleurs nés au Canada, en particulier dans les secteurs de la gestion, de la santé et de l'ingénierie (graphique 14). En revanche, l'avantage salarial correspondant des immigrés est resté stable, ou a reculé, et est demeuré nettement inférieur à celui des Canadiens de souche, ce qui indique que leurs diplômes et leur expérience professionnelle acquis à l'étranger n'ont pas la même valeur sur le marché du travail canadien. Compte tenu de l'évolution des pays d'origine des immigrants observée depuis le début des années 90, les qualifications acquises à l'étranger sont de moins en moins équivalentes aux qualifications acquises au Canada, et les immigrants ne maîtrisent souvent pas suffisamment la langue française ou anglaise pour pouvoir exercer correctement des fonctions hautement qualifiées. Cependant, cet écart de rémunération diminue nettement au fil du temps depuis leur arrivée, à mesure que les immigrants améliorent leur maîtrise des langues officielles et qu'ils acquièrent de l'expérience professionnelle au Canada et des qualifications correspondant aux normes locales (voir le chapitre 2).

Graphique 13. L'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire est stable  
Par rapport au salaire d'un diplômé du secondaire



Source : Calculs de l'OCDE basés sur des données de l'enquête sur la population active de Statistique Canada

Graphique 14. Avantage salarial des diplômés de l'université par domaine d'études<sup>1</sup>  
Population active âgée de 25 à 64 ans, pourcentage d'écart par rapport au salaire moyen des diplômés du secondaire



1. Les salaires ne sont pas corrigés en fonction du nombre d'heures travaillées.
2. Y compris informatique et physique.
3. Les immigrants incluent ceux qui ont obtenu leurs diplômes à l'étranger et ceux qui les ont obtenus au Canada.

Source : Analyse interne du ministère de l'Emploi et du Développement social (EDSC) basée sur des données du recensement.

Les pénuries de compétences ont également une dimension régionale importante. C'est en Ontario et dans les provinces de l'Atlantique que l'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire a le plus augmenté et celui des diplômés de l'université le moins baissé (tableau 3). Mais ce sont les écarts de salaires, et non les avantages liés aux qualifications, qui déterminent la mobilité entre provinces. Les revenus d'activité réels ont progressé davantage dans les Provinces des Prairies qu'ailleurs, tous niveaux d'études confondus, entraînant une augmentation généralisée des incitations à la mobilité. L'augmentation a été la plus prononcée pour les diplômés de l'enseignement postsecondaire et du secondaire, ce qui donne à penser que les pénuries de main-d'œuvre étaient les plus marquées à ces niveaux de compétences.

Tableau 3. **Variations régionales des revenus réels et de l'avantage salarial par rapport aux revenus d'activité d'un diplômé du secondaire**

1997-2013, en pourcentage

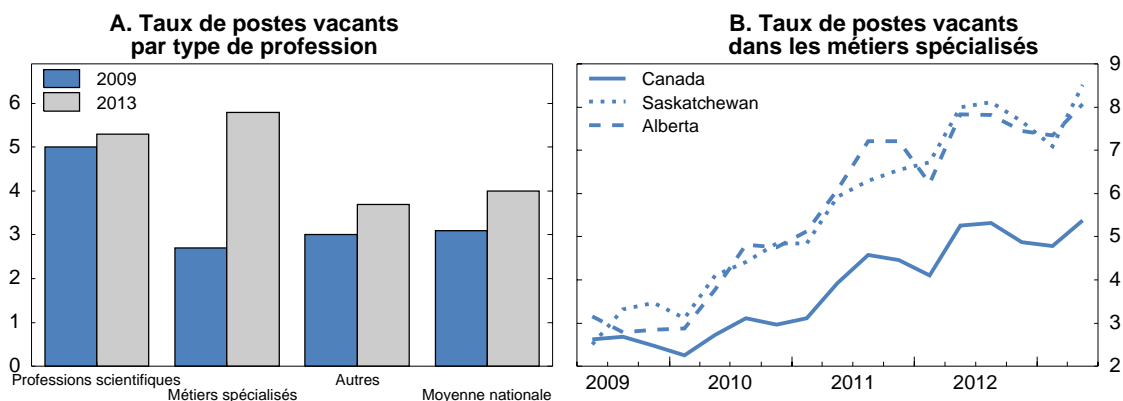
	Hausse des revenus d'activité réels	Hausse des revenus d'activité par rapport à ceux d'un diplômé du secondaire
<b>Diplôme postsecondaire</b>		
Provinces de l'Atlantique	17.0	2.0
Québec	6.2	1.8
Ontario	5.7	3.3
Provinces des Prairies	24.4	0.5
Colombie-Britannique	10.2	0.4
Canada	10.4	1.2
<b>Diplôme universitaire</b>		
Provinces de l'Atlantique	14.0	-0.6
Québec	2.9	-1.4
Ontario	2.0	-0.2
Provinces des Prairies	15.0	-7.1
Colombie-Britannique	5.5	-3.8
Canada	5.6	-3.2
<b>Pour mémoire :</b>		
<b>Diplôme secondaire</b>		
Provinces de l'Atlantique	14.8	-
Québec	4.4	-
Ontario	2.3	-
Provinces des Prairies	23.8	-
Colombie-Britannique	9.7	-
Canada	9.0	-

Source : Calculs de l'OCDE basés sur des données de l'enquête sur la population active de Statistique Canada.

Les données relatives aux vacances d'emplois révèlent que les pénuries de compétences se sont aggravées dans les métiers spécialisés, où les taux de postes vacants dépassent désormais ceux des professions scientifiques, comme les ingénieurs (graphique 15). Le taux de postes vacants dans les métiers spécialisés a davantage augmenté et est plus élevé en Alberta et en Saskatchewan que dans le reste du pays.

Graphique 15. Les taux de postes vacants ont augmenté en premier lieu dans les métiers spécialisés et en Alberta et en Saskatchewan

En pourcentage



*Note* : Le taux de postes vacants correspond au nombre de postes annoncés en ligne divisé par la demande de main-d'œuvre, c'est-à-dire les postes annoncés et les postes occupés.

*Source* : Ministère des Finances du Canada (2014), *Rapport sur l'emploi : le point sur le marché du travail canadien* et D. Burleton et al. (2013), « Jobs in Canada, Where, What and For Whom », *TD Economics Special Report*, 22 octobre.

### ***De nouvelles réformes sont nécessaires pour réduire les pénuries de compétences***

L'information sur le marché du travail (IMT) peut aider à réduire les pénuries de compétences, en facilitant la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi et en éclairant les décisions d'études (Sharpe et Qiao, 2006). Le nouveau site Internet du ministère canadien de l'Emploi et du Développement social, qui contiendra des renseignements faciles d'accès mettant en regard domaines d'études et devenir professionnel, améliorera l'IMT. En outre, Statistique Canada a commencé à publier des données sur les emplois vacants en 2011, qui seraient néanmoins plus utiles si elles étaient ventilées par profession et par région économique. La qualité des conseils d'orientation joue un rôle essentiel dans les décisions d'investir dans le capital humain ; ces conseils peuvent, de façon peu coûteuse, diriger les étudiants vers les formations les plus porteuses, qui sont parfois dispensées par les collèges communautaires ou par l'apprentissage plutôt qu'en université (Johnson et al., 2006 ; chapitre 2).

De solides compétences en littératie et en numératie favorisent l'obtention de diplômes. Les élèves canadiens de 15 ans obtiennent de bons résultats aux tests du PISA, mais les scores moyens des adultes âgés de 16 à 24 ans (PIAAC) sont nettement moins bons (graphique 16). Par conséquent, il faut mettre davantage l'accent sur le développement de ces compétences dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, éventuellement en demandant aux élèves d'étudier les mathématiques et l'anglais/le français jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire, et les établissements d'enseignement postsecondaire devraient envisager d'investir davantage dans les cours de rattrapage.

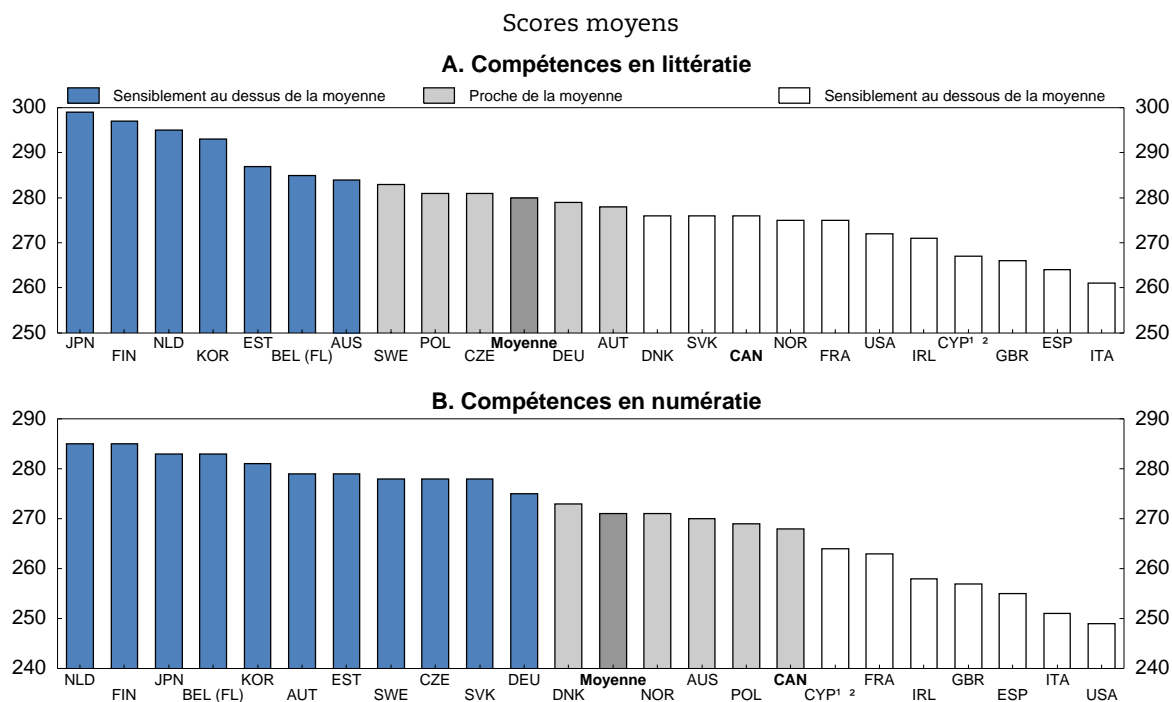
Pour que les jeunes puissent suivre des études dans des filières recherchées, les établissements d'enseignement postsecondaire doivent proposer des places en nombre suffisant. Ces places seront probablement plus chères dans les filières en sciences/technologie/ingénierie/mathématiques (STIM) que dans les autres (*Center for STEM Education and Innovation at American Institutes for Research*, 2013). Les universités auraient besoin de budgets plus importants pour adapter le nombre de places qu'elles proposent à l'évolution de la demande.

De nombreuses entreprises souhaiteraient également que des efforts soient entrepris pour doter les étudiants de compétences non techniques telles que l'aptitude à travailler en équipe et le sens de la communication (Conseil canadien des chefs d'entreprise, 2014). Ainsi que le recommandait l'*Étude* de 2012, il serait souhaitable de développer les programmes



très axés sur la formation pratique afin de cultiver la créativité, l'esprit d'équipe et les qualités d'encadrement chez les étudiants (Avvisati et al., 2013). L'apprentissage par l'expérience (par exemple, les formations en alternance) pendant les études universitaires est très efficace pour développer les aptitudes non techniques que recherchent les entreprises (Sattler, 2011).

Graphique 16. Scores en littérale et en numératie des 16-24 ans, 2012



*Note* : Le seuil de signification statistique est égal à 5 %. Le calcul des scores moyens ne tient pas compte des non-réponses liées aux compétences en littératie (données contextuelles manquantes en raison de difficultés linguistiques, de problèmes d'apprentissage ou encore de troubles psychiques). Ces graphiques présentent toutefois une estimation des scores moyens minimums en attribuant un score très faible (85 points) à ces adultes.

1. La note de la Turquie : Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».
2. La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne : La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

*Source* : OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013*, graphiques 2.3a et 2.7a.

La nouvelle Subvention canadienne pour l'emploi devrait permettre d'axer davantage les dépenses publiques de formation sur la demande, ce qui contribuerait à un meilleur appariement entre offres et demandes d'emplois. Cette subvention va permettre aux entreprises de contribuer à décider qui suivra des formations et quels types, afin de veiller à ce que les formations correspondent mieux aux possibilités d'emploi. Deux tiers des coûts de la subvention seront financés par les pouvoirs publics et le tiers restant par les entreprises. Les autorités provinciales/territoriales disposent d'une certaine latitude quant aux modalités de financement de leur contribution, qui pourront reposer sur de nouvelles Ententes sur le fonds pour l'emploi, sur des Ententes sur le développement du marché du travail, ou sur d'autres ressources propres provinciales/territoriales. Dans le cadre de sa mise en œuvre, la Subvention canadienne pour l'emploi sera réexaminée au cours de la

deuxième année, afin qu'elle puisse être modifiée si nécessaire pour répondre effectivement aux attentes des entreprises et des demandeurs d'emploi.

