Études économiques de l'OCDE

CANADA

JUIN 2014



OCDE

Études économiques de l'OCDE : Canada 2014

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2014-fr

ISBN 978-92-64-20727-1 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20728-8 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Canada
ISSN 1995-3038 (imprimé)
ISSN 1999-009X (en ligne)

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.

Crédits photo : Couverture © www.Asif-Ali.com/Flickr/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2014

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

*Avant-propos spécial à l'*Étude économique *de l'OCDE de 2014 sur le Canada, en mémoire de Jim Flaherty*

Si l'économie et le marché du travail canadiens ont mieux résisté que ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE aux ravages de la récente crise financière mondiale, c'est dans une mesure non négligeable grâce à la direction ferme et éclairée du regretté Jim Flaherty.

Ministre des Finances de 2006 à 2014, M. Flaherty a été décrit comme « la bonne personne, au bon poste, au bon moment ». Son mandat a couvert toute la période allant de la fin de la « grande modération » aux profondeurs de la crise financière puis à la reprise et à l'expansion économiques qui ont suivi.

Les pratiques exemplaires qui caractérisent de longue date le secteur bancaire canadien ont permis au pays de ne pas être à l'épicentre de la crise financière, mais c'est grâce aux interventions opportunes et décisives de Jim Flaherty que le Canada n'a pas figuré parmi ses victimes les plus durement touchées. Il a compris avec acuité et rapidité la nécessité pour les pouvoirs publics d'intervenir à ce moment crucial afin de préserver les moyens de subsistance et le bien être des Canadiens.

Jim Flaherty a été l'initiateur d'un ambitieux programme de relance budgétaire, caractérisé notamment par des investissements considérables dans les infrastructures et un soutien essentiel apporté à l'industrie automobile en 2009. Il a fait partie des premiers à prendre conscience des dangers liés à l'augmentation des dettes publiques, et lancé un vaste programme d'assainissement des finances publiques grâce auquel le Canada se trouve aujourd'hui dans une situation budgétaire solide.

Dans son Étude économique *de 2014 sur le Canada, l'OCDE salue la solidité de l'économie canadienne et trace les perspectives d'une croissance plus forte, plus équitable et plus verte, à condition que les politiques monétaire, budgétaire, structurelles et financière conservent leur orientation appropriée. Le fait que ce cadre soit déjà en place témoigne de l'action de Jim Flaherty au cours des huit dernières années, et constitue peut-être le principal legs qu'il laisse à ses compatriotes.*



Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

Table des matières

Statistiques de base du Canada, 2012 10

Résumé 11
Principaux résultats 12
Principales recommandations 13

Évaluation et recommandations 15
L'économie progresse à bon rythme 16
Le système financier paraît sain, mais les risques dans le secteur immobilier persistent 22
Le bien-être est élevé, mais les inégalités de revenu se sont creusées 26
Recommandations concernant la politique monétaire et les risques de stabilité financière liés au logement 30
Réduire les pénuries de compétences 30
Recommandations visant à réduire les pénuries de compétences 38
Rendre les finances publiques plus viables 38
Recommandations visant à améliorer la viabilité budgétaire 41
Gérer les recettes tirées des ressources non renouvelables et atténuer les disparités économiques 42
Recommandations visant à améliorer la gestion des ressources non renouvelables et à remédier aux disparités régionales 45
Faire en sorte que la croissance soit respectueuse de l'environnement 45
Recommandations visant à rendre la croissance économique plus respectueuse de l'environnement 49
Bibliographie 49

Annexe. **Progrès des réformes structurelles** 53

Chapitres thématiques

Chapitre 1. **Restructurer les marchés canadiens du logement : financements, accessibilité financière et étalement urbain** 65
Le niveau élevé des prix des logements et de l'endettement des ménages est une source de préoccupation 67
Évaluation des risques du secteur du logement pour le système financier 78
L'accessibilité financière du logement s'est dégradée de façon disproportionnée pour les ménages modestes 96
Les politiques urbaines ont contribué à de très forts taux d'émission de carbone dans les transports et favorisé l'exclusion sociale 102

Des politiques de construction résidentielle plus vertes et plus soucieuses d'intégration sociale . . . 106
Recommandations visant à remédier aux problèmes du marché du logement . . . 109
Bibliographie . . . 110

Chapitre 2. **Combler les pénuries de compétences** . . . 113
Les pénuries de compétences s'accroissent . . . 117
L'offre de main-d'œuvre augmente face aux pénuries de compétences, mais faiblement dans certains cas et/ou avec beaucoup de retard . . . 125
Une meilleure information sur le marché du travail améliorerait la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi ainsi que les décisions d'investissement dans l'enseignement . . . 126
Accroître l'offre de compétences recherchées à travers l'enseignement et la formation . . . 131
Améliorer la réactivité du système d'immigration face aux conditions du marché du travail . . . 141
Réduire les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre pour remédier aux pénuries de compétences causées par des déséquilibres géographiques . . . 147
Recommandations visant à résorber les pénuries de compétences . . . 152
Bibliographie . . . 153

Encadrés

1.1. Pourquoi est-il possible que les ratios prix des logements/loyers soient surestimés ? . . . 70
1.2. Le système de financement de l'immobilier au Canada comparé au système des États-Unis . . . 79
1.3. Évaluation du déficit de logements locatifs au niveau local . . . 100
2.1. Au Canada, le degré d'inadéquation des compétences est faible . . . 115
2.2. Examen des taux de rendement par domaine d'études et par niveau d'études . . . 121
2.3. Conclusions principales et recommandations du rapport Drummond . . . 130
2.4. Caractéristiques des formations d'apprenti . . . 139

Tableaux

1. La croissance de la productivité est faible . . . 19
2. Indicateurs et projections macroéconomiques . . . 22
3. Variations régionales des revenus réels et de l'avantage salarial par rapport aux revenus d'activité d'un diplômé du secondaire . . . 32
4. L'assainissement des finances publiques est en cours . . . 39
1.1. Ratios prix des logements/revenus . . . 70
1.2. Provinces où les loyers sont réglementés . . . 71
1.3. Corrélation simultanée des variations annuelles des prix des logements dans différentes villes canadiennes . . . 72
1.4. Innovations sur le marché de l'assurance prêt hypothécaire entre 2003 et 2007 . . . 82
1.5. Mesures visant à durcir la réglementation de l'assurance hypothécaire depuis 2008 . . . 88
2.1. Évolution régionale de l'avantage salarial par rapport aux revenus d'activité d'un diplômé du secondaire . . . 119
2.2. Taux de rendement par domaine d'études et par niveau d'études, 1995 . . . 121
2.3. Résumé des perspectives par profession et leurs exigences de formation . . . 124

2.4. Les revenus des titulaires d'un diplôme d'un collège communautaire ou d'une formation d'apprenti peuvent être plus élevés que ceux des titulaires de licence. 128
2.5. Écart de salaire entre les différentes catégories d'immigrés 143

Graphiques

1. Les exportations de produits autres que les produits de base ont été pénalisées par une perte de compétitivité-coûts 17
2. Investissement réel des entreprises 18
3. Le marché canadien du travail affiche de solides performances 20
4. L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation est revenue au centre de la fourchette fixée 20
5. La politique monétaire reste accommodante 21
6. Logements en cours de construction à Toronto. 23
7. Taux hypothécaires et endettement des ménages 24
8. Les Canadiens jouissent d'un haut niveau de bien-être et de progrès social . . 26
9. Les inégalités de revenu se sont accrues et la redistribution a diminué 27
10. Dépenses de logement 28
11. Accessibilité du logement : prix médian d'une maison rapporté au revenu médian des ménages 28
12. Part des ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu avant impôt au logement 29
13. L'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire est stable . . 31
14. Avantage salarial des diplômés de l'université par domaine d'études 31
15. Les taux de postes vacants ont augmenté en premier lieu dans les métiers spécialisés et en Alberta et en Saskatchewan 33
16. Scores en littératie et en numératie des 16-24 ans, 2012 34
17. Emploi des immigrés avant et après leur arrivée, par niveau de qualification . . . 36
18. Dispersion régionale du taux de chômage 37
19. Capacité fiscale des provinces 43
20. Part moyenne des recettes générées par le pétrole et le gaz revenant aux pouvoirs publics 45
21. Intensité des émissions de gaz à effet de serre (GES) 46
22. Émissions de GES par secteur économique 46
23. Taux moyens effectifs d'imposition des émissions de CO2 résultant de la consommation d'énergie dans les pays de l'OCDE 47
1.1. Dépenses de logement 66
1.2. Indicateurs des prix des logements 67
1.3. Dynamique du marché du logement 68
1.4. La dynamique du marché du logement est très variable d'une région à l'autre du pays 69
1.5. Le ratio entre les coûts de logement des propriétaires-occupants et ceux des locataires est élevé 71
1.6. Prix des maisons individuelles et des appartements 73
1.7. Nombre de logements par ménage 74
1.8. Stock de logements neufs invendus pour 1 000 habitants en proportion de la moyenne de long terme. 74
1.9. Endettement des ménages 76

1.10. Accessibilité du crédit hypothécaire 77
1.11. Impact d'une plus longue durée d'amortissement sur la capacité moyenne des ménages à emprunter 83
1.12. Hausse réelle des prix des logements et expansion du crédit hypothécaire aux ménages 83
1.13. Le taux de prêts hypothécaires en souffrance demeure faible 85
1.14. Distribution des points de crédit des prêts à RPV élevé assurés par la SCHL, approuvés chaque année 87
1.15. Proportion de l'encours de prêts hypothécaires résidentiels titrisés dans le cadre du programme TH LNH 93
1.16. Hausse moyenne des loyers réels et taux d'inoccupation dans les grandes villes 100
1.17. Des maisons plus grandes pour des familles plus petites 103
1.18. Émissions de CO2 par habitant dues aux transports et densité d'urbanisation, 2005-2006 103
1.19. Prix des terrains 106
2.1. Au Canada, le degré d'inadéquation des compétences est faible par rapport aux autres pays 116
2.2. La progression de l'emploi est plus rapide chez les diplômés de l'enseignement post-secondaire 118
2.3. L'avantage salarial des diplômés de l'enseignement post-secondaire est stable . 118
2.4. Avantage salarial des diplômés de l'université, par domaine d'études 120
2.5. Les taux de postes vacants ont augmenté en premier lieu dans les métiers spécialisés en Alberta et dans la Saskatchewan 123
2.6. Ensemble des diplômés, par domaine d'études, 1995 et 2011 126
2.7. Scores à l'écrit et en mathématiques du Canada au PISA, 2012 132
2.8. Scores à l'écrit et en mathématiques des 16-24 ans, 2012 133
2.9. Différences de score en littératie entre les 16-24 ans et les 55-65 ans dans certains pays, 2012 134
2.10. Les compétences non techniques sont très importantes lors des recrutements en début de carrière, 2013 135
2.11. De nombreuses entreprises ont du mal à trouver les travailleurs ayant les compétences requises, 2013 135
2.12. Dépenses de formation des entreprises, par salarié 136
2.13. Investissements et participation des entreprises à la formation non formelle . . . 137
2.14. Dépenses publiques de formation en comparaison internationale 138
2.15. L'immigration est importante au Canada en comparaison internationale 141
2.16. Écart de salaire entre immigrés selon leurs caractéristiques 142
2.17. Lieux de destination des immigrés au Canada 144
2.18. Emploi des immigrés avant et après leur arrivée, par niveau de qualification . . . 145
2.19. Utilisation du Programme des travailleurs étrangers temporaires 146
2.20. L'Alberta bénéficie d'un fort afflux de migrants interprovinciaux 147
2.21. Les employés interprovinciaux sont plus nombreux que les migrants 148
2.22. La dispersion des taux d'emploi entre les provinces a fortement diminué au Canada 149
2.23. Migrations interprovinciales 149
2.24. Dispersion régionale du taux de chômage 152

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

La situation économique et les politiques du Canada ont été évaluées par le Comité le 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 et Calista Cheung sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Françoise Correia.

L'Étude précédente du Canada a été publiée en juin 2014.

Suivez les publications de l'OCDE sur :




http://twitter.com/OECD_Pubs


http://www.facebook.com/OECDPublications


http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871



http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : *http://dx.doi.org*, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DU CANADA, 2012

(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)[a]

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL					
Population (en millions)	34.9		Densité de la population par km^2	3.5	(34.3)
Moins de 15 ans (%)	16.2	(18.4)	Espérance de vie (années, 2009)	81.0	(80.0)
Plus de 65 ans (%)	14.9	(15.3)	Hommes	78.7	(77.3)
			Femmes	83.3	(82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.2	(0.5)	Dernière élection générale	Mai	2011
L'ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (2010, %)		
En prix courants (milliards USD)	1 821.4		Secteur primaire	1.5	(2.7)
En prix courants (milliards CAD)	1 820		Industrie y compris construction	27.7	(27.1)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.2	(0.6)	Services	70.8	(70.2)
Par habitant, PPA (000 USD)	42.1	(37.3)	Revenu des ménages équivalent médian (000 PPA USD)	27.7	(20.4)
LES ADMINISTRATION PUBLIQUES En pourcentage du PIB					
Dépenses	41.5	(42.7)	Dette financière brute[b]	96.1	(107.7)
Recettes	38.1	(36.8)	Dette financière nette[b]	43.6	(68.0)
LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES					
Taux de change (CAD par USD)	1.0		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	1.2		Machines et matériel de transport		26.3
En pourcentage du PIB			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.		8.1
Exportations de biens et services	30.0	(53.7)	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes		25.6
Importations de biens et services	32.0	(50.3)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	-3.4	(-0.5)	Machines et matériel de transport		41.1
Position d'investissements internationaux nette	-16.7		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes		11.1
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.		10.1
LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION					
Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	72.2	(65.0)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus) (%)	7.2	(7.9)
Hommes	75.2	(73.1)	Jeunes (15 à 24 ans) (%)	14.3	(16.2)
Femmes	69.2	(57.0)	De longue durée (1 an et plus) (%)	0.9	(2.7)
Taux d'activité (%) des 15-64 ans	77.9	(70.9)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (%, 2011)	51.3	(31.5)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 710	(1 766)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB)	1.7	(2.4)
L'ENVIRONNEMENT					
Offre d'énergie primaire par habitant (toe)	7.2	(4.2)	Émissions CO_2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	15.4	(10.0)
Énergies renouvelables (%)	17.9	(8.5)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m^3, 2009)	1.2	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, µg/m^3, 2010)	14.5	(20.1)			
LA SOCIÉTÉ					
Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2010)	0.320	(0.304)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative (%, 2010)	11.9	(10.9)	Compréhension de l'écrit	523	(496)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Mathématiques	518	(494)
Soins de santé (2011)	11.2	(9.5)	Sciences	525	(501)
Retraites (2009)	4.5	(8.7)	Part des femmes au parlement (%, décembre 2013)	20.0	(26.2)
Éducation (primaire, secondaire, post sec. non supérieur, 2010)	3.9	(4.0)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.3	(0.4)

Indicateur du vivre mieux : *www.oecdbetterlifeindex.org/fr/*

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) Définition du SCN à l'exclusion des engagements non-capitalisés des retraites des employés du secteur public.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et l'Union interparlementaire.

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 inabordables 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'efficience 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 SHCL.
- 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 tarifer 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.

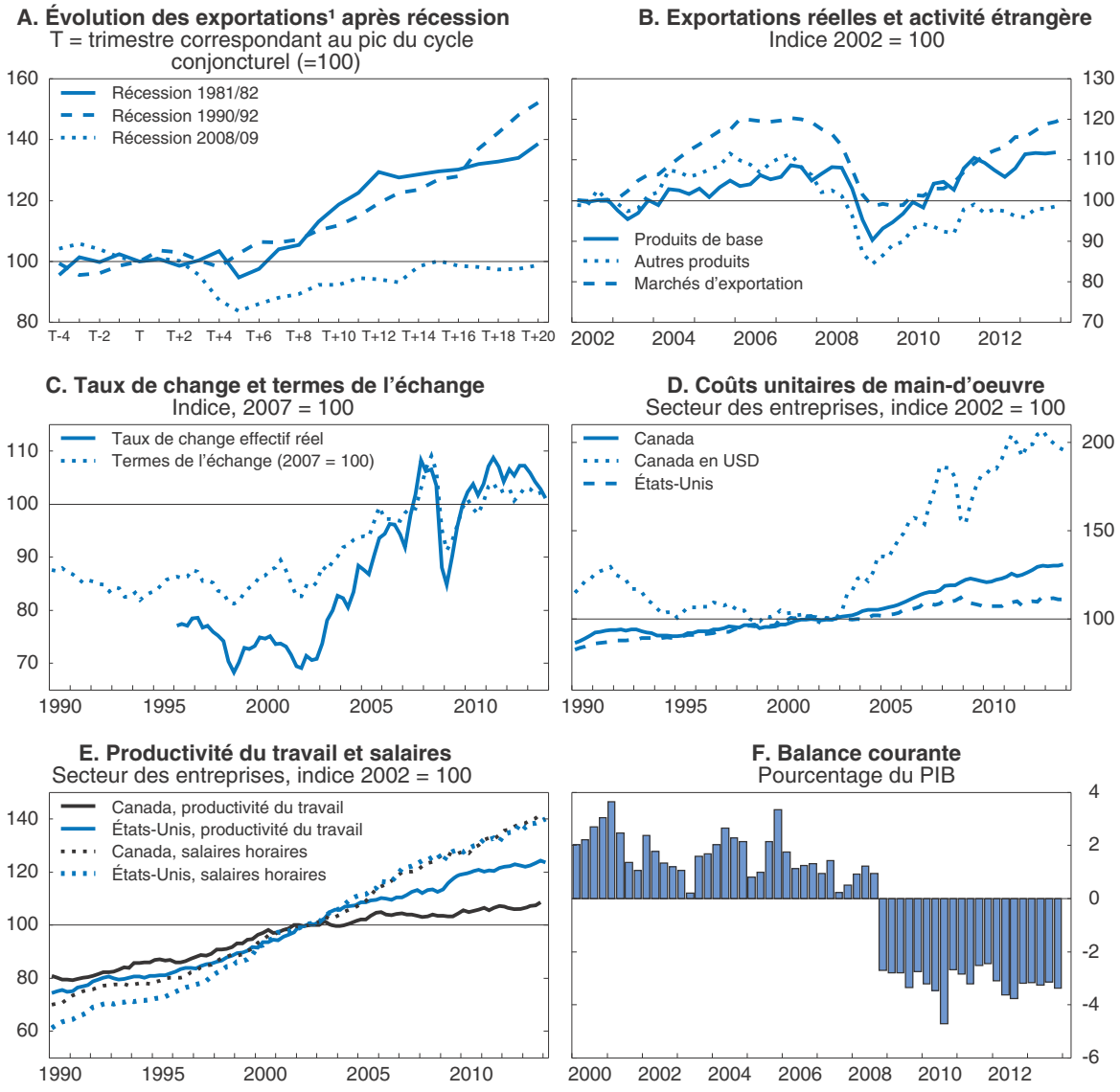
Néanmoins, les perspectives restent assombries par le niveau élevé de l'endettement des ménages. En particulier, en cas de choc externe négatif de grande ampleur, par exemple de forte hausse des taux d'intérêt à long terme au niveau mondial, il est probable que les consommateurs canadiens limiteraient 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

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.

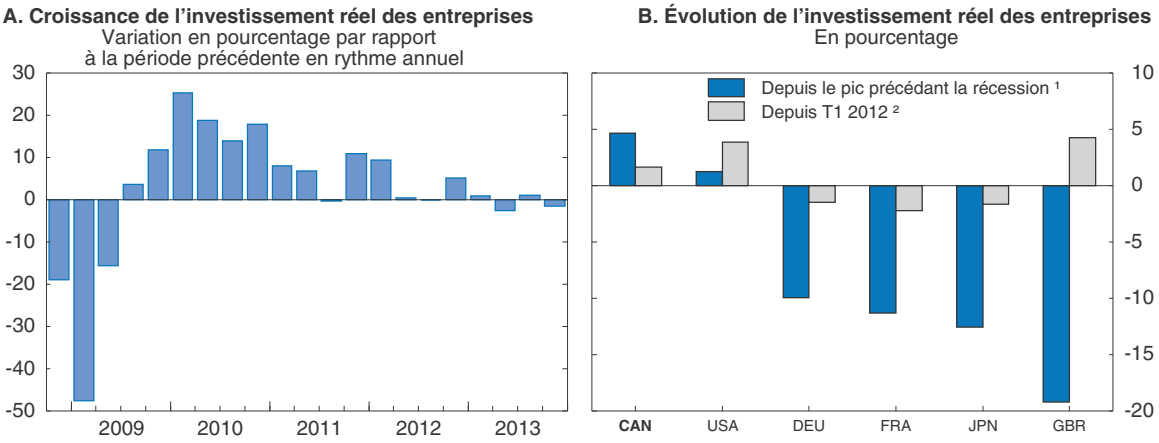
Source : Calculs de l'OCDE à partir de Statistique Canada, Banque du Canada, US Bureau of Labour Statistics et OCDE (2014), base de données des Perspectives économiques, n° 95.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933078984*

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

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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079003

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.

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

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
Canada[1]			
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
États-Unis[1]			
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.

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.

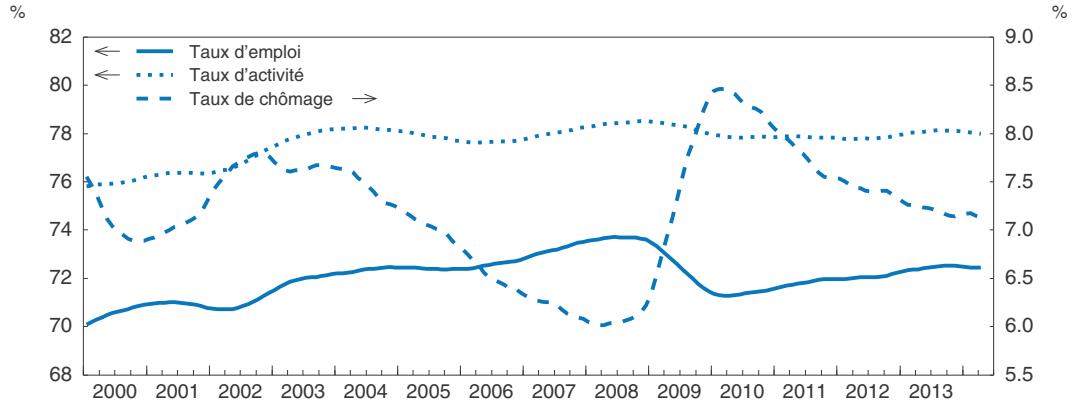
La création d'emplois affiche un rythme soutenu depuis 2009, tirant le taux d'emploi vers le haut (graphique 3). Le taux de chômage a chuté, revenant de 8.7 %, niveau maximum atteint pendant la récession, à 6.9 %, soit toujours environ un point de plus que le niveau bas atteint avant la récession. La 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'établit 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.

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

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

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

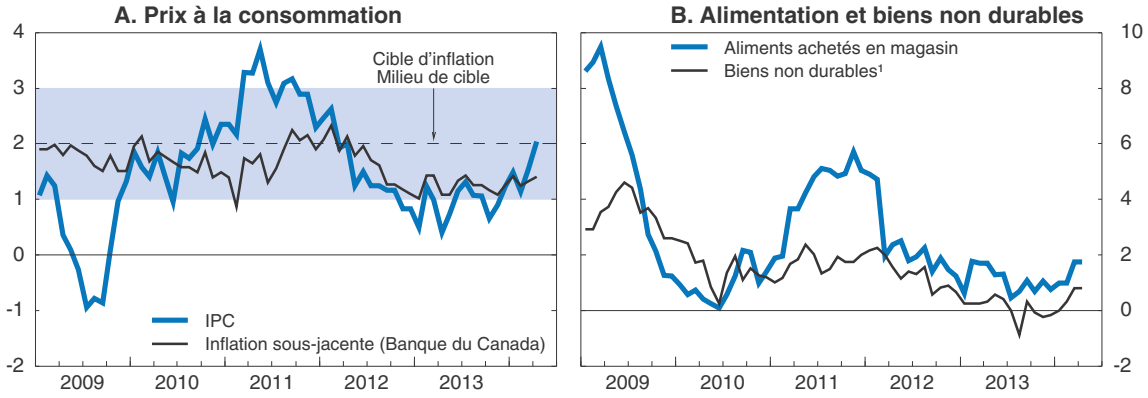


Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079022

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.

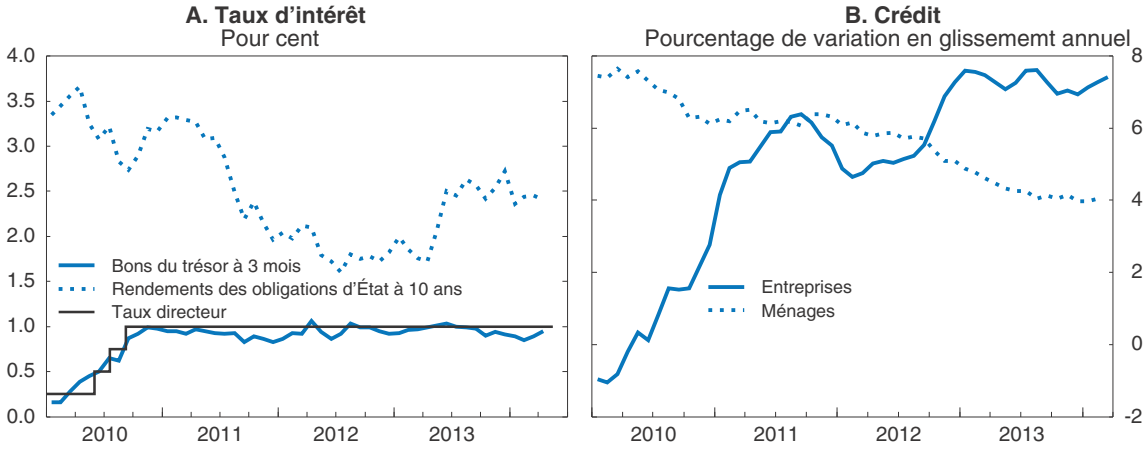
Source : Statistique Canada, Banque du Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079041

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.

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

Graphique 5. **La politique monétaire reste accommodante**



Source : Statistique Canada et Banque du Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079060

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 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.

Tableau 2. **Indicateurs et projections macroéconomiques**

Pourcentage de variation annuelle, en volume (prix de 2005)

	2010					
	Prix courants (milliards CAD)	2011	2012	2013	2014	2015
PIB	1 663	**2.5**	**1.7**	**2.0**	**2.5**	**2.7**
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[1]	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[1]	-32	-0.4	-0.5	0.3	0.3	0.4
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	-	1.8	1.9	1.9	2.0	2.1
Écart de production[2]	-	-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[3]	-	4.4	5.0	5.2	5.0	5.1
Solde commercial[4]	-	-1.2	-2.0	-1.7	-1.7	-1.3
Balance des opérations courantes[3]	-	-2.8	-3.4	-3.2	-3.2	-2.9
Solde financier des administrations publiques[4]	-	-3.7	-3.4	-3.0	-2.1	-1.2
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques[2]	-	-3.0	-2.5	-2.4	-1.6	-0.9
Dette brute des administrations publiques[4]	-	93.6	96.1	93.6	94.2	93.6
Dette nette des administrations publiques[4]	-	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.*

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

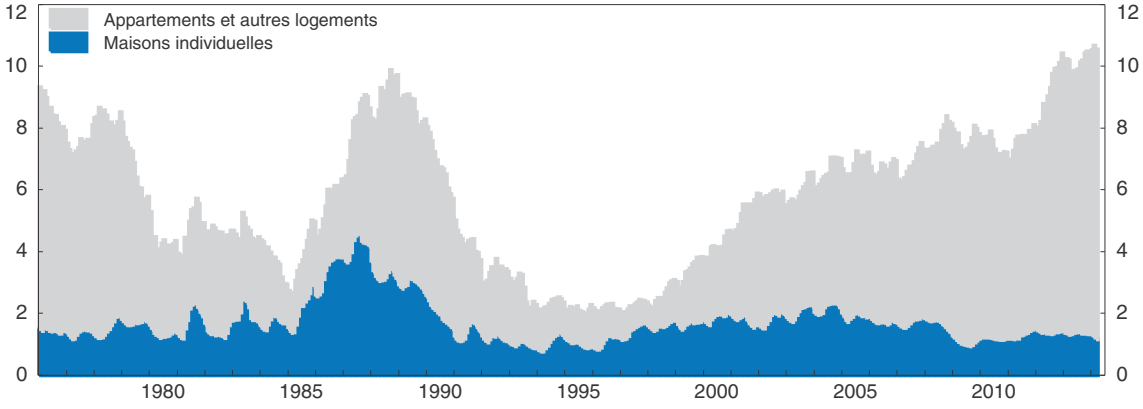
Les prix élevés des logements et l'endettement des ménages génèrent des inquiétudes

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.

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

Pour 1 000 personnes



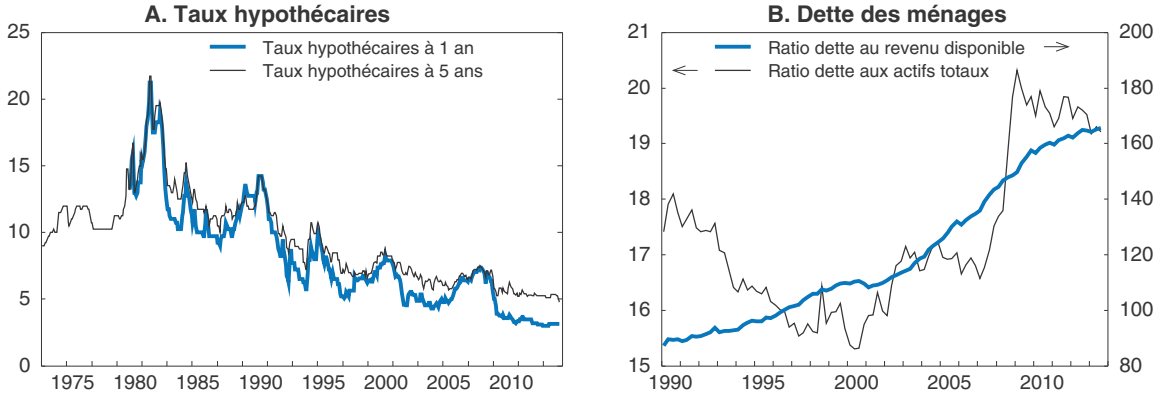
Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079079

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

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

En pourcentage



Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079098

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.

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 %

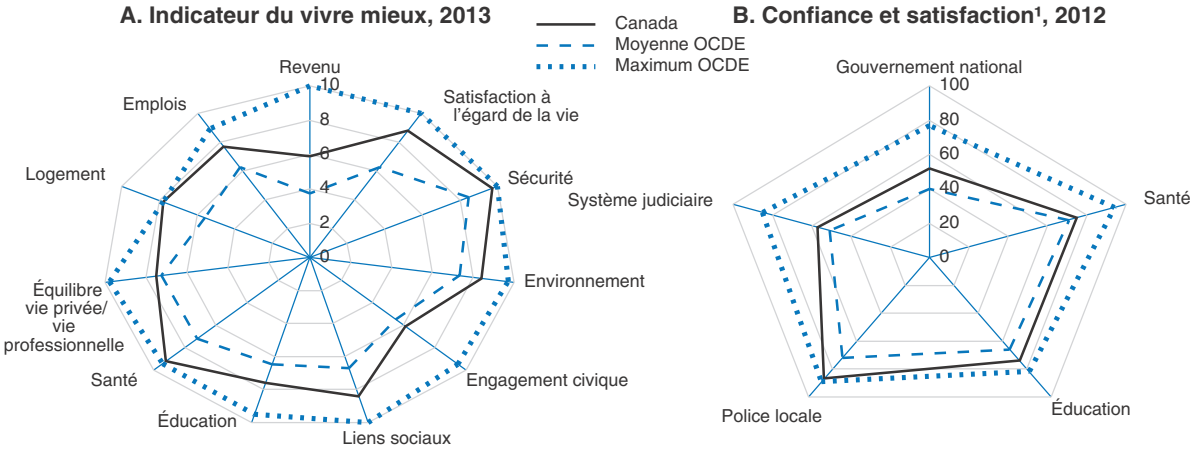
du montant original du principal et des éventuels produits de liquidation). En outre, l'assurance hypothécaire couvre 100 % du solde du prêt (moins les 10 % en cas d'insolvabilité de l'assureur privé), contre 10 à 30 % seulement du solde restant dû dans la plupart des autres pays (BRI, 2013).

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

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*.