La forte demande de métiers spécialisés et l'extension des métiers couverts par le programme Sceau rouge (qui harmonise les certificats d'aptitude professionnelle par le biais de normes provinciales communes, mais est essentiellement axé sur la délivrance de certificats et non sur l'apprentissage) ont entraîné le doublement du nombre d'inscriptions et de diplômés dans les formations d'apprenti entre 2000 et 2011. Cependant, le taux moyen d'achèvement de ces formations est resté à 50 % seulement sur cette période, ce qui tenait peut-être en partie à son coût important et au fait que les apprentis ne sont pas rémunérés pendant le volet théorique de leur formation. Les pouvoirs publics offrent un ensemble d'aides aux apprentis et aux employeurs pour promouvoir l'apprentissage et stimuler l'emploi dans les métiers spécialisés. Dernièrement, les autorités ont annoncé dans le budget fédéral 2014 la mise en place d'un dispositif de Prêt canadien aux apprentis, permettant aux apprentis inscrits pour la première fois dans une formation du programme Sceau rouge de bénéficier d'un crédit sans intérêts, pouvant aller jusqu'à 4 000 CAD par période de formation technique.

Les apprentis qui émigrent entre provinces ne bénéficient pas toujours d'une validation complète de leurs crédits de formation théorique et, dans la mesure où les matières ne sont pas enseignées dans le même ordre selon les provinces, ils risquent d'être placés à un échelon inférieur du programme. Le programme du Sceau rouge a certes contribué dans une certaine mesure à harmoniser la portée des métiers, mais des incohérences subsistent. Or, ce type d'incohérence constitue un obstacle aux recrutements pour les employeurs, et une contre-incitation à changer d'endroit pour suivre une formation en milieu professionnel pour les apprentis. Les autorités fédérales devraient continuer à collaborer avec les provinces pour harmoniser le contenu des programmes d'apprentissage et les conditions d'obtention des certificats d'aptitude sur lesquels ils débouchent.

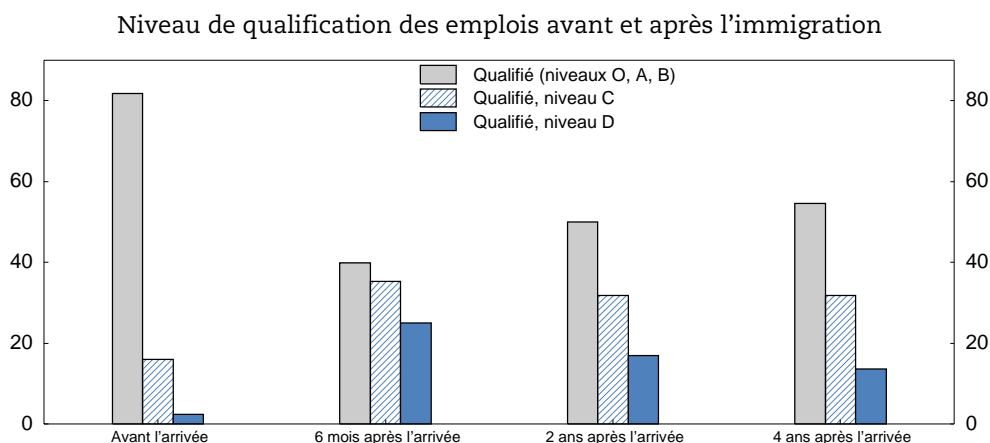
L'immigration représente environ 0.8 % de la population chaque année, et environ 60 % des immigrés sont choisis selon des critères économiques. L'intégration des immigrés hautement qualifiés, qui acceptent généralement un emploi moins qualifié au début, constitue un défi de taille (graphique 17). L'élaboration du *Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger* en 2009 a constitué une étape importante à cet égard. Pour réduire les obstacles à l'intégration, le gouvernement fédéral a imposé, en 2013, l'obligation pour les candidats au titre du PTQF (Programme des travailleurs qualifiés (fédéral), qui est une voie d'immigration pour cette catégorie de demandeurs) de fournir des évaluations de leurs titres et diplômes ainsi que d'apporter la preuve de leur maîtrise de l'anglais ou du français.

Dans les programmes canadiens d'immigration économique, les demandes d'immigration ne sont pas suffisamment classées par ordre de priorité en fonction des besoins du marché du travail. Pour remédier à cette lacune, en 2015, le gouvernement fédéral va mettre en place un système d'« entrée express », fondé sur un modèle de « Déclaration d'intérêt », qui aboutira à la constitution d'un vivier de candidats qualifiés dans lequel les pouvoirs publics et les entreprises pourront envisager de sélectionner des personnes en fonction de leurs besoins d'immigration et de main-d'œuvre.

Une plus grande mobilité géographique peut également atténuer le décalage entre les emplois et les compétences. Bien que les migrations internes soient assez importantes par rapport à celles observées dans d'autres pays, elles sont entravées par des obstacles interprovinciaux, comme les exigences professionnelles relatives à l'autorisation d'exercer (Amirault et al., 2013). Diverses réformes ont permis de réduire ces obstacles, y compris l'harmonisation des qualifications requises et la reconnaissance mutuelle des diplômes pour différents métiers relevant du programme Sceau rouge, ainsi que l'application de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) de 1995. L'ACI a été renforcé en 2009, avec l'entrée en vigueur de la reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels des travailleurs. Toutefois, l'organe de l'ACI chargé du règlement des différends ne semble pas être très accessible. Deux affaires seulement ont été portées devant le tribunal, même si une enquête réalisée en 2004/05 auprès des organismes de réglementation à la demande du Forum des ministres du marché du travail (2005) révélait que 35 % des travailleurs exerçant un métier

réglementé qui s'installaient dans une nouvelle province ne pouvaient faire valoir leurs qualifications ; il a fallu jusqu'à 10 ans pour qu'une décision finale soit rendue dans ces affaires. Pour que l'organe de règlement des différends soit plus efficace, il faudrait en faciliter l'accès et simplifier ses procédures, éventuellement en fixant un délai pour ses délibérations, à l'expiration duquel les qualifications seraient réputées reconnues.

Graphique 17. **Emploi des immigrants avant et après leur arrivée, par niveau de qualification**



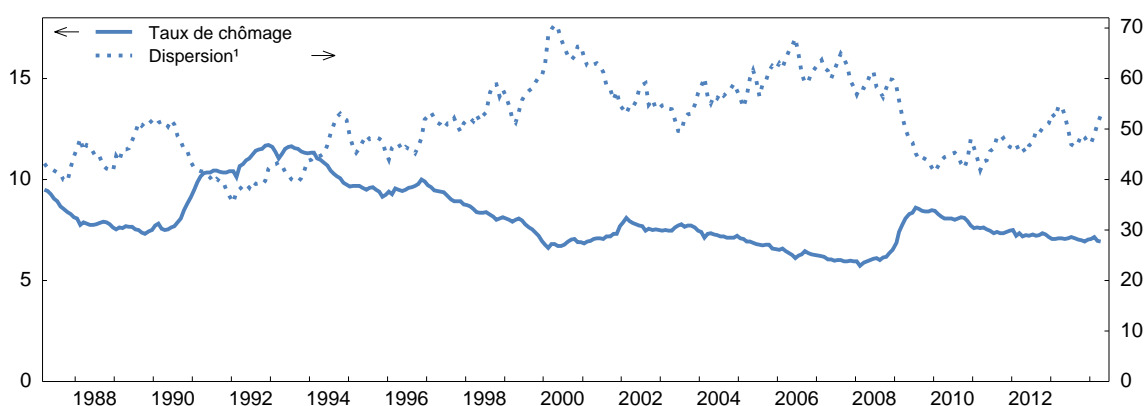
*Note* : Immigrés arrivés au Canada au cours de la période de 12 mois qui s'est achevée le 30 septembre 2001. Niveaux de compétences professionnelles définis selon la Classification nationale des professions, matrice 2006. O correspond à des professions de gestion, A à des professions exigeant normalement une formation supérieure, B à des professions exigeant généralement une formation collégiale ou d'apprenti, C à des professions exigeant normalement un niveau de formation secondaire et/ou une formation particulière, et D, le niveau de compétences le plus faible, à des professions où une formation en cours d'emploi est généralement fournie.

*Source* : Statistique Canada, enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, informations détaillées pour 2005 (vague 3).

On pourrait penser que la dispersion régionale des taux de chômage va diminuer à long terme, à mesure que les travailleurs quitteront les régions au taux de chômage élevé pour s'installer dans des régions où le taux de chômage est bas, mais tel n'est pas le cas (graphique 18). Cela tient peut-être notamment au fait que le dispositif d'Assurance-emploi offre des incitations au travail saisonnier dans les régions à fort taux de chômage, où la durée de cotisation permettant de prétendre aux prestations est plus courte et la durée maximale de versement des prestations plus longue qu'ailleurs (Riddell et Kuhn, 2010). Dans les faits, l'Assurance-emploi est assimilable à une subvention qui permet à de nombreux travailleurs de continuer à occuper des emplois saisonniers qui ne leur assureraient pas un revenu annuel acceptable en son absence, plutôt que de démissionner pour trouver un emploi à temps plein ailleurs. Comme on pouvait s'y attendre, la persistance d'un chômage élevé concerne surtout les régions rurales qui concentrent de nombreux travailleurs saisonniers. Les bénéficiaires du régime d'Assurance-emploi sont depuis longtemps tenus de procéder à une recherche d'emploi raisonnable et d'accepter une offre d'emploi convenable, sous peine de voir leurs indemnités suspendues. De nouvelles dispositions relatives à l'Assurance-emploi, clarifiant les notions de recherche raisonnable d'emploi et d'offre d'emploi convenable, sont entrées en vigueur au début de 2013. À mesure que la durée de versement des prestations augmente, les bénéficiaires sont tenus d'élargir la zone géographique couverte par leur recherche d'emploi et de revoir à la baisse leurs prétentions en termes de type d'emploi et de niveau de rémunération acceptables. Les personnes ayant fréquemment recours au dispositif d'assurance-emploi sont assujetties à ces critères plus stricts de recherche d'emploi dès le début de la période d'indemnisation. Toutefois, dans la mesure où les travailleurs saisonniers de nombreuses régions rurales ont peu de chances de se voir proposer de tels emplois, cette réforme pourrait dans bien des cas ne pas être efficace en termes de réduction du recours à l'Assurance-emploi. Si la réforme se révélait globalement inefficace, il pourrait être utile

d'instaurer un système de « bonus-malus » patronal (reposant sur une modulation des cotisations versées par les entreprises en fonction des licenciements auxquels elles ont antérieurement procédé) pour dissuader un recours répété au dispositif d'Assurance-emploi, conformément à la recommandation de l'Étude de 2008. Pour étayer cette réforme, des mesures pourraient être adoptées en vue de faciliter l'accès aux possibilités de formation, notamment en offrant aux travailleurs saisonniers désireux de se recycler pour obtenir un emploi permanent la possibilité de poursuivre une formation tout en bénéficiant de l'Assurance-emploi.

Graphique 18. **Dispersion régionale du taux de chômage**  
En pourcentage



1. La mesure de dispersion utilisée est le coefficient de variation (rapport de l'écart-type à la moyenne) dans les 69 régions du Canada.

Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 2820054 et calculs de l'OCDE.

### Recommandations visant à réduire les pénuries de compétences

#### Principales recommandations :

- Mettre à profit les nouvelles mesures annoncées pour fournir des informations de meilleure qualité sur le rendement escompté des études postsecondaires afin d'aider les élèves à choisir leurs filières.
- Renforcer l'intégration du marché canadien du travail en facilitant l'accès à l'organe chargé du règlement des différends établi dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur, et en accélérant ses procédures. En outre, continuer de travailler avec les provinces et les territoires pour harmoniser le contenu de tous les programmes d'apprentissage et les conditions d'obtention des certificats d'aptitude sur lesquels ils débouchent à l'échelle nationale, en vue de relever les taux de réussite et d'accroître la mobilité des apprentis entre provinces.
- Si les réformes récentes de l'Assurance-emploi ne réduisent pas sensiblement le recours répété à ces prestations, instaurer un système de bonus-malus et étendre les possibilités de recyclage offertes aux travailleurs saisonniers.

#### Autres recommandations:

- Lutter contre la faiblesse des niveaux en numératie et littératie, qui constituent des obstacles aux études postsecondaires, éventuellement en imposant l'étude des mathématiques et de l'anglais/du français jusqu'à la fin des études secondaires ou en investissant dans des cours de rattrapage au niveau postsecondaire. Favoriser l'apprentissage par l'expérience dans les programmes

universitaires en vue de développer les aptitudes non techniques que recherchent les entreprises.

- Soutenir les programmes aidant les immigrants à compléter leurs titres et diplômes étrangers et à satisfaire aux normes locales.

## Rendre les finances publiques plus viables

Ces dernières années, les autorités se sont attachées à inverser la détérioration des finances publiques survenue entre 2008 et 2010 en vue d'assurer la viabilité budgétaire et de retrouver une marge de manœuvre dans l'éventualité de chocs futurs. Le déficit fédéral (calculé sur la base des statistiques financières des administrations publiques), qui culminait à 2.5 % du PIB en 2010, a été ramené à 0.7 % en 2013 (tableau 4). Cette réduction a été obtenue en comprimant les dépenses. La plupart des autorités provinciales/territoriales et locales ont également réduit leurs dépenses en pourcentage du PIB, mais sans grand effet sur leur déficit cumulé, car leurs recettes ont elles aussi baissé. Globalement, le déficit du budget des administrations publiques est passé d'un pic de 4.9 % du PIB en 2010 à 3.0 % en 2013. On estime que cette amélioration est pour l'essentiel de nature structurelle.

Le gouvernement fédéral a réaffirmé sa volonté de ne plus avoir de déficit budgétaire d'ici à l'exercice 2015/16, principalement au moyen de nouvelles restrictions de dépenses : il a notamment annoncé dans sa *Mise à jour des projections économiques et budgétaires* de l'automne 2013 qu'allait être réinstauré un gel de deux ans des budgets de fonctionnement des ministères, et des mesures de réformes supplémentaires concernant la rémunération des fonctionnaires fédéraux ont été annoncées dans le budget 2014. Pour les années suivantes, il prévoit de petits excédents récurrents à politiques inchangées, auquel cas la dette fédérale (sur la base des comptes publics) continuerait de refluer régulièrement, atteignant l'objectif de 25 % du PIB d'ici à 2021. Le gouvernement fédéral n'a pas encore donné suite à l'engagement pris lors des élections d'utiliser une partie des excédents pour réduire l'impôt sur des couples avec enfants en permettant au premier apporteur de revenu de transférer dans une certaine limite, une partie de son revenu au conjoint qui gagne moins et qui se situe dans une tranche d'imposition plus basse. Cela dissuaderait les seconds apporteurs de revenu (essentiellement les femmes mariées) de travailler et profiterait principalement aux ménages à haut revenu.

Les gouvernements provinciaux ont eux aussi annoncé leur intention de combler leurs déficits. Néanmoins, les échéances fixées à cet égard sont lointaines (exercice 2017/18 pour l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse) pour certaines des provinces où les déséquilibres sont les plus importants. Les déficits cumulés des provinces et des collectivités locales devraient passer de 3.1 % du PIB en 2013 à 2.3 % en 2017, essentiellement grâce à la contraction des dépenses de consommation. Leur endettement net total devrait poursuivre sa lente ascension, en pourcentage du PIB, dans les années à venir.

Compte tenu de ces programmes budgétaires, le déficit des administrations publiques devrait revenir à 0.9 % du PIB en 2017, repli de nature essentiellement structurelle et qui devrait se concentrer sur les deux prochaines années. Cet effort d'assainissement devrait amputer la croissance économique moyenne d'environ 1/3 point de pourcentage par an sur les deux années à venir. On estime que la dette nette des administrations publiques commencera à diminuer en 2015 pour s'établir à 38 % du PIB en 2017, soit beaucoup moins que la moyenne de la zone OCDE prévue à 71 % en 2015 (OCDE, 2014). En fait, cet écart serait encore plus marqué si les actifs accumulés dans le cadre des dispositifs de retraite par capitalisation des fonctionnaires canadiens (d'une ampleur estimée à 45.5 % du PIB en 2012) étaient pris en compte, sachant que la plupart des autres pays sont dotés de régimes de retraite par répartition pour leurs fonctionnaires, qui sont totalement ou quasiment dépourvus de tels actifs.

Tableau 4. L'assainissement des finances publiques est en cours<sup>1</sup>

En pourcentage du PIB, sauf mention contraire

	Données effectives		Prévisions			
	2010	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Gouvernement fédéral<sup>2</sup></b>						
<b>Recettes</b>	<b>13.9</b>	<b>13.9</b>	<b>14.1</b>	<b>14.3</b>	<b>14.3</b>	<b>14.2</b>
<i>dont</i> : Impôt sur le revenu, les bénéfices et les plus-values	9.1	8.9	9.0	9.2	9.3	9.3
<b>Dépenses</b>	<b>16.4</b>	<b>14.6</b>	<b>14.2</b>	<b>13.9</b>	<b>13.8</b>	<b>13.7</b>
<i>dont</i> : Consommation	3.6	3.3	2.8	2.8	2.6	2.6
Subventions, dépenses <sup>3</sup>	5.8	5.1	5.0	4.8	4.8	4.8
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-2.5</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>
<b>Dettes nettes fédérales<sup>4</sup></b>	<b>35.0</b>	<b>35.5</b>	<b>34.2</b>	<b>32.3</b>	<b>30.4</b>	<b>28.6</b>
<b>Gouvernements provinciaux/territoriaux et collectivités locales<sup>5</sup></b>						
<b>Recettes</b>	<b>25.6</b>	<b>24.7</b>	<b>24.8</b>	<b>24.9</b>	<b>24.9</b>	<b>25.0</b>
<i>dont</i> : Impôt sur le revenu, les bénéfices et les plus-values	5.4	5.7	5.8	5.9	6.0	6.1
Subventions, recettes	4.5	4.0				
<b>Dépenses</b>	<b>28.7</b>	<b>27.7</b>	<b>27.6</b>	<b>27.5</b>	<b>27.3</b>	<b>27.2</b>
<i>dont</i> : Consommation	18.7	18.3	18.2	18.1	17.9	17.7
Investissement brut	4.2	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-3.2</b>	<b>-3.1</b>	<b>-2.9</b>	<b>-2.7</b>	<b>-2.5</b>	<b>-2.3</b>
<b>Dettes nettes des provinces et des collectivités locales<sup>4</sup></b>	<b>26.0</b>	<b>31.3</b>	<b>33.0</b>	<b>34.3</b>	<b>35.2</b>	<b>36.0</b>
<b>Régimes de pension du Canada/du Québec<sup>5</sup></b>						
<b>Solde budgétaire</b>	<b>0.6</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>
<b>Dettes nettes des régimes de pension du Canada/du Québec<sup>4</sup></b>	<b>-10.0</b>	<b>-12.6</b>	<b>-12.8</b>	<b>-12.9</b>	<b>-13.1</b>	<b>-13.2</b>
<b>Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques</b>						
<b>Recettes</b>	<b>38.3</b>	<b>38.1</b>	<b>38.5</b>	<b>39.1</b>	<b>39.1</b>	<b>39.1</b>
<i>dont</i> : Impôt sur le revenu, les bénéfices et les plus-values	14.5	14.6	14.8	15.1	15.3	15.4
Taxes sur les produits et services	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Cotisations sociales	4.6	4.7	4.7	4.8	4.7	4.7
<b>Dépenses</b>	<b>33.3</b>	<b>41.1</b>	<b>40.7</b>	<b>40.5</b>	<b>40.3</b>	<b>40.0</b>
<i>dont</i> : Consommation	22.3	21.6	21.1	20.9	20.6	20.3
Prestations sociales	8.0	7.9	7.9	7.9	7.9	7.9
Investissements bruts	4.7	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-4.9</b>	<b>-3.0</b>	<b>-2.2</b>	<b>-1.4</b>	<b>-1.2</b>	<b>-0.9</b>
Solde corrigé des variations cycliques	-4.2	-2.7	-2.1	-1.5		
<b>Solde primaire</b>	<b>-4.3</b>	<b>-2.6</b>	<b>-1.8</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.6</b>
<b>Dettes nettes des administrations publiques<sup>4</sup></b>	<b>35.4</b>	<b>41.0</b>	<b>41.1</b>	<b>40.2</b>	<b>39.1</b>	<b>37.8</b>
<i>Pour mémoire :</i>						
Variation du PIB en volume <sup>2</sup>	3.4	2.0	2.3	2.5	2.5	2.3
Croissance du PIB nominal <sup>2</sup>	6.1	3.4	3.9	4.5	4.5	4.4
Bon du Trésor à trois mois (en %)	0.6	1.0	1.0	1.5	2.7	3.6
Obligation d'État à dix ans (en %)	3.3	2.3	3.0	3.5	4.1	4.6
Dettes brutes consolidées des administrations publiques – comptes nationaux <sup>6</sup>	89.5	93.3	92.1	89.5	86.9	84.1
Dettes nettes consolidées des administrations publiques – comptes nationaux <sup>6</sup>	37.4	39.9	40.6	40.3	39.8	39.0

1. Statistiques financières des administrations publiques, sauf mention contraire.
2. Les prévisions pour la période 2014-17 sont basées sur le budget fédéral de 2014 ou, pour le PIB, sont celles qui figurent dans le budget.
3. Les subventions aux provinces ont été majorées en 2010 par des paiements exceptionnels représentant 0.4 % du PIB au titre du passage à la Taxe de vente harmonisée.
4. Déficit cumulés.
5. Les prévisions pour la période 2014-17 sont basées sur celles qui figurent dans le rapport du FMI sur les consultations de 2013 au titre de l'article IV avec le Canada.
6. À la valeur du marché. Ne tient pas compte des engagements non capitalisés au titre des retraites des fonctionnaires (14.6 % du PIB en 2010 et 13.3 % en 2013).

Source : Statistique Canada ; ministère des Finances ; FMI (2014a) « Canada: 2013 Article IV Consultation for Canada », rapport pays du FMI n° 14/27, février ; et calculs de l'OCDE.

Comme dans d'autres pays, la principale menace pesant sur la viabilité des finances publiques à long terme tient à la hausse des dépenses de santé et de soins de longue durée, qui sont assumées pour l'essentiel par les gouvernements provinciaux. Ces dépenses devraient s'accroître de 2.7 % du PIB d'ici à 2030 et de 7.5 % du PIB d'ici à 2060, selon un « scénario de pression des coûts », dans lequel les dépenses de santé augmentent au rythme moyen historique de 1.7 % par an, à quoi s'ajoutent les effets démographiques, des prix et des revenus (OCDE, 2012). Ces prévisions de hausse sont proches de la moyenne OCDE. La progression des coûts de soins de santé inscrira les finances des provinces sur une trajectoire non viable. En s'appuyant sur des hypothèses analogues à celles mentionnées ci-dessus concernant les dépenses de santé, le FMI (2014a) table sur un accroissement de la dette nette provinciale/locale à 115 % du PIB d'ici à 2050. Aussi, toutes les provinces devraient continuer de s'employer à élaborer des réformes qui limiteraient la croissance des dépenses de santé. Comme le préconisait l'*Étude* de 2010, certaines se sont engagées dans cette voie ces dernières années, en s'orientant vers des modèles de financement des hôpitaux basés sur l'activité ou sur le nombre de patients en remplacement des dotations globales, en augmentant les soins ambulatoires et en regroupant leurs achats de médicaments, de matériel et d'équipements médicaux avec ceux d'autres provinces. On pense que ces réformes devraient contribuer à ramener le taux de croissance des dépenses provinciales de soins de santé à 2.7 % en 2013, selon l'Institut canadien d'information sur la santé.

En revanche, les régimes de retraite ne devraient pas poser de trop grandes difficultés budgétaires, selon les prévisions du Bureau de l'actuaire en chef (2012, 2013). Les dépenses du régime général (« Sécurité de la vieillesse ») devraient progresser modérément, passant de 2.5 % du PIB en 2013 à 2.8 % d'ici à 2030, sachant que l'âge d'ouverture des droits sera repoussé de 65 à 67 ans entre 2023 et 2029, puis se replier à 2.4 % en 2050 lorsque la plupart des enfants du baby-boom seront décédés. Les dépenses du Régime de pensions du Canada devraient s'accroître de 2.1 % à 2.7 % du PIB entre 2013 et 2050. L'actuaire en chef estime que les taux actuels de cotisation sont suffisants pour financer cette augmentation.

Certains observateurs s'inquiètent du fait que de nombreux ménages à revenu moyen n'épargnent pas suffisamment pour leur retraite, peut-être en raison de l'accumulation d'un patrimoine immobilier. En conséquence, certaines provinces sont favorables à un relèvement du montant des pensions et des taux de cotisation du Régime de pensions du Canada. Pour éviter d'alourdir les coûts de main-d'œuvre, notamment pour les travailleurs à bas revenu, il pourrait être préférable d'accroître les pensions du régime de Sécurité de la vieillesse, qui sont sous condition de ressources, et de revoir ces critères de ressources de manière à ce qu'ils englobent le patrimoine (y compris les logements occupés par leur propriétaire).

Pour augmenter la transparence et mieux sensibiliser aux défis à venir, et pour réunir un consensus en faveur des réformes nécessaires, les provinces devraient suivre l'exemple du gouvernement fédéral et de l'Ontario, et mettre en place un bureau du budget indépendant ; un organisme unique couvrant l'ensemble des provinces constituerait la meilleure option. Il pourrait examiner les budgets et les programmes de dépenses et publier des évaluations de la viabilité budgétaire à long terme, comme le préconisait l'*Étude* de 2010.

Le gouvernement fédéral dispose également d'une marge de manœuvre pour accroître l'efficacité et atténuer les inégalités de revenu (voir ci-dessus) en réduisant encore les dépenses fiscales qui avantagent les ménages relativement aisés, comme les crédits d'impôt pour revenu de pension et pour l'achat d'une première habitation (CIAPH), la déduction du revenu imposable des primes d'assurance santé payées par les employeurs, la non-imposition des plus-values sur les résidences principales et le traitement préférentiel des options d'achat d'actions.

### Recommandations visant à améliorer la viabilité budgétaire

#### Principales recommandations :

- Continuer de déployer des réformes visant à ralentir la hausse des coûts de santé des provinces, en s'orientant vers des budgets basés sur le nombre de patients ou sur l'activité pour les hôpitaux, en augmentant la part des soins ambulatoires et en regroupant les achats avec d'autres provinces.
- Mettre en place un bureau du budget indépendant unique pour l'ensemble des provinces.

#### Autres recommandations:

- Réduire les dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers qui ne correspondent plus aux objectifs politiques d'améliorer l'efficacité et l'équité du système d'imposition.