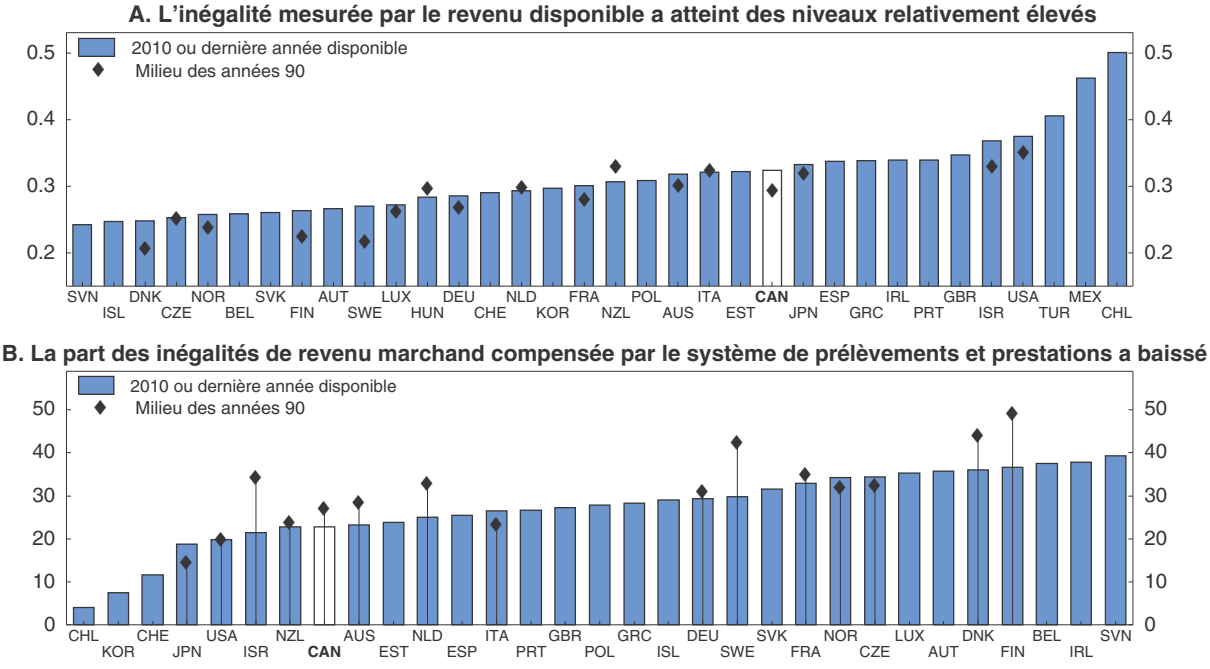
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079117

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 (3e) que son PIB par habitant à PPA (11e), 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 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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079136

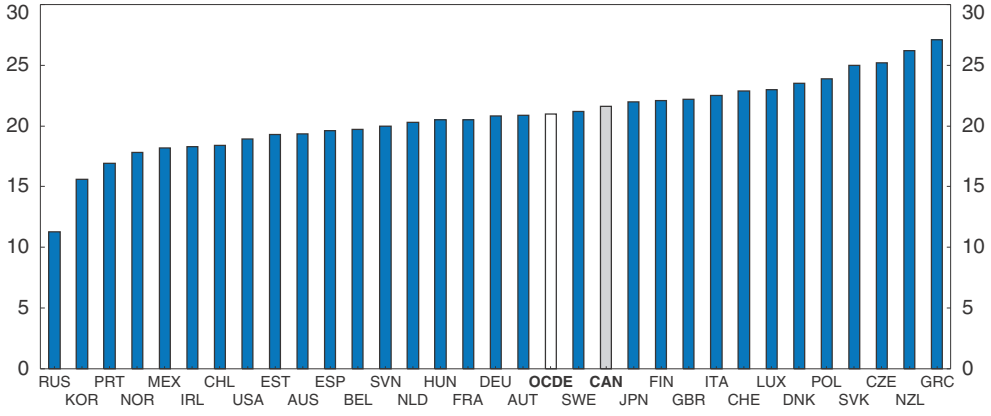
L'accessibilité financière des logements est une source de préoccupation

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[1], 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.

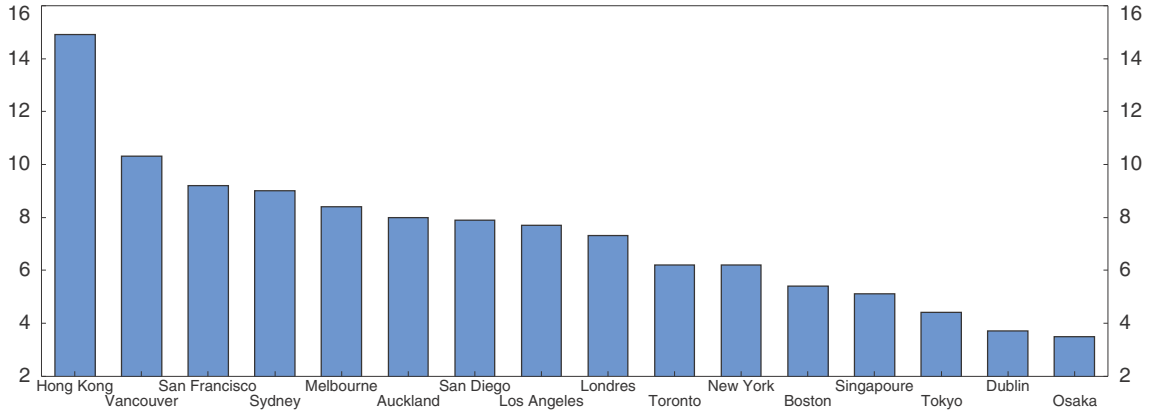
1. Hors amortissement mais après prélèvements et transferts et prestations sociales en nature, comme l'éducation et les soins de santé.

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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079155

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*.

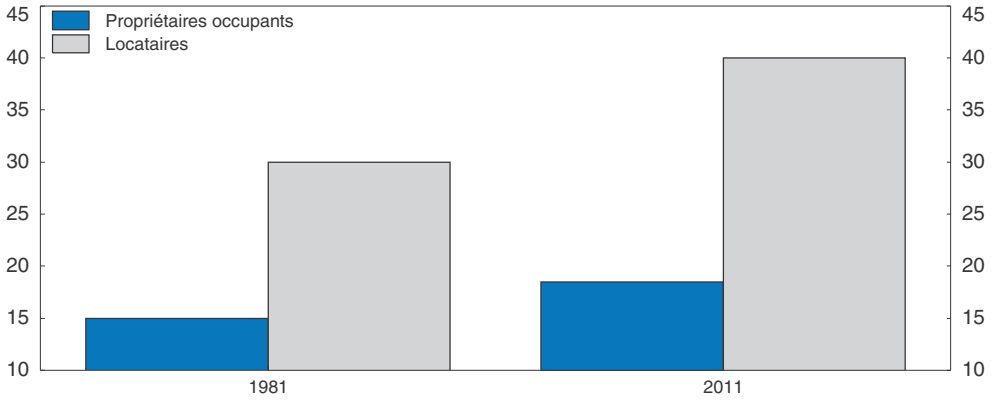
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079174

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'endiguement 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 soigneuse 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

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

En pourcentage



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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079193

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).

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

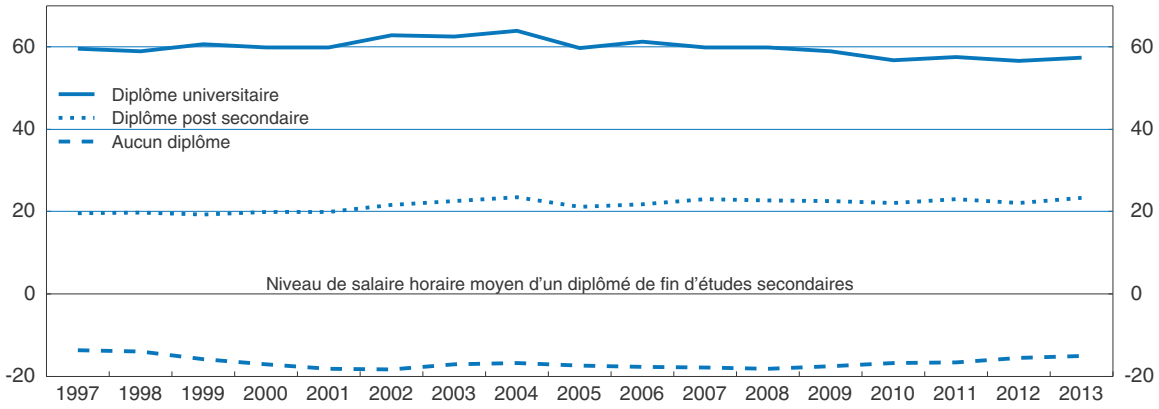
- Recourir à des mesures macroprudentielles supplémentaires, le cas échéant, si les ratios d'endettement des ménages continuent d'augmenter.
- Accroître la coopération et l'échange de renseignements entre autorités de régulation financière fédérale et provinciales.

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

Graphique 13. **L'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire est stable**

Par rapport au salaire d'un diplômé du secondaire

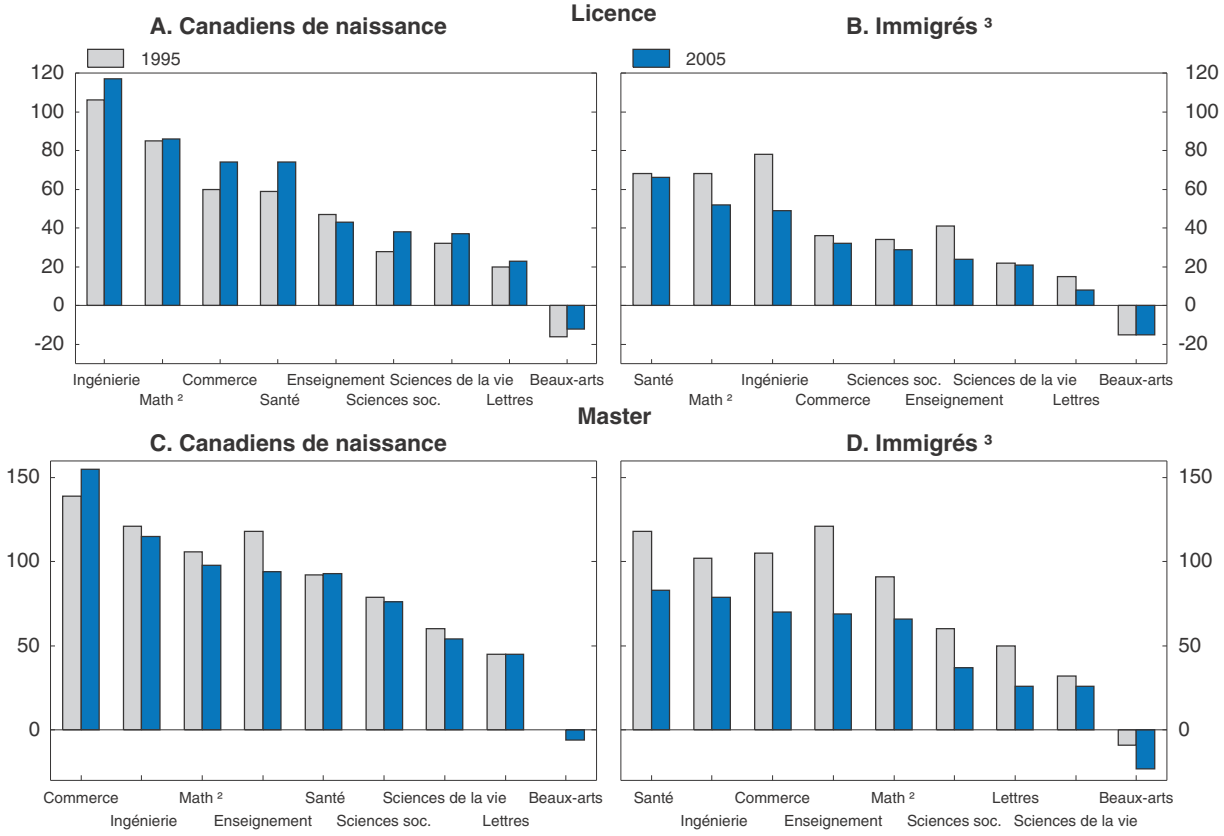


Source : Calculs de l'OCDE basés sur des données de l'*enquête sur la population active* de Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079212

Graphique 14. **Avantage salarial des diplômés de l'université par domaine d'études**[1]

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 immigrés 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.

des langues officielles et qu'ils acquièrent de l'expérience professionnelle au Canada et des qualifications correspondant aux normes locales (voir le chapitre 2).

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

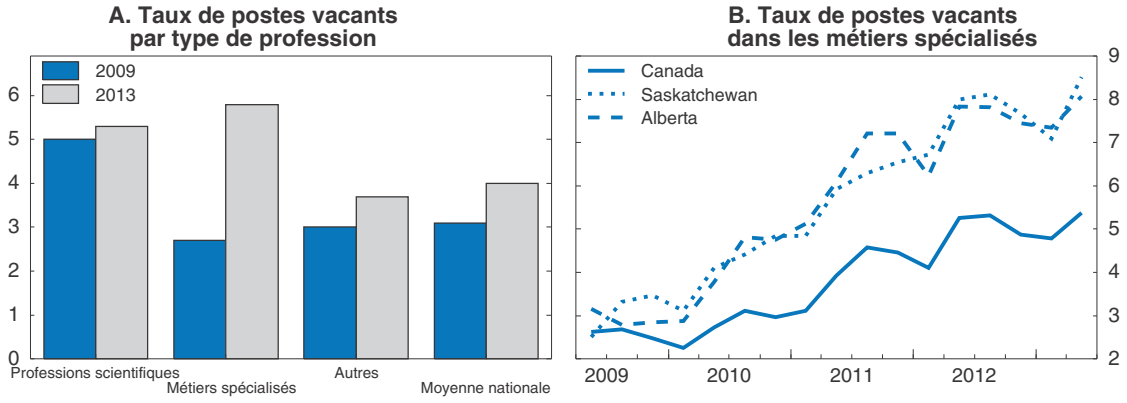
	Hausse des revenus d'activité réels	Hausse des revenus d'activité par rapport à ceux d'un diplômé du secondaire
Diplôme postsecondaire		
Provinces de l'Atlantique	17.0	2.0
Québec	6.2	1.8
Ontario	5.7	3.3
Provinces des Prairies	24.4	0.5
Colombie-Britannique	10.2	0.4
Canada	10.4	1.2
Diplôme universitaire		
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
Pour mémoire :		
Diplôme secondaire		
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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079231

De nouvelles réformes sont nécessaires pour réduire les pénuries de compétences

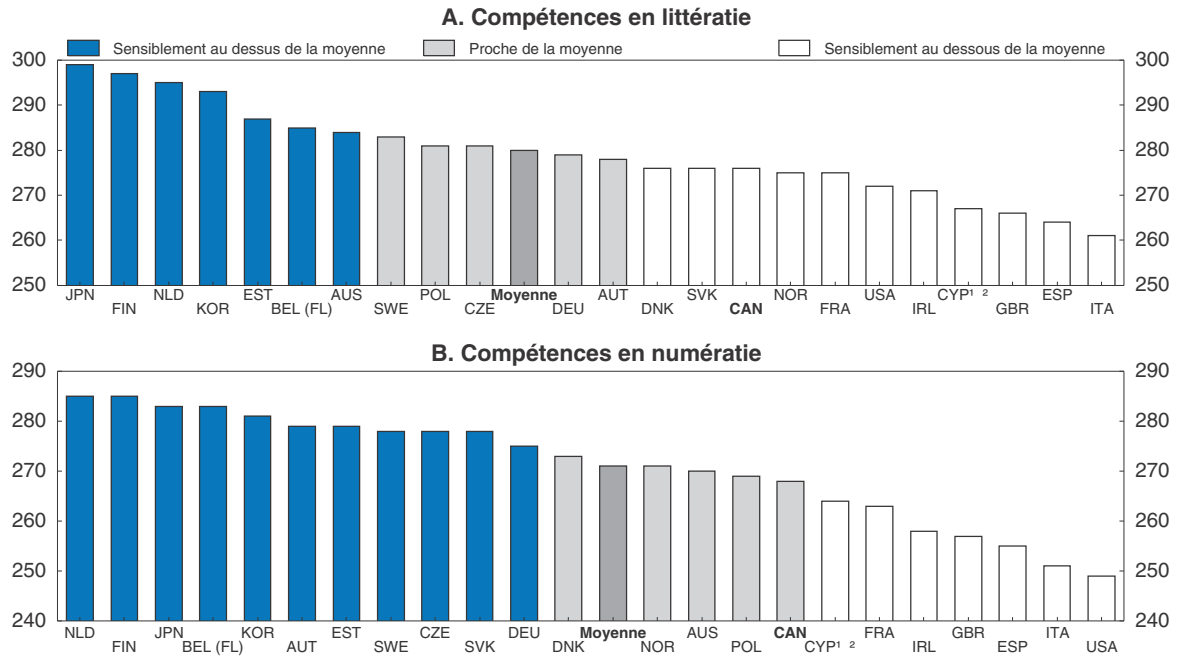
L'information sur le marché du travail (IMT) peut aider à réduire les pénuries de compétences, en facilitant la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi et en éclairant les décisions d'études (Sharpe et Qiao, 2006). Le nouveau site Internet du ministère canadien de l'Emploi et du Développement 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

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

Scores moyens



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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079250

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).

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.

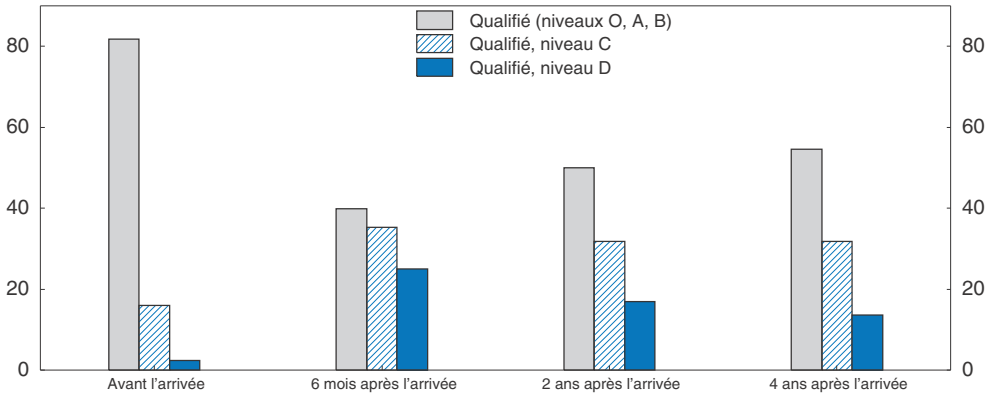
Les apprentis qui émigrent entre provinces ne bénéficient pas toujours d'une validation complète de leurs crédits de formation théorique et, dans la mesure où les matières ne sont pas enseignées dans le même ordre selon les provinces, ils risquent d'être placés à un échelon inférieur du programme. Le 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

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

Niveau de qualification des emplois avant et après l'immigration



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).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079269

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.

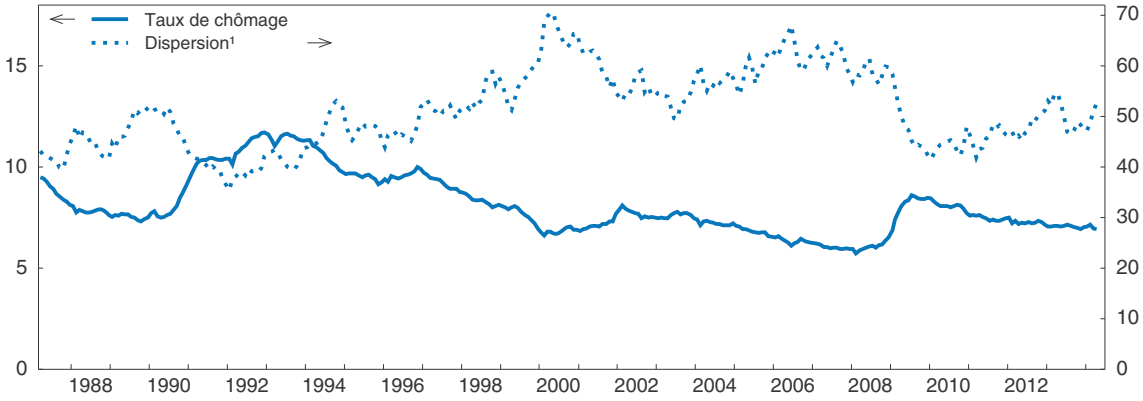
Une plus grande mobilité géographique peut également atténuer le décalage entre les emplois et les compétences. Bien que les migrations internes soient assez importantes par rapport à celles observées dans d'autres pays, elles sont entravées par des obstacles interprovinciaux, comme les exigences professionnelles 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.

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 déménager 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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079288

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 immigrés 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,

Tableau 4. **L'assainissement des finances publiques est en cours**[1]

En pourcentage du PIB, sauf mention contraire

	Données effectives		Prévisions			
	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Gouvernement fédéral[2]						
Recettes	**13.9**	**13.9**	**14.1**	**14.3**	**14.3**	**14.2**
dont : Impôt sur le revenu, les bénéfices et les plus-values	9.1	8.9	9.0	9.2	9.3	9.3
Dépenses	**16.4**	**14.6**	**14.2**	**13.9**	**13.8**	**13.7**
dont : Consommation	3.6	3.3	2.8	2.8	2.6	2.6
Subventions, dépenses[3]	5.8	5.1	5.0	4.8	4.8	4.8
Solde budgétaire	**-2.5**	**-0.7**	**-0.1**	**0.4**	**0.5**	**0.5**
Dette nette fédérale[4]	**35.0**	**35.5**	**34.2**	**32.3**	**30.4**	**28.6**
Gouvernements provinciaux/territoriaux et collectivités locales[5]						
Recettes	**25.6**	**24.7**	**24.8**	**24.9**	**24.9**	**25.0**
dont : 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				
Dépenses	**28.7**	**27.7**	**27.6**	**27.5**	**27.3**	**27.2**
dont : 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
Solde budgétaire	**-3.2**	**-3.1**	**-2.9**	**-2.7**	**-2.5**	**-2.3**
Dette nette des provinces et des collectivités locales[4]	**26.0**	**31.3**	**33.0**	**34.3**	**35.2**	**36.0**
Régimes de pension du Canada/du Québec[5]						
Solde budgétaire	**0.6**	**0.8**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.7**
Dette nette des régimes de pension du Canada/du Québec[4]	**-10.0**	**-12.6**	**-12.8**	**-12.9**	**-13.1**	**-13.2**
Recettes et dépenses consolidées des administrations publiques						
Recettes	**38.3**	**38.1**	**38.5**	**39.1**	**39.1**	**39.1**
dont : 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
Dépenses	**33.3**	**41.1**	**40.7**	**40.5**	**40.3**	**40.0**
dont : 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
Solde budgétaire	**-4.9**	**-3.0**	**-2.2**	**-1.4**	**-1.2**	**-0.9**
Solde corrigé des variations cycliques	-4.2	-2.7	-2.1	-1.5		
Solde primaire	**-4.3**	**-2.6**	**-1.8**	**-1.0**	**-0.8**	**-0.6**
Dette nette des administrations publiques[4]	**35.4**	**41.0**	**41.1**	**40.2**	**39.1**	**37.8**
Pour mémoire :						
Variation du PIB en volume[2]	3.4	2.0	2.3	2.5	2.5	2.3
Croissance du PIB nominal[2]	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
Dette brute consolidée des administrations publiques – comptes nationaux[6]	89.5	93.3	92.1	89.5	86.9	84.1
Dette nette consolidée des administrations publiques – comptes nationaux[6]	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. Déficits 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.

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.

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'efficience et atténuer les inégalités de revenu (voir ci-dessus) en réduisant encore les dépenses fiscales qui avantagent les ménages relativement aisés, comme les crédit 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

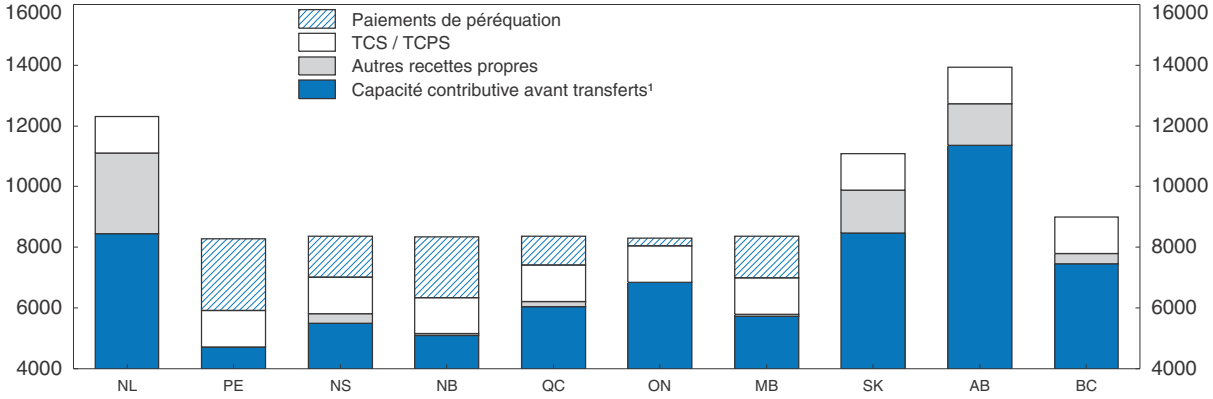
La mondialisation a profondément modifié la structure de l'économie canadienne au cours de la dernière décennie. La croissance des économies de marché émergentes a fait monter les cours des produits de base et stimulé l'activité économique (FMI, 2014b), tout en menaçant la compétitivité du secteur manufacturier 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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079307

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

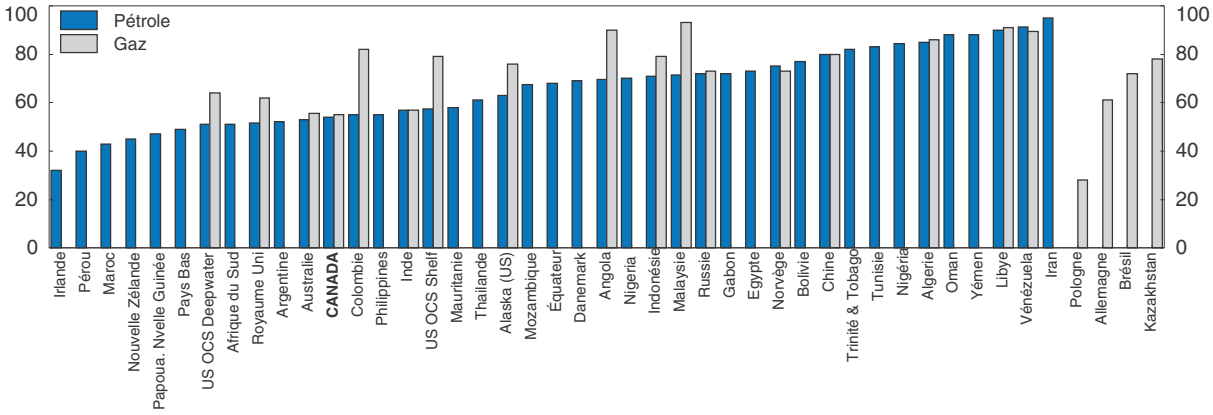
L'important secteur canadien de l'extraction de ressources non renouvelables génère des revenus considérables, mais pose aussi des risques liés à la volatilité des recettes et aux incertitudes concernant leur viabilité à long terme. Ces aspects ont été examinés en détail dans un chapitre spécial consacré 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

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

Fraction des bénéfices revenant aux pouvoirs publics



Sources : 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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079326

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.

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.

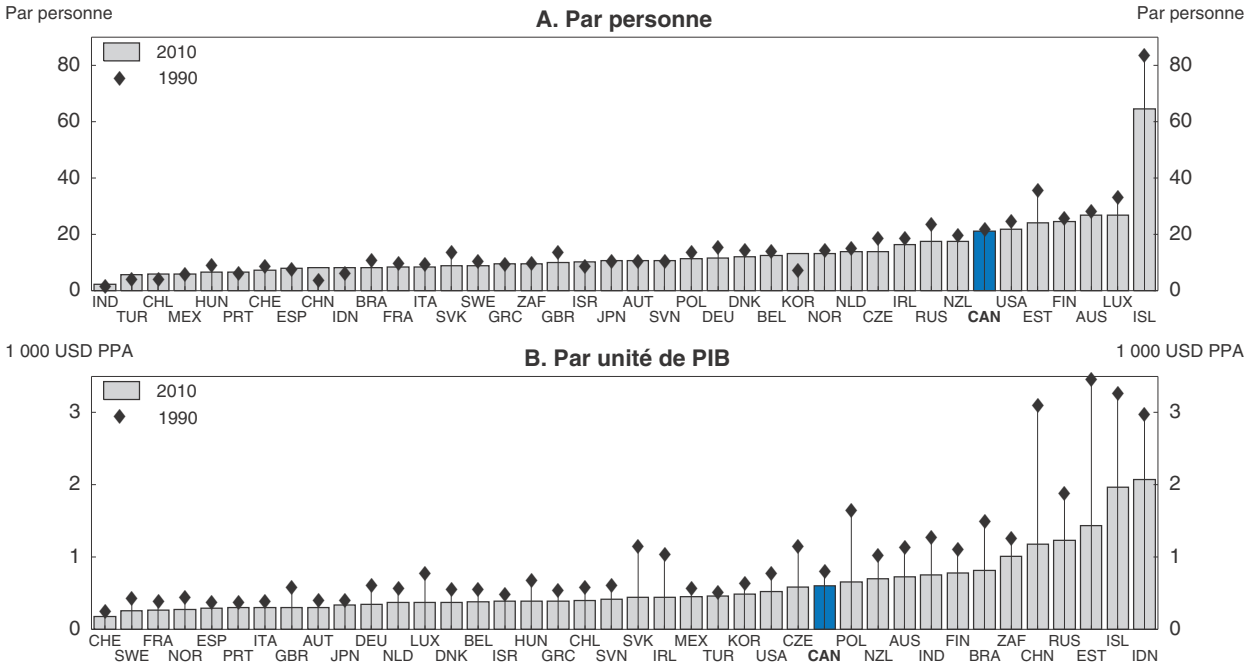
Faire en sorte que la croissance soit respectueuse de l'environnement

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

Le Canada se classe au 7e rang des 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'efficience 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

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

Y compris la valeur positive de l'UTCF[1], en tonnes d'équivalent CO_2



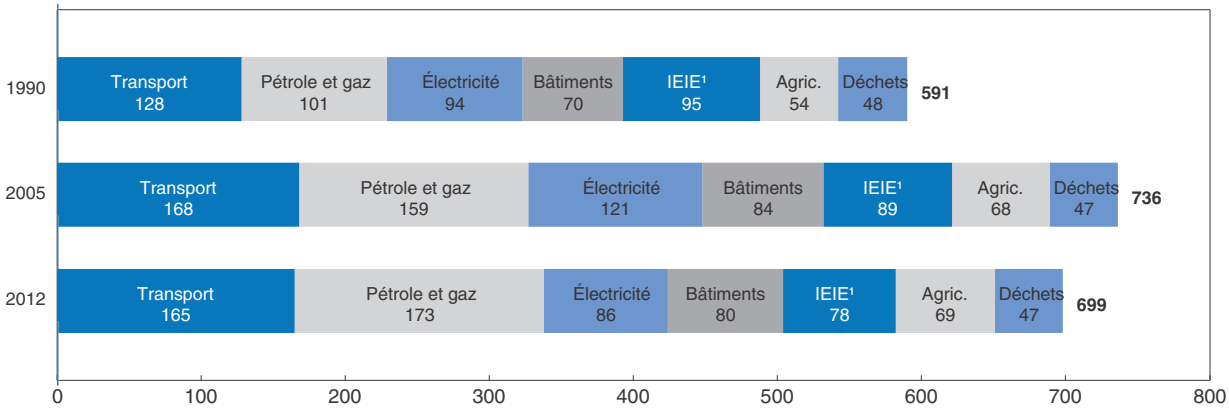
1. Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079345

Graphique 22. **Émissions de GES par secteur économique**

Mt d'équivalent CO_2, hors UTCF



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.

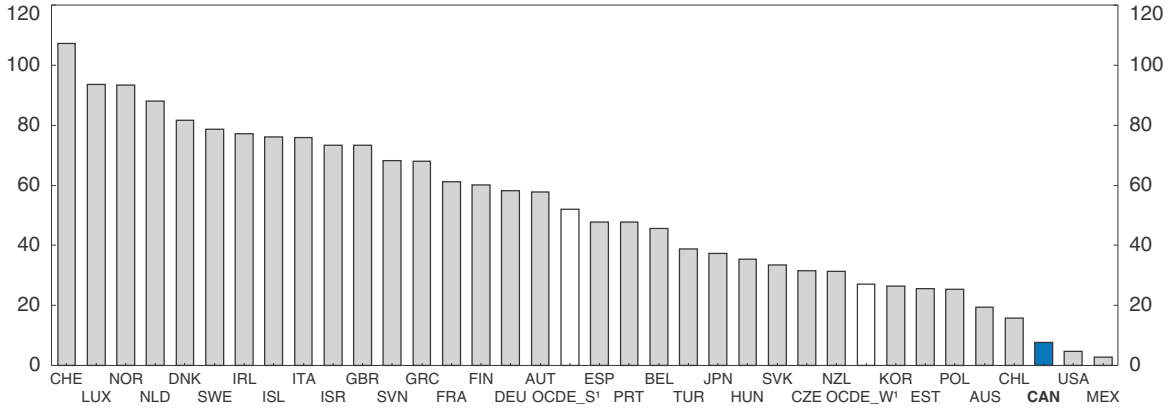
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079364

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).

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 efficients 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_2 résultant de la consommation d'énergie dans les pays de l'OCDE**

Euros par tonne de CO_2



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_2 résultant de la consommation d'énergie.

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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079383

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 tarifer 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 tarifer 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 (11e) modifiant le rapport actuariel sur le Programme de la sécurité de la vieillesse*, juillet.

Bureau de l'actuaire en chef (2013), *Rapport actuariel (26e) 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/*.

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 1er 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 stabilisé, 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 rapport 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 de l'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 efficients.
  - ***L'Île du Prince Édouard a supprimé sa TPV et, le 1er 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 1er janvier 2013. Le 1er 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 inefficientes 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 accréditives. 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'efficience.
  - ***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'efficience, 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.***

Chapitres thématiques

Chapitre 1

Restructurer les marchés canadiens du logement : financements, accessibilité financière et étalement urbain

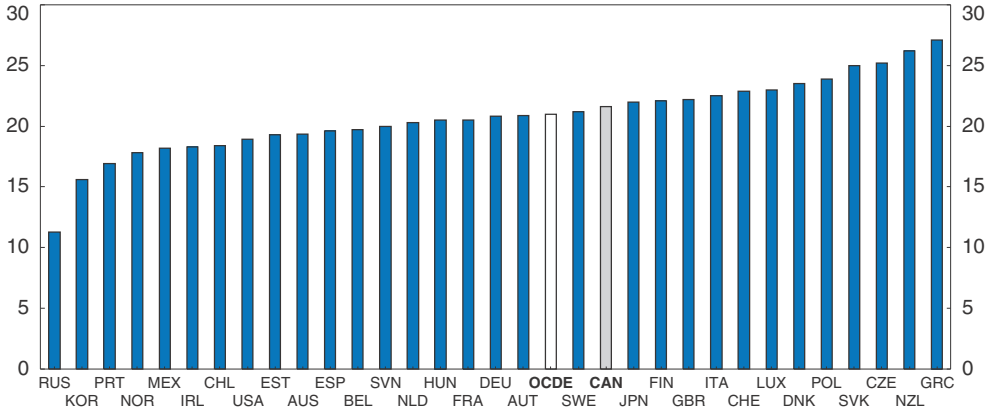
Les prix des logements ont sensiblement augmenté au Canada au cours des dix dernières années, portant la dette des ménages et la construction de logements à des points hauts historiques. Bien que le durcissement de la politique macroprudentielle ait ralenti la croissance des emprunts des ménages ces 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.