## Gérer les recettes tirées des ressources non renouvelables et atténuer les disparités économiques

### *L'essor du secteur des ressources naturelles a amplifié les disparités économiques*

La mondialisation a profondément modifié la structure de l'économie canadienne au cours de la dernière décennie. La croissance des économies de marché émergentes a fait monter les cours des produits de base et stimulé l'activité économique (FMI, 2014b), tout en menaçant la compétitivité du secteur manufacturier du pays. Ces facteurs ont modifié les termes de l'échange et provoqué d'importantes disparités régionales : la hausse des cours du pétrole a surtout profité aux habitants de l'Alberta, de la Saskatchewan, de Terre-Neuve et Labrador, tandis que d'autres facteurs tels que l'apparition de concurrents à bas coût dans les économies émergentes et l'appréciation du taux de change ont entraîné un ralentissement de la croissance des économies à forte intensité manufacturière de l'Ontario et du Québec.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de par leur engagement constitutionnel à promouvoir l'égalité des chances et à fournir à tous les Canadiens des services publics essentiels d'une qualité acceptable, ont pour responsabilité d'aplanir les disparités de revenu. La redistribution des revenus est généralement assurée par le système d'imposition progressif, associé aux transferts fédéraux aux particuliers et aux provinces, qui sont compétentes en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale. Deux types de transferts, le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), sont réalisés par le gouvernement fédéral au bénéfice des provinces selon un montant égal par habitant. Pour l'exercice 2012-13, ces transferts s'élevaient à 2 % du PIB au titre du TCS et à 0.8 % au titre du TCPS. Il procède également à des paiements de péréquation afin de compenser les différences de « capacité fiscale » (les recettes par habitant que les provinces pourraient dégager en appliquant les taux moyens d'imposition pour cinq principales sources de recettes). En 2009, le gouvernement fédéral a commencé à plafonner les hausses des paiements de péréquation en fonction du taux de croissance du PIB nominal afin d'en contenir le coût (15.4 milliards CAD en 2012-13, soit 0.8% du PIB). Le gouvernement fédéral offre également la Formule de financement des territoires (FFT) pour traiter des disparités fiscales des territoires du nord (3.1 milliards CAD en 2012-13, soit 0.2% du PIB). Globalement, les transferts fédéraux majeurs (TCS, TCPS et péréquation/FFT) représentent environ un quart des dépenses fédérales totales et près d'un sixième des recettes totales des provinces.

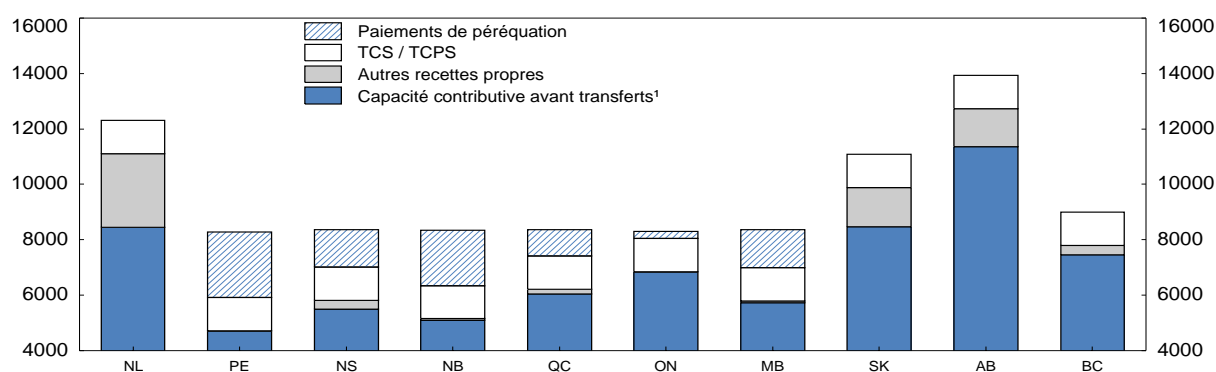
Étant donné que d'importantes disparités en termes de capacité fiscale subsistent même après transferts (graphique 19), et que les forces de la mondialisation risquent de creuser un peu plus les inégalités entre provinces, des réformes pourraient être nécessaires



pour faire en sorte que les provinces pauvres continuent de financer un niveau acceptable de services publics, surtout dans un contexte où le vieillissement de la population fait croître les dépenses de santé. Les droits aux transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces devraient notamment être déterminés en fonction des différences de dépenses entre les provinces résultant des variations de la part des personnes âgées dans la population. Par exemple, les droits au TCS pourraient être calculés selon une formule intégrant les effets estimés du vieillissement sur les dépenses de santé, ou un ajustement similaire pourrait être envisagé *via* le programme de péréquation.

### Graphique 19. Capacité fiscale des provinces

2012/13, CAD par habitant



*Note* : La capacité fiscale désigne les recettes par habitant qu'une province pourrait obtenir à partir de cinq grandes sources de recettes, en appliquant les taux moyens de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers, des taxes à la consommation et des impôts fonciers, et en conservant 50 % des recettes tirées des ressources naturelles. Le gouvernement fédéral procède à des paiements de péréquation en faveur des provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale (calculée pour 10 provinces) afin de les rapprocher de cette moyenne, les augmentations étant toutefois limitées à la croissance du PIB nominal.

*Source* : T. Courchene (2013), « Surplus Recycling and the Canadian Federation », Mowat Centre Fiscal Transfer Series, Université de Toronto.

### *L'essor du secteur des ressources naturelles a eu des effets contrastés sur les communautés autochtones*

De nombreuses communautés autochtones se sont montrées favorables à l'exploitation des ressources naturelles, parce qu'elles y voyaient un moyen de participer à l'activité économique et de sortir de la pauvreté. L'industrie minière est aujourd'hui le principal employeur des membres des communautés autochtones (CNDEA, 2012). Toutefois, tous les groupes autochtones ne sont pas favorables aux activités de valorisation des ressources naturelles avoisinantes qui risquent de bouleverser les modes traditionnels d'utilisation des terres, de déplacer les couloirs de migration et les habitats de la faune et de compromettre les cultures et les moyens d'existence autochtones (ONSA, 2008 ; First Peoples' Worldwide, 2013). Des communautés autochtones se sont ainsi opposées à des projets miniers faute d'avoir été suffisamment consultées ou indemnisées au titre des conséquences négatives sur leur qualité de vie. Par ailleurs, il manque à de nombreuses communautés autochtones l'expertise technique, économique et commerciale nécessaire pour négocier des accords équitables avec l'industrie, ce qui limite leur participation aux projets réalisés à proximité (CNDEA, 2012). Les autorités ont pris l'engagement de simplifier les procédures d'autorisation réglementaires et environnementales en matière de développement responsable des ressources et de dégager des fonds pour financer la consultation des groupes autochtones, en vue d'aider ces groupes à tirer parti de ces projets.

Selon une étude portant sur 370 projets dans les secteurs pétrolier, gazier et minier dans le monde, le Canada est le pays qui présente le plus de risques de perturbations dues aux conflits avec les communautés autochtones (First Peoples' Worldwide, 2013). Le

gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont, de par la loi, une obligation de consultation et, le cas échéant, d'accommodement, vis-à-vis des groupes autochtones lorsque la Couronne envisage une conduite susceptible d'avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus de traités. Le gouvernement fédéral a déployé des efforts considérables ces dernières années pour améliorer la cohérence et l'efficacité des consultations, notamment en les intégrant dans les examens des projets et en établissant des lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux. Néanmoins, des orientations pratiques à l'intention de l'industrie font toujours défaut. Les pouvoirs publics devraient conduire l'élaboration de ces lignes directrices en s'engageant avec des titulaires de droits ancestraux et des représentants de l'industrie, en vue de donner des indications claires à l'ensemble des parties prenantes et de garantir que les activités d'exploitation des ressources naturelles soient gérées de manière à procurer des avantages à long terme aux communautés autochtones.

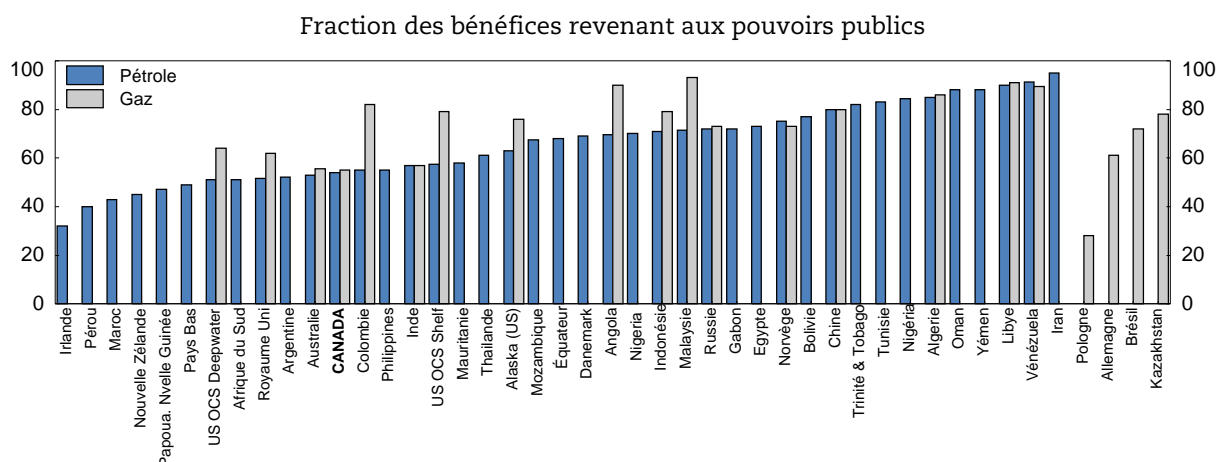
### ***Gérer avec prudence et équité les recettes tirées des ressources non renouvelables***

L'important secteur canadien de l'extraction de ressources non renouvelables génère des revenus considérables, mais pose aussi des risques liés à la volatilité des recettes et aux incertitudes concernant leur viabilité à long terme. Ces aspects ont été examinés en détail dans un chapitre spécial consacré au secteur énergétique de l'*Étude* de 2008 (OCDE, 2008 ; Mourougane, 2008). Les exportations canadiennes de gaz naturel sont en baisse depuis plusieurs années, et cette tendance devrait se poursuivre. S'agissant du pétrole, les inquiétudes relatives aux atteintes à l'environnement causées par l'exploitation des sables bitumineux empêchent la construction des oléoducs nécessaires pour accéder aux marchés américain et asiatique, mais à court terme, les exportations continuent de progresser grâce au transport ferroviaire.

La prudence et l'équité plaident en faveur d'une mise en réserve des gains générés par l'exploitation d'une ressource limitée, et d'un partage avec les générations futures. Les recettes pourraient être investies en totalité dans des actifs étrangers afin d'alléger les pressions sur le taux de change et de limiter les effets négatifs induits sur d'autres secteurs, comme en Norvège. Le gouvernement fédéral dispose de pouvoirs limités dans ce domaine, bien qu'il perçoive des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés, des impôts sur les salaires et des taxes à la consommation ; les provinces détiennent en effet des droits constitutionnels exclusifs concernant la gestion des ressources naturelles (à quelques exceptions près, telles que celles situées en mer et dans les trois territoires du nord du pays), et depuis le début des années 80, le gouvernement fédéral a abandonné aux provinces le domaine de la fiscalité spécifique aux ressources naturelles. Les provinces recouvrent des redevances au titre de l'exploitation du pétrole et du gaz, mais certaines estimations laissent à penser que la part des recettes générées par le pétrole et le gaz revenant aux pouvoirs publics est relativement faible au Canada (graphique 20).

Le gouvernement de l'Alberta, en particulier, fait massivement appel aux recettes tirées des ressources non renouvelables pour financer ses programmes de dépenses courantes en maintenant de faibles taux d'imposition, et une étude estime qu'il n'a épargné que 8 % du total de ces recettes depuis 1983 (Kneebone, 2013). Le principal support d'épargne à long terme de la province, le Fonds du patrimoine de l'Alberta, totalise seulement 17.3 milliards CAD (5.3 % du PIB de l'Alberta). Les autorités de la province ont récemment adopté une loi prévoyant d'affecter à ce Fonds une fraction des recettes annuelles tirées des ressources non renouvelables, et de conserver l'intégralité des bénéfices nets à partir de 2017-18. Cette initiative améliorera la transparence et contribuera à discipliner les gouvernements futurs pour qu'ils continuent d'épargner systématiquement une partie des recettes provenant des ressources naturelles, mais la fraction ainsi mise en réserve est limitée et les recettes énergétiques continueront d'être consacrées dans leur majorité au financement des dépenses courantes de biens et services.

Graphique 20. Part moyenne des recettes générées par le pétrole et le gaz revenant aux pouvoirs publics



Source: I. Agalliu (2011), « Comparative Assessment of the Federal Oil and Gas Fiscal Systems », U.S. Department of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management, Herndon, VA, pour le pétrole, et D. Johnston (2008), « Changing Fiscal Landscape », *Journal of World Energy Law & Business*, Vol. 1, pp. 31-54, pour le gaz.

### Recommandations visant à améliorer la gestion des ressources non renouvelables et à remédier aux disparités régionales

#### Principales recommandations :

- Prendre en compte les différences d'ordre démographique entre provinces lors du calcul des transferts fédéraux en leur faveur.
- Au niveau provincial, alourdir les prélèvements sur l'exploitation de ressources non renouvelables et augmenter la part des recettes épargnées.
- Donner des orientations claires aux compagnies minières sur la prise en compte des communautés autochtones touchées par leurs activités afin que les projets leur procurent des avantages à long terme.

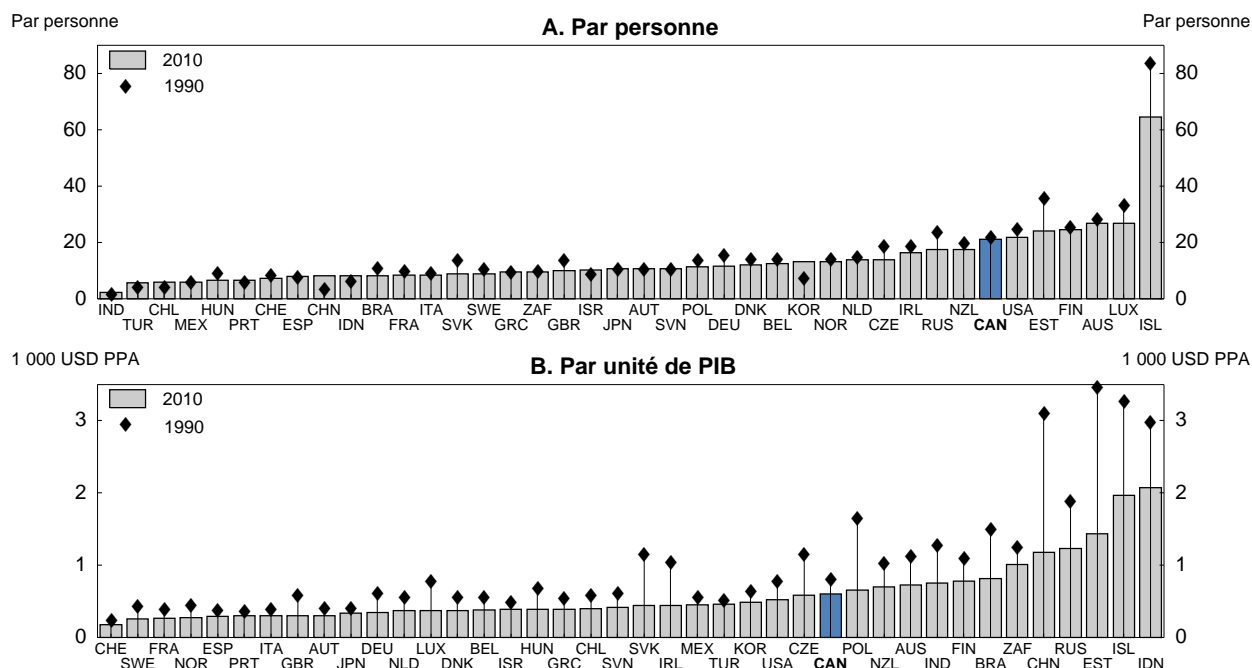
## Faire en sorte que la croissance soit respectueuse de l'environnement

### *Il faut redoubler d'efforts pour gérer les coûts environnementaux de l'extraction de ressources*

Le Canada se classe au 7<sup>e</sup> rang d+es pays de l'OCDE en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES), à la fois par habitant et par unité de PIB, bien que l'efficacité de la production se soit accrue depuis 1990 (graphique 21). Le secteur du pétrole et du gaz est le principal contributeur (graphique 22), puisqu'il est responsable des deux tiers de l'augmentation totale observée depuis 1990, l'exploitation des sables bitumineux étant la source d'émissions qui progresse le plus vite. Les investissements technologiques ont permis de réduire l'intensité des émissions de la production de pétrole à partir de sables bitumineux de 28 % entre 1990 et 2012, principalement jusqu'en 2004 car cette intensité est restée relativement stable depuis (Environnement Canada, 2014), avec l'adoption de techniques d'extraction *in situ* produisant davantage d'émissions et la baisse de la qualité des réservoirs au cours des dernières années (Environnement Canada, 2013).

Graphique 21. Intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES)

Y compris la valeur positive de l'UTC<sup>1</sup>, en tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>

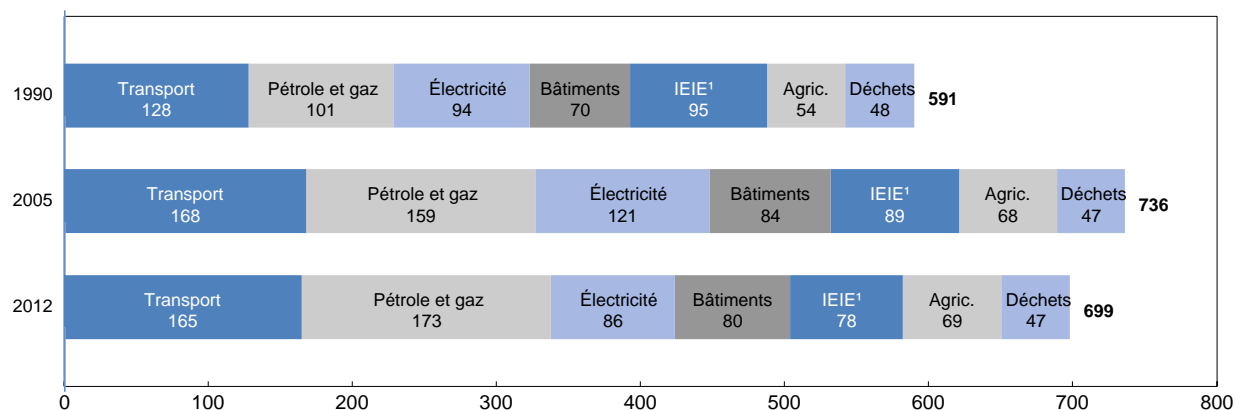


1. Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

Source : OCDE, base de données sur l'énergie et Perspectives économiques de l'OCDE, n° 95.

Graphique 22. Émissions de GES par secteur économique

Mt d'équivalent CO<sub>2</sub>, hors UTC<sup>1</sup>



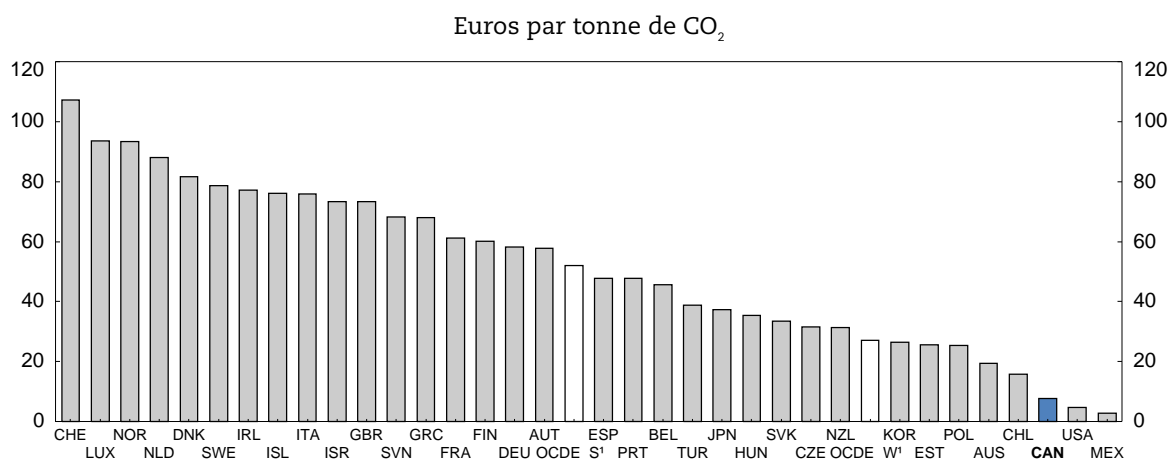
1. Industries dépendantes du commerce produisant des émissions élevées.

Source : Environnement Canada (2014), « Rapport d'inventaire national 1990–2012 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada », soumission du gouvernement canadien concernant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Tous les niveaux d'administration (gouvernement fédéral, provinces/territoires et municipalités) sont impliqués dans la politique relative au changement climatique, l'environnement constituant un domaine de compétence partagée. Les provinces ont la maîtrise des politiques énergétiques ainsi que de nombreux autres domaines qui influent

sur le changement climatique, comme l'utilisation des terres, les codes du bâtiment ou encore les décisions d'approvisionnement en électricité. Plusieurs provinces ont instauré des règles concernant les émissions de GES ; parallèlement, le gouvernement fédéral a adopté une approche réglementaire sectorielle pour réduire ces émissions. C'est également de la responsabilité du gouvernement fédéral que relève la négociation des accords internationaux. Il a aligné sa politique en matière de changement climatique sur celle des États-Unis, lorsque cela était adapté à la situation canadienne, compte tenu des liens commerciaux étroits qui unissent les deux pays et de l'intégration de leurs marchés énergétiques. Les deux États ont signé l'Accord de Copenhague en 2009, et ont promis de ramener d'ici à 2020 leurs émissions de GES à un niveau inférieur de 17 % à celui de 2005, en valeur absolue. Aucun des deux États n'a pris d'engagements internationaux en termes de réduction des émissions de GES avant 2020, dans la mesure où ils ne sont pas parties au Protocole de Kyoto. Du fait d'obstacles politiques, l'action des États-Unis en matière de changement climatique s'appuie essentiellement sur la réglementation plutôt que sur des mécanismes économiques. Le Canada a également fondé sa politique climatique principalement sur la réglementation, en adaptant les dispositions appliquées aux spécificités des différents secteurs. Or, les instruments économiques tels que les permis négociables et les taxes carbone sont généralement plus efficaces que la réglementation dès lors que les émissions de GES sont faciles à mesurer, car ces instruments ont un effet d'incitation dynamique à réduire les émissions là où cette réduction est la moins coûteuse. D'une manière générale, la fiscalité énergétique est relativement faible au Canada et de fait, le carbone y est taxé à l'un des taux les plus bas de la zone OCDE (graphique 23)

Graphique 23. Taux moyens effectifs d'imposition des émissions de CO<sub>2</sub> résultant de la consommation d'énergie dans les pays de l'OCDE



*Note* : OCDE\_S désigne la moyenne simple et OCDE\_W la moyenne pondérée des données relatives aux pays de l'OCDE. Les chiffres concernant le Canada et les États-Unis correspondent uniquement aux taxes fédérales ; pour le Canada, la prise en compte des taxes provinciales se traduirait, globalement, par plus d'un doublement du taux d'imposition appliqué aux carburants, ce qui rehausserait le taux moyen effectif d'imposition des émissions de CO<sub>2</sub> résultant de la consommation d'énergie.

*Source* : OCDE (2013), *Taxing Energy Use: a Graphical Analysis*, Éditions OCDE.

L'approche adoptée par le gouvernement fédéral à l'égard du changement climatique consiste à appliquer des réglementations sectorielles en vue de limiter les émissions de GES des principaux émetteurs, à savoir le transport, la production d'électricité à partir du charbon, et la production de pétrole et de gaz. Depuis 2010, il a adopté des règles portant sur les carburants renouvelables et sur les normes d'émission pour les véhicules à moteur et les nouvelles centrales électriques au charbon. Le gouvernement fédéral s'emploie actuellement, en partenariat avec les provinces, à réglementer le secteur du pétrole et du gaz, ce qui prend plus de temps que prévu, ainsi que d'autres secteurs industriels figurant parmi les principaux émetteurs de GES. Toutefois, depuis 2007 le gouvernement fédéral a

supprimé progressivement divers avantages fiscaux en faveur de l'extraction minière et de l'industrie pétrolière et gazière, comme le préconisait l'*Étude* de 2008, l'ensemble des changements devant être intégralement mis en œuvre d'ici à 2021. Il développe également les aides fiscales en faveur des technologies énergétiques propres, et augmente les investissements de R-D dans les technologies « vertes ». En pourcentage du PIB, les dépenses que le Canada consacre aux activités de R-D dans les énergies « vertes » (hors combustibles fossiles et énergie nucléaire) le placent dans la moitié supérieure d'un groupe de 28 pays de l'OCDE. Ces dépenses incluent une dotation de plus de 1.8 milliard CAD en faveur des technologies de captage et de stockage du carbone, qui a permis de lancer quatre projets expérimentaux à grande échelle, aujourd'hui en phase de construction ou en phase opérationnelle. Il a également mis en œuvre un programme de rénovation visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments entre 2007 et 2012, qui a contribué à stabiliser leurs émissions.

Selon les prévisions du gouvernement fédéral, sur la base des politiques actuellement en vigueur, les émissions auront diminué de seulement 0.4 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2020, alors que l'objectif a été fixé à 17 % (Environnement Canada, 2013). Cela s'explique principalement par le fait que le développement de l'exploitation des sables bitumineux en Alberta devrait accroître de 23 % les émissions dues au pétrole et au gaz d'ici à 2020, ce qui annulera entièrement les améliorations obtenues dans le secteur de l'électricité grâce à l'élimination progressive des centrales à charbon. En outre, les objectifs actuels d'émissions de l'Alberta sont moins contraignants que les engagements nationaux, même si sa politique en la matière est en cours d'examen, dans la mesure où sa réglementation relative aux GES arrive à expiration en septembre 2014. Toutefois, ces prévisions ne tiennent pas compte de l'effet de futures règles éventuelles sur les émissions générées par le pétrole et le gaz.

L'Alberta a été la première province à tarifier les émissions en 2007 par le biais de son règlement sur les émetteurs de gaz spécifiques. Ce programme impose à l'industrie lourde de réduire l'intensité de ses émissions de GES de 12 % chaque année par rapport au niveau de référence de 2004-05. À défaut, les entreprises peuvent choisir de payer 15 CAD par tonne d'émissions dépassant cet objectif afin d'alimenter un fonds. Néanmoins, ce prix est trop bas pour inciter à investir massivement dans la réduction des émissions : au cours des cinq premières années du programme, 42 % des entreprises se sont conformées au règlement en payant l'amende, soit une option moins onéreuse. Une étude récente estime que pour que le Canada atteigne son objectif en 2020, l'Alberta devrait s'employer à réduire de 42 % l'intensité de ses émissions, ce qui impliquerait de fixer un prix du carbone de 100 CAD/tonne (Horne et al., 2013).