Comme de nombreux autres pays de l'OCDE, le Canada a connu un boom du logement au cours des dix dernières années, alimenté par le dynamisme de l'expansion économique et de la croissance démographique et l'assouplissement des conditions de crédit. Les prix réels de l'immobilier d'habitation ont enregistré une hausse de 87 % depuis 2000 et, contrairement à l'évolution observée dans de nombreux autres pays, ils sont demeurés globalement élevés tout au long de la crise financière mondiale. Au cours de cette période, le taux d'accession à la propriété a augmenté davantage au Canada que dans tout autre pays avancé, passant de 66 % en 2001 à 69 % en 2011. L'investissement en logements a quasiment atteint un point haut historique à 7 % du produit intérieur brut (PIB), alors qu'il s'établissait à 4.4 % du PIB en 2000, jetant le doute sur la pérennité du boom observé. Autre motif de préoccupation, les ratios des prix des logements aux revenus, d'une part, et aux loyers, d'autre part, figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE lorsqu'on examine les moyennes de long terme. Ces signes de surévaluation semblent toutefois correspondre à une dynamique limitée à quelques grandes villes, compte tenu de l'hétérogénéité du marché canadien du logement.

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 1.1), et 90 % des personnes interrogées (soit une proportion supérieure à la moyenne) se déclarent satisfaits de leurs conditions de logement actuelles (OCDE, 2013a). La hausse des prix de l'immobilier d'habitation n'a pas empêché les taux d'accession à la propriété d'augmenter au cours des dix dernières

Graphique 1.1. **Dépenses de logement**

En pourcentage du revenu disponible ajusté brut des ménages,[1] 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 les perstations sociales en nature comme l'éducation et les soins de santé.

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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079155

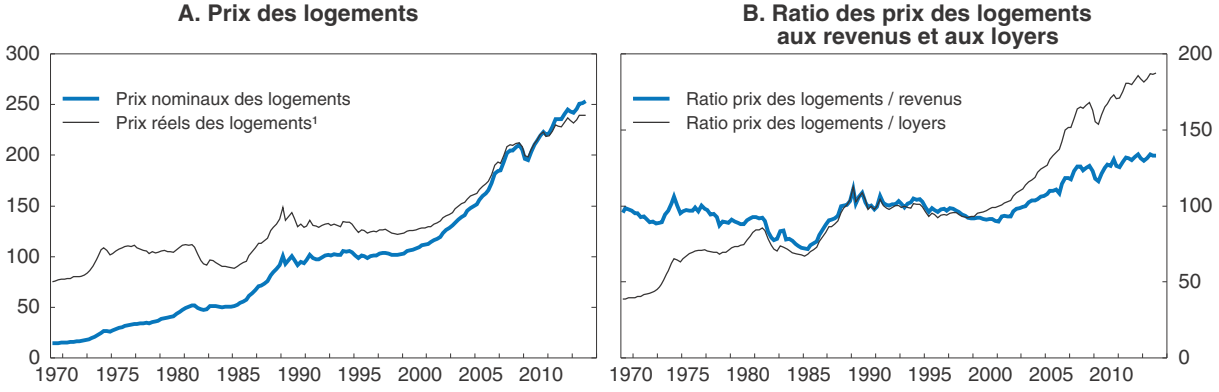
années, dans la mesure où le bas niveau des taux d'intérêt et l'assouplissement des conditions de crédit ont accru la capacité d'emprunt des ménages. En conséquence, le ratio de la dette au revenu des ménages s'est hissé à des niveaux records, atteignant 166 % au 3e trimestre 2013, alors qu'il s'établissait à 110 % en 2000.

Le niveau élevé des prix des logements et de l'endettement des ménages est une source de préoccupation

Les prix réels des logements ont globalement évolué à la hausse depuis 1970, sachant que cette augmentation tendancielle a été ponctuée par trois périodes de forte appréciation : le début des années 70, où les prix réels de l'immobilier d'habitation se sont accrus de 45 %, la fin des années 80, où ils ont connu une envolée de 68 %, et l'épisode actuel qui a débuté en 2000 (graphique 1.2, partie A). Des éléments empiriques laissent à penser que le mouvement de hausse des prix des logements canadiens, au moins au cours des 30 dernières années, peut s'expliquer dans une large mesure par la croissance des revenus et de la population (Peterson et Zheng, 2011). Les conditions de crédit ont également joué un rôle important : les taux d'intérêt hypothécaires ont évolué à la baisse pendant une grande partie de cette période, et les trois principales phases d'expansion observées depuis 1970 ont toutes été caractérisées par une croissance annuelle à deux chiffres du crédit hypothécaire. Le taux d'accession à la propriété a atteint 69 % en 2011, contre 60 % en 1971, l'augmentation la plus forte ayant eu lieu entre 1991 et 2006. Cette hausse aurait probablement été plus rapide encore si cette période n'avait été marquée par une tendance des individus à fonder une famille plus tardivement.

Graphique 1.2. **Indicateurs des prix des logements**

100 = Moyenne de long terme[1]



1. Calculée sur la période allant du 1er trimestre 1970 au 4e trimestre 2013.
2. Prix nominaux corrigés par le déflateur de la consommation privée.

Source : OCDE, Base de données sur les prix des logements ; Indice composite de prix de maison Teranet-Banque Nationale.

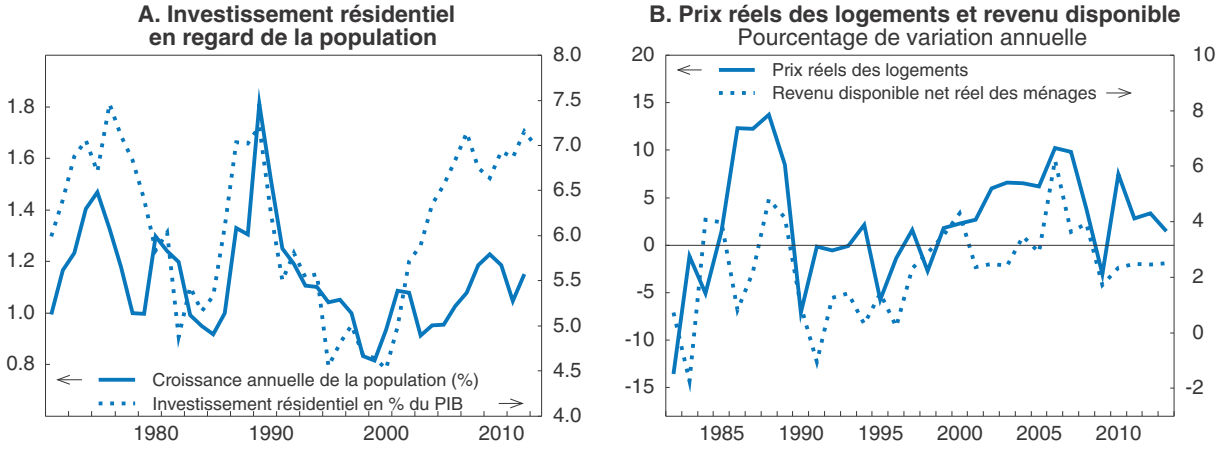
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079402

Comme dans nombre d'autres pays de l'OCDE, le régime fiscal préférentiel dont bénéficient les propriétaires-occupants au Canada a probablement contribué à amplifier les effets de la vigueur de la demande et du faible coût du crédit sur les prix des logements. Parmi ces avantages fiscaux figurent la non-imposition des loyers imputés, une exonération d'impôt sur les plus-values pour les résidences principales (y compris au

moment de la mort), ainsi que les remboursements de taxes pour habitation neuve au titre de la taxe sur les produits et services (TPS) et de la taxe de vente harmonisée (TVH), qui réduisent le taux effectif d'imposition de la valeur ajoutée pour les logements neufs remplissant les conditions requises de 5 % à 3.2 %. Néanmoins, à la différence de nombreux autres pays, le Canada ne permet pas aux propriétaires-occupants de déduire leurs charges d'intérêts hypothécaires de leur revenu imposable, ce qui compense en partie les avantages fiscaux dont ils bénéficient par ailleurs. Plus généralement, les propriétaires ne peuvent déduire les dépenses de logement car ni le revenu ni les dépenses associés aux biens immobiliers sont reconnus par le système fiscal. Des déductions d'impôt sont également prévues en faveur des primo-accédants : le Régime d'accession à la propriété (RAP) permet à ces ménages d'emprunter jusqu'à 25 000 CAD sur leur régime enregistré d'épargne-retraite (REER) non imposé pour financer la mise de fonds nécessaire à l'acquisition d'un logement, et ils bénéficient d'un crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation (CIAPH) de 750 CAD. Certains éléments indiquent que les dépenses fiscales engagées au titre du RAP bénéficient de manière disproportionnée aux ménages les plus aisés, étant donné que les personnes à faibles revenus sont moins susceptibles de disposer d'une épargne constituée dans le cadre d'un REER (Steele, 2007).

La phase d'expansion actuelle paraît différente des précédentes au sens où l'accélération de la croissance démographique semble avoir déclenché une réaction de la construction de logements, mesurée en proportion du PIB, nettement plus importante que par le passé (graphique 1.3, partie A), même si elle tient peut-être en partie à un phénomène de rattrapage, après un sous-investissement manifeste au cours des années 90. Cela peut s'expliquer également par la croissance plus rapide de la population âgée de 25 à 34 ans, le groupe le plus susceptible d'accéder à la propriété, au cours des dernières années. Entre 2007 et 2012, ce segment de population a augmenté en moyenne de 1.8 % par an, contre 1.2 % pour l'ensemble de la population. En outre, la hausse des prix des logements a été plus rapide que la croissance des revenus des ménages, malgré cette réaction exceptionnellement forte de l'offre (partie B). L'augmentation des prix de l'immobilier d'habitation a été générale depuis 2000, même si son ampleur a varié considérablement suivant les villes et les types de logement. Outre le contexte de taux

Graphique 1.3. **Dynamique du marché du logement**

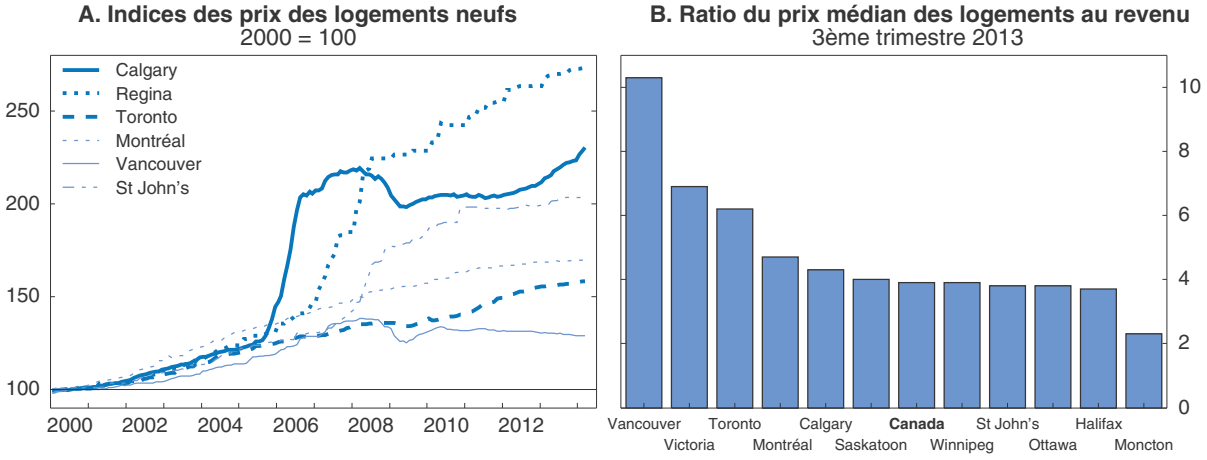


Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 95.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079421

d'intérêt bas au niveau mondial, une offre de crédit peu coûteuse, la vigueur de la croissance économique ainsi que la hausse persistante des prix des produits de base, et donc des termes de l'échange, ont également contribué à tirer vers le haut les prix des logements dans les régions d'exploitation des ressources naturelles (graphique 1.4, partie A), compte tenu de l'augmentation des revenus et donc de la demande, mais aussi du fait du renchérissement des matériaux de construction et des coûts de main-d'oeuvre.

Graphique 1.4. **La dynamique du marché du logement est très variable d'une région à l'autre du pays**



Source : Statistique Canada et Demographia, *International Housing Affordability Survey*, 2014.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079440

Bien qu'ils aient légèrement diminué en 2009 au cours de la crise financière mondiale, les prix réels des logements ont rebondi depuis pour atteindre de nouveaux sommets, suscitant un vif débat sur la question de savoir si une « bulle » s'était formée (voir par exemple Roubini, 2013 ; O'Brien, 2013). Ainsi, des analyses de TD Economics (2012) laissent à penser que les hausses de prix observées avaient commencé à dépasser les augmentations correspondant aux paramètres fondamentaux dès 2006. En novembre 2013, Fitch Ratings estimait que les logements étaient encore surévalués et que cette surévaluation pouvait aller jusqu'à 20 % (Fitch, 2013), tandis que dans son rapport au titre de l'article IV de 2014 (FMI, 2014), le Fonds monétaire international concluait que les prix de l'immobilier d'habitation étaient supérieurs de 10 % aux niveaux justifiés par les paramètres fondamentaux. Cela dit, selon d'autres travaux, les prix des logements sont conformes aux paramètres fondamentaux, notamment au niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt (voir par exemple Wiebe, 2014 ; Dunning, 2014).

Les préoccupations relatives à l'existence éventuelle d'une bulle découlent dans une large mesure du niveau record des ratios des prix des logements aux revenus, d'une part, et aux loyers, d'autre part. Ces ratios figurent parmi les plus élevés de la zone OCDE par rapport à leur moyenne de long terme (voir le tableau 1.1 pour le premier de ces deux indicateurs). Néanmoins, aucun de ces deux ratios ne donne une image exacte de la situation en termes d'accessibilité financière et de viabilité : les ratios prix/revenus sont généralement fondés sur des moyennes, alors que les propriétaires-occupants se caractérisent dans la plupart des cas par des niveaux de revenus supérieurs à la moyenne. Les ratios prix/loyers peuvent également prêter à confusion, en raison de divers problèmes

Tableau 1.1. **Ratios prix des logements/revenus**

Moyenne de long terme pour chaque pays (de 1981 à 2013) = 100

	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001-05	2006-10	2011-13	T4 2013[1]
Canada	**78.3**	**94.5**	**99.3**	**92.2**	**99.0**	**119.6**	**128.5**	**130.6**
États-Unis	108.6	103.5	96.4	92.9	104.9	102.6	85.3	90.2
Japon	118.2	123.6	116.1	101.2	87.1	73.0	65.2	62.9
Allemagne	132.1	109.0	106.9	99.6	86.7	77.3	80.8	84.1
France	89.3	93.0	88.9	78.5	100.9	130.7	130.9	127.9
Italie	104.7	85.4	101.0	82.3	99.7	118.2	114.5	108.2
Royaume-Uni	81.0	102.2	80.2	78.5	113.6	131.3	122.0	124.2
Australie	77.1	86.6	91.5	89.1	117.1	126.3	120.6	126.9
Nouvelle-Zélande	n.d.	74.4	81.5	91.7	106.2	131.3	125.2	131.5
OCDE	104.7	103.9	98.7	91.7	101.1	103.5	93.9	95.3

Note : Le ratio prix des logements/revenus est le rapport entre les prix nominaux des logements et le revenu disponible nominal par habitant.

1. Ou dernière période connue.

Source : Base de données de l'OCDE sur les prix des logements.

de mesure (encadré 1.1) et du fait que les dispositifs de réglementation des loyers en vigueur dans la moitié des provinces (tableau 1.2) ont limité les hausses des loyers. Par ailleurs, ces indicateurs ne tiennent pas compte du fait que l'accessibilité financière du logement a été grandement améliorée par la faiblesse des taux d'intérêt hypothécaires au cours des dix dernières années. Néanmoins, le ratio entre les coûts de logement des propriétaires-occupants et ceux des locataires s'est hissé à un niveau nettement supérieur à sa moyenne de long terme (graphique 1.5).

Encadré 1.1. **Pourquoi est-il possible que les ratios prix des logements/loyers soient surestimés ?**

En matière de ratios prix des logements/loyers, l'indice Teranet-Banque nationale est la mesure privilégiée pour les prix des logements, dans la mesure où il est calculé suivant la méthode des ventes répétées, qui permet de simuler un niveau de qualité constant et de cerner ainsi des variations de prix relativement pures. Néanmoins, la qualité de nombre des biens couverts par l'indice s'est sans doute améliorée du fait de rénovations, or ces améliorations qualitatives ne sont pas prises en compte dans cette mesure (Dunning, 2014). Les dépenses de rénovation des logements ont augmenté lentement mais sûrement depuis le milieu des années 2000 et représentent aujourd'hui 40 % de l'investissement en logements, contre 25-30 % en moyenne au cours des années 90. En outre, l'indice Teranet ne couvre que 11 grands marchés, qui connaissent généralement une croissance de la population et une hausse des prix des logements plus rapides que la moyenne nationale. En conséquence, il est possible que l'utilisation de cet indice conduise à surestimer l'ampleur de l'appréciation des logements au niveau national. En outre, la mesure des loyers normalement utilisée pour calculer les ratios prix des logements/loyers est la composante loyer de l'indice des prix à la consommation (IPC), qui présente des défauts techniques conduisant à sous-estimer les véritables hausses des loyers. Ainsi, les données antérieures à juillet 2009 reposaient sur l'hypothèse que les loyers demeuraient identiques en cas de changement de locataire ; or, ils tendent en réalité à augmenter à cette occasion, et un quart des locataires déménagent chaque année (Dunning, 2014). Statistique Canada s'est attaqué à ce problème en révisant la méthodologie relative à ces données à partir de juillet 2009.

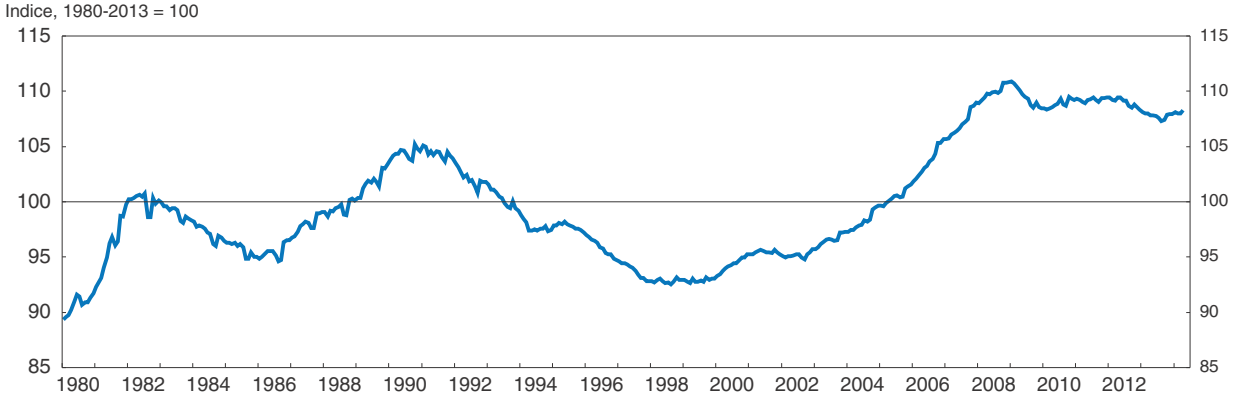
Source : Dunning, W. (2014), « How to Dissect a Housing Bubble », Will Dunning Inc., 12 mars.

Tableau 1.2. **Provinces où les loyers sont réglementés**

Province	Réglementation des hausses de loyers
Ontario	Les propriétaires peuvent augmenter les loyers des locataires en place une fois tous les 12 mois, en les avisant de cette augmentation par écrit 90 jours au préalable, selon les lignes directrices en vigueur dans cette province, que le gouvernement définit chaque année sur la base de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC). Pour procéder à une augmentation de loyer supérieure à celle prévue par ces lignes directrices, les propriétaires doivent en demander l'autorisation à la Commission de la location immobilière. Aucune limite ne s'applique aux augmentations de loyers en cas de changement de locataire.
Québec	Les propriétaires peuvent augmenter les loyers des locataires en place une fois tous les 12 mois. Aucune limite ne s'applique aux augmentations de loyers, mais les locataires peuvent contester en justice l'ajustement effectué. Le propriétaire d'un logement peut en augmenter le loyer lorsqu'un nouveau locataire y emménage, mais il doit fournir à celui-ci un avis indiquant le plus bas loyer qui a été acquitté au cours des 12 mois antérieurs au début du bail. Le locataire peut contester le loyer et demander à la Régie du logement d'en fixer le niveau.
Colombie britannique	Les propriétaires peuvent relever les loyers une fois par an d'un pourcentage égal au taux d'inflation augmenté de deux points de pourcentage, en avisant les locataires 3 mois auparavant de cette hausse. Le gouvernement fixe le taux maximum d'augmentation admissible chaque année. Les locataires ne peuvent contester les hausses de loyers, sauf si elles sont supérieures au montant autorisé.
Manitoba	Les propriétaires peuvent augmenter les loyers des locataires en place une fois tous les 12 mois, en les avisant de cette augmentation par écrit 3 mois au préalable, selon les lignes directrices en vigueur dans cette province. Le propriétaire peut demander à la Direction de la location à usage d'habitation l'autorisation d'appliquer une hausse plus importante que celle prévue par les lignes directrices, s'il peut démontrer que celle-ci n'est pas suffisante pour couvrir l'augmentation de ses dépenses. Un locataire peut contester toute hausse de loyer auprès de la Direction de la location à usage d'habitation.
Île-du-Prince-Édouard	Les propriétaires peuvent augmenter les loyers une fois par an d'un taux admissible annuel fixé par la Commission de réglementation et d'appels chaque année, en avisant les locataires de cette hausse trois mois au préalable. Pour procéder à une hausse supérieure au taux admissible, les propriétaires doivent obtenir l'approbation du Directeur de la location des propriétés résidentielles. Les propriétaires ne peuvent pas procéder à une augmentation de loyer en cas de changement de locataire si une hausse du loyer a déjà eu lieu au cours de l'année considérée.

Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

Graphique 1.5. **Le ratio entre les coûts de logement des propriétaires-occupants et ceux des locataires est élevé**



Note : Rapport entre la composante « logement en propriété » de l'indice des prix à la consommation (IPC) et sa composante « logement locatif ».
Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079459

Les déséquilibres du marché du logement semblent localisés

Au Canada, le niveau national des prix des logements constitue sans doute un piètre indicateur de la situation sous-jacente du marché, étant donné l'hétérogénéité du marché canadien de l'immobilier d'habitation. Selon une étude antérieure de la Banque du Canada, le marché national du logement est segmenté, compte tenu de la faiblesse de la corrélation

à long terme entre les fluctuations de prix observées dans les principaux centres urbains (Allen et al., 2006). À court terme, néanmoins, les prix des logements tendent à évoluer en parallèle au niveau régional (Cunninghan et Kolet, 2007). Des coefficients de corrélation simultanée calculés avec une fréquence annuelle indiquent qu'il existe des liens robustes entre les marchés de l'est tel que Toronto, Hamilton, Windsor, Montréal et Québec, ainsi qu'entre certaines villes de l'ouest (tableau 1.3). En outre, selon des analyses récentes, il semble que les fluctuations des prix des produits de base influent sur les prix des logements dans les provinces de l'ouest, de même qu'à Toronto et à Québec (Wiebe, 2013). À Vancouver, les prix ont été tirés vers le haut par les Jeux olympiques d'hiver de 2010, ainsi que par l'augmentation rapide de la population liée à l'immigration, comme à Toronto et Montréal.

Tableau 1.3. **Corrélation simultanée des variations annuelles des prix des logements dans différentes villes canadiennes**

1985-2013

	Canada	Victoria	Vancouver	Calgary	Edmonton	Regina	Saskatoon	Winnipeg	Windsor	Hamilton	Toronto	Ottawa	Montréal	Québec	Halifax	St. John's
Canada (moyenne)	1.00															
Victoria	0.47	1.00														
Vancouver	0.71	0.80	1.00													
Calgary	0.54	0.36	0.44	1.00												
Edmonton	0.52	0.44	0.54	0.86	1.00											
Regina	0.16	0.07	0.21	0.18	0.36	1.00										
Saskatoon	0.36	0.15	0.34	0.42	0.67	0.85	1.00									
Winnipeg	0.42	0.13	0.28	0.44	0.50	0.76	0.76	1.00								
Windsor	0.55	0.16	0.28	0.12	0.07	-0.33	-0.18	-0.15	1.00							
Hamilton	0.90	0.30	0.43	0.40	0.34	0.03	0.22	0.33	0.65	1.00						
Toronto	0.89	0.18	0.44	0.21	0.13	-0.04	0.10	0.21	0.66	0.91	1.00					
Ottawa	0.54	0.44	0.39	0.13	0.15	-0.03	0.05	0.13	0.21	0.54	0.47	1.00				
Montréal	0.76	0.32	0.38	0.19	0.23	0.11	0.20	0.38	0.43	0.85	0.72	0.65	1.00			
Québec	0.67	0.42	0.40	0.19	0.21	0.16	0.11	0.30	0.46	0.71	0.61	0.54	0.83	1.00		
Halifax	0.44	0.20	0.34	0.25	0.34	0.67	0.63	0.63	-0.15	0.29	0.27	0.30	0.44	0.38	1.00	
St. John's	0.11	0.17	0.15	-0.14	-0.03	0.62	0.29	0.45	-0.06	0.08	0.04	0.26	0.33	0.55	0.46	1.00

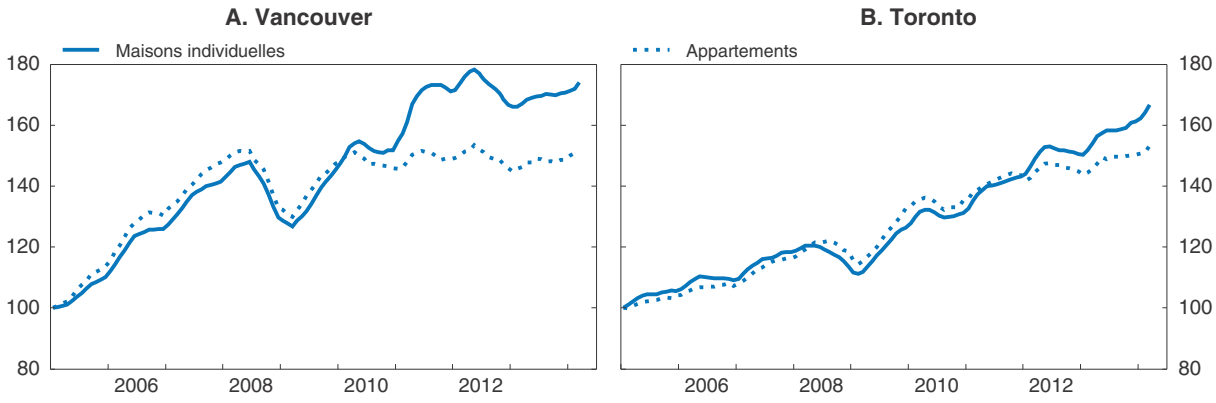
Source : Statistique Canada, Indice des prix des logements neufs.

Les valeurs des logements varient fortement suivant les villes et les types d'habitations. Ainsi, pour les 35 villes canadiennes couvertes par l'enquête 2014 de Demographia sur l'accessibilité financière du logement, les prix médians des logements s'inscrivaient dans une fourchette allant de 10.3 fois le revenu médian des ménages à Vancouver à 2.3 à Moncton (graphique 1.4, partie B). À l'échelle nationale, l'accessibilité financière du logement était considérée comme « plutôt limitée », dans la mesure où le ratio prix médian/revenu médian s'établissait à 3.9, ce qui plaçait le Canada au septième rang des neuf pays (essentiellement anglophones) où le logement était le moins abordable. Néanmoins, selon cette enquête, près de 40 % de la population canadienne vit dans une ville où l'accessibilité financière du logement est très limitée ou extrêmement limitée. Par ailleurs, d'après les conclusions d'une récente étude de BMO Capital Markets, les biens immobiliers d'habitation sont abordables sur les trois quarts du marché du logement canadien pour une famille ordinaire, la charge des remboursements d'emprunts hypothécaires et les autres frais liés au logement représentant moins de 40 % du revenu médian des ménages, et ils le demeureraient dans la plupart des cas si les taux d'intérêt

devaient augmenter de deux points de pourcentage (Guatieri, 2013). Les principales exceptions sont Vancouver et Toronto, où la croissance des prix des logements ces dernières années a été entièrement imputable aux maisons individuelles (graphique 1.6), ce qui laisse à penser que la demande *ex ante* a augmenté plus vite que l'offre sur ces marchés. Cela dit, les prix des immeubles à logements multiples dans ces villes se sont stabilisés ces dernières années, compte tenu de la réaction énergique de l'offre dans le secteur des logements en copropriété. Les restrictions relatives à l'utilisation des terrains jouent peut-être un rôle dans cette divergence, et ce point sera abordé par la suite.

Graphique 1.6. **Prix des maisons individuelles et des appartements**

Indice, janvier 2005 = 100



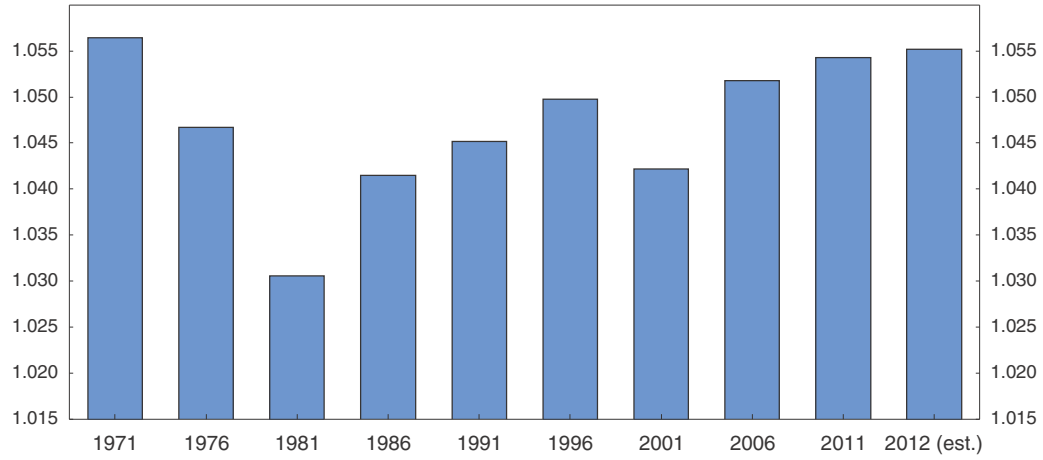
Source : Association canadienne de l'immeuble (ACI).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079478

Une autre source de préoccupation réside dans l'envolée de la construction de logements en proportion du PIB vers les sommets qui avaient été atteints au cours des précédents booms de l'immobilier d'habitation (graphique 1.3, partie A). Selon des estimations empiriques du Fonds monétaire international (FMI, 2013), à la mi-2012, le Canada se caractérisait par un excédent de l'offre sur le marché immobilier d'habitation, dans la mesure où son stock de logements était supérieur de 1.5 % à son « niveau d'équilibre », déterminé à partir du taux de formation des ménages, des revenus disponibles, des coûts de construction, des taux d'intérêt hypothécaires et de la hausse des prix des habitations. Le stock de logements par ménage a de fait augmenté au cours des années 2000 et semble avoir atteint son plus haut niveau depuis 40 ans (graphique 1.7). Il est possible que cela soit lié à une hausse de la demande de logements de villégiature ou de placements immobiliers : la proportion de ménages possédant une résidence secondaire est restée stable au cours de la période 1999-2005, mais elle est passée ensuite de 16.1 % en 2005 à 18.4 % en 2012 (Statistique Canada, 2014).