Plusieurs provinces canadiennes ont adopté des stratégies plus ambitieuses en matière de changement climatique, caractérisées par une grande variété d'approches et d'objectifs. En 2008, la Colombie-Britannique a instauré une taxe carbone afin de favoriser la réalisation de l'objectif de la province de réduire ses émissions de GES de 33 % d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 2007. Cette taxe est actuellement de 30 CAD/tonne et s'applique aux trois quarts de ses émissions. En 2013, le Québec a déployé un système d'échange de quotas d'émission, dans le cadre de la *Western Climate Initiative* avec la Californie, et trois autres provinces (Colombie-Britannique, Ontario et Manitoba) prévoient de le rejoindre. Néanmoins, la plupart de ces provinces comptent parmi celles qui enregistrent les plus faibles intensités d'émissions par habitant du pays. Pour que le Canada puisse accomplir des progrès significatifs vers ses objectifs au titre de ses engagements internationaux, des mesures de réduction plus draconiennes devront être prises par l'Alberta et la Saskatchewan, où les émissions par habitant sont plus de trois fois supérieures à la moyenne nationale. Pour éviter les phénomènes de fuite et les pertes de compétitivité, ces mesures devraient dans l'idéal comporter une harmonisation des systèmes régionaux afin d'envoyer un signal-prix unique du carbone, dans l'optique d'une association à terme avec les systèmes internationaux d'échange de droits d'émission.

La production de pétrole à partir de sables bitumineux en Alberta mobilise également d'importantes quantités d'eau et de gaz naturel, ce qui provoque l'accumulation massive de déchets dans les bassins de réception des résidus et des phénomènes de pollution atmosphérique. À ce jour, les données de surveillance et d'étude disponibles indiquent dans

une certaine mesure que l'exploitation des sables bitumineux a des répercussions locales sur l'environnement (Frank et al., 2014). Bien qu'en 2009 le gouvernement de l'Alberta ait adopté des règles relatives à la gestion et à la réduction des déchets, l'autorité provinciale de régulation du secteur de l'énergie a publié en 2013 un rapport révélant que les méthodes retenues par les exploitants miniers n'ont pas réussi à atteindre les objectifs de 2011/12 (ERCB, 2013). Le gouvernement a identifié des inquiétudes au sujet de la performance des exploitants miniers, et déclaré qu'il étudierait la possibilité de prendre des mesures coercitives s'ils ne donnaient pas satisfaction dans le cadre de la prochaine évaluation de la gestion des résidus en 2015.

### **Recommandations visant à rendre la croissance économique plus respectueuse de l'environnement**

#### **Principales recommandations :**

- Continuer de développer l'utilisation d'instruments économiques pour tarifier les émissions de carbone. Travailler avec les provinces pour faire en sorte que leurs stratégies relatives au changement climatique soient cohérentes avec les engagements internationaux du pays.
- Veiller à la réalisation des objectifs fixés par les réglementations relatives au traitement des déchets produits dans le cadre des projets d'exploitation des sables bitumineux.

## **Bibliographie**

- Alexander, C. (2012), « Les implications d'un ratio d'endettement des particuliers élevé », *Services économiques TD*, 18 janvier.
- Amirault, D., D. de Munnik et S. Miller (2013), « Une analyse des profils migratoires régionaux au Canada », *Revue de la Banque du Canada*, pp. 18-32, printemps 2013.
- Avvisati, F., G. Jacotin et S. Vincent-Lancrin (2013), « Educating Higher Education Students for Innovative Economies : What International Data Tell Us », *Tuning Journal for Higher Education*, n° 1, pp. 223-240.
- Banque du Canada (2013), *Revue du système financier*, Ottawa, décembre.
- Banque du Canada (2014), *Rapport sur la politique monétaire*, janvier.
- BRI (Banque des règlements internationaux) (2013), « Mortgage insurance : Market structure, underwriting cycle and policy implications », Joint Forum, août.
- Bureau de l'actuaire en chef (2012), *Rapport actuariel (11<sup>e</sup>) modifiant le rapport actuariel sur le Programme de la sécurité de la vieillesse*, juillet.
- Bureau de l'actuaire en chef (2013), *Rapport actuariel (26<sup>e</sup>) du Régime de Pensions du Canada*, novembre.
- Center for STEM Education and Innovation at American Institutes for Research (2013), « How Much Does It Cost Institutions to Produce STEM Degrees? », Data Brief.
- Comité consultatif sur l'information sur le marché du travail (Rapport Drummond) (2009), « Travailler ensemble pour bâtir un meilleur système d'information sur le marché du travail pour le Canada », *Rapport final*, 20 mai.

- Conseil canadien des chefs d'entreprise (2014), « Preliminary survey report: the skills needs of major Canadian employers », janvier.
- CNDEA (2012), « Augmenter la participation des Autochtones aux grands projets de ressources », Conseil national de développement économique des Autochtones, octobre.
- Demographia (2014), *10th Annual International Housing Affordability Survey : 2014*.
- Dunning, W. (2014), « How to Dissect a Housing Bubble », Will Dunning Inc. Economic Research, 12 mars.
- Environnement Canada (2013), *Tendances en matière d'émissions au Canada 2013*, octobre.
- Environnement Canada (2014), *Rapport d'inventaire national 1990-2012*.
- ERCB (2013), « 2012 Tailings Management Assessment Report : Oil Sands Mining Industry », Energy Resources Conservation Board, juin.
- First Peoples' Worldwide (2013), « Indigenous Rights Risk Report for the Extractive Industry (U.S.) : Preliminary Findings », 28 octobre.
- FMI (2014a), « Canada : 2013 Article IV Consultation », *IMF Country Report*, n° 14/27, février.
- FMI (2014b), « Canada : Financial Sector Stability Assessment », *IMF Country Report*, n° 14/29, février.
- Forum des ministres du marché du travail (2005), « Report of Survey Results : Inter-Provincial Labour Mobility in Canada 2004/05 », mai.
- Forum des ministres du marché du travail (2009), *Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger*.
- Frank, R.A., J.W. Roy, G. Bickerton, S.J. Rowland, J.V. Headley, A.G. Scarlett, C.E. West, K.M. Peru, J.L. Parrott, F.M. Conly et L.M. Hewitt (2014), « Profiling Oil Sands Mixtures from Industrial Developments and Natural Groundwaters for Source Identification », *Environmental Science & Technology*, 01/2014.
- Horne, M., C. Demerse et P.J. Partington (2013), « Getting on Track for 2020: Recommendations for greenhouse gas regulations in Canada's oil and gas sector », Institut Pembina, Calgary, avril.
- Hulchanski, D. (2010), « The Three Cities Within Toronto: Income Polarization Among Toronto's Neighbourhoods, 1970-2005 », University of Toronto Cities Centre Report.
- Johnson, C., C. Montmarquette et N. Viennot-Briot (2006), « The Role of Information on Return to Human Capital Investment: A Laboratory Experiment on Educational Choices », *SRI Working Paper Series*, n° 2006 C-07.
- Kneebone, R. (2013), « A Primer on the Government of Alberta's Budget », *SPP Research Papers*, University of Calgary School of Public Policy, vol. 6, numéro 2.
- MacGee, J. (2009), « Why Didn't Canada's Housing Market Go Bust? » Federal Reserve Bank of Cleveland, *Economic Commentary*, 12 février.
- Mourougane, A. (2008), « Achieving Sustainability of the Energy Sector in Canada », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 618, Éditions OCDE.



- O'Brien, M. (2013), « The Biggest Housing Bubble in the World is in...Canada? », *The Atlantic*, [www.theatlantic.com/business/archive/2013/01/the-biggest-housing-bubble-in-the-world-is-in-canada/272499/](http://www.theatlantic.com/business/archive/2013/01/the-biggest-housing-bubble-in-the-world-is-in-canada/272499/).
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Canada 2008*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), Dépenses publiques de soins de santé et de soins de longue durée : nouvelle série de projections, ECO/CPE/WP1(2012)23.
- OCDE (2014), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2014/1, n° 95, mai, Éditions OCDE.
- ONSA (2008), « Resource Extraction and Aboriginal Communities in Northern Canada: Cultural Considerations », Organisation nationale de la santé autochtone, Ottawa, octobre.
- Quintini, G. (2011), « Over-qualified or Under-skilled : A Review of Existing Literature », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 121, Éditions OCDE.
- Riddell, C. et P. Kuhn (2010), « The Long-Term Effects of Unemployment Insurance : Evidence from New Brunswick and Maine, 1940-91 », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 63, n° 2, pp. 183-204.
- Roubini, N. (2013), « Housing bubble 2.0 can only end badly », *The Guardian*, 2 décembre.
- Sattler, P. (2011), *Apprentissage intégré au travail dans le secteur postsecondaire de l'Ontario*, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, Toronto.
- Sharpe, A. et S. Qiao (2006), « The Role of Labour Market Information for Adjustment : International Comparisons », *SRI Working Paper Series*, n° 2006-C-14.
- Wiebe, R. (2014), « Housing Briefing: Bubble Fears Overblown », Conference Board du Canada, mars.

## *Annexe*

### **Progrès des réformes structurelles**

Cette annexe passe en revue les recommandations formulées dans les précédentes *Études* et les mesures mises en œuvre depuis l'*Étude économique du Canada de l'OCDE* publiée en juin 2012.

Cette annexe présente pour chaque thème

- Les recommandations des Études antérieures
  - ❖ *Les mesures qui ont été prises et l'évaluation actuelle*

## Concurrence sur les marchés de produits

- Supprimer les restrictions à l'investissement direct étranger dans les transports aériens, les télécommunications, la radiodiffusion, la banque, la culture et les services postaux, et donner suite aux engagements pris en vue de l'ouverture totale du secteur des télécommunications à la concurrence.
  - ❖ *Les restrictions à l'investissement étranger pour les entreprises de télécommunications détenant moins de 10 % de leur marché ont été levées en 2012.*
- Minimiser le recours aux subventions industrielles et réserver les aides aux entreprises confrontées à de véritables dysfonctionnements du marché, en veillant à en maintenir le coût économique au minimum.
  - ❖ *Aucune mesure n'a été prise.*

## Politique à l'égard du secteur financier

- Instaurer un équilibre entre une réglementation bancaire renforcée et les incitations reposant sur les mécanismes du marché de manière à remédier à l'aléa moral que crée l'idée que certaines institutions financières sont de trop grande taille pour qu'on puisse les laisser faire faillite.
  - ❖ *Parallèlement à la mise en œuvre de Bâle III le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le Bureau du Surintendant des institutions financières applique les exigences du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire relatives à l'absorption des pertes au point de non-viabilité à l'ensemble des banques canadiennes et des sociétés fédérales de fiducie et de prêt. En outre, les six plus grandes banques canadiennes ont été désignées en tant que banques d'importance systémique nationale (BISN) en 2013, ce qui les soumet à un certain nombre de mesures visant à gérer les risques systémiques qu'elles peuvent faire peser, notamment une contrainte de capital supplémentaire de 1 % au titre du noyau dur des fonds propres de base à compter de 2016, une surveillance renforcée et des plans de redressement et de résolution des crises. Ces plans ont déjà été mis en place pour chacune des BISN. Les autorités fédérales ont également annoncé leur intention de soumettre les BISN canadiennes à un régime de renflouement interne.*
- Si les déséquilibres sur les marchés du logement continuent de se creuser et si la dette des ménages continue d'augmenter, durcir davantage encore l'orientation de la politique macroprudentielle.
  - ❖ *L'augmentation du prix des logements a marqué le pas et la dette des ménages s'est stabilisée, bien qu'à un niveau élevé. Les critères régissant l'assurance hypothécaire ont été de nouveau durcis à la mi-2012 (voir le chapitre 1). Il s'agit notamment de ramener à 25 ans (contre 40) la période d'amortissement maximale des crédits hypothécaires garantis, et de plafonner les rapports Prêt/valeur (RPV) à 95 % (80 % pour les placements immobiliers et les refinancements hypothécaires).*

- Mettre en place une autorité unique de réglementation des valeurs mobilières et redoubler d'efforts pour dégager un consensus entre toutes les provinces.

*❖ En septembre 2013, les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Canada se sont entendus pour mettre en place un organisme coopératif de réglementation des marchés de capitaux. Ils continuent d'inciter l'ensemble des autres provinces et territoires à se joindre à l'initiative.*

## Politique budgétaire et fédéralisme fiscal

- Faire en sorte que les municipalités recourent davantage à l'impôt immobilier et aux redevances d'utilisation, tout en allégeant l'impôt immobilier sur les entreprises. À mesure que leur base d'imposition sera plus viable, réduire le poids des transferts provinciaux dans le financement des collectivités locales en conférant à celles-ci un pouvoir fiscal plus important.

*❖ Aucune mesure connue n'a été prise.*

- Renforcer le cadre budgétaire en adoptant un ratio cible d'endettement à long terme complété par une budgétisation pluriannuelle et des plafonds de dépenses.

*❖ Dans le contexte des réunions du G20 en septembre 2013, le gouvernement fédéral s'est engagé à atteindre, au niveau fédéral, un ratio d'endettement de 25 % d'ici 2021. Dans son discours du Trône d'octobre 2013, le gouvernement fédéral a également annoncé son intention de déposer un projet de loi sur l'équilibre budgétaire, qui exigera « l'adoption de budgets équilibrés en temps normal et fixera un calendrier précis pour le retour à l'équilibre budgétaire en cas de crise économique ».*

- Envisager la création d'agences budgétaires provinciales ou d'un organisme relevant du Conseil de la Fédération, chargé(s) de fournir des analyses indépendantes des prévisions budgétaires et d'estimer les coûts des projets de mesures.