L'excès de construction semble particulièrement manifeste sur le marché des logements en copropriété dans les grandes villes. Dans des centres urbains comme Winnipeg, Québec et Saskatoon, le stock d'appartements récemment achevés mais invendus est plus de deux fois supérieur à son niveau moyen de long terme (graphique 1.8). À Toronto, bien que la durée d'écoulement du stock d'appartements invendus soit inférieure ou égale à un mois depuis plus de 10 ans (SCHL, 2013), le nombre d'appartements en construction a atteint un sommet de plus de 58 000 en février 2014,

Graphique 1.7. **Nombre de logements par ménage**

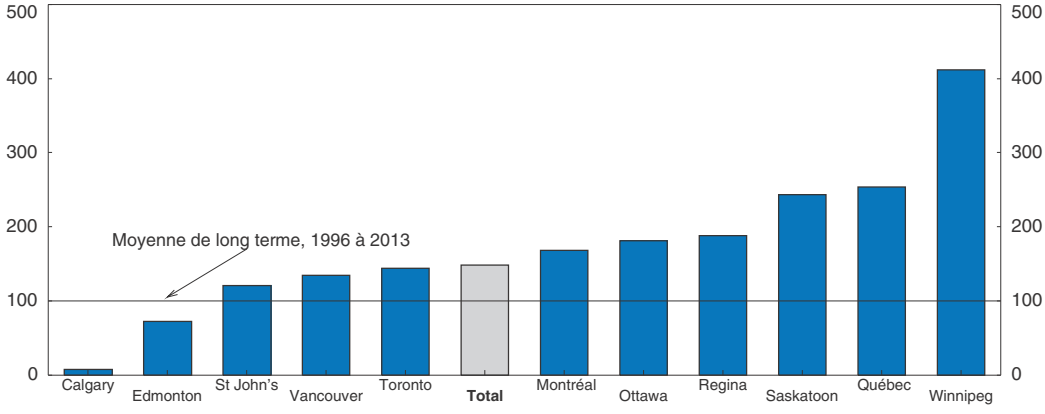


Note : Les statistiques relatives au stock de logements reposent sur les données de Statistique Canada jusqu'en 2000, et elles sont ensuite estimées à partir des données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) sur les logements achevés, les conversions et le taux moyen de démolitions à long terme. Pour l'estimation de 2012, le nombre de ménages a été déterminé à partir des estimations de Statistique Canada concernant la croissance de la population, selon l'hypothèse que la taille moyenne des ménages demeurait inchangée par rapport à 2011.
Source : Statistique Canada, *Recensement de la population de 2011*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079497

Graphique 1.8. **Stock de logements neufs invendus pour 1 000 habitants en proportion de la moyenne de long terme**

En mars 2014, en pourcentage



Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079516

environ trois fois supérieur à son niveau moyen de long terme. Entre 2008 et 2012, les mises en chantier de logements en copropriété se sont établies en moyenne à 20 400 unités par an, soit un chiffre nettement supérieur aux besoins démographiques estimés à un niveau de 14 000 à 15 000 unités par an (Dunning, 2013). Il est prévu que la majorité de ces unités soit achevée en 2014-15. Néanmoins, dans la mesure où le nombre moyen de logements achevés par an est de l'ordre de 18 000 unités, les contraintes de capacité vont sans doute déboucher sur des retards importants par rapport à ce calendrier (Dunning, 2013), et atténuer du même coup les pressions à la baisse qui s'exercent sur les prix.

Un excédent de logements en copropriété au regard des paramètres démographiques fondamentaux peut indiquer qu'ils sont de plus en plus demandés en tant que placements

immobiliers, mais on manque de données permettant de le confirmer. Le vieillissement de la population et la diminution de la taille des ménages laissent à penser que la demande pourrait se porter de plus en plus sur les appartements à long terme. En outre, l'investissement en immeubles collectifs locatifs est insuffisant depuis de nombreuses années : la construction de logements expressément construits pour la location a évolué à la baisse au cours des dernières décennies, et elle est restée stationnaire durant les années 2000. Les logements en copropriété ont donc représenté une part croissante du stock de logements locatifs dans toutes les grandes villes, qui s'établit aujourd'hui à 40-50 % de l'offre totale de logements locatifs à Vancouver et Toronto. Près de 30 % du stock total de logements en copropriété du Canada étaient loués en 2011.

Pour autant que la demande d'investissements en logements en copropriété corresponde à des anticipations de gains spéculatifs, ce marché est exposé aux changements de perception des investisseurs. D'intenses débats ont été suscités par la contribution de l'investissement étranger à l'augmentation du parc de logements en copropriété dans des grandes villes comme Vancouver et Toronto, et à l'accroissement du stock d'unités inoccupées. Les éléments d'appréciation disponibles consistent toutefois dans une large mesure en des observations ponctuelles, compte tenu du manque de données. Néanmoins, d'après certaines études visant à estimer le degré d'investissement spéculatif dans les logements en copropriété situés dans le centre-ville de Vancouver, bien que près de la moitié appartienne à des investisseurs, il est possible que 5.5 % à 8.5 % seulement d'entre eux soient inoccupés toute l'année (Yan, 2009 et 2013).

Il existe cependant des risques de correction brutale, liés à la possibilité que la demande s'avère insuffisante pour absorber le volume considérable de logements en copropriété qui arrivent sur le marché à Toronto, et à l'ampleur du stock de logements non absorbés dans d'autres villes. Les logements en copropriété en cours de construction correspondent en grande partie à la demande d'il y a deux ou trois ans. En matière de construction d'immeubles en copropriété, il faut généralement qu'une majorité des logements soit vendue sur plan pour que le chantier puisse débuter. Sous réserve que le taux de vente sur plan atteigne 65 %, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) assure les crédits contractés pour des logements neufs en copropriété à condition que le rapport prêt/coût (RPC) n'excède pas 85 %, mais même lorsque le taux de vente sur plan n'est que de 30 %, ce type de crédit peut bénéficier d'une assurance de la SCHL (le niveau maximum du RPC étant alors plus faible). Environ 89 % des logements en copropriété en construction à Toronto avaient été vendus sur plan au début de 2013 (SCHL, 2013). Néanmoins, étant donné le durcissement de la réglementation de l'assurance prêt hypothécaire au cours des dernières années, certains signes indiquent que les personnes souhaitant acquérir un logement avant sa construction à Toronto ont de plus en plus de mal à obtenir les crédits nécessaires à la finalisation de leur transaction. Les personnes désireuses d'acheter un logement avant sa construction doivent simplement verser un acompte et démontrer qu'elles ont déposé une demande de prêt bancaire ayant fait l'objet d'une « approbation préalable », mais elles ne sont pas tenues d'obtenir leur financement avant que la vente ne soit conclue au moment de l'achèvement du chantier, deux ou trois ans plus tard. D'après les informations recueillies, nombre de ces acquéreurs ont été contraints de renoncer à leur acompte ou de vendre leurs logements avant qu'ils ne soient achevés, avec une décote, sur le marché des cessions de contrats de vente sur plan (Pigg, 2013). Ces problèmes semblent cependant limités au segment des logements de luxe, qui représentent une fraction relativement modeste du marché.

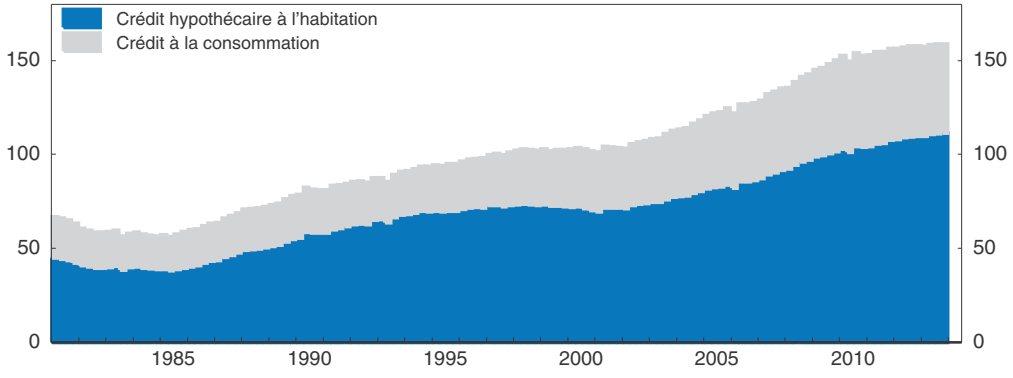
Bien que les bulles soient difficiles à identifier en temps réel, les principaux facteurs de vulnérabilité semblent concentrés sur le segment des logements en copropriété de certaines grandes villes. Néanmoins, il subsiste le risque qu'une correction marquée sur ces segments se répercute sur d'autres marchés, ou que des facteurs externes tels qu'un choc pétrolier aient des effets de vaste portée sur le marché canadien du logement. Les différents segments du marché du logement sont probablement liés les uns aux autres par l'intermédiaire du système bancaire ; les cinq principales banques du Canada détiennent en effet 65 % de l'encours de crédits hypothécaires et accordent des prêts sur l'ensemble du territoire national, de sorte que des pertes importantes subies sur un segment du marché pourraient déboucher sur une réduction plus générale de l'offre de crédit.

Les niveaux élevés d'endettement accentuent la vulnérabilité des ménages

Indépendamment du fait de savoir s'il existe ou non une bulle immobilière, un niveau d'endettement des ménages très élevé représente un facteur de vulnérabilité majeur. La dette des ménages a commencé à augmenter au milieu des années 80, où elle s'établissait à 60 % de leur revenu disponible, pour atteindre un sommet de 166 % à la mi-2013. La hausse observée au cours de cette période était imputable pour l'essentiel au crédit hypothécaire à l'habitation (graphique 1.9). Selon une étude de la Banque du Canada, la hausse de la dette hypothécaire depuis 1999 est en grande partie attribuable à la croissance enregistrée par l'extraction de la valeur nette du patrimoine immobilier, dont le niveau est passé de 2.2 % du revenu disponible des ménages en 1999 à un sommet de 9 % en 2007, avant de refluer à 8 % en 2009 (Bailliu et al., 2011). Cette croissance de l'extraction de la valeur nette du patrimoine immobilier était principalement due au refinancement hypothécaire net (qui consiste pour le propriétaire à accroître le montant de son prêt hypothécaire ou à en allonger la période d'amortissement sans pour autant changer de logement). Dans le même temps, les crédits hypothécaires associés à l'achat de logements neufs n'ont progressé que modestement, passant de 2.3 % du revenu disponible en 1999 à 3.4 % en 2009.

Graphique 1.9. **Endettement des ménages**

En pourcentage du revenu disponible



Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079535

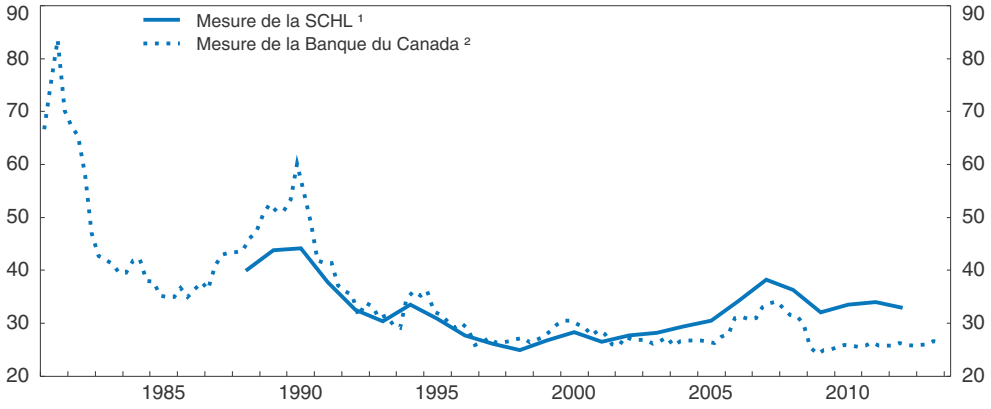
Le crédit à la consommation a également augmenté fortement depuis le milieu des années 90. Les lignes de crédit personnelles garanties, constituées pour l'essentiel des marges de crédit hypothécaires (prêts garantis par la valeur acquise d'un logement), ont constitué la source prédominante de croissance du crédit à la consommation en proportion du revenu depuis le milieu des années 90 (Crawford et Faruqui, 2011). L'ampleur des lignes de crédit personnelles garanties est passée de 11 % du crédit à la consommation en 1995 à près de 50 % à la fin de 2011, compte tenu de la hausse des prix des logements (qui s'est traduite par une augmentation de la valeur nette des biens immobiliers susceptible de servir de garantie) et de l'intensification de la commercialisation de ces produits financiers depuis le milieu des années 90 (Crawford et Faruqui, 2011).

Bien que la croissance du crédit hypothécaire et des prix des logements au niveau national se soit modérée depuis 2011, le ratio dette/revenu des ménages a continué d'augmenter. Les niveaux élevés d'endettement hypothécaire rendent les ménages vulnérables en les exposant aux variations des prix des logements, des taux d'intérêt et des revenus. Cependant, une grande partie de la dette est concentrée dans le segment des ménages les plus riches, qui sont les plus aptes à rembourser leurs emprunts : les ménages appartenant au quintile supérieur de la distribution des revenus (qui gagnent plus de 100 000 CAD par an) détiennent plus de la moitié du total de cette dette (Chawla et Uppal, 2012).

Le ratio du service de la dette hypothécaire est actuellement inférieur ou proche de son niveau moyen de long terme, grâce à la faiblesse des taux d'intérêt (graphique 1.10). Néanmoins, une hausse de ces derniers ou un choc entraînant une correction importante des prix des logements ou des pertes d'emplois pourrait mettre à rude épreuve les bilans des ménages et des banques. Dans la mesure où les crédits hypothécaires sont généralement assortis de taux fixés pour une durée maximale de cinq ans au Canada, un

Graphique 1.10. **Accessibilité du crédit hypothécaire**

Mensualités hypothécaires en pourcentage du revenu personnel disponible par travailleur



1. Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), adaptation de données de Statistique Canada (CANSIM) et de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI). Le calcul des mensualités hypothécaires est fondé sur le prix moyen du service interagences (MLS) et le taux hypothécaire fixe à cinq ans affiché pour chaque période, selon l'hypothèse d'une mise de fonds de 25 % et d'une période d'amortissement de 25 ans.
2. L'indice d'accessibilité à la propriété de la Banque du Canada est calculé à l'aide d'une moyenne de l'indice Royal Lepage des prix de revente des logements et de l'indice des prix des logements neufs, ainsi que d'un taux hypothécaire composite qui reflète à la fois le taux hypothécaire fixe à cinq ans et un taux hypothécaire variable, selon l'hypothèse d'une mise de fonds de 5 % et d'une période d'amortissement de 25 ans.

Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement et Banque du Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079554

resserrement monétaire peut avoir des répercussions plus marquées sur les finances des ménages qu'aux États-Unis, par exemple, où il est courant que les taux de ces prêts soient fixés pour une trentaine d'années. D'après les estimations de la Banque du Canada, si les taux d'intérêt hypothécaires réels étaient à leur niveau moyen de long terme, soit 4 %, l'accessibilité financière du logement se dégraderait pour tomber à son point le plus bas depuis 16 ans (Carney, 2011). Selon d'autres sources, même une hausse de taux d'intérêt de 2 points de pourcentage pourrait faire monter le ratio du service de la dette de 10 % des ménages endettés à un niveau supérieur à 40 %, généralement considéré comme intenable (Alexander, 2012). Néanmoins, ces estimations ne tiennent pas compte de la possibilité que les hausses de taux d'intérêt puissent être progressives et s'accompagner d'une augmentation des revenus, ce qui atténuerait leur impact sur les bilans des ménages.

En outre, les ménages aux revenus faibles seraient plus exposés à une dégradation de la situation macroéconomique ; une étude de Meh et al. (2009) portant sur des données d'enquête de 2005 a révélé que parmi les ménages ayant des emprunts hypothécaires, ceux qui appartenaient au quintile inférieur de la distribution des revenus consacraient plus de 70 % de leurs revenus au service de leur dette hypothécaire. Sur la base de données d'enquête de 2009, Hurst (2011) a découvert que la probabilité que le service de la dette d'un ménage représente plus de 40 % de ses revenus était six fois plus élevée pour les ménages ayant des revenus inférieurs à 50 000 CAD que pour ceux dont les revenus étaient compris entre 50 000 et 80 000 CAD. Par ailleurs, cette catégorie de ménages à faibles revenus se caractérisait par un ratio dette/revenus supérieur de plus de 160 points de pourcentage à celui de la tranche de revenus immédiatement supérieure. Cette tendance des ménages les plus modestes à être plus lourdement endettés n'est pas inhabituelle dans les économies avancées, même si l'on ne dispose de données sur ce phénomène que dans quelques-unes d'entre elles (Girouard et al., 2006). Néanmoins, il est possible que nombre de ces ménages soient constitués de travailleurs indépendants ou de personnes âgées ayant un patrimoine important, qui financent leurs dépenses de logement en extrayant des liquidités de leurs avoirs (Conference Board du Canada, 2010).

Évaluation des risques du secteur du logement pour le système financier

Les interrogations que suscite le marché du logement canadien naissent surtout de la comparaison avec la situation qui prévalait aux États-Unis, avant la crise bancaire des prêts hypothécaires à risque (« subprime »). Le ratio d'endettement des ménages au Canada et la hausse des prix des logements depuis 2000 sont proches des niveaux observés au plus fort du boom immobilier aux États-Unis, mesuré sur une base comparable. Bien que les deux marchés du logement se ressemblent à de nombreux égards, des normes de prêt par trop laxistes ont joué un rôle déterminant dans la bulle immobilière aux États-Unis et dans l'effondrement du marché qui a suivi (MacGee, 2009). La présente section examine les facteurs expliquant la forte expansion du marché du logement au Canada et conclut qu'un effondrement comme celui intervenu aux États-Unis a peu de chances de se produire.

Facteurs de solidité du marché du logement avant et depuis la crise

L'offre de crédit s'est considérablement étoffée au début des années 2000 du fait des activités de titrisation des prêts hypothécaires de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une société d'État de niveau fédéral (encadré 1.2). En particulier, la SCHL a lancé un programme d'obligations hypothécaires (Programme des obligations

Encadré 1.2. **Le système de financement de l'immobilier au Canada comparé au système des États-Unis**

Le prêt hypothécaire type pour l'acquisition d'un logement au Canada est un prêt à taux fixe, remboursable sur 25 ans, dont les modalités sont revues tous les six mois à cinq ans. Il s'agit d'une première différence avec les États-Unis, où les emprunteurs peuvent rester bloqués au même taux pendant 30 à 40 ans. Comme au Canada, les prêts à taux variable à court terme (un à trois ans) sont la règle dans des pays comme l'Australie, l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni (Lea, 2010). Ces différences s'expliquent surtout parce que l'activité des prêts hypothécaires aux États-Unis est essentiellement le fait d'établissements financiers non bancaires, qui s'en remettent principalement à la titrisation sur le marché secondaire pour se financer. Dans la plupart des autres pays, dont le Canada, les prêts hypothécaires sont concentrés dans de grès grandes banques et sont largement financés par les dépôts. Étant donné que la Société d'assurance-dépôts du Canada ne garantit les dépôts à terme qu'à cinq ans, il est plus difficile d'attirer les déposants pour une durée supérieure à cinq ans (Kiff et al., 2010).

Assurance des prêts hypothécaires

En gros, 60 à 70 % des prêts hypothécaires au Canada sont assurés contre le risque de défaillance, contre 15 % aux États-Unis, avant la crise. Cette différence tient essentiellement à la réglementation canadienne, qui exige des établissements financiers soumis à la réglementation fédérale qu'ils assurent tous les prêts hypothécaires dont la quotité ou rapport prêt-valeur (RPV) est supérieur à 80 % (RPV élevé). L'assurance hypothécaire couvre l'intégralité des pertes de l'établissement prêteur en cas de défaillance de l'emprunteur et la totalité de la durée d'amortissement. Les prêteurs acquittent une prime pour acquérir cette protection contre le risque de défaillance sur l'intégralité du prêt, laquelle prime peut varier en fonction des caractéristiques du prêt, du bien immobilier et de l'emprunteur et peut être refacturée à ce dernier sous la forme d'une commission en amont. En revanche, aux États-Unis, les établissements prêteurs sont tenus de n'assurer que les créances à RPV élevé qui sont achetées ou titrisées par les GSE (institutions financières spécialisées d'intérêt public), et cette assurance ne doit couvrir que la portion du prêt supérieure à 70-80 % de la valeur du bien immobilier. Ils acquittent une prime mensuelle et peuvent résilier l'assurance dès que le solde du prêt baisse à moins de 80 % de la valeur du bien.

Les prestataires d'assurance contre le risque de défaillance hypothécaire sont au nombre de trois au Canada : la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une société d'État de niveau fédéral, et deux sociétés de droit privé : Genworth Financial et Canada Guaranty. La SCHL est le principal prestataire et détient près de 65 % du marché. L'État fédéral garantit intégralement les créances hypothécaires assurées par la SCHL et 90 % de la valeur de celles assurées par les deux prestataires privés en cas d'insolvabilité de l'assureur (i.e. l'État honorerait les créances relatives aux prêts hypothécaires assurés en cas de défaillance d'un assureur privé, moins 10% du montant initial du principal et des éventuels produits de liquidation). Une assurance est également requise pour les créances titrisées via les programmes de titrisation de la SCHL (voir plus bas). Depuis 1989, les prêteurs ont la possibilité d'acquérir des contrats d'assurance globale auprès de la SCHL pour couvrir des portefeuilles entiers de prêts classiques à faible RPV, et cette possibilité est largement exploitée. En 2014, la SCHL a réduit l'émission annuelle d'assurance de portefeuilles de 11 milliards à 9 milliards CAD. Les assureurs privés assurent aussi les portefeuilles. Il incombe alors à l'établissement prêteur d'acquitter le montant de la prime. Les deux principales raisons pour lesquelles les prêteurs souscrivent des contrats d'assurance de portefeuille tiennent à l'allégement des exigences de fonds propre et à la possibilité d'utiliser ces créances couvertes par une assurance pour accéder au programme des titres hypothécaires émis aux termes de la Loi nationale sur l'habitation (TH LNH) et au programme des obligations hypothécaires du Canada (OHC).

Encadré 1.2. **Le système de financement de l'immobilier au Canada comparé au système des États-Unis** *(suite)*

La SCHL est régie par la loi SCHL, la Loi nationale sur l'habitation (LNH) et la Loi sur l'administration financière. Depuis 2012, elle est placée sous la tutelle du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), l'autorité financière fédérale, et depuis peu, le montant des prêts hypothécaires qu'elle assure est plafonné à 600 milliards CAD. La SCHL assure également un certain nombre de services sociaux comme le financement de logements d'un prix abordable et le logement des populations autochtones dans les réserves et en dehors.

Les assureurs privés de prêts hypothécaires relèvent également de la tutelle du BSIF et depuis 2013, leurs opérations sont régies par la Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle, qui plafonne à 300 milliards CAD le montant de l'encours des prêts protégés. Les assureurs privés acquittent une commission pour bénéficier de la garantie de l'État (« garantie gouvernementale »), laquelle abondait un fonds spécial jusqu'en 2013. La garantie de l'État ne prenait effet qu'à épuisement du fonds et couvrait les engagements des assureurs privés seulement après constat de leur insolvabilité. Depuis, le fonds a été supprimé, le reliquat des fonds versé aux fonds propres réglementaires des assureurs privés et un relèvement des ratios de fonds propres minimums (ratios relatifs au test du capital minimal, « ratios TCM ») a été décidé.

Titrisation de créances hypothécaires

La SCHL gère deux programmes permanents de titrisation, qui aident à améliorer l'offre de prêts hypothécaires à moindre coût : l'émission de titres adossés à des créances hypothécaires, lancée en 1987 et relevant de la Loi nationale sur l'habitation (programme des TH LNH) et le programme des obligations hypothécaires du Canada (programme des OHC), introduit en 2001. Les émetteurs doivent remplir des critères d'admissibilité stricts et acquitter une commission auprès de la SCHL, qui garantit le paiement en temps opportun du principal et des intérêts sur la totalité du portefeuille des TH LNH et des OHC. Les TH LNH sont adossés à des blocs de créances hypothécaires résidentielles assurées par la SCHL selon *la Loi nationale sur l'habitation* ou par des assureurs privés de prêts hypothécaires en vertu de la Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle,. La vente de ces titres procure une source de fonds supplémentaire aux établissements de prêts hypothécaires, qui réduit leur dépendance vis-à-vis des dépôts et allège le coût des ressources. Les investisseurs dans des TH LNH perçoivent des versements mensuels sur le paiement du principal et des intérêts des créances sous-jacentes. Compte tenu de ce que ces créances sont assurées, les investisseurs sont peu exposés au risque de défaut, mais ils le sont à l'incertitude des versements, liée à un risque de remboursement anticipé et de taux d'intérêt. Les établissements financiers peuvent vendre des TH LNH soit à des investisseurs individuels, soit à la Fiducie du Canada pour l'habitation (FCH), une entité ad hoc administrée par la SCHL qui émet des OHC sans amortissement. En convertissant les flux de trésorerie mensuels provenant des TH LNH en versements de type obligataire (avec coupons semestriels et remboursement du capital à l'échéance), les OHC attirent un plus large éventail d'investisseurs et bénéficient d'un plus haut niveau de liquidité, contribuant à réduire un peu plus le coût du financement hypothécaire (Kiff et al., 2010). Le programme OHC a permis d'élargir la palette des prêts hypothécaires offerts aux ménages ; ainsi, le lancement d'une OHC à 10 ans en 2008 a facilité l'offre de prêts d'une durée supérieure à cinq ans (SCHL, 2012).

Encadré 1.2. **Le système de financement de l'immobilier au Canada comparé au système des États-Unis** *(suite)*

En 2007, le BSIF a autorisé pour la première fois les banques canadiennes à émettre des obligations sécurisées pour couvrir leurs besoins de financement hypothécaire. Ces obligations sécurisées sont garanties par un bloc d'actifs distincts, au premier rang desquels des créances hypothécaires résidentielles, et ne bénéficient pas de la garantie de la SCHL ni de celle de l'État. Toutefois, des prêts hypothécaires assurés par la SCHL et des TH LNH ont été utilisés comme sûretés pour la majorité de ces émissions d'obligations sécurisées jusqu'en 2012. En raison d'une réticence générale à autoriser les établissements financiers soumis à la réglementation fédérale d'émettre des titres d'emprunt sécurisés qui auraient priorité sur les déposants, le BSIF plafonne ce type d'émission à 4 % du total des actifs. Le budget de 2012 a mis en place un nouveau dispositif législatif applicable aux établissements financiers soumis à la réglementation fédérale qui émettent des obligations sécurisées, qui interdit d'utiliser des prêts hypothécaires assurés à titre de sûretés.

Différences entre la SCHL et les GSE aux États-Unis

La SCHL exerce ses activités d'assurance de prêts hypothécaires sur une base commerciale, mais à la différence des GSE (Fannie Mae et Freddie Mac) aux États-Unis, son but n'est pas de maximiser ses profits mais plutôt d'atteindre un degré de rentabilité raisonnable, dans le cadre de son mandat d'intérêt général. Ce mandat consiste à proposer des solutions à des segments de marché sur lesquels il y a peu d'offres de financement de la part de prêteurs privés, notamment ceux de l'habitat collectif destiné à la location, des établissements de retraite et de soins de longue durée et de l'habitat en zones rurales. La SCHL diffère également des GSE dans la mesure où son rôle dans le financement du logement consiste à garantir une offre permanente et un choix de solutions de financement. Elle n'est investie d'aucun mandat particulier pour faciliter l'accès à la propriété immobilière de telle ou telle catégorie, alors qu'il a été demandé aux GSE de consacrer une part minimum de leurs activités de financement à l'accession à la propriété des ménages à revenu faible à moyen (CBO, 2010).

hypothécaires du Canada, OHC) en 2001, en créant une entité *ad hoc* dénommée Fiducie du Canada pour l'habitation (FCH) ayant pour objet d'acheter des titres adossés à des créances hypothécaires (TACH) auprès de banques en les payant avec le produit réalisé sur l'émission des OHC. Ce programme a permis aux établissements financiers de sortir de leur bilan les prêts hypothécaires octroyés, de revoir ainsi à la baisse les exigences de fonds propres leur étant applicables et de prêter davantage à un coût moindre (Walks, 2012b). Une évaluation de KPMG (2008) relevait que l'émission des OHC a ainsi engendré près de 98 milliards CAD de crédit entre 2001 et 2006, soit 37 % environ de l'accroissement net de l'encours de prêts hypothécaires pendant cette période. Ce programme explique également l'essentiel de l'accroissement de l'activité de titrisation de créances hypothécaires relevant de la Loi nationale sur l'habitation (LNH) au début des années 2000.

Comme la SCHL garantit intégralement les versements à la fois des TH LNH et des OHC et que les créances hypothécaires sous-jacentes sont assurées avec la garantie de l'État, les deux programmes de titrisation ont permis de réduire considérablement le coût du financement des prêts hypothécaires. Puisque c'est l'emprunteur qui paie l'assurance, mais que c'est l'établissement prêteur qui est intégralement remboursé en cas de défaillance, les établissements financiers canadiens ne sont exposés à quasiment aucun

risque lorsqu'ils émettent des prêts couverts par une assurance (le prêteur paie l'assurance pour les portefeuilles de prêts assurés). Jusqu'aux modifications réglementaires de 2010, cette situation a incité les prêteurs à assurer un maximum de prêts et à les convertir ensuite en OHC qu'ils pouvaient ensuite sortir de leur bilan en les revendant sur le marché secondaire (Walks, 2012a).

Les restrictions à l'activité de prêt ont été assouplies

Les conditions de l'activité de prêt hypothécaire ont été considérablement assouplies entre 2003 et la mi-2007, compte tenu d'une extension des produits pouvant bénéficier d'une assurance garantie par l'État (tableau 1.4). En particulier, la SCHL a commencé à accorder une assurance pour les prêts hypothécaires capitalisés à l'échéance et les emprunteurs exerçant une activité indépendante qui ne peuvent pas faire confirmer leur revenu au moyen des documents habituels, comme pour les prêts « Alt-A » aux États-Unis. La durée maximale d'amortissement des prêts hypothécaires garantis par l'État a également été relevée de 25 à 40 ans. Certains de ces assouplissements ont été motivés par le regain de concurrence de compagnies d'assurance américaines arrivant sur le marché canadien et grignotant peu à peu la part de marché de la SCHL. Ils ont fait suite à la décision du ministère des Finances, en 2006, d'étendre sa garantie publique à un plus grand nombre d'assureurs hypothécaires privés, une décision qui a entraîné l'arrivée sur le marché de quatre sociétés venues des États-Unis. Cette décision se voulait comme une tentative d'introduire plus de concurrence et de choix sur le marché des prêts hypothécaires et d'accompagner la hausse des prix et de la demande de logements (Mohindra, 2010). Trois de ces quatre opérateurs ont quitté le marché en 2008 en raison de pertes importantes essuyées pendant l'effondrement du marché du logement aux États-Unis.

Tableau 1.4. **Innovations sur le marché de l'assurance prêt hypothécaire entre 2003 et 2007**

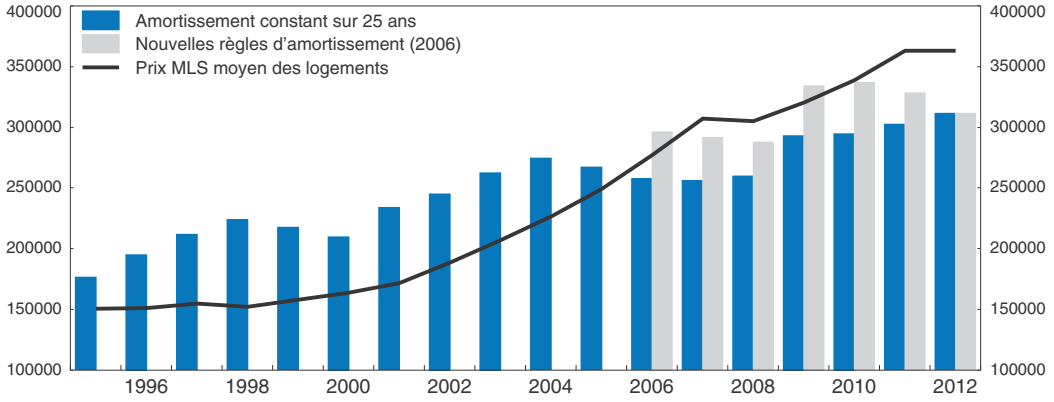
Date	Mesure
2003	• Genworth Financial élargit l'éventail des sources de fonds admissibles à titre de mise de fond initiale minimum, qui peut désormais être financée par l'emprunt.
Mars 2004	• Le produit « Flex Down » de la SCHL élargit l'éventail des sources de fonds admissibles à titre de mise de fonds minimum (5 %), qui peut désormais être financée par l'emprunt.
Mars 2006	• La SCHL commence à assurer des prêts hypothécaires dont la durée d'amortissement va jusqu'à 30 ans au maximum (dans le cadre d'un projet pilote).
	• Genworth Financial annonce qu'elle va assurer des prêts d'une durée de 30-35 ans.
Juin 2006	• La SCHL commence à assurer des prêts hypothécaires dont la durée d'amortissement va jusqu'à 35 ans. La SCHL commence à assurer le versement des intérêts pendant les 10 premières années des prêts à amortissement *in fine* (pour les emprunteurs n'ayant pas connu d'incidents dans la gestion de leurs emprunts antérieurs).
Septembre 2006	• Genworth Financial annonce qu'elle va proposer d'assurer des prêts hypothécaires dont la durée d'amortissement va jusqu'à 40 ans (assortis de rapport prêt/valeur (RPV) pouvant aller jusqu'à 100 %), avec un remboursement uniquement des intérêts pendant les dix premières années.
Novembre-Décembre 2006	• La SCHL commence à assurer des prêts hypothécaires dont la durée d'amortissement va jusqu'à 40 ans ; la SCHL commence à proposer une assurance sur des prêts hypothécaires dont le RPV varie de 95 à 100 % (produit « Flex 100 »).
Mars 2007	• La SCHL commence à assurer des prêts hypothécaires accordés à des travailleurs indépendants ayant des difficultés à faire confirmer leur revenu au moyen des documents habituels (« Option simplifiée SCHL »).
Juillet 2007	• Le seuil de RPV au-delà duquel un prêt doit être assuré passe de 75 % à 80 %.

Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement, Genworth, FMI (2013).