*❖ L'Ontario a annoncé la création d'un Bureau de responsabilité financière. Ce dernier établira un rapport annuel et fournira des analyses de la situation des finances de la province, y compris du budget, et de l'évolution de l'économie nationale et de celle d'Ontario.*

- Poursuivre les réformes structurelles aux niveaux fédéral et provincial, en particulier dans le domaine de la santé et dans les provinces ayant accumulé d'amples déficits structurels, afin de progresser sur la voie de la viabilité budgétaire à long terme.

*❖ L'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont commencé à s'orienter vers des modèles de financement des hôpitaux basés sur l'activité plutôt que vers des dotations globales. De nombreuses provinces développent les soins ambulatoires afin de s'acheminer vers des systèmes de prestation plus décentralisés. L'accord de 2010 visant à regrouper les achats de médicaments et de matériel médical entre un certain nombre de provinces a été étendu aux médicaments génériques en 2012.*

## Fiscalité

- Supprimer la taxe sur les produits et services (TPS) à taux zéro pour les produits alimentaires de base.

*❖ Aucune mesure n'a été prise.*

- Remplacer les taxes provinciales sur les ventes (TPV) par une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Modifier le dosage de la fiscalité en s'appuyant davantage sur la TVA et moins sur les impôts sur les revenus et les bénéfices qui sont moins efficaces.

*❖ L'Île-du-Prince-Édouard a supprimé sa TPV et, le 1<sup>er</sup> avril 2013, adopté la taxe de vente harmonisée (TVH), une TVA régie par le gouvernement fédéral qui comporte une composante fédérale et une composante provinciale. En outre, le Québec et le Canada ont conclu un accord prévoyant une harmonisation plus poussée de la taxe*

*de vente du Québec (TVQ), une TVA administrée par cette province, avec la TPS, la TVA régie par le gouvernement fédéral, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le 1<sup>er</sup> avril 2013, la Colombie-Britannique a renoncé à la TVH pour revenir à une TPV. Par conséquent, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique continuent de prélever des TPV. Terre-Neuve et le Labrador, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont adopté la TVH. L'Alberta n'applique aucune taxe sur les ventes.*

- Supprimer les dépenses fiscales inefficaces au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, surtout celles qui sont régressives, comme celles afférentes aux options d'achat d'actions.
  - ❖ *Depuis 2006, le gouvernement fédéral a pris plusieurs mesures visant à améliorer l'équité et l'intégrité du système fiscal et à renforcer la discipline fiscale. Au cours des deux dernières années, il a notamment supprimé la déduction pour frais de compartiments de coffre-fort, adopté l'élimination progressive du crédit d'impôt pour les sociétés à capital de risque de travailleurs, supprimé les avantages fiscaux liés aux taux d'imposition gradués dont bénéficient certaines fiducies testamentaires et fiducies entre vifs, et éliminé l'exemption de 60 mois des règles de présomption de résidence. Le tableau A2.2 du budget 2014 dresse la liste complète des mesures fiscales prises par le gouvernement fédéral en faveur de l'intégrité et de l'équité depuis 2010.*
- Continuer de rationaliser les avantages fiscaux résultant des impôts fédéraux et provinciaux sur les entreprises (taux réduits spéciaux, déduction pour amortissement accéléré (DPAA), déductibilité des paiements de redevances au niveau provincial, etc.) consentis notamment aux industries manufacturières et au secteur des ressources naturelles ainsi qu'aux petites entreprises à capitaux canadiens.
  - ❖ *Le budget 2013 annonçait la rationalisation d'un certain nombre d'avantages fiscaux consentis aux entreprises afin de rendre le système plus neutre à l'égard des différents secteurs de l'économie et régions :*
    - *suppression progressive (entre 2013 et 2016) de la déduction supplémentaire pour les caisses de crédit, qui leur permettait de profiter du taux d'imposition préférentiel accordé aux petites entreprises ;*
    - *abolition (pour les années d'imposition qui commencent le jour du dépôt du budget ou après) des règles relatives aux centres bancaires internationaux qui avaient pour effet d'exonérer d'impôt certains revenus gagnés par des institutions financières visées par l'entremise d'une succursale ou d'un bureau situés dans les régions de Montréal ou de Vancouver et qui s'apparentaient à des régimes en vigueur dans certains paradis fiscaux ;*
    - *suppression progressive (entre 2017 et 2020) de la déduction pour amortissement accéléré (DPA) pour les actifs miniers immobilisés ; et*
    - *introduction progressive (entre 2015 et 2017) de taux de déduction réduits pour les frais d'aménagement préalables à la production minière.*
  - ❖ *Au regard de la persistance d'incertitudes dans l'économie mondiale, le budget 2013 prévoyait l'extension de la DPAA transitoire applicable aux machines et équipements du secteur manufacturier et des industries de transformation pour les acquisitions effectuées en 2014 et 2015.*
- Poursuivre le processus de suppression du traitement fiscal fédéral préférentiel du secteur minier. Revoir le régime fiscal des frais d'exploration et d'exploitation et des actions accréditatives. Réexaminer le régime des redevances.
  - ❖ *Le budget 2013 annonçait une nouvelle rationalisation des avantages fiscaux fédéraux pour le secteur minier :*
    - *suppression progressive (entre 2017 et 2020) de la déduction pour amortissement accéléré (DPA) pour les actifs miniers immobilisés ; et*
    - *introduction progressive (entre 2015 et 2017) de taux de déduction réduits pour les frais d'aménagement préalables à la production minière.*

❖ *Les budgets 2013 et 2014 prévoient des prolongations successives d'un an du crédit d'impôt de 15 % pour l'exploration minière accordé aux particuliers qui investissent dans des actions accréditives.*

❖ *Dans son rapport annuel « Dépenses fiscales et évaluations 2013 », le ministère des Finances du Canada a publié un document d'analyse intitulé « Perspective statistique sur les actions accréditives ».*

## Politique sociale et marché du travail

- Mettre en place un système de bonus-malus pour l'Assurance-emploi (AE), ou limiter l'accès à l'assurance chômage pour les travailleurs saisonniers ou temporaires.

❖ *De nouvelles règles relatives à l'AE, qui précisent ce que signifie une démarche raisonnable de recherche d'un emploi convenable, sont entrées en vigueur au début de 2013. À mesure que la durée d'indemnisation augmente, les demandeurs sont tenus d'élargir leur recherche d'emploi et d'être moins exigeants quant au type d'emploi et au salaire. Les travailleurs qui ont fréquemment recours à l'Assurance-emploi sont soumis d'emblée à ces critères de recherche d'emploi plus sévères. La capacité de ces mesures à réduire sensiblement le recours répété à l'AE dépendra en partie de l'augmentation de l'offre d'emplois acceptables aux travailleurs saisonniers, qui vivent principalement en zone rurale. Si ces réformes n'ont pas d'effet manifeste sur l'utilisation répétée, adopter un système de bonus-malus en fonction de l'utilisation antérieure.*

## Politique de santé

- Supprimer la non-participation à la dépense des patients pour les services essentiels en imposant un ticket modérateur et des franchises.

❖ *Aucune mesure n'a été prise.*

- Clarifier la Loi canadienne sur la santé pour faciliter l'entrée du secteur privé dans les services hospitaliers et des contrats mixtes public/privé pour les médecins.

❖ *Certaines provinces ou certains territoires ont développé le rôle des prestataires privés en leur confiant certains services de santé assurés, comme les opérations chirurgicales concernant les patients ambulatoires (opérations orthopédiques et de la cataracte médicalement nécessaires et remboursées) et des services de diagnostic de haute technologie. Toutefois, en pareils cas, les services externalisés sont entièrement couverts par l'assurance santé provinciale, et les patients ne paient pas les services reçus. En cas de surfacturation ou de frais modérateurs pour des services assurés dans une province ou un territoire, les paiements fédéraux à cette province ou à ce territoire au titre du Transfert canadien en matière de santé sont réduits d'autant.*

- Remplacer la budgétisation sur la base des coûts historiques des régies régionales de la santé (RRS) par un système de financement reposant sur une formule.

❖ *L'Ontario introduit progressivement le modèle de la Réforme du financement du système de santé (RFSS) qui confie la planification et la responsabilité du parcours complet du patient aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). En vertu de ce nouveau modèle de financement fondé sur les patients, les hôpitaux, centres d'accès aux soins communautaires et maisons de soins de longue durée de la province sont rémunérés en fonction du nombre de patients pris en charge, des services offerts, de la qualité de ces services fondée sur des données factuelles et des besoins particuliers de la population desservie. À partir de 2015-16, le modèle établi par la RFSS représentera 70 % du financement des hôpitaux, l'enveloppe budgétaire globale ne concernant plus que les 30 % restants.*

- ❖ *Depuis 2010, la Colombie-Britannique s'appuie sur un modèle de financement axé sur les patients et déterminé par les services offerts pour une partie du financement de ses soins de santé. Le ministère de la Santé de Colombie-Britannique supervise actuellement le financement fondé sur les patients dans la province.*
- Déléguer aux RSS les budgets intégrés pour les services médicaux, hospitaliers et pharmaceutiques.
  - ❖ *Aucune mesure n'a été prise.*
- Accroître le recours à la capitation ou au salaire pour la rémunération des médecins et confier aux RSS le soin de réguler les honoraires.
  - ❖ *Au Canada, la plupart des médecins sont toujours rémunérés à l'acte. Toutefois, la Base de données nationale sur les médecins de 2011-12 indique que les autres formes de rémunération représentaient 28.7 % de la rémunération totale des médecins cette même année. En outre, le pourcentage moyen du revenu issu de la capitation est de 6.90 % pour les médecins qui perçoivent un revenu mixte.*
- S'orienter vers des budgets basés sur l'activité pour le financement des hôpitaux en passant contrat avec des hôpitaux privés et publics sur un pied d'égalité. Ajuster à la hausse les plafonds budgétaires généraux pour récompenser l'efficacité.
  - ❖ *Les trois plus grandes provinces du pays (Colombie-Britannique, Ontario et Québec), qui représentent plus des deux tiers de la population du Canada, ont mis en œuvre ou annoncé le déploiement prochain, à plus ou moins grande échelle, d'un modèle de financement des hôpitaux basé sur l'activité.*
- Revoir les prestations publiques de base et y inclure les produits pharmaceutiques essentiels et, à terme, les soins à domicile, une sélection de thérapies et de soins infirmiers.
  - ❖ *Les prestations publiques de base incluent uniquement les services médicalement nécessaires fournis par les hôpitaux et par les médecins. Toutefois, les provinces et les territoires offrent des soins de santé supplémentaires (médicaments sur ordonnance et services de soins à domicile et de longue durée, par exemple) à certaines catégories de la population (personnes âgées, par exemple) en fonction de niveaux de couverture et de critères d'admissibilité déterminés par les provinces et les territoires.*
- Réglementer l'assurance-maladie privée pour empêcher l'antisélection, et supprimer l'exonération fiscale de la couverture de l'assurance-maladie complémentaire payée par l'employeur.
  - ❖ *Aucune mesure n'a été prise.*
- Accélérer l'utilisation des technologies de l'information et des communications dans les soins de santé.
  - ❖ *Inforoute Santé du Canada, organisme indépendant financé par le gouvernement fédéral, continue de travailler avec les provinces et les territoires en vue d'accélérer l'élaboration et l'adoption de systèmes d'information électroniques sur la santé au Canada, comme la télésanté et les dossiers de santé électroniques (DSE). Un DSE est un dossier sécurisé qui contient les antécédents médicaux d'une personne auquel ont accès les prestataires de santé agréés au moyen de réseaux qui relient l'information entre les différents points de service. En décembre 2013, environ 55 % des Canadiens avaient un DSE disponible pour les professionnels de la santé. Depuis 2010, Inforoute Santé s'emploie, en coopération avec les provinces et les territoires et d'autres parties prenantes, à soutenir la mise en œuvre, la modernisation et l'utilisation des dossiers médicaux électroniques (DME) dans certains points de service, comme les cabinets médicaux, et à relier les DME aux DSE. L'utilisation des DME a progressé, passant de 24 % en 2007 à 41 % en 2010, avant d'atteindre 64 % en 2013.*

- Créer une agence pancanadienne indépendante pour le suivi et l'analyse de la qualité des soins de santé.

❖ *Aucune mesure n'a été prise.*

## Enseignement supérieur

- Accroître l'accès des groupes désavantagés en augmentant l'aide ciblée sous condition de ressources. Réduire les obstacles auxquels se heurtent les étudiants financièrement défavorisés qui hésitent à s'endetter, en améliorant la transparence du processus de demande d'aide. Réduire en outre les obstacles pour les élèves hostiles au risque ou à l'endettement en leur fournissant des informations utiles et fiables afin de les aider dans leur choix d'éducation et de carrière.

❖ *Dans le cadre de la modernisation du Guichet emplois, le principal site Internet du gouvernement du Canada pour l'affichage des offres d'emploi et pour la diffusion d'informations consolidées sur le marché du travail, Emploi et Développement social Canada va bientôt lancer un site Internet contenant des renseignements reliant les domaines d'études et les débouchés professionnels. Ce site devra faire l'objet d'une large publicité.*

❖ *Le budget 2014 a simplifié le Programme canadien de prêts aux étudiants, qui aide les étudiants en leur accordant des prêts, des bourses ou un appui au remboursement du prêt d'études, en éliminant du processus d'évaluation la valeur des véhicules appartenant aux étudiants afin de mieux tenir compte des besoins des étudiants qui doivent utiliser un véhicule pour aller de leur résidence à l'école ou qui travaillent pendant leurs études.*

- Augmenter les possibilités pour les diplômés étrangers d'établissements d'enseignement supérieur canadiens de travailler au Canada et d'obtenir le statut de résident permanent.