Ces produits ont permis d'élargir l'accession à la propriété à un plus grand nombre de ménages tout en augmentant notablement leur capacité d'emprunt moyenne (graphique 1.11). Alliés aux activités de titrisation de la SCHL, ils ont contribué à pousser à la hausse le crédit hypothécaire et les prix des logements (graphique 1.12). Quant au prolongement des durées d'amortissement, il peut avoir des effets néfastes sur la distribution de la richesse dans la société car il permet aux emprunteurs de souscrire des montants d'emprunt plus importants, qui majorent le coût du logement pour chacun tout en augmentant les intérêts que les emprunteurs vont verser pendant toute la durée du prêt (Walks, 2012a). Les établissements prêteurs ainsi que les ménages déjà propriétaires de leur logement bénéficient de ces innovations, au détriment des primo-accédants à la propriété, qui finissent pas payer plus qu'ils n'auraient payé sinon pour le même bien

Graphique 1.11. **Impact d'une plus longue durée d'amortissement sur la capacité moyenne des ménages à emprunter**

CAD

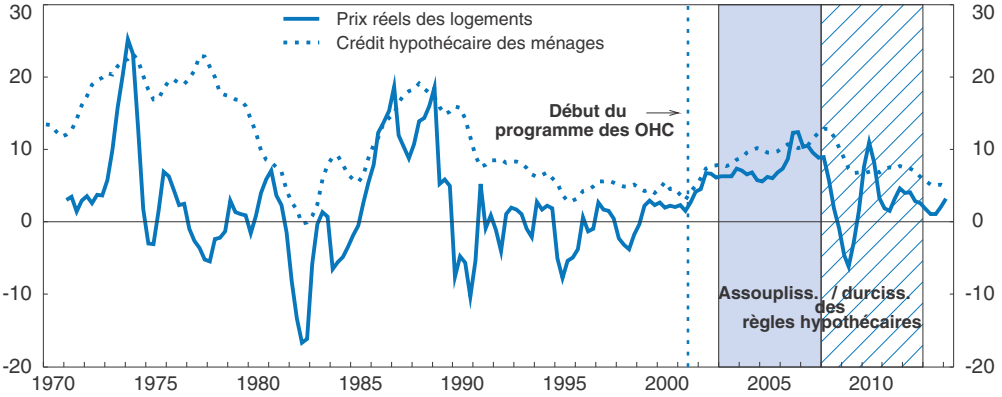


Source : Pomeroy (2013), « Speculators beware: You won't get rich flipping homes in the next decade », *CURE Policy Brief*, Issue #4.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079573

Graphique 1.12. **Hausse réelle des prix des logements et expansion du crédit hypothécaire aux ménages**

Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Indice composite national de prix de maison Teranet-Banque Nationale à partir du 2e trimestre de 1999 ; ministère des Finances avant cette date, et Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079592

immobilier. Le produit « Flex down » de la SCHL, qui permet effectivement aux banques de prêter aux emprunteurs le montant de leur mise de fonds initiale (grâce aux « prêts hypothécaires avec remise en argent »), a eu des effets comparables car en règle générale, les banques récupéraient leur mise en facturant des taux d'intérêt plus élevés pendant les cinq premières années de la période d'amortissement et en posant des conditions restrictives à la portabilité des créances pendant ces cinq années.

Les banques peuvent utiliser les services payants d'un outil informatique dénommé Emili, de la SCHL, qui évalue les risques de prêt à partir de facteurs comme la valeur estimée du bien immobilier, les caractéristiques de l'acquéreur, les prix moyens du marché local et les impôts fonciers municipaux. Comme ce système permet d'approuver les demandes de prêt beaucoup plus rapidement et à un coût moindre par rapport à l'envoi sur place d'un expert pour estimer le bien, son utilisation s'est généralisée. Il semble qu'au plus fort du boom de l'immobilier, certaines banques s'en remettaient exclusivement à des évaluations automatisées pour l'instruction d'une grande partie de leurs prêts et leur refinancement (Robertson et Perkins, 2012). Or, les données entrées dans la base logicielle peuvent être entachées d'erreurs car elles proviennent essentiellement d'informations fournies par le vendeur, qui peut avoir tendance à gonfler la valeur de son bien. Qui plus est, les caractéristiques physiques des propriétés environnantes peuvent varier grandement et fournir des valeurs de référence inappropriées. Si des estimations sur place peuvent corriger un certain nombre de ces erreurs, des distorsions peuvent également apparaître au sein même de la profession des experts immobiliers, certains établissements de prêt favorisant les experts qui surestiment la valeur des propriétés ou permettent de gonfler les montants de prêt. Il est fréquent que les établissements financiers canadiens travaillent avec une liste d'experts agréés, une pratique déclarée illégale aux États-Unis depuis la crise financière (Robertson et Perkins, 2012).

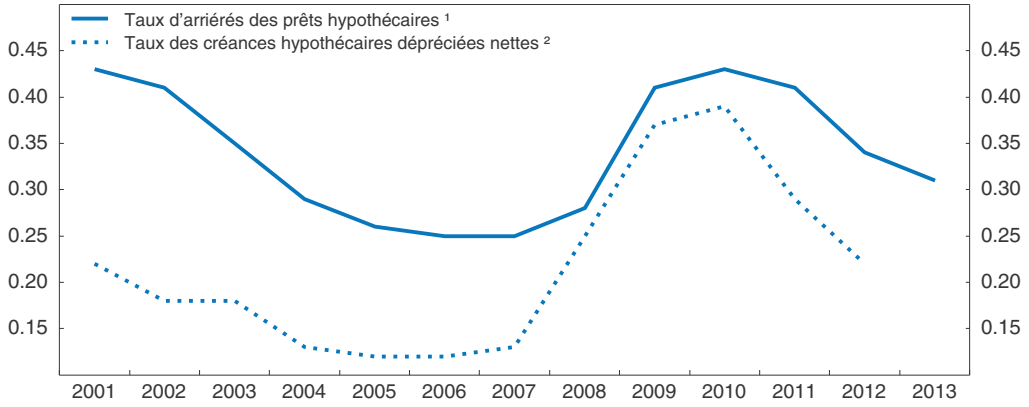
Une surveillance financière solide et l'intervention des pouvoirs publics ont soutenu le marché du logement tout au long de la crise

À la différence de nombreux autres pays de l'OCDE qui ont vu les prix de l'immobilier flamber au cours des dix dernières années, les prix des logements au Canada ont bien résisté tout au long de la crise financière, l'indice composite Teranet ne connaissant un repli que de 8.5 % entre son point haut et son point bas, avant de réamorcer une courbe ascendante. Le taux de prêts hypothécaires en souffrance est demeuré faible pendant toute la crise avec moins de 0.5 % de l'ensemble des prêts hypothécaires, et a reculé à 0.3 % à la mi-2013 (graphique 1.13). De fait, la majorité des particuliers insolvables s'étant déclarés en faillite et ayant demandé un rééchelonnement de leur dette en 2007-2009 étaient des locataires (Allen et Damar, 2011). Il semble donc que l'emprunt immobilier ait moins pesé que le chômage dans les causes d'insolvabilité. Étant donné que les marchés du logement en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Norvège ont, eux aussi, évité un effondrement, leur solidité s'explique peut-être en partie par l'avantage que leurs confèrent les cours élevés des produits de base.

La capacité de résistance du marché du logement canadien tout au long de la crise financière est souvent attribuée à une réglementation relativement stricte, à la politique de prêt prudente du système bancaire et à la garantie explicite apportée par l'État sur le marché hypothécaire (Kiff et al., 2010 ; Mason et Simon, 2009). Au Canada, le Bureau du Surintendant des institutions financières (BSIF) est la seule autorité de réglementation chargée de la surveillance des établissements collecteurs de dépôts qui relèvent de la

Graphique 1.13. **Le taux de prêts hypothécaires en souffrance demeure faible**

En pourcentage



1. SCHL, adaptation de données de l'Association des banquiers canadiens en calculant le taux annuel moyen de prêts hypothécaires en souffrance. Nombre de prêts hypothécaires en souffrance en pourcentage du nombre total de prêts hypothécaires ; données fournies par neuf banques. Un prêt est considéré comme en souffrance lorsque les mensualités hypothécaires n'ont pas été payées pendant 90 jours. Le chiffre 2013 correspond au mois de juin.
2. SCHL, adaptation de données tirées des rapports annuels de la Banque de Montréal, de la Banque Canadienne Impériale de Commerce, de la Banque Royale du Canada et du Groupe Financier Banque TD (au 31 octobre de chaque année) en calculant le ratio. Les créances douteuses sont des prêts hypothécaires à l'habitation dont les paiements sont en retard de 90 jours, ou de 365 jours s'il s'agit de prêts garantis par le gouvernement, déduction faite de la provision pour pertes sur prêts. Le ratio représente la valeur des créances hypothécaires canadiennes douteuses nettes en pourcentage du total des prêts hypothécaires à l'habitation consentis au Canada.

Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079611

réglementation fédérale, des compagnies d'assurance et des régimes de retraite privés. Environ 80 % de l'encours des prêts hypothécaires résidentiels au niveau national est le fait d'établissements prêteurs qui sont régis par le BSIF (Crawford et al., 2013), tandis qu'une autre fraction de 12.5 % provient des coopératives de crédit et des caisses populaires, qui sont régies par les provinces. Dans la mesure où les prêts hypothécaires émis par des prêteurs non réglementés sont principalement financés par les établissements collecteurs de dépôts qui relèvent de la réglementation fédérale (les prêts doivent alors suivre les normes fixés pour ces établissements, y compris la ligne directrice B-20 du BSIF discuté plus bas) ou par les programmes TH LNH et OHC de la SCHL (auquel cas les prêts doivent suivre les règles des prêts assurés qui sont assortis d'une garantie de l'État), ces prêts sont généralement aussi soumis aux normes de prêts hypothécaires du gouvernement fédéral. Cette architecture réglementaire tranche avec la réglementation fragmentaire en vigueur aux États-Unis, qui est particulière par la multiplicité des autorités réglementaires spécialisées. Le fait de n'avoir qu'une seule et même autorité de tutelle, compétente pour les établissements prêteurs du secteur bancaire et non bancaire, peut permettre de diminuer les risques de captation ou d'arbitrage réglementaire, voire de défaut de coordination (Lea, 2010). Le BSIF applique une logique de surveillance établie sur des règles, qui a vocation à être d'une portée générale et évolutive. Il peut publier des orientations sans qu'il soit besoin de légiférer ou de réglementer, et est doté des compétences juridiques pour les faire respecter.

Dans toutes les provinces à l'exception de l'Alberta, le droit de la faillite permet au prêteur de faire valoir ses droits à remboursement sur l'intégralité des actifs de l'emprunteur et de ses revenus futurs en cas de défaillance de ce dernier. Ces législations ont dissuadé les saisies stratégiques dont on estime qu'elles ont joué un rôle dans

l'effondrement du marché du logement aux États-Unis, encore que des éléments récents indiquent qu'elles ont peu joué (Gerardi et al., 2013). Surtout, la proportion d'emprunteurs hypothécaires canadiens qui se sont retrouvés avec un patrimoine négatif, *i.e.* avec un bien immobilier d'une valeur inférieure à leur dette hypothécaire, est restée négligeable tout au long de la crise, alors que cette proportion atteignait un quart des emprunteurs aux États-Unis, à la fin de l'année 2009.

Si les établissements collecteurs de dépôts jouent un rôle prépondérant sur le marché hypothécaire canadien, ils n'étaient responsables que de 30 % des prêts immobiliers résidentiels accordés aux États-Unis avant la crise (Kiff, 2009). Il est demandé aux banques canadiennes de conserver des niveaux de fonds propres supérieurs à ceux prescrits par l'Accord de Bâle depuis 1997, en l'espèce de 7 % pour les fonds propres de base (T1) et de 10 % pour le total des fonds propres (contre respectivement 1 % et 4 % dans l'Accord de Bâle). En outre, la réglementation canadienne exige que les actions ordinaires représentent au moins 75 % des fonds propres de base (T1) et que les instruments novateurs soient plafonnés à 15 %. Cette plus grande sévérité des exigences de fonds propres a sans doute limité la possibilité pour les banques de gonfler rapidement leur bilan tout en réduisant la nécessité d'emprunter sur le marché de gros (Ratnovski et Huang, 2009). Cela étant, une étude du FMI a montré que les ratios de fonds propres (fonds propres divisés par total des actifs) et de liquidité des banques canadiennes étaient comparables à leurs homologues dans les autres pays de l'OCDE avant la crise et que leur principale source de stabilité provenait surtout de leur financement par les dépôts, plutôt que d'un financement de marché (Ratnovski et Huang, 2009).

Les dépôts ont été longtemps la principale source de financement hypothécaire au Canada. En conséquence, la titrisation des créances hypothécaires n'était pas très développée avec pas plus d'un cinquième des prêts hypothécaires résidentiels titrisés avant la crise, contre 60 % environ aux États-Unis. Moins de 2 % des créances hypothécaires canadiennes avaient été titrisées sur le marché privé, contre 14 % aux États-Unis, même si ce marché a quasiment disparu dans les deux pays depuis la crise (Kiff et al., 2010). Il est communément admis que le développement de la titrisation a été une cause majeure de la crise des *subprime* aux États-Unis. Du fait que les prêteurs qui titrisaient leurs créances n'étaient exposés à aucune perte dans l'hypothèse d'une défaillance, ce modèle « octroi, puis cession » n'a pas incité au respect de normes de souscription et a conduit à une détérioration de la qualité des actifs, ainsi qu'en témoigne la progression des prêts à risque. La forte augmentation des défaillances et *in fine*, des saisies aux États-Unis entre 2007 et 2008 a concerné prioritairement les prêts de qualité inférieure (Mayer et al., 2009). Il s'agissait de prêts consentis à des emprunteurs ayant de mauvais antécédents de crédit et de prêts assortis d'un rapport prêt/valeur (RPV) élevé, ainsi que de prêts « Alt-A », accordés à des emprunteurs dont il n'était pas possible de vérifier intégralement les actifs ou les revenus au moyen des documents habituels. Les prêts immobiliers à risque ont tous été titrisés aux États-Unis dans un premier temps sur le marché privé, mais au début des années 2000, les GSE ont constamment développé leurs investissements dans les prêts à risque et les prêts Alt-A (CBO, 2010).

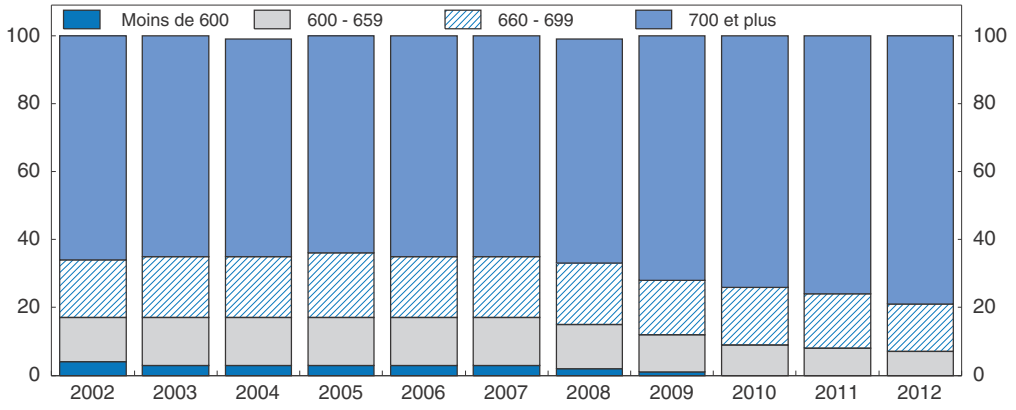
Il est également possible que le rôle important qu'a joué la garantie d'assurance hypothécaire de l'État dans la fixation de normes de prêt au Canada ait contribué à freiner la croissance des prêts hypothécaires à risque. Même si ces prêts existaient avant la crise et s'étaient développés rapidement dans le pays, la plupart de ces prêts hypothécaires ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier de la garantie publique. Ce

facteur a sans doute empêché que le marché canadien des prêts à risque n'évolue vers les produits les plus risqués proposés aux États-Unis, notamment les prêts à amortissement négatif ou les NINJA (« No income, no job, no assets »). Les produits de ce type ont élargi le crédit à un nouveau segment d'acquéreurs immobiliers aux États-Unis et poussé les prix au-delà de ce que pouvaient supporter les revenus sous-jacents (Walks, 2012b). Bien qu'il n'existe pas de définition type de ce qu'est un prêt à risque, on estime généralement que ces prêts représentaient avant la crise 5 % du stock de prêts hypothécaires au Canada, contre 22 % aux États-Unis (MacGee, 2009).

Même ainsi, la garantie d'assurance de l'État a commencé, dès 2003, à couvrir certains types de prêts hypothécaires qualifiés généralement « de qualité inférieure », ainsi qu'il a été vu plus haut et présenté au tableau 1.4. Il a été dit que le Canada avait bénéficié du fait d'avoir adopté sur le tard les innovations américaines de financement hypothécaire (MacGee, 2009). Même si ces innovations ont contribué à revoir à la baisse les normes de prêt et ont conduit beaucoup d'acquéreurs modestes à souscrire des emprunts intenables aux États-Unis, il n'est guère évident que le phénomène se soit produit au Canada. La raison en est que la SCHL et les assureurs privés exigeaient plus de points de crédit pour assurer les produits hypothécaires plus risqués offerts alors sur le marché (tableau 1.4). L'échelle des points de crédit varie d'ordinaire de 300 à 900 au Canada, et un score supérieur à 660 points est généralement requis pour bénéficier d'un taux avantageux. La proportion de prêts hypothécaires assurés par la SCHL et totalisant moins de 660 points est demeurée stable et représentait moins de 20 % dans les années 2000 (graphique 1.14). En revanche, la proportion d'accédants à la propriété totalisant moins de 620 points est passée aux États-Unis d'environ 20 % en 2003 à 28 % en 2006 (Marion, 2013). En outre, l'essentiel de l'accroissement de l'endettement des ménages au Canada, pendant cette période, a tenu moins à l'arrivée de nouveaux accédants à la propriété qu'à un refinancement hypothécaire net des propriétaires existants (Bailliu et al., 2011). Enfin, il semble que les ménages canadiens les plus prospères représentaient la majorité des nouveaux propriétaires entre 2001 et 2011 : la propriété immobilière dans les deux quintiles du haut de la distribution des revenus a progressé deux fois plus vite que dans les deux quintiles du bas parmi les ménages dont le chef a moins de 35 ans (Crawford et al., 2013).

Graphique 1.14. **Distribution des points de crédit des prêts à RPV élevé assurés par la SCHL, approuvés chaque année**

En pourcentage



Source : *Société* canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079630

En dépit de la solidité relative de ce système financier, les banques canadiennes n'en ont pas moins été confrontées à des difficultés de financement pendant la crise financière, et le gouvernement est intervenu directement en s'engageant à acheter des TH LNH auprès des établissements financiers pour une valeur atteignant 125 milliards CAD. Engagé en octobre 2008, le Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés (PAPHA) a été mené *via* une procédure d'adjudication sur offres concurrentes gérée par la SCHL, qui a pris fin en mars 2010 avec un volume d'achat d'environ 69 milliard CAD de TH LNH. La SCHL estime que le programme aura généré 2.5 milliards CAD environ de produit net d'ici à son échéance en 2014-2015 (SCHL, 2012). Le PAPHA a ainsi contribué à soutenir l'offre de crédit à long terme tout au long de la crise, à un coût financier nul et sans risque supplémentaire pour les contribuables puisque les créances sous-jacentes constituaient déjà des éléments de passif éventuels de l'État fédéral.

La réglementation du financement hypothécaire a été durcie depuis la crise

Le gouvernement a mis en œuvre, depuis 2008, une série de mesures dans le but de tempérer le marché du logement et de maîtriser les risques menaçant la stabilité financière en adoptant une réglementation prudentielle plus stricte sur la garantie d'assurance hypothécaire de l'État (tableau 1.5). Ces mesures visent à relever les seuils de mise de fonds initiale, à revenir à une durée maximale d'amortissement des prêts hypothécaires de 25 ans (au lieu de 40), à plafonner les RPV à 95 % (80 % pour les

Tableau 1.5. **Mesures visant à durcir la réglementation de l'assurance hypothécaire depuis 2008**

Date	Mesure
Octobre 2008	• La durée maximale d'amortissement des nouveaux prêts hypothécaires assurés couverts par la garantie de l'État est fixée à 35 ans. • Le plafond du RPV est abaissé de 100 à 95 %. • Le seuil obligatoire des points de crédit est fixé à 600 (hormis quelques exceptions). • Nouvelles obligations documentaires pour les demandes de prêt.
Avril 2010	• Le plafond du RPV applicable au refinancement des prêts hypothécaires assurés est abaissé de 95 à 90 %. • La mise de fonds minimum applicable aux biens non occupés par leur propriétaire est relevée de 5 à 20 %. • Durcissement des critères d'admissibilité (tous les emprunteurs doivent remplir les conditions applicables à un crédit hypothécaire à 5 ans à taux fixe, même s'ils optent pour un prêt de plus courte durée à taux variable).
Mars-avril 2011	• La durée maximale d'amortissement des nouveaux prêts hypothécaires assurés couverts par la garantie de l'État est abaissée de 35 à 30 ans. • Le plafond du RPV applicable au refinancement de prêts hypothécaires est abaissé de 90 à 85 %. • La garantie d'assurance de l'État est supprimée pour les prêts sans amortissement garantis par la valeur acquise d'un bien.
Juillet 2012	• La durée maximale d'amortissement des nouveaux prêts hypothécaires assurés couverts par la garantie de l'État est abaissée de 30 à 25 ans. • Le plafond du RPV applicable au refinancement de prêts hypothécaires est abaissé de 85 à 80 %. • Les rapports d'amortissement brut de la dette et d'amortissement total sont fixés respectivement à 39 % et 44 %. • La garantie d'assurance de l'État est supprimée pour les logements dont le prix d'acquisition est supérieur à 1 million CAD.
Octobre 2012	• Les incitations ou rabais proposés par les établissements financiers ne sont plus admis à titre de mise de fonds (ce que l'on appelle « prêts avec remise en argent »). • Il devient obligatoire de fournir et de vérifier les justificatifs de revenus et de statut de l'emprunteur au regard de l'emploi. • Il est interdit aux banques de recourir à des prêts hypothécaires assurés à titre de sûretés pour l'émission d'obligations sécurisées.
Budget de 2013	• Il est interdit aux prêteurs d'assurer dans le cadre d'un contrat de portefeuille leurs créances hypothécaires dont le RPV est inférieur à 80 %, sauf si elles font partie d'un programme de titrisation de la SCHL. • Il est interdit aux prêteurs d'utiliser des prêts assurés dans des programmes de titrisation non gérés par la SCHL.
Mai 2014	• La garantie d'assurance de l'État est supprimée pour l'achat d'une résidence secondaire et pour les travailleurs indépendants sans confirmation de revenu par un tiers.

Source : SCHL, Genworth, Walks (2012a), ministère des Finances.

placements immobiliers et les refinancements hypothécaires) et à durcir les critères d'attribution de prêts. La garantie d'assurance de l'État a été supprimée pour les marges de crédit hypothécaires (prêts garantis par la valeur acquise d'un logement) et pour les acquisitions de logements d'une valeur supérieure à 1 million CAD.

Il semble que ces mesures aient porté leurs fruits : les emprunts des ménages, les mises en chantier de logements, les ventes immobilières et la hausse des prix de l'immobilier marquent tous le pas depuis la mi-2012. Une analyse des Services économiques TD (2012) révèle que le durcissement des règles d'assurance hypothécaire a infléchi l'expansion du crédit aux ménages de 2-3 points de pourcentage, en moyenne, entre 2008 et 2012, et qu'il a également fait baisser les ventes de logements de 17 % à la fin de 2011, par rapport aux anticipations des modèles. Ce qui suggère que la diminution des durées d'amortissement a le plus freiné la demande de logements, un ralentissement équivalent à une hausse cumulée de près de 2 points des taux d'intérêt. Plus récemment une étude du FMI (2014a), a démontré que l'effet le plus important venait du resserrement des exigences de RPV pour les nouveaux prêts hypothécaires et le refinancement des prêts. Pour autant, si l'impact sur les ventes et l'expansion du crédit ont persisté, la baisse immédiate des prix des logements après chaque tour de vis supplémentaire de la réglementation a été de courte durée (graphique 1.12). Les prix et les reventes de logements ont connu un nouveau rebond en 2013, même s'ils s'expliquent peut-être par une remontée temporaire de la demande, les acheteurs anticipant une hausse future des taux hypothécaires due à des rendements obligataires à long terme en hausse pendant l'été.

Les évolutions réglementaires ont, en gros, ramené la réglementation du financement hypothécaire au même niveau qu'au début des années 2000, toutefois avec des normes de crédit légèrement plus strictes que celles appliquées avant le début de la période d'assouplissement (Walks, 2012a ; Services économiques TD, 2012). Il semble que les banques aient considérablement réduit leur exposition au risque : le pourcentage de prêts à RPV élevé, assurés par la SCHL et accordés à des emprunteurs totalisant moins de 660 points de crédit, a rétrogradé de 17 % en 2007 à 7 % en 2012 (graphique 1.14). Le gain correspondant a bénéficié à des ménages affichant plus de 700 points de crédit. Bien que les évolutions réglementaires aient rendu à court terme plus difficile l'arrivée des primo-accédants sur le marché, cette limitation de la capacité d'emprunt devrait permettre de relâcher les tensions à la hausse sur les prix des logements et, *in fine*, rendre ces derniers plus accessibles. De surcroît, un rapport annuel publié par l'Association canadienne des conseillers hypothécaires accrédités indique que les primo-accédants à la propriété représentaient encore 57 % des acquéreurs de logements en novembre 2013, en glissement annuel (Dunning, 2013). Cette proportion est comparable à celle observée en 2010-2011, d'après une étude du Groupe Altus, qui indiquait que les intentions des primo-accédants à la propriété étaient alors en deçà de la moyenne constatée entre 2002 et 2009.

D'autres évolutions réglementaires pourraient se révéler nécessaires si les facteurs de vulnérabilité continuaient d'augmenter, sous l'effet d'une progression de l'endettement des ménages plus rapide que les revenus. Ainsi, on pourrait encore abaisser le plafond de RPV pour les primo-accédants (actuellement à 95%) comme le recommande le FMI (2014a). Sinon, pour que les ménages soient moins exposés à un risque de hausse future des taux d'intérêt, les autorités pourraient imposer qu'un taux d'intérêt plancher soit retenu dans l'évaluation préalable à l'octroi du prêt, comme le suggère Alexander (2012). Ce taux plancher pourrait être égal au taux hypothécaire moyen à long terme, ce qui permettrait de ne pas modifier le taux effectif de la transaction tout en contribuant à ce que les

emprunteurs soient en capacité de faire face à leurs dettes en cas de hausse des taux d'intérêt. Cependant cela réduirait l'efficacité de la politique monétaire dans son action de relance en cas de repli de l'activité.

Outre ces évolutions réglementaires, le BSIF a publié, en 2011, une ligne directrice révisée relative au « test du capital minimal » (TCM), applicable aux assureurs hypothécaires privés, qui utilise une formule de calcul en fonction des risques pour fixer des niveaux de capital minimal (fonds propres) et définir les « instruments de capital » pouvant être utilisés. Toujours en 2011, le gouvernement a également mis en place un nouveau cadre législatif pour officialiser les modalités d'assurance des prêts hypothécaires liant les assureurs privés et la SCHL. Ce cadre comporte notamment la *Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle* applicable aux assureurs du secteur privé, ainsi que des dispositions entrées en vigueur le 1er janvier 2013 (encadré 1.2). Ces dispositions fixent des critères minimums applicables à la désignation des prêteurs agréés ainsi qu'aux instruments de prêt pouvant bénéficier d'une assurance de la SCHL et du secteur privé.

Plusieurs mesures ont été mises en place pour renforcer la gouvernance et la surveillance de la SCHL. En réponse aux recommandations formulées dans le rapport du Conseil de stabilité financière, *Peer review of Canada* (Conseil de stabilité financière, 2011), invitant les autorités à renforcer la communication et la déclaration d'informations sur la situation du marché hypothécaire et sur son évolution, la SCHL a entrepris, au troisième trimestre de 2011, de publier des rapports financiers trimestriels. Le budget de 2012 a placé les activités marchandes de la SCHL sous la surveillance officielle du BSIF et a conféré au ministère des Finances l'autorité législative et réglementaire sur les programmes de titrisation de la SCHL et ses nouveaux programmes à vocation commerciale. Il a été fixé comme autre objectif à la SCHL de s'assurer « que ses activités commerciales favorisent la stabilité du système financier, y compris le marché du logement, et qu'elles y contribuent » (Ministère des Finances, 2012). Dans la pratique toutefois, la SCHL vise depuis longtemps des niveaux de fonds propres deux fois supérieurs au TCM et ses pratiques de gestion de risques ont toujours respecté la réglementation du BSIF. Le 30 mai 2014, la SCHL a retiré ses produits d'assurance prêt hypothécaire Résidence secondaire et Travailleurs autonomes sans confirmation du revenu par un tiers. Par suite des changements apportés au mandat de la SCHL, à savoir contribuer à la stabilité du marché du logement, ce qui profite à tous les Canadiens, tout en gérant et en réduisant efficacement les risques pour les contribuables, la Société réalise un examen de ses activités d'assurance prêt hypothécaire. Les mesures qui suivent sont les premières modifications résultant de cet examen. Le 1er mai 2014, la SCHL a augmenté ses primes d'assurance prêt hypothécaire pour propriétaires-occupants afin de tenir compte du rehaussement de ses cibles de capital.

Le BSIF a publié, en juin 2012, une nouvelle « Ligne directrice B-20, *Pratiques et procédures de souscription de prêts hypothécaires résidentiels* », applicable aux établissements financiers relevant de la réglementation fédérale. Cette ligne directrice s'inspire des principes du Conseil de stabilité financière, *Principles for Sound Residential Mortgage Underwriting Practices,* publiés en 2012. Il y est posé en principe que les décisions de prêt doivent reposer au premier chef sur la capacité avérée de l'emprunteur d'acquitter ses dettes, et moins sur la valeur des sûretés. Afin d'écarter les risques d'erreur dans l'évaluation des biens évoqués plus haut, la ligne directrice conseille aux banques de procéder à des évaluations sur place et de ne pas s'en remettre à un seul et même outil. Il est également recommandé qu'en cas d'évaluation par un tiers, les évaluateurs soient « indépendants des processus d'acquisition du bien immobilier, de traitement du prêt et de

la décision de crédit ». En avril 2014, le BSIF a publié le texte à l'étude de la Ligne directrice B-21, *Pratiques et procédures de souscription d'assurance hypothécaire résidentielle* pour les assureurs de prêts hypothécaires. Le texte formalise plusieurs principes qui sont déjà d'application courante, y compris celui d'exercer une « vigilance raisonnable à l'égard des pratiques de souscription des prêteurs ». S'y ajoute une nouvelle obligation pour les assureurs hypothécaires, en l'espèce commencer à communiquer des renseignements sur leurs portefeuilles de prêts, y compris sur la répartition des rapports prêt-valeur, des durées d'amortissement et des taux de défaillance. Il s'agit d'un changement tout à fait positif, qui aidera à combler certaines lacunes dans les données nécessaires pour évaluer correctement les risques du marché du logement.

Le système de financement du logement semble reposer sur une structure saine

La relative bonne tenue du marché du logement et du secteur bancaire tout au long de la crise financière mondiale montre que le Canada dispose d'un système de financement du logement efficace qui, globalement, a aidé à stabiliser les conditions d'accession à la propriété. Même si certaines insuffisances dans la surveillance réglementaire exercée sur l'assurance hypothécaire et les pratiques de prêt pendant la période de forte expansion ont joué un rôle dans l'accroissement procyclique de l'endettement et des prix des logements, les autorités ont depuis lors pris des mesures pour remédier aux faiblesses du système.

Les pertes sur créances bancaires demeurent faibles et la majorité des prêts hypothécaires au logement sont généralement inscrits au bilan des banques, plutôt que titrisés, ce qui incite normalement les banques à appliquer des normes de souscription strictes. Qui plus est, les Normes internationales d'information financière (IFRS) interdisent désormais, depuis janvier 2011, de traiter hors bilan les actifs hypothécaires cédés *via* les programmes de titrisation de la SCHL et obligent les établissements financiers relevant de la réglementation fédérale à conserver au bilan leurs créances titrisées. Cette modification exige des prêteurs qu'ils détiennent des fonds propres en contrepartie de ces actifs titrisés.

Les dépôts demeurent la principale source de financement hypothécaire, ce qui a été une source de stabilité tout au long de la crise, ainsi qu'il a été observé plus haut. Même si l'on ne sait pas exactement pourquoi les banques canadiennes dépendent plus que d'autres des dépôts pour se financer, la structure du secteur bancaire peut en être en partie l'explication. Il est possible que la prédominance de six grandes banques, qui sont hautement rentables et peu exposées à la concurrence extérieure, permette de résister aux pressions qui s'exercent pour développer des parts de marché et prendre des risques (Ratnovski et Huang, 2009).

Le recours massif à l'assurance hypothécaire au Canada remplit un certain nombre de fonctions utiles dans le système financier et plus généralement, dans l'économie. L'une est d'apporter un regard extérieur sur les pratiques des établissements prêteurs (Lea, 2010). Une autre de ses fonctions est de favoriser la stabilité en réduisant les effets procycliques : les assureurs du secteur privé sont incités à modérer leurs prêts à haut risque au point haut du cycle économique et à faire en sorte que le crédit soit toujours distribué au point bas du cycle (Joyce et Molesky, 2009). L'assurance hypothécaire aide également à développer l'offre de fonds pour le financement hypothécaire en garantissant des créances qui peuvent être revendues ensuite sous forme de blocs de titres sur le marché secondaire. Elle développe également l'accession à la propriété en transférant les risques d'événements extrêmes en dehors des établissements prêteurs. Ces derniers peuvent alors

accepter des mises de fonds plus faibles sans prendre de risque supplémentaire, permettant ainsi à une plus large fraction des ménages d'acquérir un logement. Cependant, élargir l'accession à la propriété peut avoir un coût, notamment sous la forme d'une moindre mobilité de la main-d'œuvre (voir chapitre 2).

L'obligation d'assurer tous les prêts à RPV élevé au Canada aide à pérenniser le marché de l'assurance hypothécaire en limitant les possibilités d'antisélection des emprunteurs. En l'absence d'une telle règle, les prêteurs pourraient choisir de n'assurer que les prêts de tel ou tel groupe à risque, notamment les emprunteurs dont la solvabilité est faible ou marginale (Joyce et Molesky, 2009). De telles pratiques pourraient rendre difficile la diversification des risques des assureurs et la facturation de primes raisonnables. Toutefois, cette obligation nécessite effectivement que le gouvernement intervienne sous une forme ou une autre dans l'offre d'assurance hypothécaire. La raison tient à ce que ce type d'assurance est sujet à des risques de pertes massives dus à l'effondrement en chaîne des prix des logements lors d'une crise, qui peut être source de défaillances à grande échelle. En pareilles circonstances, l'offre d'assurance privée peut diminuer au moment même où elle est le plus nécessaire.

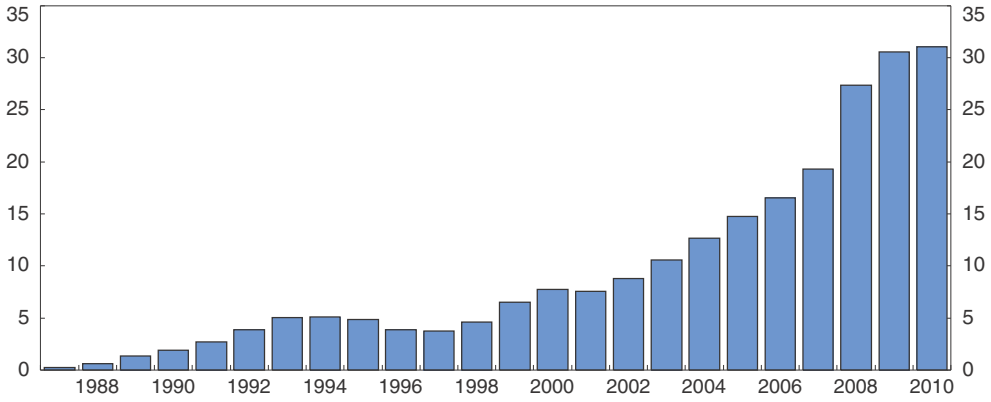
Une défaillance généralisée est peu probable sauf si une insuffisance d'ensemble des normes d'octroi du crédit hypothécaire permet que la contagion se propage du secteur bancaire au secteur de l'assurance (BRI, 2013). À cet égard, le Canada est dans une situation relativement favorable puisqu'il bénéficie de solides normes d'octroi de prêt et de souscription d'assurance hypothécaire. Les établissements prêteurs sont vivement incités à respecter certains critères de souscription en tant que condition du maintien de leur statut de prêteur agréé par la SCHL pour bénéficier de la garantie d'assurance publique. Toutefois, cet équilibre peut devenir instable si des insuffisances se font jour dans la réglementation du fait de pressions tenaces qui s'exercent sur les prêteurs et les assureurs pour abaisser leur niveau d'exigences et accroître leur marge de rentabilité. De tels signes de pressions déstabilisatrices se sont manifestés en 2011, lorsqu'il est apparu que les établissements financiers canadiens avaient peu à peu assoupli les critères appliqués aux prêts hypothécaires et aux prêts gagés par un bien immobilier, notamment en permettant aux emprunteurs de contourner les procédures de vérification de leurs revenus (Mayeda, 2012). La publication de la Ligne directrice B-20 du BSIF, l'année suivante, a permis de remédier à ces dérapages. Toutefois, cette incitation à exploiter les opportunités d'arbitrage réglementaire souligne la nécessité de structurer le système de façon à aligner les intérêts du secteur privé sur ceux du secteur public.

La demande de titrisation des créances hypothécaires doit continuer à être suivie attentivement

La titrisation des prêts hypothécaires couverts par la garantie d'État a considérablement progressé depuis 2007 – avec un montant de TH LNH en passif qui devait plus que doubler à la fin de 2012 (graphique 1.15). L'accélération observée entre 2008 et 2010 correspond aux achats de TH LNH par les pouvoirs publics *via* le programme PAPHA. TH LNH correspondent désormais à plus d'un tiers du total de l'encours de prêts hypothécaires résidentiels, contre un cinquième seulement en 2007, et constituent la composante essentielle du secteur bancaire parallèle canadien (Gravelle et al., 2013). L'avantage qu'offrent les programmes TH LNH et OHC pour la collecte de ressources a favorisé le développement d'une catégorie de petits prêteurs non traditionnels, qui se financent moins par les dépôts que sur les marchés. Cette catégorie comprend des sociétés

Graphique 1.15. **Proportion de l'encours de prêts hypothécaires résidentiels titrisés dans le cadre du programme TH LNH**

En pourcentage



Note : Les données ne sont indiquées que jusqu'en 2010 en raison de changements intervenus dans la comptabilisation des TH LNH dans les bilans, après l'adoption par le Canada des Normes internationales d'information financière (IFRS) en 2011, ce qui complique la comparaison des données postérieures à 2010 avec les données antérieures.

Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079649

fiduciaires, des établissements spécialisés dans le crédit hypothécaire non collecteurs de dépôts et des courtiers-fournisseurs, ces derniers étant souvent des filiales d'établissements financiers étrangers dont l'activité consiste à acheter des créances hypothécaires assurées auprès de petits prêteurs en vue de leur titrisation (Banque du Canada, 2013). À la fin de 2012, les neuf premiers prêteurs non traditionnels représentaient 15 % de l'émission totale de TH LNH, soit plus du double du chiffre de 2007 (Gravelle et al., 2013). Dotés en règle générale d'un plus grand levier financier et plus exposés aux risques de refinancement et de taux d'intérêt, ces prêteurs seraient les plus vulnérables à un choc extérieur. Qui plus est, bon nombre de ces entités sont spécialisées dans les prêts de qualité inférieure, dont on estime qu'ils sont en léger rebond depuis la crise et qu'ils entrent pour 7 % environ dans l'augmentation globale des prêts hypothécaires résidentiels (Tal, 2012).

Pour limiter l'exposition du gouvernement fédéral aux TH LNH, le budget de 2013 a interdit d'utiliser les prêts hypothécaires garantis par l'État dans les programmes de titrisation en dehors de ceux administrés par la SCHL. Un plafond annuel a été mis en place sur le montant de TH LNH garantis par la SCHL, fixé à 85 milliards CAD pour 2013. À la suite d'une augmentation inattendue de la demande pour ces titres et compte tenu du fait que les banques en avaient déjà émis pour 66 milliards CAD à la fin juillet, un plafond supplémentaire a été décidé en août 2013, limitant le montant maximum de titres admissibles à 350 millions CAD par mois pour chaque prêteur. Le budget de 2014 abaisse encore ce plafond à 80 milliards CAD et plafonne les OHC à 40 milliards CAD.

L'émission d'obligations sécurisées a également connu une forte croissance depuis le lancement du programme, passant de 2.8 milliards CAD en 2007 à 66 milliards CAD en 2012. La plupart de ces obligations sécurisées ont fait appel à des prêts hypothécaires garantis par l'État à titre de sûretés, mais depuis 2012 cette pratique est interdite.

Du fait de leur garantie publique, la multiplication des TH LNH n'est guère risquée, en particulier parce que la majorité des établissements financiers qui les émettent sont

désormais soumis aux dispositions de la Ligne directrice B-20 du BSIF relative aux normes de souscription de l'assurance hypothécaire. Il n'en demeure pas moins que cette progression de la titrisation des créances hypothécaires peut, plus généralement, contribuer à une plus forte instabilité du système financier en y introduisant plus de complexité et en rendant plus difficile l'évaluation des risques et leur tarification. Cette évolution renforce aussi les interdépendances entre les risques liés à la sphère macroéconomique, à la finance, aux ménages et au secteur public (Gravelle et al., 2013).

Par ailleurs, l'importance grandissante des prêteurs non traditionnels sur le marché du crédit hypothécaire peut comporter des risques. Parmi les neuf premiers émetteurs non bancaires de TH LNH, quatre ne relèvent pas de la réglementation du BSIF et deux autres sont des filiales de banques étrangères, placées sous la surveillance du BSIF mais non soumises à ses exigences de fonds propres et de liquidités. Si les prêteurs non traditionnels n'ont financé qu'environ 5 % de l'encours total de prêts hypothécaires au cours de ces dernières années, ceux qui ne relèvent pas de la réglementation du BSIF en représentaient la fraction en plus forte expansion en 2013 (Banque du Canada, 2013). Certains sont réglementés au niveau provincial, mais les autorités réglementaires des provinces n'ont peut-être pas la capacité et les ressources nécessaires pour exercer une surveillance rigoureuse, et peu ont adopté des directives équivalentes à la ligne directrice B-20 du BSIF (FMI, 2014a). Ainsi que le préconise le FMI (2014b), la coopération et l'échange d'informations entre le BSIF et ses homologues au niveau des provinces gagneraient à être renforcés. Des travaux récents sur la crise de l'immobilier aux États-Unis ont montré que des différences de réglementation entre banques et sociétés de crédit hypothécaire non bancaires ont contribué à dégrader la qualité des critères de prêt hypothécaire (Demyanyk et Loutskina, 2012). Cette dégradation est intervenue parce que des incohérences dans la couverture et l'application de la réglementation ont permis aux banques détenant des sociétés de crédit hypothécaire de s'engager dans des activités plus risquées *via* leurs filiales peu réglementées. Les sociétés de crédit hypothécaire non bancaires étaient à l'origine d'environ la moitié du total des prêts hypothécaires aux États-Unis avant 2006 et prédominaient sur le marché des prêts à risque. Même si rien n'indique qu'il en a été de même au Canada, où ce secteur joue un rôle nettement moindre, une observation plus attentive de ce segment en forte expansion s'impose.

Ajustements visant à réduire les risques pour les contribuables et à améliorer la concurrence

Le système de financement du logement au Canada est inhabituel par le degré d'implication de l'État : s'il existe des programmes d'assurance hypothécaire dans plus d'une trentaine de pays dans le monde, dont les deux tiers environ sont le fait des pouvoirs publics (Blood, 2009), une poignée de pays seulement s'en remettent massivement à une entité publique pour l'assurance hypothécaire (BRI, 2013). En outre, la garantie publique au Canada couvre l'intégralité des créances assurés par la SCHL, non pas seulement la tranche des 10 à 30 % de premières pertes, comme c'est le cas dans la plupart des autres pays.

Le rôle prédominant de la SCHL implique une concentration majeure de risques pour les finances publiques. La garantie de l'État peut détourner le crédit bancaire vers les prêts hypothécaires résidentiels, au détriment d'autres types d'actifs, et engendrer des inefficiences dans l'allocation des ressources. Elle peut aussi exposer les contribuables à plus de risques que nécessaire pour la liquidité et l'efficience du marché. Comme on l'a vu aux États-Unis, la garantie de l'État fédéral facilite le crédit, mais peut encourager des

comportements de recherche de profits, risqués sur le plan actuariel, et exposer les contribuables à des risques excessifs, même s'il existe des différences notoires entre la SCHL et les GSE (encadré 1.2).

Jusqu'à présent, la relative solidité de la réglementation prudentielle au Canada a permis de maîtriser les prises de risques excessives et aucune nouvelle réforme majeure n'est requise. Toutefois, des changements mineurs, comme l'introduction d'une franchise dans l'assurance hypothécaire, pourraient aider à consolider un peu plus le système financier en y intégrant des incitations à maintenir de la rigueur dans l'examen des prêts et à maîtriser les problèmes d'antisélection (BRI, 2013). Ainsi, la réduction de la couverture à 80 % des pertes sur les créances permettrait de maintenir une fraction non négligeable du risque au niveau du prêteur et donc, de mieux aligner les intérêts du public et du privé au niveau à la fois de l'assureur et du prêteur. Cependant le gouvernement devrait évaluer soigneusement un certain nombre d'implications concernant le système de financement du logement : comme par exemple l'impact d'un éventuel encadrement du crédit et d'une différenciation des taux d'intérêt sur les emprunteurs, la titrisation par la SCHL, les exigences de fonds propres et de liquidités pour les prêteurs et la concurrence sur le marché des prêts hypothécaires.

Introduire plus de concurrence sur le marché de l'assurance hypothécaire pourrait également aider à diversifier les risques des marchés de capitaux sur des entités autres que la SCHL et à réduire les engagements potentiels supportés par les contribuables. Même s'il existe deux autres assureurs privés sur le marché (Genworth Financial et Canada Guaranty), le système n'instaure pas de conditions équitables étant donné l'avantage que procure la SCHL avec une garantie à 100 % dans l'hypothèse peu probable d'épuisement des fonds propres, contre 90 % seulement pour ses concurrents privés. Cela signifie que les prêteurs peuvent, pour couvrir leurs prêts hypothécaires assurés par la SCHL, détenir moins de fonds propres que pour leurs prêts assurés par les deux sociétés privées, ce qui a limité leurs parts de marché. La SCHL supporte des risques supplémentaires en opérant sur des marchés dont le secteur privé est absent, notamment le logement en zones rurales et les établissements de soin, mais l'on ne sait pas si les coûts supplémentaires ainsi engendrés contrebalancent l'avantage comparatif qu'elle détient sur ses concurrents privés.

Le gouvernement fédéral a effectivement un passif important lié à la fois à la SCHL et aux assureurs privés. Mais la SCHL fait régulièrement des « scénarios de crise » internes et participe périodiquement à des exercices avec le FMI. Elle est aussi sous la supervision du BSIF (comme le sont les assureurs privés) pour s'assurer qu'elle fonctionne de façon sûre et saine et elle avait plus de 14 milliards CAD de fonds propres à la fin de 2013. Comme pour les assureurs privés, ce capital correspond à plus du double des exigences du BSIF. Le gouvernement a aussi pris plusieurs mesures pour revoir à la baisse son exposition au marché du logement et favoriser un rôle accru du secteur privé sur le marché hypothécaire. Au titre de ces mesures, on citera le plafonnement annuel du montant de TH LNH que l'État garantit et la mise en place, dès janvier 2014, d'une « redevance pour risques » sur les activités d'assurance hypothécaire de la SCHL. Cette redevance consiste pour la SCHL à verser à l'État une taxe égale à 3.25 % de l'ensemble de ses revenus de primes et 10 points de base sur toute nouvelle assurance de portefeuille (qui couvre les prêts à faible RPV) souscrite. Cette taxe va au-delà du taux de 2.25 % prélevé sur les primes que les assureurs privés doivent acquitter pour bénéficier de la garantie publique. Pour 2014, la SCHL a réduit de 11 milliards CAD à 9 milliards CAD le montant d'assurance de portefeuille qu'elle émet chaque année. Enfin, dans son budget pour 2014, le gouvernement a aussi annoncé son

intention de lier l'assurance de portefeuille à l'utilisation des véhicules de titrisation de la SCHL et d'interdire l'utilisation des prêts hypothécaires assurés par l'État comme sûreté dans les programmes de titrisation qui ne sont pas commandités par la SCHL. D'autres évolutions devraient intervenir pour augmenter progressivement la part de marché du secteur privé de l'assurance hypothécaire, notamment l'abaissement du plafond de l'encours total des prêts hypothécaires que la SCHL peut assurer (fixé actuellement à 600 milliards CAD, dont 557 milliards avaient été utilisés à la fin 2013). Finalement, une augmentation du plafond du montant de l'encours total des prêts hypothécaires que les prestataires privés peuvent assurer, pourrait être justifiée (de 300 milliards CAD aujourd'hui, dont 164 milliards utilisés à la fin du mois de mars 2013) par une hausse correspondante de l'activité de l'assurance des prêts hypothécaires dans le secteur privé ou un renchérissement potentiel du logement.

Le gouvernement fédéral devrait également examiner si à plus long terme, il ne faudrait pas mieux, au nom de l'efficacité et de la transparence, séparer et privatiser les activités d'assurance de la SCHL. Cette séparation ferait évoluer le rôle de l'État vers la garantie exclusive des pertes massives, son domaine d'intervention par excellence. Cette évolution n'affecterait pas la capacité du gouvernement à fixer des prescriptions prudentielles minimales applicables à l'assurance et aux prêts hypothécaires. Plutôt que d'utiliser la SCHL comme levier principal, le gouvernement pourrait continuer d'exercer son contrôle en fixant des critères d'admissibilité pour que tous les assureurs bénéficient de la garantie publique. Les priorités de la SCHL, propriété de l'État canadien, se concentreraient alors uniquement sur ses autres missions, à savoir le financement du logement social, la gestion de ses programmes de titrisation et la publication de rapports, d'analyses et de données de qualité sur le marché du logement canadien. Compte tenu de l'importance systémique de la SCHL, une telle transition devrait se faire progressivement et dans la transparence, après consultation des principales parties prenantes. L'État devrait étudier des mesures pour assurer une offre continue sur des segments de marché où les opérateurs sont peu nombreux, notamment celui de l'habitat collectif et de l'habitat en zones rurales. L'État devrait aussi examiner attentivement sa capacité à atteindre ses objectifs en matière de financement du logement et de stabilité financière dans le contexte d'une part de marché réduite de la SCHL.

L'accessibilité financière du logement s'est dégradée de façon disproportionnée pour les ménages modestes

La hausse des prix des logements par rapport aux revenus a inévitablement conduit à une dégradation de l'accessibilité financière du logement, en particulier pour les ménages situés au bas de l'échelle des revenus. Si l'on retient la définition de l'accessibilité donnée par la SCHL, selon laquelle les dépenses de logement doivent être inférieures à 30 % du revenu avant impôt, l'enquête nationale auprès des ménages de 2011 révèle qu'un quart des ménages ne répondent pas à cette norme, soit un peu plus que les 22 % décomptés dans le recensement de 1981 (à partir d'échantillons qui ne sont toutefois pas strictement comparables). D'après la SCHL, en 2010, 13.2 % des ménages urbains avaient des « besoins impérieux en matière de logement », soit un peu plus que les 12.8 % de 2006 mais moins que le niveau de 13.6 % enregistré en 1991. On dit d'un ménage qu'il a des besoins impérieux en matière de logement lorsqu'il remplit les deux critères suivants : son habitation n'est pas conforme aux normes d'acceptabilité et son revenu est insuffisant pour lui permettre d'accéder à un logement acceptable. Un logement est dit acceptable s'il réunit trois conditions : i) le nombre de chambres est suffisant compte tenu du type de

ménage, *ii*) il ne nécessite pas de réparations majeures, et *iii*) son coût est inférieur à 30 % du revenu du ménage avant impôt. C'est sur les marchés où les prix de l'immobilier sont le plus élevés que les besoins impérieux en matière de logement sont le plus fréquents : 20 % des ménages à Vancouver et 18 % à Toronto. En outre, ces besoins sont sensiblement plus répandus parmi les ménages autochtones, surtout à l'intérieur des réserves, puisqu'un tiers d'entre eux étaient concernés en 2006, contre 28 % en 2001.

La proportion de ménages aux prises avec des problèmes d'accessibilité a augmenté beaucoup plus vite parmi les locataires que parmi les propriétaires, passant respectivement de 30 % à 40 % et de 15 % à 18.5 % entre 1981 et 2011. L'essentiel de la hausse s'étant produite dans les années 90, à un moment où les prix réels des logements étaient stationnaires, elle pourrait être le reflet des coupes opérées dans les programmes de logements sociaux. Les locataires (dont le revenu moyen est en général plus faible que celui des propriétaires-occupants) représentent environ un quart de tous les ménages occupant un logement privé, mais la moitié de ceux confrontés à des problèmes d'accessibilité.

Le logement social représente environ 5 à 6 % du parc immobilier canadien et cette part n'a pas beaucoup augmenté depuis le début des années 90, lorsque le gouvernement fédéral a transférer la mise en œuvre de la plupart des nouveaux programmes aux provinces et territoires. En conséquence, une part importante du stock existant a vieilli et nécessite à présent de sérieux travaux de réparation et d'entretien. Les provinces et les territoires administrent aujourd'hui environ 80 % du parc de logements sociaux, et les programmes visent généralement les ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement. L'Initiative en matière de logement abordable (ILA) adoptée en 2001 a marqué l'abandon progressif des subventions fédérales continues à long terme au profit d'un nouveau modèle de financement par apport initial de capital, avec versement d'une contribution équivalente par les provinces/territoires et parfois par d'autres intervenants (municipalités, promoteurs privés ou sans but lucratif). Ce programme a pris fin en 2011, date à laquelle il avait fourni au total 1.2 milliard CAD de financements fédéraux pour créer plus de 52 000 nouveaux logements bon marché. L'Investissement dans le logement abordable (IDLA), successeur de l'ILA, est un nouveau dispositif auquel le gouvernement fédéral a prévu d'allouer 716 millions CAD pour la période 2011-2014, là encore complétés par des contributions équivalentes des provinces et des territoires, pour financer toute une gamme de services dans le secteur du logement social. Les administrations provinciales et territoriales assument l'entière responsabilité de la conception et de la mise en œuvre du programme, qui peut être utilisé notamment pour des projets de construction ou de rénovation, des aides au loyer et des allocations-logement. En plus du financement permanent, le gouvernement fédéral a fait des investissements ponctuels dans le logement abordable privé et social. En 2006, 1.4 milliards CAD ont été alloués sur trois années à trois organismes de logements abordables à but non lucratif. En 2009, le gouvernement fédéral a investi plus de 2 milliards CAD sur deux ans dans la construction de nouveaux logements et la rénovation de logements sociaux dans le cadre de la relance suite au ralentissement économique.

L'arrivée à terme dans les dix années qui viennent des accords d'exploitation conclus entre l'État les provinces et les territoires pour la gestion d'une grande partie du stock de logements publics va poser la question de la viabilité d'une part considérable du parc locatif social. Ces accords ont pour but de couvrir les coûts d'exploitation et le service de la dette hypothécaire afférents aux logements publics bâtis entre les années 50 et le début des années 90. Les subventions qu'ils prévoient doivent en principe s'éteindre à l'échéance

des emprunts hypothécaires correspondants, car on a supposé que les loyers perçus seraient alors suffisants pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Or, dans la mesure où le logement social a été de plus en plus ciblé sur les ménages démunis, avec des loyers adaptés à leurs ressources, les recettes n'ont pas suivi la hausse des coûts d'exploitation (Pomeroy, 2011a). D'après une étude, un tiers des logements sociaux existants pourrait être menacés lorsque les aides fédérales s'arrêteront (Pomeroy, 2006). Si les administrations provinciales et territoriales semblent décidées à fournir les subventions nécessaires pour continuer d'exploiter ces propriétés, beaucoup se heurteront à des difficultés de financement lorsqu'il s'agira d'effectuer des réparations. Les initiatives du gouvernement du Canada depuis 2009 aideront à combler une partie de ces besoins à savoir la mise à disposition de quelques 2 milliards CAD d'investissement dans le logement social en 2011 ainsi que 2 milliards CAD pour les prêts à bas coût pour les infrastructures municipales liées au logement et l'extension de l'IDLA jusqu'en 2019. En outre, le gouvernement fédéral prévoit d'économiser plus de 500 millions CAD par an jusqu'en 2020 avec l'expiration des subventions (Pomeroy, 2011a) ; une partie de ces économies pourraient être affectées à la rénovation et à l'amélioration énergétique de logements publics qui nécessitent des réparations mais dont le fonctionnement est viable.

Il pourrait y avoir une pénurie de logements locatifs abordables

La part des ménages locataires dans le secteur privé est en recul : 31 % en 2011, contre 40 % en 1971, car les taux d'accession à la propriété ont augmenté. En conséquence, la part du logement locatif dans l'ensemble du parc résidentiel diminue régulièrement depuis son pic de 42 % en 1972 ; elle était tombée à 37 % en 2000, date à partir de laquelle Statistique Canada a cessé de produire des séries. Depuis lors, les nouveaux logements locatifs n'ont représenté que 10 % de toutes les mises en chantier de logements, environ moitié moins qu'au début des années 90.

Cette tendance suscite des craintes concernant d'éventuelles pénuries de logements locatifs. Il est important de pouvoir disposer d'un stock dynamique de logements locatifs abordables et de bonne qualité non seulement pour accompagner la mobilité des travailleurs et l'immigration, mais aussi pour les retombées positives qui en découlent sur le plan social, sanitaire et éducatif. La réduction du parc locatif s'explique à la fois par le développement de l'accession à la propriété et par la forte expansion du marché des copropriétés, lesquelles sont en principe destinées à des propriétaires-occupants mais constituent désormais l'une des premières sources de nouveaux logements offerts à la location dans de nombreuses villes. Dans les zones réservées à l'habitat collectif, les immeubles en copropriété sont en concurrence avec l'immobilier locatif.

Pour les promoteurs privés, les copropriétés sont plus intéressantes que les projets immobiliers destinés à la location parce qu'elles offrent un rendement plus élevé pour un risque moindre. Il est en effet possible de vendre sur plan des appartements en copropriété, alors que les logement neufs destinés à la location ne peuvent être loués qu'une fois l'immeuble achevé. Les projets immobiliers locatifs sont des investissements à long terme qui dépendent de l'appréciation future des loyers, laquelle est soumise à réglementation au niveau provincial. En 1975, toutes les provinces réglementaient les loyers, mais la plupart d'entre elles ont démantelé ces réglementations, au moins en partie, au cours des vingt dernières années, et elles n'interviennent plus généralement que pour limiter les hausses applicables aux locataires en place (Pomeroy, 2011b). À l'heure actuelle, l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Île-du-Prince-

Édouard, qui représentent ensemble près de 80 % de la population canadienne, réglementent encore la hausse des loyers. Néanmoins, le déficit de logements locatifs qui semble se faire jour, comme on le verra plus loin, ne se limite par aux provinces où les loyers sont réglementés.

Plusieurs autres raisons peuvent expliquer le recul de la construction d'immeubles locatifs par rapport au développement des copropriétés. Un facteur tient au traitement fiscal préférentiel dont bénéficient les propriétaires-occupants, du fait de la non-imposition des loyers imputés et de l'exonération d'impôt sur les plus-values, alors que les propriétaires de logements mis en location sont taxés, au taux de leur tranche marginale d'imposition, sur les loyers perçus et sur 50 % des plus-values. Les perspectives d'accroissement des plus-values immobilières ont sans doute accentué l'impact de ces disparités fiscales au fil du temps. Point plus important peut-être, les impôts fonciers frappent souvent de façon disproportionnée les immeubles collectifs lorsqu'ils sont destinés à la location plutôt qu'à la vente. Dans certaines provinces, par exemple en Ontario, les municipalités auraient la possibilité si elles le voulaient d'uniformiser les impôts fonciers pour tous les immeubles d'habitation, mais cette décision pourrait être politiquement coûteuse. C'est ainsi que l'on encourage la conversion d'immeubles locatifs en copropriétés, puisque celles-ci sont moins taxées (Ontario Housing Supply Working Group, 2001). En outre, dans l'habitat collectif, les primes d'assurance demandées par la SCHL sur les prêts immobiliers à quotité de financement égale ou supérieure à 85 % sont plus élevées pour les logements locatifs (4.5 %) que pour les logements occupés par leur propriétaire (1.75 %).

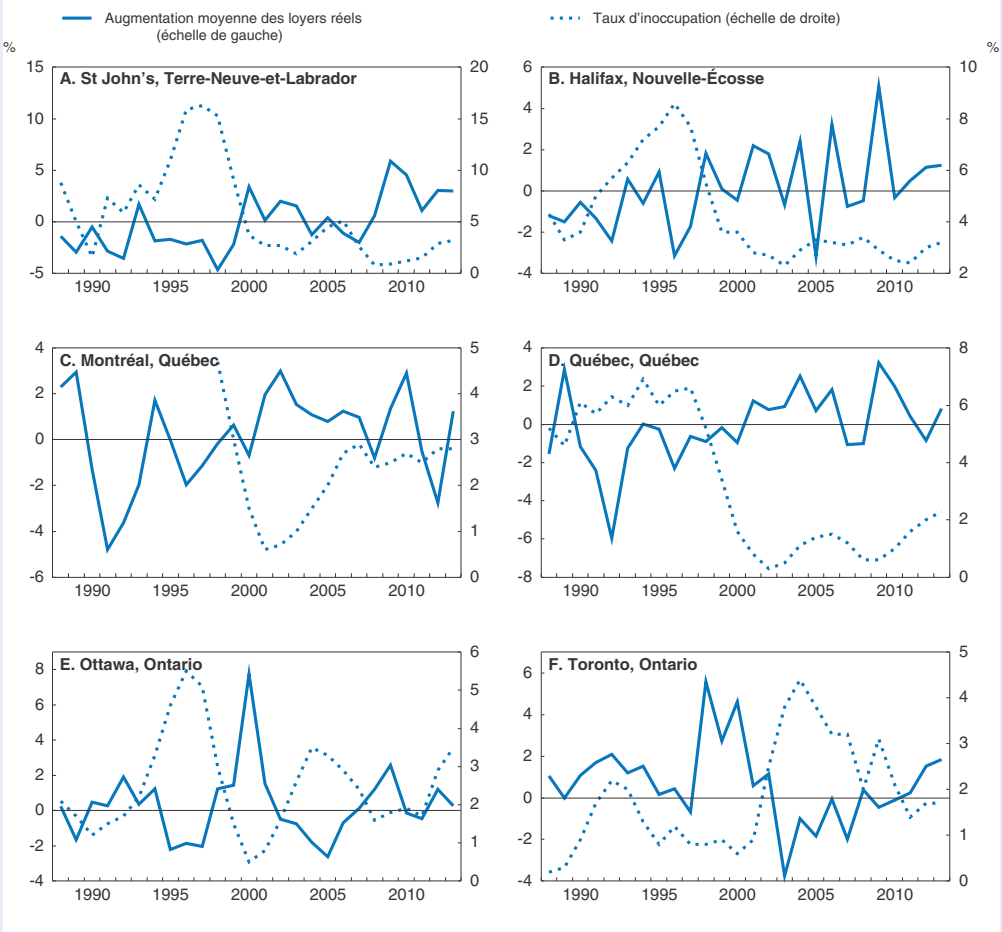
Pour toutes ces raisons, c'est le marché des logements en copropriété qui tend à déterminer le prix des terrains affectés à l'habitat collectif dans les grandes villes, au détriment de la construction de logements destinés à la location. Dans certaines villes, le stock d'unités destinées à la location a considérablement diminué car les immeubles anciens sont peu à peu démolis et remplacés par des immeubles en copropriété. L'essor des copropriétés a sans doute atténué le manque éventuel de logements sur le marché locatif primaire, car dans les villes qui n'ont pas connu un tel développement, les taux d'inoccupation sont tombés à des niveaux très bas et les loyers ont augmenté plus vite que l'IPC. Si l'on en juge par les taux d'inoccupation « naturels » estimés de façon approximative pour 12 grande villes du pays (encadré 1.3), le marché locatif primaire semble être devenu déficitaire à Toronto, St. John's, Winnipeg, Saskatoon, Regina, Calgary et Edmonton. Bien que le marché locatif primaire ne comprenne pas les logements en copropriété offerts à la location, l'ajustement des taux d'inoccupation pour tenir compte de cette composante de l'offre ne change pas vraiment la situation ; dans de nombreux cas, la correction a même un effet aggravant dans la mesure où les taux d'inoccupation de ces logements sont encore plus bas. Cela dit, les statistiques relatives aux copropriétés ne comptabilisent pas les logements neufs qui viennent d'être achevés mais ne sont pas encore vendus, soit une offre potentielle apparemment très abondante dans certaines villes.

En règle générale, les logements en copropriété ont des loyers plus élevés que les logements locatifs traditionnels, mais en attirant les locataires aisés vers le marché haut de gamme, ils contribuent sans doute à atténuer les pressions qui s'exercent sur le parc locatif ancien, au bénéfice des locataires de toutes les catégories de revenu. Néanmoins, un taux de renouvellement insuffisant du parc locatif bon marché risque de contribuer à une pénurie de logements pour les ménages modestes. Comme le montrent les données de la

Encadré 1.3. **Évaluation du déficit de logements locatifs au niveau local**

Sur le marché locatif privé, on considère que l'offre est déficitaire lorsque les taux d'inoccupation descendent en dessous de leur point d'équilibre, ou « taux naturel », à savoir le niveau auquel l'offre et la demande s'équilibrent et la variation des loyers réels est égale à zéro. Le taux naturel d'inoccupation est donc susceptible de varier d'une région à l'autre et au fil du temps en fonction de facteurs tels que la situation socio-démographique, la réglementation et les coûts de recherche d'un logement. À titre d'exemple, dans les cinq provinces où les loyers sont réglementés, il est probable que leur évolution n'obéit pas entièrement aux forces du marché. Quoi qu'il en soit, dans la plupart des grandes villes canadiennes, il existe une corrélation négative entre le taux d'inoccupation moyen et la hausse annuelle des loyers réels (graphique 1.16), à quelques exceptions près comme la ville de Québec, où la réglementation provinciale des loyers est plus stricte, et Halifax.