❖ *À l'heure actuelle, les étudiants étrangers ayant obtenu un diplôme dans un établissement canadien d'enseignement postsecondaire peuvent demander un permis de travail post diplôme et acquérir une expérience de travail au Canada en vue d'être admissibles à la résidence permanente au titre de la catégorie de l'expérience canadienne. En outre, depuis 2011, les doctorants étrangers qui souhaitent devenir des résidents permanents du Canada peuvent présenter une demande à titre de travailleurs qualifiés (fédéral).*

- Dans une optique de qualité et d'efficacité, envisager d'établir une distinction plus nette entre les établissements qui mènent des activités de recherche et ceux qui privilégient l'enseignement.

❖ *L'Ontario met actuellement en œuvre une réforme visant à inciter ses établissements d'enseignement supérieur à se spécialiser dans des domaines où ils détiennent un avantage comparatif, notamment dans l'enseignement ou la recherche dans certaines disciplines.*

- Promouvoir une plus grande flexibilité dans l'enseignement supérieur afin de favoriser le développement des compétences par des efforts permanents visant à renforcer les dispositifs de transfert de crédits entre établissements d'enseignement supérieur et provinces.

❖ *Aucune mesure n'a été prise.*

- Dans les provinces où pèsent des contraintes sur les finances publiques, chercher à savoir si les politiques en matière de droits d'inscription nuisent à la qualité et à la compétitivité des établissements.

❖ *Aucune mesure n'a été prise.*

- Augmenter les ressources allouées à Statistique Canada pour coordonner le recueil de données sur les établissements d'enseignement supérieur et les résultats des étudiants au niveau national.



❖ *Emploi et Développement social Canada a alloué un financement pour l'Enquête nationale auprès des diplômés (END) de 2012 ; pour le Système d'information sur les étudiants postsecondaires (SIEP) pour les années 2011-12 à 2013-14 ; et a investi dans le Programme pour l'évaluation internationale des adultes (PIAAC).*

## Innovation

- Mieux cibler le soutien gouvernemental à la R-D d'entreprise en réorientant les financements à la marge par un réaménagement des aides fiscales consacrées à la recherche scientifique et au développement expérimental (RS&DE) en ramenant le taux applicable aux petites entreprises aux alentours de celui des grandes entreprises. Utiliser les économies réalisées pour réintégrer les dépenses en capital dans l'assiette admissible et augmenter les aides directes.
  - ❖ *Le budget 2012 annonçait des modifications en vue de simplifier le programme RS&DE, d'accroître sa prévisibilité et d'améliorer son rapport coût-efficacité (toutes les modifications prendront pleinement effet en 2014). Depuis lors, le gouvernement a débloqué près de 1.9 milliard CAD sur quatre ans (2012-13 à 2015-16) afin d'apporter un nouveau soutien direct à l'innovation des entreprises, soit plus que les économies réalisées grâce aux améliorations du programme RS&DE en 2012.*
- Soumettre le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) et les autres programmes de soutien à la R-D à des évaluations coûts-avantages rigoureuses. Envisager d'instaurer des redevances d'utilisation pour amortir les coûts élevés des services de conseil, en particulier lorsque l'activité approche du stade de la commercialisation.
  - ❖ *Aucune mesure n'a été prise.*
- Réduire le soutien public aux marchés du capital-risque tout en attirant les financements et les compétences en management du secteur privé dans le cadre de dispositifs de partage des risques. Éliminer progressivement les crédits d'impôt accordés aux sociétés agréées à capital de risque de travailleurs.
  - ❖ *En janvier 2013, le gouvernement du Canada a annoncé le Plan d'action pour le capital de risque (PACR), une stratégie détaillée concernant le déploiement de nouveaux capitaux de 400 millions CAD qui seront investis au cours des 7 à 10 prochaines années afin de renforcer le secteur canadien du capital-risque et d'augmenter les financements de risques en faveur des entreprises innovantes. L'un des piliers du Plan est la création de grands fonds de fonds (jusqu'à quatre), dirigés par le secteur privé, avec des investisseurs du secteur privé et les provinces intéressées. Les fonds de fonds du PACR sont structurés de manière à attirer de nouveau les investisseurs privés vers cette classe d'actifs, y compris au moyen d'incitations, avec pour objectif qu'un dollar injecté par les pouvoirs publics génère deux dollars d'investissement privé. En janvier 2014, le gouvernement a annoncé la création d'un de ces fonds de fonds, en partenariat avec le gouvernement de l'Ontario, et il s'emploie à établir les autres fonds au cours des prochains mois, en partenariat avec des investisseurs privés et les provinces intéressées.*
  - ❖ *L'Ontario a supprimé son crédit d'impôt en faveur des fonds d'investissement de travailleurs en 2012, et le crédit d'impôt accordé aux sociétés agréées à capital de risque de travailleurs au niveau fédéral sera abrogé en 2017.*
- Encourager les établissements d'enseignement supérieur à inclure une formation à l'entrepreneuriat et l'acquisition de compétences de gestion dans leurs cursus scientifiques.
  - ❖ *En mars 2014, le gouvernement fédéral a lancé le Programme d'accès à l'innovation pour les entreprises, pour mettre en contact les petites et moyennes entreprises avec des universités, établissements d'enseignement supérieur et autres établissements de recherche en vue de surmonter les obstacles liés au développement et à la commercialisation des idées, produits et services. Parmi les*

*projets soutenus par le Programme figurent les services commerciaux extérieurs tels que la planification et la commercialisation, ainsi que les services techniques tels que les essais spécialisés, la création de prototypes de produits et le développement de processus.*

- Encourager le transfert de technologie par les universités en adoptant des modèles inspirés des meilleures pratiques en matière de prise de brevets, un système de subventions à la recherche plus ouvert aux besoins des entreprises et un système de bons pour les contrats de recherche.

*❖ Aucune mesure n'a été prise.*

- Encourager l'innovation verte à l'aide d'instruments stimulant la demande, comme la fixation du prix des externalités environnementales, notamment dans les domaines des émissions de carbone et de la qualité de l'eau.

*❖ Aucune mesure n'a été prise.*

## Politique de l'énergie et politique environnementale

- Continuer de recourir plus largement aux instruments économiques. Envisager la mise en place d'une taxe (fédérale) sur les émissions de GES. Les niveaux inférieurs d'administration pourraient aussi recourir davantage aux écotaxes et aux taxes de congestion.

*❖ Le gouvernement fédéral n'a pas l'intention d'instaurer une taxe carbone ou un système d'échange de quotas d'émission. Il suit actuellement une approche de réglementation sectorielle inspirée de celle des États-Unis. L'échange de quotas d'émission de GES entre le Québec et la Californie a débuté en 2014. En outre, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec ont mis en place une tarification du carbone. L'Alberta envisage de relever le montant de l'amende facturée aux gros émetteurs de gaz à effet de serre. Les taxes fédérales sur les carburants utilisés pour le transport routier restent faibles par comparaison avec d'autres pays, bien qu'elles soient alignées sur celles en vigueur aux États-Unis. Enfin, les provinces et les territoires imposent également des taxes sur les carburants utilisés pour le transport routier à des taux généralement supérieurs à ceux pratiqués par le gouvernement fédéral.*

- Évaluer régulièrement la tarification et les droits relatifs à l'eau pour assurer une utilisation efficiente de cette ressource. Vérifier que les procédures d'allocation de l'eau et de transfert de licences en Alberta atteignent leurs objectifs de conservation tout en minimisant les effets sur l'exploitation des sables bitumineux.

*❖ Aucune mesure n'a été prise.*

- Libéraliser les marchés de l'électricité dans les provinces où ils sont encore réglementés. Libéraliser les échanges de produits et services énergétiques entre les provinces en finalisant le chapitre « énergie » de l'Accord sur le commerce intérieur.

*❖ Aucune mesure n'a été prise.*

- Évaluer l'efficacité de la politique de promotion de l'éthanol de maïs et de cellulose et d'autres biocarburants. Plutôt qu'une utilisation obligatoire, accorder davantage de subventions à la recherche ou de récompenses pour percée technologique si une taxe sur le carbone ou un régime de permis négociable sont irréalisables dans l'agriculture.

*❖ Aucune mesure n'a été prise.*

- Réexaminer régulièrement la procédure d'octroi de droits sur les sables bitumineux et supprimer l'obligation d'exploitation/de production afin de rendre le dispositif compatible avec les objectifs de viabilité de l'Alberta.

*❖ Aucune mesure n'a été prise.*

## Politique agricole

- Mettre fin aux régimes de régulation de l'offre en faisant jouer progressivement les forces du marché, en particulier en diminuant les transferts liés aux produits laitiers et aux œufs.
  - ❖ *Aucune mesure n'a été prise.*
- Envisager l'utilisation d'instruments de gestion des risques pour remplacer les filets de sécurité publics qui sont créateurs d'aléa moral et grèvent énormément le budget.
  - ❖ *Aucune mesure n'a été prise.*

# Résumé des chapitres

## Chapitre 1. Restructurer les marchés canadiens du logement : financements, accessibilité financière et étalement urbain

*Les prix des logements ont sensiblement augmenté au Canada au cours des dix dernières années, portant la dette des ménages et la construction de logements à des points hauts historiques. Bien que le durcissement de la politique macroprudentielle ait ralenti la croissance des emprunts des ménages ces dernières années, l'évolution à la hausse des prix de l'immobilier d'habitation s'est poursuivie, et l'accessibilité financière du logement demeure un problème majeur dans les centres urbains. Les primo-accédants doivent par conséquent consacrer une part plus importante de leurs revenus à l'achat de leur logement et sont exposés à de futures hausses des taux d'intérêt. La construction excessive de logements en copropriété dans quelques grandes villes semble constituer un facteur de risque, en particulier s'il y avait une correction majeure des prix sur ce segment qui se répercuterait sur d'autres compartiments du marché. Le pays bénéficie d'un système de financement du logement efficace et sain, qui a bien fonctionné tout au long de la crise financière mondiale grâce à un cadre solide de surveillance financière et à la garantie explicite de l'État dont bénéficie le marché hypothécaire. Néanmoins, la position dominante occupée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une société d'État, sur le marché de l'assurance prêt hypothécaire se traduit par la concentration d'un volume de risques important au niveau des finances publiques. Une amélioration des conditions de concurrence sur le marché de l'assurance prêt hypothécaire pourrait contribuer à une diversification de ces risques et à une réduction des éléments de passif éventuel assumés par les contribuables, tandis qu'une limitation de la couverture des pertes sur prêts permettrait d'obtenir un meilleur équilibre entre les intérêts individuels et collectifs. Il est possible que plusieurs villes pâtissent d'une pénurie de logements locatifs, en particulier dans la gamme des biens immobiliers accessibles pour les ménages à faibles revenus. Les politiques d'urbanisme se sont traduites par des zones d'habitation peu denses qui contribuent au niveau relativement élevé des émissions de carbone liées aux transports. Pour remédier à ces externalités, il faut renforcer les signaux-prix en matière d'aménagement foncier, d'utilisation des routes, de congestion et de stationnement, tout en intégrant mieux la planification des transports en commun. Pour empêcher que les ménages à faibles revenus ne soient marginalisés, il faudrait que les politiques d'aménagement favorisent la mixité sociale et incitent davantage le secteur privé à construire des logements abordables.*

## Chapitre 2. Comblar les pénuries de compétences

*Les pénuries de compétences ont progressé dans certains secteurs et régions au cours des dernières années. L'avantage salarial s'accroît dans certaines professions, notamment la santé, l'ingénierie et les métiers spécialisés. Et les taux de postes vacants augmentent également dans les métiers spécialisés, en particulier en Alberta et dans la Saskatchewan. Des réformes ont été mises en œuvre pour renforcer le processus d'ajustement afin de combler ces pénuries, mais il est possible d'aller plus loin en améliorant l'information sur le marché du travail, en renforçant la réactivité du système d'enseignement et de formation et du système d'immigration face aux attentes du marché du travail, et en réduisant les obstacles à la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre.*

*Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.*

*La situation économique et les politiques du Canada ont été évalués par le Comité le 14 mai 2014. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 28 mai 2014.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Carey sous la direction de Peter Jarrett. Françoise Correia a apporté une aide à la recherche.*

*L'Étude précédente du Canada a été publiée en juin 2012.*

## Pour plus d'informations

Pour plus d'informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :

Peter Jarrett, courriel : [peter.jarrett@oecd.org](mailto:peter.jarrett@oecd.org);  
tél : +33 1 45 24 86 97; ou  
David Carey, courriel : [david.carey@oecd.org](mailto:david.carey@oecd.org);  
tél : +33 1 45 24 87 29

Voir également [www.oecd.org/eco/surveys/Canada](http://www.oecd.org/eco/surveys/Canada).

## Comment obtenir cette publication

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.oecdilibrary.org](http://www.oecdilibrary.org).

## Lectures complémentaires

**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).

**Perspectives économiques de l'OCDE** : Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques](http://www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques).

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

**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-fr](http://www.oecd.org/eco-fr).

**Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE** : [www.oecd.org/eco/workingpapers](http://www.oecd.org/eco/workingpapers).

**Travail de l'OCDE sur Canada** : [www.oecd.org/Canada](http://www.oecd.org/Canada).