Graphique 1.16. **Hausse moyenne des loyers réels et taux d'inoccupation dans les grandes villes**

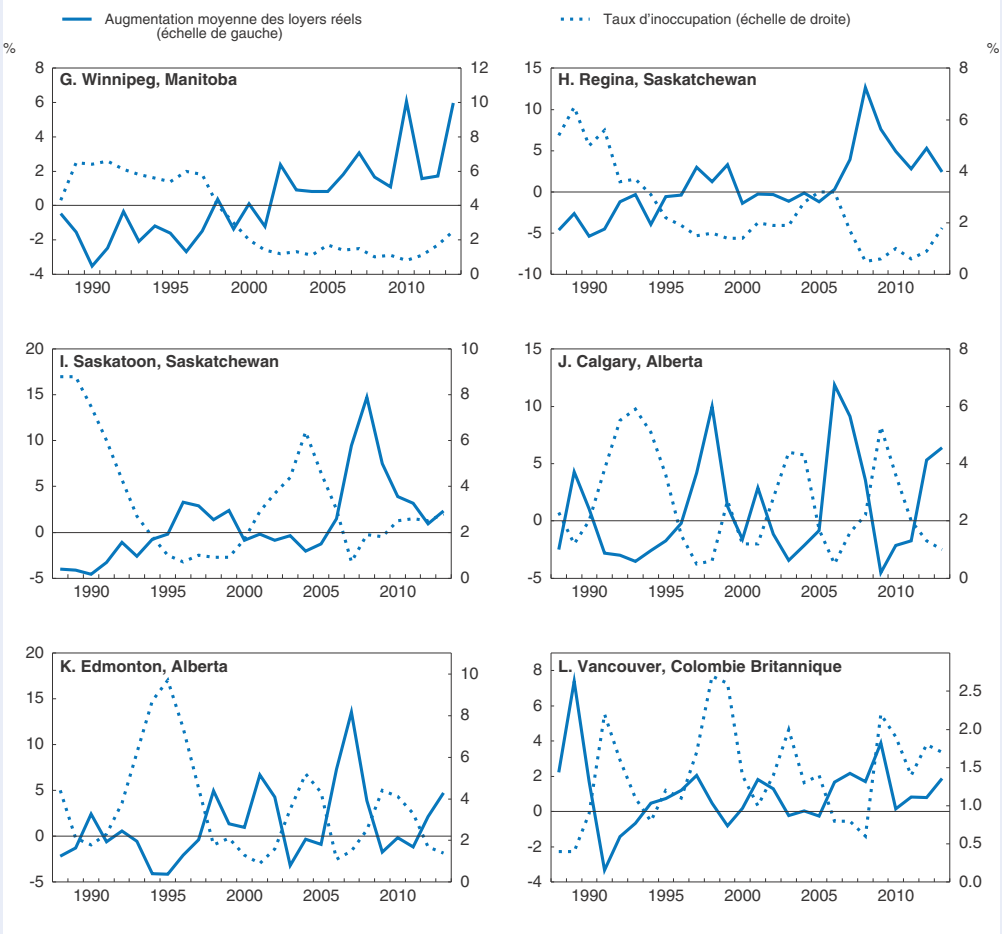


Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079668

Encadré 1.3. **Évaluation du déficit de logements locatifs au niveau local** *(suite)*

Graphique 1.16. **Hausse moyenne des loyers réels et taux d'inoccupation dans les grandes villes** *(cont.)*



Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079668

On peut définir le taux naturel d'inoccupation de façon approximative comme le niveau au-dessous duquel les loyers réels commencent à augmenter. Par exemple, si l'on observe l'évolution des loyers réels depuis 1990, le taux naturel d'inoccupation doit être d'environ 2 % à Calgary, Edmonton, Toronto et Ottawa, mais proche de 4 % à Winnipeg, de 5 % à St. John's, et de 1 % à Vancouver. Ces estimations grossières suggèrent que depuis 2012 l'offre de logements locatifs est devenue déficitaire dans 7 des 12 plus grandes villes du pays : Toronto, St. John's, Winnipeg, Saskatoon, Regina, Calgary et Edmonton. À noter que les chiffres présentés ici concernent uniquement le marché locatif primaire, puisqu'on ne dispose d'aucune donnée avant 2006 sur la location de logements en copropriété ni sur le marché secondaire (par exemple, les logements en sous-sol).

SCHL, dans certaines villes (Calgary, Ottawa, Québec, Regina, St. John's, Saskatoon et Winnipeg), les taux d'inoccupation sont en effet plus bas lorsqu'on descend dans la fourchette des loyers.

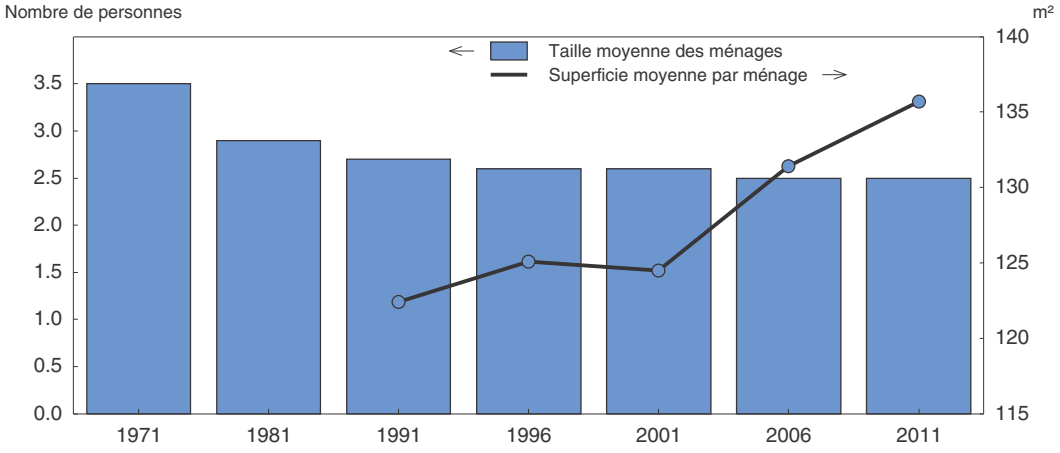
En plus des copropriétés, d'autres types d'habitation constituent également une part importante de l'offre locative sur le marché secondaire. Il s'agit notamment de tous les logements loués à l'intérieur de bâtiments comportant moins de trois unités d'habitation, tels que maisons, appartements en duplex et logements secondaires ou en sous-sol, mais les données relatives à ce segment sont moins fiables et les taux d'inoccupation correspondants sont inconnus. Néanmoins, d'après les données réunies par la SCHL, le marché secondaire hors copropriétés représente environ un tiers ou plus de l'offre locative dans des villes comme Calgary, Regina et Saskatoon. Les appartements en copropriété et les autres logements du marché locatif secondaire constituent des formes d'habitation moins stables que les logements du marché primaire puisqu'ils peuvent être retirés à tout moment de la location par leur propriétaire.

Les politiques urbaines ont contribué à de très forts taux d'émission de carbone dans les transports et favorisé l'exclusion sociale

Les schémas de développement résidentiel dans de nombreuses zones urbaines du Canada reposent depuis toujours sur des modèles de zonage monofonctionnel et des espaces d'habitation résidentiel de faible densité qui sont coûteux à intégrer dans les systèmes de transport public. C'est donc majoritairement dans ces périphéries urbaines relativement diffuses que s'est concentrée la croissance de la population du pays. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'extension spatiale des zones urbaines bâties au Canada a été plus rapide que la croissance démographique, suivant un schéma généralement qualifié d'étalement urbain (OCDE, 2013b). L'étalement urbain peut se définir comme une expansion incontrôlée de l'urbanisation, caractérisée par une faible densité, un cloisonnement des usages du sol et des infrastructures insuffisantes. Si cette forme de développement a sans doute permis de répondre plus vite aux pressions de la demande de logements liées à la croissance démographique, elle implique une consommation d'espace de plus en plus importante par habitant. À cela s'ajoute le fait qu'au Canada la superficie moyenne des habitations tend à augmenter depuis au moins deux décennies, malgré la diminution de la taille des ménages (graphique 1.17).

La construction de quartiers résidentiels éloignés des sources d'emploi et dont la densité est trop faible pour assurer la viabilité économique des transports collectifs engendre une forte dépendance à l'égard de l'automobile. Des travaux de l'OCDE (2012) montrent que les zones urbaines peu denses sont généralement associées à une plus grande dépendance automobile et à de plus fortes émissions de CO_2 par habitant dans le secteur des transports. De fait, rapporté à la population, le volume des émissions du transport routier en zone urbaine place le Canada au deuxième rang des pays de l'OCDE classés par ordre décroissant et il est plus élevé que dans les zones urbaines de densité comparable d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.18). Cette situation tient peut-être en partie au fait que les automobiles en service au Canada consomment en moyenne plus de carburant que celles des pays européens (AIE, 2012). Une étude de Gordon (2013) montre qu'entre 2006 et 2011 l'accroissement de la population dans les zones métropolitaines de recensement canadiennes s'est concentrée à hauteur de 93 % dans des banlieues où l'automobile est le moyen de déplacement prédominant des ménages pour se rendre au travail. Les transports représentent près des deux tiers des gaz à effet de serre directement

Graphique 1.17. **Des maisons plus grandes pour des familles plus petites**

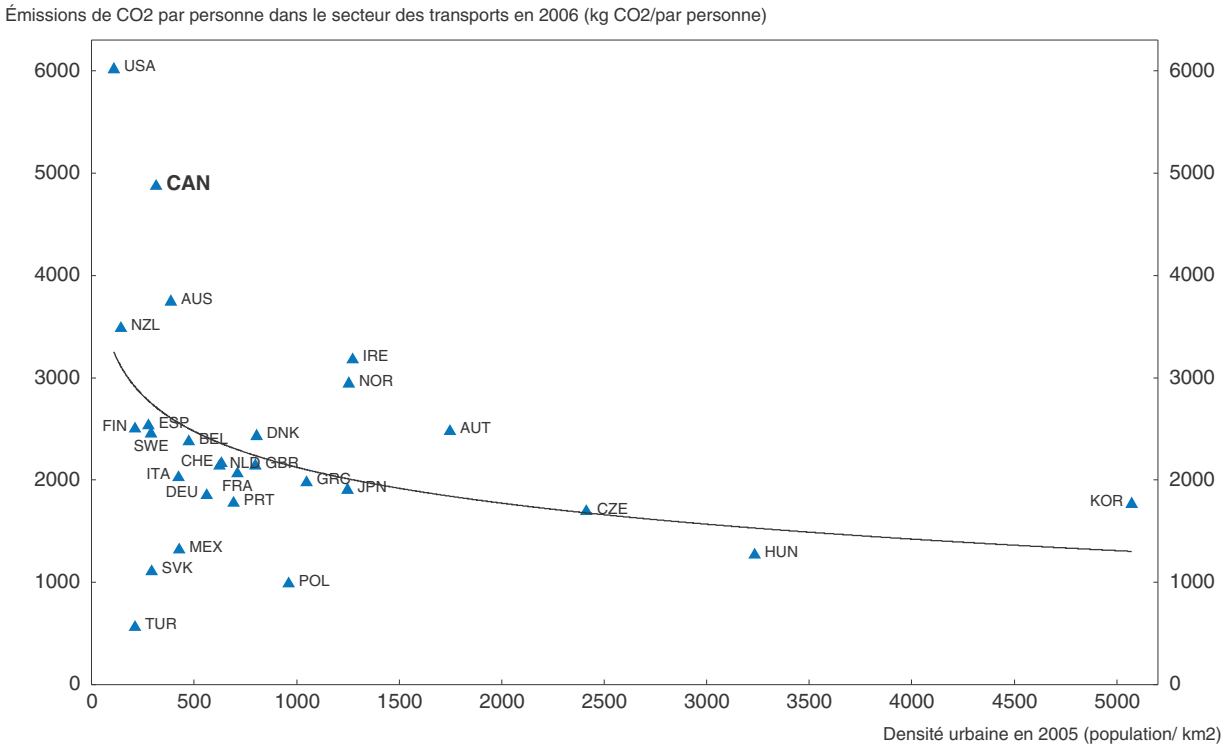


Source : Statistique Canada, Ressources naturelles Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079687

Graphique 1.18. **Émissions de CO_2 par habitant dues aux transports et densité d'urbanisation, 2005-2006**

Zones à dominante urbaine



Source : OCDE (2012), *Compact City Policies: a comparative assessment.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079706

émis par les ménages canadiens (Blais, 2011). La localisation des habitations par rapport aux équipements, aux écoles, aux possibilités d'emploi et aux transports publics, ainsi que la présence de voies cyclables ou de chemins piétonniers déterminent les distances de

déplacement des ménages et le moyen de transport emprunté. En 2011, près des trois quarts des trajets domicile-travail au Canada se faisaient en voiture, et cette proportion s'est accrue dans la quasi-totalité des grandes villes depuis 2006, bien que le prix de l'essence ait augmenté (Statistique Canada, 2013). Les distances moyennes de déplacement domicile-travail se sont également allongées depuis 1996. De plus, on peut imputer à l'étalement urbain d'autres coûts sociaux tels qu'une augmentation des embouteillages, des taux d'obésité plus élevés, une mobilité réduite pour les non-conducteurs, la disparition de terrains agricoles ou forestiers et la ségrégation sociale.

Les ménages sont une majorité à choisir leur lieu de résidence en fonction du coût des logements (Burda, 2012), et ceux-ci sont généralement plus abordables à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville. D'où peut-être la tendance pour les ménages les plus modestes, observée de longue date à Toronto, à graviter vers les banlieues les plus mal desservies par les transports et les services (Hulchanski, 2010). Or, la mobilité réduite de ces ménages peut limiter l'éventail des emplois auxquels ils ont accès et les faire tomber dans le piège de la pauvreté (Demographia, 2014). En outre, nombreux sont ceux qui oublient de tenir compte des coûts de transport plus élevés qu'implique le fait de vivre dans des banlieues éloignées. Ces dépenses l'emportent souvent sur les économies réalisées grâce aux prix plus bas des logements, surtout si plusieurs voitures sont nécessaires, avant même de penser au temps perdu dans les embouteillages ou aux coûts environnementaux (Miller et al., 2004).

Le moindre coût des logements à la périphérie des villes est en partie l'expression de politiques qui ne font pas payer l'étalement urbain à son véritable coût. Ce phénomène prend de multiples formes. Pour commencer, une urbanisation diffuse en périphérie implique généralement des coûts d'infrastructure plus élevés par ménage que la construction d'un nombre équivalent de logements dans un espace plus dense. Dans beaucoup de cas, en effet, le coût d'éléments clés de ces infrastructures, tels que les conduites et les routes, est fonction de la distance à couvrir (Thompson, 2013). Les promoteurs prennent en charge une partie de ces coûts au travers des « frais de production », qu'ils répercutent en général sur le prix des habitations, mais le reste est laissé à la charge des municipalités. De plus, beaucoup de municipalités déterminent le montant de ces frais sur la base du coût moyen des infrastructures installées sur l'ensemble de leur territoire plutôt que sur le coût marginal des nouveaux aménagements (Blais, 2010 ; Slack, 2002). C'est ainsi que les logements des zones résidentielles de faible densité qui sont plus coûteuses à raccorder aux services ont un prix inférieur à ce qu'il devrait être, tandis que ceux des quartiers plus denses sont surtaxés.

Ensuite, comme l'utilisation du réseau routier est pour l'essentiel gratuite, ce sont les contribuables qui ont effectivement subventionné les déplacements domicile-travail en voiture sur longue distance et qui continuent de le faire à travers les dépenses publiques consacrées aux routes – entretien, réparations, surveillance, etc. (Thompson, 2013). Les administrations canadiennes dépensent près de quatre fois plus pour les routes chaque année que pour les transports collectifs, et les recettes provenant des taxes sur les carburants, permis, autorisations et autres redevances payés par les usagers de la route ne couvrent qu'environ la moitié de ces dépenses (Thompson, 2013). De manière générale, les aires de stationnement sont elles aussi fortement subventionnées, surtout dans les banlieues où centres commerciaux et parcs d'activités offrent souvent de vastes surfaces de parking gratuit. Enfin, les prix des logements situés en grande banlieue ne tiennent pas compte des coûts environnementaux que représentent les longues distances domicile-

travail parcourues en voiture, même s'il est vrai qu'il est difficile de mettre un prix sur ces externalités.

Un grand nombre de provinces et de régions métropolitaines canadiennes de longue date attentives aux conséquences économiques, sociales et environnementales de l'étalement urbain ont adopté des plans de croissance régionaux en vue de maîtriser le développement de l'urbanisation en lui donnant des formes plus compactes et plus durables. Ces plans sont censés guider les décisions municipales en matière de planification de l'utilisation des sols, des infrastructures et des transports. En 2006, par exemple, la province de l'Ontario s'est dotée d'un Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe qui délimite les zones de croissance urbaine et d'emploi, fixe des objectifs de densification et inclut dans des ceintures vertes les espaces naturels à protéger. Ce plan stipule que 40 % des nouveaux aménagements doivent être localisés à l'intérieur des limites urbaines existantes, ce qui offre encore des possibilités d'extension non négligeables. À Vancouver, les efforts pour promouvoir une « croissance compacte » datent déjà de plusieurs décennies, et l'aménagement de nouveaux terrains est depuis longtemps limité par des barrières naturelles ainsi que par l'existence d'une zone provinciale de terres agricoles protégées (appelée Agricultural Land Reserve). La stratégie de croissance régionale de Metro Vancouver adoptée en 2011 définit formellement une frontière urbaine destinée à rester fixe et organise le développement des centres urbains et des « zones de transport rapide ».

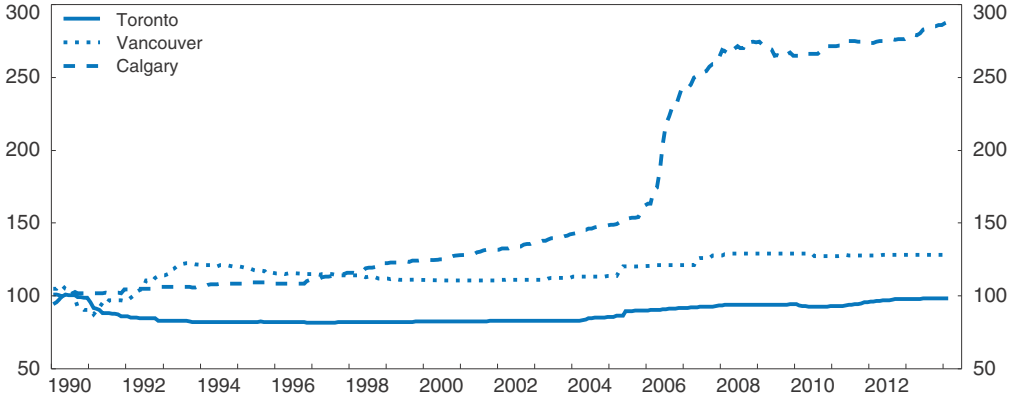
Cependant, les politiques d'aménagement varient beaucoup selon les municipalités. À titre d'exemple, une analyse comparative des modes de développement urbain montre qu'entre 1991 et 2001, la croissance résidentielle totale de Vancouver s'est effectuée à 80 % à l'intérieur de l'aire urbaine existante, contre seulement 44 % à Toronto et 22 % à Calgary, le reste étant localisé en périphérie (Burchfield et al., 2010). En général, ces schémas semblent correspondre à l'importance que chaque ville accorde à la maîtrise de l'étalement urbain dans sa politique d'aménagement et à la constance avec laquelle elle a mis en œuvre cette politique au fil des ans, ainsi qu'à des différences topographiques. En particulier, à Calgary, l'extension spatiale de la ville rencontre peu de limites physiques ou imposées par des politiques publiques.

Les politiques qui ont pour effet de restreindre l'offre de terrains à urbaniser peuvent aider à promouvoir une croissance plus efficiente et plus compacte, mais elles sont aussi de nature à faire monter les prix du foncier à l'intérieur de la zone urbaine. Ainsi, dans le cas d'Auckland, Grimes et Liang (2007) constatent que l'instauration de limites urbaines métropolitaines a fait flamber les prix des terrains qui ont été multipliés par un facteur de 8 à 13 par rapport aux prix pratiqués juste au-delà des limites. De fait, les restrictions pesant sur l'utilisation des sols sont souvent montrées du doigt pour expliquer l'accessibilité réduite du logement dans des grandes villes comme Vancouver et Toronto (Dunning, 2011 ; Demographia, 2014). À première vue, pourtant, ces restrictions ne semblent pas être la première cause de la divergence tendancielle des prix des terrains à Vancouver, Toronto et Calgary depuis 1990 (graphique 1.19) ; celle-ci s'explique principalement par l'influence dominante des prix du pétrole sur les valeurs foncières à Calgary. Néanmoins, certains signes donnent à penser que le plan de croissance de l'Ontario pour la région élargie du Golden Horseshoe a pu nourrir la crainte d'une pénurie future de terrains et alimenter de ce fait un phénomène de rétention foncière (Burda, 2013 ; Dunning, 2011). Dans certains secteurs de Toronto, les terrains situés aux endroits les plus prisés se raréfient à mesure que disparaissent les possibilités de construction intercalaire

(Burda, 2013). De plus, à Vancouver et à Toronto, les objectifs de densification ont probablement encouragé la construction de tours d'appartements en copropriété dans le centre-ville, tout en limitant celle de maisons individuelles. À Vancouver, la part des maisons individuelles dans le total des mises en chantier est tombée à 20 % depuis fin 2010, contre une moyenne d'environ 40 % sur longue durée. En conséquence, les prix des maisons unifamiliales ont considérablement augmenté au cours de cette période, tandis que les prix des logements en copropriété ont à peine progressé (graphique 1.5).

Graphique 1.19. **Prix des terrains**

Indice des prix des logements neufs, terrains (1990 = 100)



Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079725

Des politiques de construction résidentielle plus vertes et plus soucieuses d'intégration sociale

Une utilisation plus efficace des sols grâce à une urbanisation plus compacte peut avoir des avantages sur le plan social et environnemental. À cet effet, il faudrait en particulier que les prix des logements reflètent mieux les coûts d'aménagement qu'ils font peser sur la collectivité. Comme on l'a vu précédemment, une faible densité d'urbanisation peut se traduire par une augmentation des émissions de carbone par habitant dues au transport, mais il est difficile de déterminer avec précision le prix de ces externalités environnementales. Néanmoins, il serait utile de réformer le régime des frais de développement de manière à faire supporter aux promoteurs et aux résidents les véritables coûts d'infrastructure des aménagements. L'idéal serait de faire payer le coût marginal de chaque projet immobilier, mais la fixation de frais de développement par zone serait une formule plus transparente et plus facile à appliquer (Thompson, 2013). Elle serait plus avantageuse pour les projets de construction localisés dans les quartiers déjà établis offrant des possibilités de densification ou à proximité des réseaux de transport public en place. Elle permettrait aussi de faire une plus large place aux péages routiers et aux redevances de congestion, et de facturer des frais de stationnement plus élevés. Ces signaux de prix devraient être associés à des systèmes d'aménagement urbain plus intégrés de manière à assurer la mixité des utilisations du sol et une offre suffisante de transports publics, d'espaces libres, de voies cyclables et de trottoirs.

Cela dit, il faudrait peser les avantages sociaux et environnementaux que peut procurer la lutte contre l'étalement urbain par rapport aux inconvénients potentiels de la

densification tels que surpeuplement, hausse des prix des logements, embouteillages et espaces de vie réduits. À l'heure où les centres urbains atteignent leurs limites de densification, les efforts d'aménagement devraient porter sur l'amélioration des « densités d'emploi » des zones suburbaines à dominante résidentielle (Blais, 2010) – ainsi que de leurs infrastructures piétonnières et de leurs connexions aux réseaux de transport – afin de réduire la nécessité de longs déplacements en voiture pour se rendre au centre-ville. C'est le modèle vers lequel s'oriente la région métropolitaine de Vancouver, par exemple, avec le développement d'un système « polycentrique » formé de centres urbains multiples afin d'atténuer la pression foncière sur le noyau du centre-ville.

Il n'est pas rare que les efforts de densification se heurtent à l'opposition des propriétaires de logements. Dans les villes de Toronto et de Vancouver (ainsi que dans de nombreuses villes des États-Unis), les municipalités ont recours à des « bonus de densité » (appelés « accords au titre de l'article 37 » à Toronto et « contributions aux équipements collectifs » à Vancouver) pour mieux faire accepter les opérations de densification par la population locale. Ces instruments permettent aux promoteurs de dépasser les limites de densité d'occupation des sols ou de hauteur des bâtiments en échange de contributions financières pour la construction d'équipements collectifs, par exemple un nouveau centre social ou une nouvelle crèche, ou pour l'amélioration des transports. L'idée étant d'atténuer les réticences que peuvent avoir les résidents à l'égard de l'implantation de nouveaux logements près de chez eux en procédant à des améliorations visibles des infrastructures locales. Ces politiques devraient toutefois s'inscrire dans une démarche plus systématique et plus transparente car on leur reproche d'être adoptées au gré des circonstances et pour des motifs contestables (Moore, 2013).

Si de meilleurs signaux de prix sont à même d'apporter une correction à la sous-valorisation du coût des constructions périurbaines de faible densité, le logement restera de toute façon toujours plus coûteux dans les quartiers aux usages mixtes, où l'on peut se déplacer à pied et bien desservis par les transports. Pour empêcher la relégation des ménages modestes dans des banlieues difficilement accessibles par les transports, il faudrait peut-être que les systèmes d'aménagement prévoient des mesures propres à favoriser la mixité sociale. Dans les villes canadiennes, ces mesures passent généralement par des règles destinées à protéger le parc de logements sociaux, un zonage intégré ou des bonus de densité. Dans ce dernier cas, les promoteurs sont autorisés à dépasser les limites maximales de hauteur à condition d'inclure un certain nombre de logements sociaux dans leurs projets. Le zonage intégré est un instrument d'aménagement qui permet d'imposer un quota de logements bon marché dans tout nouveau projet immobilier. Il apparaît toutefois qu'aucune de ces mesures n'a vraiment réussi à augmenter de façon significative le parc de logements sociaux existant (Conference Board du Canada, 2010).

Dans les villes comme Toronto et Vancouver, les conseils municipaux ont redéfini le zonage de tous les quartiers occupés par des maisons individuelles dans les années 2000 afin de permettre aux propriétaires-occupants de louer des logements dits secondaires ou des logements aménagés dans le sous-sol de leur maison, ou encore des habitations « sur ruelle », c'est-à-dire de petites unités individuelles généralement situées à l'arrière d'une maison unifamiliale et donnant sur une allée. Les logements secondaires existaient avant la révision du zonage, mais ils étaient illégaux. L'encouragement de ces formes d'habitat, aux loyers généralement modérés, est un des axes majeurs de la stratégie de la ville de Vancouver en faveur de l'accessibilité du logement. C'est ainsi que la ville a réussi à accroître l'offre de logements locatifs bon marché grâce à une forme de densification plus

souple et moins visible, tout en aidant les accédants à la propriété à rembourser leurs emprunts hypothécaires et en améliorant la diversité sociale de quartiers résidentiels composés de maisons individuelles. De plus, comme un grand nombre d'appartements secondaires ont accès au jardin de la maison dans laquelle ils se trouvent, ils sont sans doute plus attrayants pour les familles que les appartements traditionnels. À en juger par ces avantages, la légalisation des appartements secondaires et des maisons sur ruelle dans toutes les zones d'habitat individuel pourrait être une solution intéressante pour d'autres villes confrontées à une pénurie de logements locatifs abordables, même si la résistance des propriétaires opposés à ce changement constitue un obstacle majeur dans de nombreuses villes du Canada. En outre, une bonne part de ces habitations étant encore illégales, il est probable qu'elles ne répondent pas aux normes de construction et de sécurité. Dans de nombreux quartiers où la location d'appartements secondaires a été légalisée, les propriétaires préfèrent souvent ne pas déclarer ceux-ci pour ne pas payer les impôts correspondants, notamment ceux sur les revenus locatifs et sur les plus-values immobilières susceptibles d'être réalisées lors de la vente du bien.

Un autre programme mis en œuvre par la ville de Vancouver en mai 2012, le « Rental 100 Program », a déjà eu des effets positifs sensibles sur la construction de logements locatifs. Les mesures incitatives qu'il prévoit en faveur des projets immobiliers uniquement destinés à la location comprennent l'exonération des frais de développement, la réduction du nombre de places de stationnement imposées et le traitement accéléré des permis de construire. Cependant, pour éviter les opérations immobilières visant le marché haut de gamme, la municipalité a commencé à plafonner le loyer initial des nouveaux appartements à la fin de 2013 ; reste à savoir comment les promoteurs réagiront à ce changement.

Les politiques visant à encourager la promotion privée peuvent offrir un moyen efficace et efficient d'accroître l'offre de logements abordables. À titre d'exemple, aux États-Unis, le gouvernement a institué un crédit d'impôt (Low-Income Housing Tax Credit, LIHTC) pour la construction de logements bon marché dans le secteur privé, qui finance à l'heure actuelle la plupart des projets de logements sociaux dans le pays et est considéré comme un mécanisme extrêmement efficace et efficient. Le LIHTC permet aux promoteurs immobiliers d'obtenir des crédits d'impôt valables pendant 10 ans qu'ils peuvent ensuite revendre à des investisseurs en échange de capitaux. Pour pouvoir bénéficier du dispositif, les logements construits doivent être loués à des ménages ayant un revenu inférieur à 60 % de la moyenne dans la région, et le loyer ne doit pas dépasser 30 % de leur revenu pendant une période de 30 ans. Les autorités fixent des limites annuelles au montant des dépenses consacrées au LIHTC et les fonds sont attribués après mise en concurrence des projets. Il serait utile d'étudier les coûts et les avantages d'un tel programme pour le Canada. Si les ressources publiques sont insuffisantes, le gouvernement fédéral pourrait envisager de financer le programme en éliminant le crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation (CIAPH) et le régime d'accession à la propriété (RAP). Comme on l'a vu plus haut, des travaux de recherche donnent à penser que ce dernier programme tend à avoir un effet régressif dans la pratique (Steele, 2007).

Recommandations visant à remédier aux problèmes du marché du logement

Mesures destinées à accroître la stabilité du système de financement du logement et à réduire les risques pour le contribuable

- Si les ratios d'endettement des ménages continuent d'augmenter, envisager de nouvelles mesures réglementaires comme l'adoption d'un taux d'intérêt plancher pour l'évaluation du revenu en vue de l'octroi d'un prêt hypothécaire, afin de s'assurer que les nouveaux accédants à la propriété seront en mesure de rembourser leurs emprunts en cas de hausse des taux d'intérêt.
- Surveiller plus étroitement les activités du secteur du crédit hypothécaire non réglementé afin de mieux comprendre les risques. Renforcer la coopération et l'échange d'informations entre autorités de régulation financière fédérale et provinciales.
- Examiner les changements du cadre de financement du logement de manière à ne couvrir qu'une fraction des pertes sur prêts, par exemple 80-90 %, afin de faire supporter une partie des risques aux prêteurs et de mieux aligner les intérêts du secteur privé et du secteur public.
- 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. À plus long terme, envisager la privatisation de l'activité d'assurance de la SCHL – qui permettrait à l'État de revoir à la baisse la garantie que la SCHL accorde pour l'aligner sur les montants et conditions applicables aux assureurs hypothécaires privés ; soumettre la SCHL au même cadre légal que les assureurs privés.

Mesures destinées à améliorer l'impact social et environnemental de la construction résidentielle

- Lorsque les aides fédérales à long terme dont bénéficie le logement public s'arrêteront, consacrer une partie des économies ainsi réalisées à la rénovation et à l'amélioration énergétique des ensembles de logements sociaux viables.
- Envisager de renforcer les mesures d'incitation à la construction de logements abordables dans le secteur privé.

Au niveau régional/municipal :

- Réformer le régime des frais de développement afin de faire payer aux promoteurs le véritable coût d'extension des infrastructures dans les nouvelles zones d'aménagement. Développer le recours aux péages routiers et aux frais de stationnement et mieux prendre en compte la planification des transports collectifs dans les décisions d'aménagement.
- Éliminer les écarts d'imposition qui défavorisent les immeubles d'appartements locatifs de catégorie multirésidentielle par rapport aux logements occupés par leur propriétaire.
- Poursuivre les efforts pour légaliser et encourager la location d'appartements secondaires et d'habitations sur ruelle dans les zones résidentielles composées de maisons individuelles.
- Dans les zones où les prix des logements sont en forte hausse, renforcer les incitations à la construction résidentielle locative privée au moyen d'instruments tels que l'exonération des frais de développement, la réduction des obligations relatives aux places de stationnement et le traitement accéléré des permis de construire.

Bibliographie

AHURI (2008), « New Directions in Planning for Affordable Housing: Australian and international evidence and implications », Australian Housing and Urban Research Institute, *Final Report*, n° 120.

AIE (2012), *Technology Roadmap: Fuel Economy of Road Vehicles*, IEA Technology Roadmaps, Éditions OCDE.

Alexander, C. (2012), « Les implications d'un ratio d'endettement des particuliers élevé », *Services économiques TD*, 18 janvier.

Allen, J., R. Amano, D.P. Byrne et A.W. Gregory (2009), « Canadian city housing prices and urban market segmentation », Revue canadienne d'économique, vol. 42, n° 3, p. 1132-49, août.

Allen, J. et E. Damar (2011), « L'insolvabilité des ménages au Canada », *Revue de la banque du Canada*, Hiver 2011-2012.

Bailliu, J., K. Kartashova et C. Meh (2011), « Les emprunts et les dépenses des ménages au Canada », *Revue de la banque du Canada*, Hiver 2011-2012.

Banque du Canada (2013), *Revue du système financier*, Ottawa, décembre.

Blais, P. (2011), *Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy and Urban Sprawl*, UBC Press.

Blood, R. (2009), « Regulation of Mortgage Default Insurance: Principles and Issues », *Housing Finance International*, mars.

BRI (2013), « Mortgage insurance: Market structure, underwriting cycle and policy implications », Forum tripartite, août.

Burchfield, M., Z. Taylor, B. Moldofsky et J. Ashley (2010), « Growing Cities: Comparing Urban Growth Patterns and Regional Growth Policies in Calgary, Toronto and Vancouver », Report by the Neptis Foundation.

Burda, C. (2012), « RBC-Pembina Home Location Study: Understanding where Greater Toronto Area residents prefer to live », rapport du Pembina Institute et de la Banque Royale du Canada.

Carney, M. (2011), « Le secteur canadien du logement », discours prononcé à la Chambre de commerce de Vancouver, Vancouver, 15 juin.

CBO (2010), « Fannie Mae, Freddie Mac, and the Federal Role in the Secondary Mortgage Market », *A CBO Study*, Congressional Budget Office, décembre.

Chawla, R.K. et S. Uppal (2012), « L'endettement des ménages au Canada », L'emploi et le revenu en perspective, Statistique Canada, mars.

Conference Board du Canada (2010), « Building from the Ground Up: Enhancing Affordable Housing in Canada », *Health, Health Care and Wellness Report*, mars.

Conseil de stabilité financière (2011), « Thematic Review on Mortgage Underwriting and Origination Practices Peer Review Report », mars, Bâle.

Crawford, A. et U. Faruqui (2011), « Quels facteurs expliquent les tendances observées dans l'évolution de la dette des ménages canadiens ? », *Revue de la Banque du Canada* – Hiver 2011-2012.

Crawford, A., C. Meh et J. Zhou, « Introduction au marché des prêts hypothécaires à l'habitation au Canada », *Revue du système financier*, Banque du Canada, décembre.

Cunningham, R. et I. Kolet (2007), « Housing Market Cycles and Duration dependence in the United States and Canada », *Banque du Canada, Document de travail*, n° 2007-2.

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

Demyanyk, Y. et E. Loutskina (2012), « Mortgage Companies and Regulatory Arbitrage », *Federal Reserve Bank of Cleveland Working Paper*, n° 1220.

Dunning, W. (2011), « Restricted Land Supply and Rising Housing Costs in the GTA », rapport rédigé à la demande du Residential Construction Council of Ontario, septembre.

Dunning, W. (2013), « Les tendances démontrent une stabilité de la demande pour la copropriété », Royal LePage.

Faruqui, U. (2008), « Indebtedness and the Household Financial Health: An Examination of the Canadian Debt Service Ratio Distribution », *Banque du Canada, Document de travail*, n° 2008-46.

Fitch Ratings (2013), « Canadian Sustainable Home Price Report », *Special Report*, 19 novembre.

FMI (2013), Canada 2012 Article IV Consultation, *Selected Issues*, Washington, D.C.

FMI (2014a)), « With Great Power Comes Great Responsibility: Macroprudential Tools at Work in Canada », *IMF Working Paper*, WP/14/83.

FMI (2014b), « Canada: Financial Sector Stability Assessment », *IMF Country Report*, n° 14/29, février.

Gerardi, K., K.F. Herkenhoff, L.E. Ohanian et P.S. Willen (2013), « Unemployment, Negative Equity, and Strategic Default », *Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper Series*, 2013-4.

Girouard, N., M. Kennedy et C. André (2006), « Has the Rise in Debt Made Households More Vulnerable? » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 535, Éditions OCDE.

Gordon, S. (2013), « Is Canada a Suburban Nation? Estimating the size and policy implications of Canada's suburban population », *Journal of Architectural and Planning Research*, à paraître.

Gravelle, T., T. Greider et S. Lavoie (2013), « Surveillance et évaluation des risques émanant du secteur bancaire parallèle au Canada », *Revue du système financier*, Banque du Canada, juin.

Grimes, A. et Y. Liang (2007), « Spatial Determinants of Land Prices in Auckland: Does the Metropolitan Urban Limit Have an Effect? », *Motu Working Paper* 07-09.

Groupe Altus (2011), *Financial Industry Research Monitor Residential Mortgage Survey*, mai.

Guatieri, S. (2013), « Canada Housing Affordability: Location Matters », BMO Nesbitt Burns, *Focus*, 22 février.

Hulchanski, D. (2010), « The Three Cities Within Toronto: Income Polarization Among Toronto's Neighbourhoods, 1970-2005 », rapport du Cities Centre, University of Toronto.

Hurst, M. (2011), « Endettement et types de familles au Canada », *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, Ottawa.

Joyce, J.R. et M.F. Molesky (2009), « Addressing Financial System Pro-Cyclicality: A Role for Private Mortgage Insurance », *Housing Finance International*, mars.

Kiff, J., S. Mennill et G. Paulin (2010), « How the Canadian Housing Finance System Performed through the Credit Crisis: Lessons for Other Markets », *Journal of Structured Finance*, automne.

KPMG (2008), « Canada Mortgage Bonds Program Evaluation », rapport final préparé pour la SCHL, juin.

Lea, M. (2010), « Alternative Forms of Mortgage Finance: What Can We Learn From Other Countries? », document préparé pour le Harvard Joint Center for Housing Studies National Symposium – *Moving Forward: The Future of Consumer Credit and Mortgage Finance*.

MacGee, J. (2009), « Why Didn't Canada's Housing Market Go Bust? » Federal Reserve Bank of Cleveland, *Economic Commentary*, 12 février.

Marion, S. (2013), « Canada: Lending Standards a Risk to the Banking Sector? », Banque Nationale, Marchés financiers, *Hot Charts*, vol. XIV, n° 40, 14 mai.

Mason, C. et B. Simon (2009), « Canada banks prove envy of the world », *Financial Times*, 20 février.

Mayeda, A. (2012), « Canada's Subprime Crisis Seen With US-Styled Loans: Mortgages », *Bloomberg News*, 30 janvier.

Mayer, C.J., K. Pence et S.M. Sherlund (2009), « The Rise in Mortgage Defaults », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, n° 1, p. 27-50.

Meh, C., Y. Terajima, D.X. Chen et T. Carter (2009), « Household Debt, Assets, and Income in Canada: A Microdata Study », *Banque du Canada, Document d'analyse*, n° 2009-7.

Miller, E.J., M.J. Roorda, M. Haider, A. Mohammadian, J. Hoss et W.W.L. Wong (2004), « Travel and Housing Costs in the Greater Toronto Area: 1986-1996 », Neptis Foundation.

Ministère des Finances Canada (2012), « Fiche d'information : Renforcer le système de financement du logement », 26 avril.

Mohindra, N. (2010), « Mortgage Finance Reform: Protecting Taxpayers from Liability », *Fraser Institute Studies in Insurance Policy*, février, Vancouver.

Moore, A. (2013), « Trading Density for Benefits: Toronto and Vancouver Compared », *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, n° 13, University of Toronto.

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/*.

OCDE (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, Éditions OCDE.

OCDE (2013a), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, Éditions OCDE.

OCDE (2013b), *Green Growth in Cities*, Éditions OCDE.

Ontario Housing Supply Working Group (2001), « Affordable Housing Supply: The Dynamics of the Market and Recommendations for Encouraging New Supply », Interim Report, mai.

Peterson, B. et Y. Zheng (2011), « Les fluctuations à moyen terme des prix des maisons au Canada », *Revue de la Banque du Canada*, Hiver 2011-12.

Pigg, S. (2013), « Toronto real estate: Condo buyers 'scrambling' to close deals », *The Toronto Star*, 21 novembre.

Pomeroy, S. (2006), « Was Chicken Little Right: Case Studies on the Impact of Expiring Social Housing Operating Agreements », préparé pour l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, Focus Consulting, juin.

Pomeroy, S. (2011a), « Is Emperor Nero Fiddling as Rome Burns? Assessing Risk when Federal Subsidies End », note préparée pour la Fédération canadienne des municipalités et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, Focus Consulting, mai.

Pomeroy, S. (2011b), « The Contribution and Potential of the Private Residential Rental Market: Canada Case Study », Prepared for the Centre for Housing Research, Nouvelle-Zélande (Aotearoa), Focus Consulting.Ratnovski, L. et R. Huang (2009), « Why are Canadian Banks More Resilient? », *Documents de travail du FMI*, n° 09/152.

Robertson, G. et T. Perkins (2012), « Shaky foundations: How Ottawa's computers get Canadian home prices wrong », *The Globe and Mail,* 14 octobre.

Roubini, N. (2013), « Housing bubble 2.0 can only end badly », *The Guardian*, 2 décembre.

SCHL (2012), *L'Observateur du logement au Canada 2012*, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

SCHL (2013), *L'Observateur du logement au Canada 2013*, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Services économiques TD (2012), « Tighter Mortgage Rules to Cool Debt Growth, but Higher Rates Ultimately Required », *Special Report*, 6 septembre.

Slack, E. (2002), « Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 160, février.

Sommerville, T. (2009), « Efficiency in Canadian Housing Markets: Would Reform of CMHC Help? », Centre for Urban Economics and Real Estate, University of British Columbia, 2009-01.

Statistique Canada (2013), « Le déplacement domicile-travail : Enquête nationale auprès des ménages (ENM), 2011 », *ENM en bref*.

Statistique Canada (2014), *Enquête sur la sécurité financière, 2012*, *Le Quotidien,* 25 février.

Steele, M. (2007), « The Canadian Home Buyers' Plan: Tax Benefit, Tax Expenditure, and Policy Assessment », *Revue fiscale canadienne,* vol. 55, n° 1.

Tal, B. (2012), « Should We Worry About a US-Style Housing Meltdown? », CIBC World Markets, *Consumer Watch*, 30 octobre.

Thompson, D. (2013), « Suburban Sprawl: Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations », *Sustainable Prosperity Report*, octobre.

Walks, A. (2012a), « Canada's New Federal Mortgage Regulations: Warranted and Fair? », Cities Centre, University of Toronto, *Research Bulletin,* vol. 46.

Walks, A. (2012b), « Canada's Housing Bubble Story: Mortgage Securitization, the State, and the Global Financial Crisis », *International Journal of Urban and Regional Research*, p. 1-30.

Wiebe, R. (2013), « Soft Resource Prices Exert Varying Influence on Canadian Housing Markets », Conference Board du Canada, Hot Topics in Economics Blog, 7 juin.

Yan, A. (2009), « Ownership, Occupancy, and Rentals: An Indicative Sample Study of Condominiums in Downtown Vancouver », BTA Works.

Yan, A. (2013), « Foreign Investment in Vancouver Real Estate », BTA Works, diaporama présenté à SFU Woodwards, 21 mars.

Chapitre 2

Combler 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.

Il y a pénurie de compétences lorsque les entreprises n'arrivent pas à recruter du personnel ayant les compétences requises au niveau de salaire en cours (Quintini, 2011). Les pénuries de compétences sont macroéconomiques, elles ne doivent pas être confondues avec l'*inadéquation des compétences*, qui se produit lorsque les individus sont trop ou trop peu qualifiés pour le poste qu'ils occupent (encadré 2.1). Les pénuries de compétences déclenchent des mécanismes d'ajustement qui entraînent leur élimination, notamment une hausse du prix des compétences recherchées. Cela encourage les entreprises à économiser sur l'utilisation de ces compétences et incite les individus à les acquérir. Toutefois, les mécanismes d'ajustement peuvent être contrecarrés par de multiples facteurs. Plus l'ajustement est lent et/ou incomplet, plus la perte de production potentielle due à la non-réaffectation des ressources sera élevée.

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 à ceux du secondaire est resté globalement stable depuis la fin des années 90, ce qui donne à penser que la forte hausse du nombre de diplômés de l'enseignement postsecondaire coïncide avec la progression de la demande pour ces travailleurs par rapport aux diplômés du secondaire. Néanmoins, des pressions pourraient encore exister dans certains domaines d'étude. En fait, l'avantage salarial moyen des diplômés de l'enseignement postsecondaire a beaucoup augmenté pour les actifs nés au Canada dans les secteurs de la gestion, de la santé et de l'ingénierie. Les pénuries de compétences dépendent également des régions, puisque l'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire a plus augmenté en Ontario et dans les provinces de l'Atlantique que partout ailleurs. Les taux de postes vacants semblent indiquer que les pénuries sont plus importantes dans les métiers spécialisés depuis la récession, notamment en Alberta et dans la Saskatchewan.

Le processus d'ajustement visant à combler les pénuries de compétences se heurte à un manque d'information sur le marché du travail, à des obstacles à l'augmentation de l'offre de compétences recherchées par le biais de l'enseignement et de la formation, à une réactivité limitée du système d'immigration face à la situation de l'emploi et à des obstacles réglementaires à la mobilité interprovinciale des travailleurs. Des réformes importantes ont été menées dans tous ces domaines pour renforcer le mécanisme d'ajustement, mais des progrès sont encore possibles. Il serait par exemple souhaitable de donner aux élèves de meilleures informations sur les retombées attendues des études postsecondaires, de réduire les obstacles que posent les niveaux à l'écrit et en mathématiques à la poursuite d'études postsecondaires, de rapprocher le système d'enseignement et de formation des besoins du marché du travail, de renforcer la réactivité du système d'immigration face aux attentes du marché du travail (notamment en appliquant le système « Entrée express ») et de lever les obstacles à la mobilité interprovinciale des travailleurs en ce qui concerne les professions réglementées et les travailleurs saisonniers.

Encadré 2.1. **Au Canada, le degré d'inadéquation des compétences est faible**

Les compétences sont inadéquates lorsqu'elles ne correspondent pas aux exigences du poste. Si elles sont inférieures à ce qu'exige le poste, on dit qu'il y a déficit ou manque de qualifications (Quintini, 2011). Dans le cas contraire, lorsqu'un individu est plus qualifié que ne l'exige son emploi, il y a sous-utilisation des compétences (surqualification). L'inadéquation des compétences signifie qu'un pays ne tire pas le meilleur parti possible des investissements qu'il a consentis dans le capital humain. L'inadéquation des compétences entraîne une diminution de la satisfaction professionnelle et du salaire, accroît la rotation du personnel et le chômage, et réduit la croissance du PIB par le gâchis de capital humain et/ou la baisse de la productivité (OCDE, 2013).

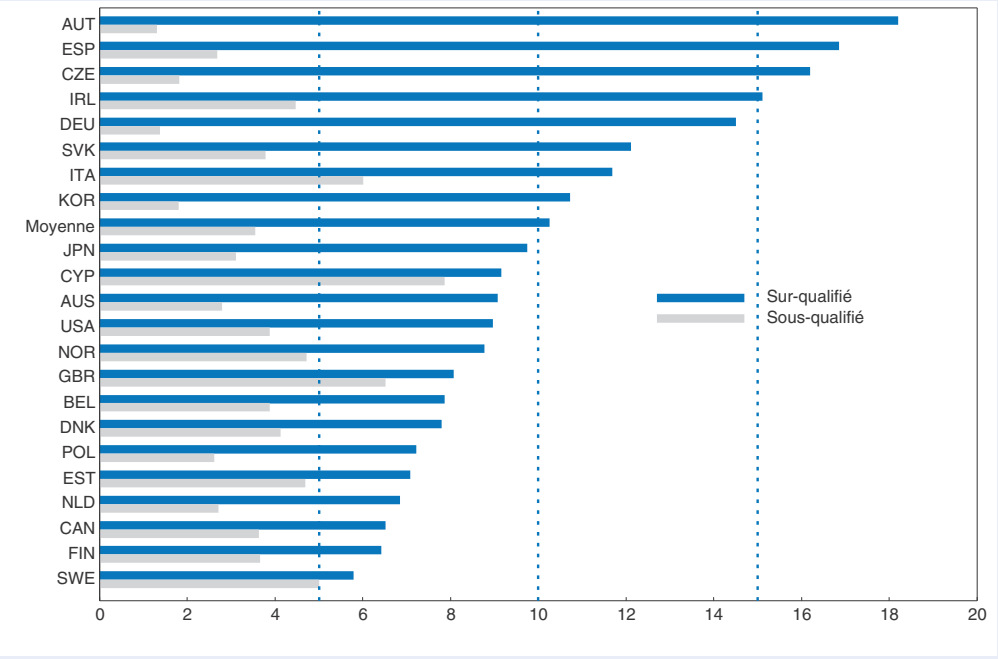
L'OCDE (2013) a mis au point un indicateur de l'inadéquation des compétences, qui montre qu'un pourcentage relativement faible de Canadiens sont surqualifiés (compétences à l'écrit) pour le poste qu'ils occupent, alors que le pourcentage de ceux qui sont insuffisamment qualifiés est proche de la moyenne des pays étudiés (graphique 2.1). Cet indicateur a été conçu à partir des résultats de l'Enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC), notamment les réponses à la question de savoir si les personnes interrogées ont le sentiment qu'elles ont les compétences nécessaires pour assumer des tâches plus exigeantes que celles qui sont les leurs actuellement et si elles pensent avoir besoin d'une formation supplémentaire pour se sentir à l'aise dans leurs fonctions actuelles. Les actifs sont considérés en situation d'adéquation avec leur domaine si leur niveau de compétences dans ce domaine se situe entre le score minimal et le score maximal observés chez les travailleurs ayant répondu par la négative aux deux questions pour la même profession et le même pays. Les travailleurs sont considérés comme surqualifiés dans un domaine si leur score est supérieur au score maximal auto-déclaré par un actif en situation d'adéquation ; ils sont insuffisamment qualifiés dans un domaine si leur score est inférieur au score minimal auto-déclaré par un travailleur en situation d'adéquation. Cet indicateur de l'inadéquation des compétences constitue une amélioration par rapport aux mesures existantes car il est plus robuste face aux biais de déclaration, sans imposer les hypothèses appuyées nécessaires pour comparer directement la maîtrise et l'utilisation des compétences (OCDE, 2013).

L'inadéquation des diplômes est un indicateur connexe : lorsqu'une personne possède un diplôme plus élevé (moins élevé) que celui nécessaire à son emploi, elle est considérée comme surdiplômée (insuffisamment diplômée). Une étude récente (Uppal et LaRochelle-Côté, 2014) montre que la proportion de diplômés de l'université surdiplômés a peu évolué depuis 1991, malgré une nette hausse de l'offre. La part de diplômés de l'université âgés de 25 à 34 ans qui occupent des postes nécessitant uniquement un diplôme secondaire était de 18 % en 2011, quasiment la même qu'en 1991. Cependant, les taux de surqualification sont bien plus élevés chez les immigrés diplômés du supérieur mais qui n'ont pas obtenu leur diplôme au Canada ou aux États-Unis (43 % des femmes et 35 % des hommes, contre 15 à 20 % des hommes et des femmes nés au Canada et des immigrés diplômés d'une université canadienne ou américaine). Ils sont également élevés (un tiers environ) chez les diplômés en lettres. En revanche, moins de 15 % des diplômés du supérieur en sciences de l'éducation, santé et domaines connexes, ainsi qu'en architecture, ingénierie et domaines connexes, sont surdiplômés.

Encadré 2.1. **Au Canada, le degré d'inadéquation des compétences est faible** *(suite)*

Graphique 2.1. **Au Canada, le degré d'inadéquation des compétences est faible par rapport aux autres pays**

Pourcentage de travailleurs surqualifiés et insuffisamment qualifiés[1]



1. Les travailleurs surqualifiés sont ceux dont le score sur l'échelle de compétence est supérieur au score correspondant au 95e centile des travailleurs auto-déclarés en situation d'adéquation (c'est-à-dire des travailleurs qui ne pensent avoir ni les compétences requises pour un poste plus exigeant, ni besoin d'une formation supplémentaire pour occuper leur emploi actuel de façon satisfaisante) dans leur pays et dans leur profession. Les travailleurs insuffisamment qualifiés sont ceux dont le score sur l'échelle de compétence est inférieur au score correspondant au 95e centile des travailleurs auto-déclarés en situation d'adéquation dans leur pays et dans leur profession.
2. Belgique : uniquement la Flandre ; Royaume-Uni : uniquement l'Angleterre et l'Irlande du Nord.

Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013 : Premiers résultats de l'Évaluation des compétences des adultes*, Éditions OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079744

Le présent chapitre, qui vient compléter le chapitre consacré à l'amélioration de l'enseignement supérieur dans l'*Étude* de 2012, commence par évaluer l'ampleur et la nature des pénuries de compétences au Canada. Après avoir étudié la réactivité de l'offre de main-d'œuvre face à ces pénuries, on cherchera à déterminer comment le processus d'ajustement pourrait être renforcé par d'autres mesures visant à consolider l'information sur le marché du travail. Dans la section suivante, d'autres mesures, destinées à développer l'offre de compétences recherchées par le biais du système d'enseignement et de formation, sont examinées, tandis que dans la section d'après, on étudie des méthodes permettant de rendre le système d'immigration plus réactif face aux besoins du marché du travail. Le chapitre se conclut par une analyse de la façon dont les pénuries de compétences pourraient être réduites en abaissant encore les obstacles interprovinciaux à la mobilité des travailleurs.

Les pénuries de compétences s'accroissent

Les pénuries de compétences réduisent les revenus potentiels

Lorsqu'il y a pénurie de compétences, la demande des compétences en question excède l'offre (l'offre représentant le côté court du marché) et entraîne un taux élevé de postes vacants. Dans une économie de marché, cette situation accentue les tensions sur les niveaux de salaire et d'autres caractéristiques des emplois qui demandent ces compétences, ce qui incite les travailleurs ou les travailleurs potentiels à acquérir ces compétences, et les travailleurs qui les ont déjà à reprendre ce type d'emploi ou, si la pénurie est locale, à emménager là où elle existe. La hausse de l'offre de main-d'œuvre ayant ces compétences finit par combler la pénurie, même si l'équilibre ainsi obtenu suppose généralement un avantage salarial plus élevé sur les emplois qui nécessitent ces compétences.

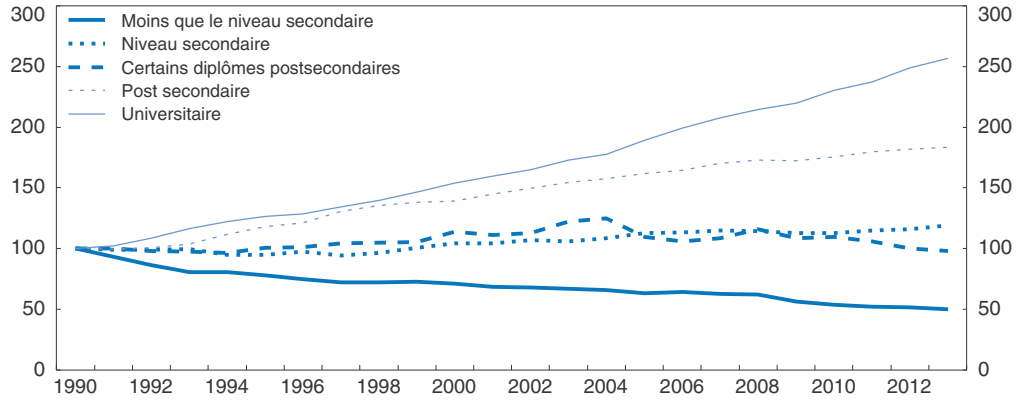
La rapidité et/ou l'ampleur du processus d'ajustement permettant de combler les pénuries de compétences peuvent être limitées par de multiples raisons. Du côté de la demande, on peut citer les coûts quasiment fixes de l'embauche, de la formation et du licenciement des nouveaux employés (Gomez et Gunderson, 2006), et du côté de l'offre, les imperfections sur le marché de l'enseignement et de la formation, les obstacles législatifs et réglementaires à la mobilité régionale et professionnelle ainsi que les désincitations à la mobilité créées par le système public de protection sociale. Gomez et Gunderson (2006) recensent plusieurs imperfections du marché qui peuvent inhiber l'adéquation entre l'offre et la demande, notamment les imperfections et asymétries de l'information, le retard de réaction des institutions et le peu d'incitations qu'ont les établissements éducatifs à répondre aux préférences d'orientation des élèves.

Un processus d'ajustement lent ou incomplet exclut toute possibilité pour certains travailleurs de gagner plus en acquérant des compétences plus recherchées sur le marché du travail que celles qu'ils possèdent déjà. En outre, si des travailleurs potentiels dans les domaines qui connaissent des pénuries sont actuellement sous-employés, leur salaire et le revenu national seront également inférieurs à ce qu'ils auraient été si le processus d'ajustement avait été complet et leur avait permis d'être mieux employés. Le revenu national pourrait être encore réduit par la rente perdue des ressources naturelles. Comme on le verra plus loin, l'essor du secteur du pétrole et du gaz accroît nettement les pénuries dans les métiers spécialisés en Alberta et dans la Saskatchewan. Les autorités albertaines indiquent que plusieurs projets d'investissement liés aux ressources naturelles sont allés ailleurs car les entreprises ne parvenaient pas à trouver les travailleurs spécialisés dont elles avaient besoin. Le niveau de qualifications du côté de la demande comme de l'offre de main-d'œuvre est de plus en plus élevé. En l'espace de trente ans, l'emploi des diplômés de l'enseignement post-secondaire (et particulièrement des diplômés de l'université) est celui qui a le plus augmenté, alors que l'emploi des actifs non diplômés du secondaire est celui qui a le moins augmenté (graphique 2.2).

L'évolution de l'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire par rapport aux diplômés du secondaire est l'un des indicateurs qui permet de déterminer si le renforcement des compétences s'accompagne de pénuries de compétences. Une hausse (baisse) de cet avantage salarial indique que la demande de compétences de haut niveau par rapport aux compétences des diplômés du secondaire a progressé plus vite (lentement) que l'offre, ce qui dénote la présence (l'absence) potentielle de pénurie de compétences. L'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire est globalement stable

Graphique 2.2. **La progression de l'emploi est plus rapide chez les diplômés de l'enseignement post-secondaire**

Indice, 1990 = 100



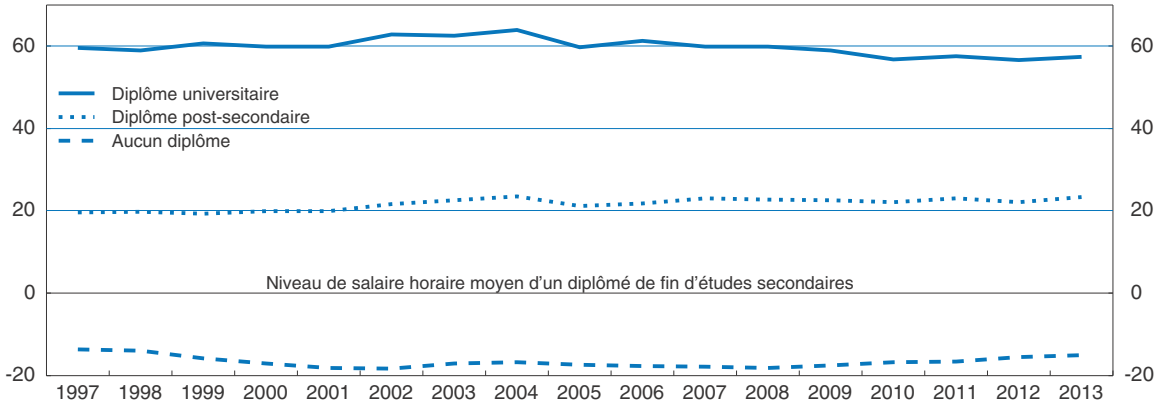
Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079763

depuis 1997 (première année pour laquelle des données comparables sont disponibles), avec une légère hausse de l'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire et une légère baisse de celui des diplômés de l'université, laissant penser qu'il n'y a pas pénurie généralisée des compétences de haut niveau (graphique 2.3).

Graphique 2.3. **L'avantage salarial des diplômés de l'enseignement post-secondaire 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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079212

Cependant, des indications montrent que ces dernières années, des pénuries de compétence se sont développées dans certains domaines et certaines régions. 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 2.1). Dans les provinces de la Prairie, la hausse de l'avantage salarial des diplômés de l'enseignement postsecondaire a quasiment été la plus faible du Canada et la baisse de celui des diplômés de l'université a été la plus forte, malgré des hausses plus fortes des revenus réels des diplômés de l'enseignement postsecondaire. Ces résultats

Tableau 2.1. **Évolution régionale des revenus réels et de l'avantage salarial par rapport aux revenus d'activité d'un diplômé du secondaire**

1997-2013, pour cent

	Hausse des revenus d'activité réels	Hausse des revenus d'activité par rapport à ceux d'un diplômé du secondaire
Diplôme post-secondaire		
Provinces de l'Atlantique	17.0	2.0
Québec	6.2	1.8
Ontario	5.7	3.3
Provinces de la Prairie	24.4	0.5
Colombie britannique	10.2	0.4
Canada	10.4	1.2
Diplôme universitaire		
Provinces de l'Atlantique	14.0	-0.6
Québec	2.9	-1.4
Ontario	2.0	-0.2
Provinces de la Prairie	15.0	-7.1
Colombie britannique	5.5	-3.8
Canada	5.6	-3.2
Diplôme secondaire		
Provinces de l'Atlantique	14.8	-
Québec	4.4	-
Ontario	2.3	-
Provinces de la Prairie	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.

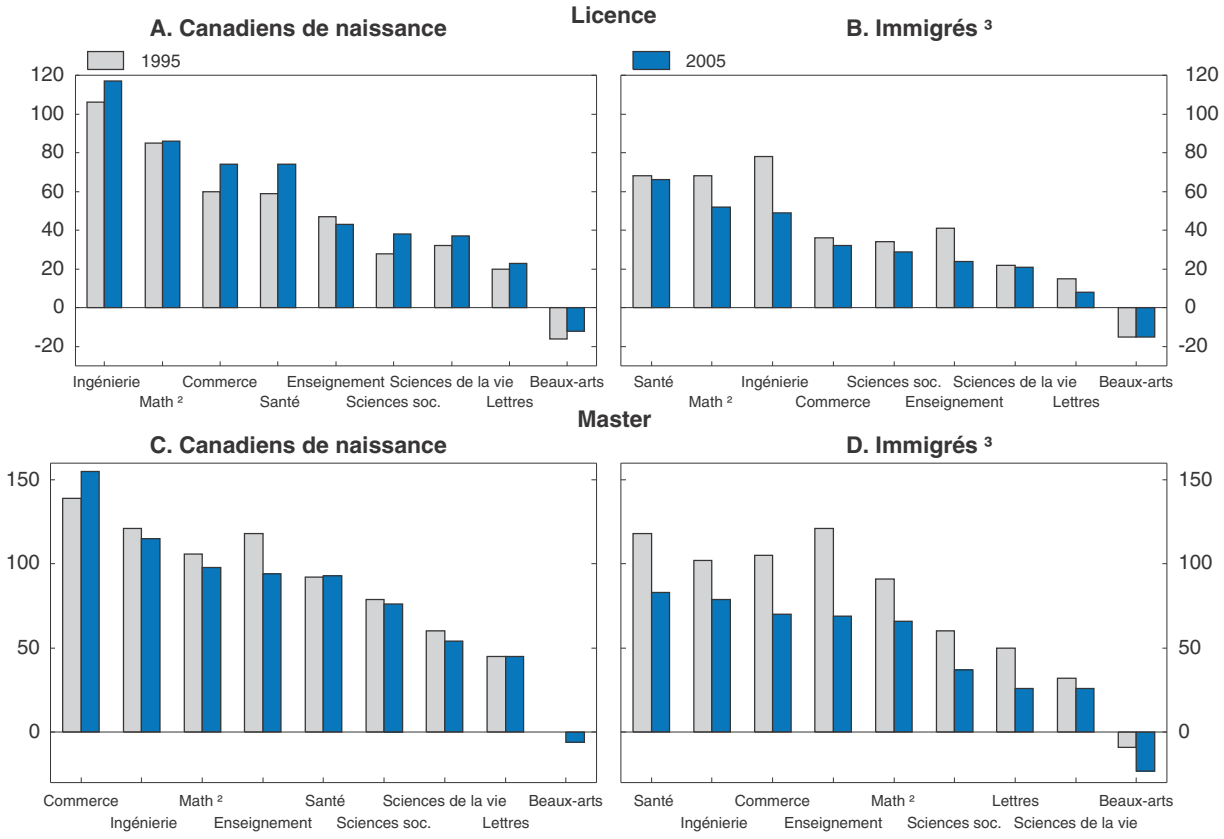
s'expliquent par le fait que les revenus réels des diplômés du secondaire ont bien plus augmenté que dans le reste du pays. La progression importante des revenus réels à tous les niveaux de formation, conjuguée à une augmentation faible de l'avantage salarial, donne à penser que les provinces de la Prairie sont plus touchées par des pénuries de main-d'œuvre généralisées que par des pénuries de compétences. Et pour ce qui est des incitations à la mobilité interprovinciale, ce sont les écarts de revenus réels qui importent, et non les avantages locaux liés aux qualifications.

Dans la plupart des secteurs, l'avantage salarial des diplômés de l'université augmente pour les Canadiens de souche mais recule pour les immigrés

Il ressort des données de recensement que l'avantage salarial des diplômés de l'université progresse en moyenne entre 1995 et 2005 pour les travailleurs nés au Canada dans les secteurs de l'ingénierie, du commerce et de la santé ; il est en outre plus élevé dans ces domaines que dans la plupart des autres (graphique 2.4). En revanche, l'avantage salarial correspondant des immigrés est stable ou recule et reste nettement inférieur à celui des Canadiens de souche, ce qui indique que leurs diplômes et leur expérience professionnelle à l'étranger n'ont pas la même valeur sur le marché du travail. 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

Graphique 2.4. **Avantage salarial des diplômés de l'université, par domaine d'études**[1]

Population active âgée de 25 à 64 ans, écart en pourcentage par rapport au salaire moyen des diplômés du secondaire



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

Source : Analyse interne de *Emploi et du Développement social Canada* (EDSC) basées sur des données du recensement.

des langues officielles et qu'ils acquièrent de l'expérience professionnelle au Canada et des qualifications correspondant aux normes locales (Morrisette et Sultan, 2013).

Pour évaluer l'intérêt qu'il y a à investir dans des études supérieures, on peut également calculer le taux de rendement interne de l'investissement considéré. Par rapport aux seules données sur l'avantage salarial, cela donne un tableau plus précis des incitations auxquelles les individus qui envisagent des études supérieures sont exposés, dans la mesure où les coûts (y compris le manque-à-gagner pendant les études) et la valeur temporelle de l'argent sont pris en compte. Deux études récentes montrent que le taux de rendement interne d'un diplôme universitaire par rapport à celui du diplôme immédiatement inférieur (par exemple, un master par rapport à une licence) est plus élevé dans les secteurs du commerce, de la médecine et, au niveau de la licence, de l'ingénierie, ce qui confirme les schémas relatifs à l'avantage salarial (encadré 2.2).

Encadré 2.2. **Examen des taux de rendement par domaine d'études et par niveau d'études**

Stark (2007) a estimé que les taux de rendement (à partir de données de 1995) d'un diplôme de licence (autrement dit, les revenus additionnels moins le coût des études de licence poursuivies au lieu d'arrêter après le diplôme de fin d'études secondaires) étaient considérablement plus élevés en moyenne pour les hommes comme pour les femmes que le rendement d'investissements financiers, faisant ainsi du diplôme de licence un investissement rentable (tableau 2.2). La distribution des taux de rendement étaient cependant très large. Ils étaient généralement plus élevés pour les femmes, en raison d'un manque-à-gagner supposément plus faible pendant les études. Les taux de rendement les plus élevés concernaient les diplômes de médecine. Pour les autres licences, le rendement était plus élevé en science que dans les autres domaines, même si ce n'était pas le cas pour tous les grands domaines d'études de ces deux groupes. Pour les hommes comme pour les femmes, les rendements les plus élevés pour une licence autre que de médecine concernaient les secteurs du commerce, des mathématiques, de la science physique, de la santé et de l'ingénierie. Les rendements les plus faibles concernaient les lettres, l'agriculture et la biologie pour les hommes, et les beaux-arts pour les femmes.

Tableau 2.2. **Taux de rendement par domaine d'études et par niveau d'études, 1995**

Pour cent

	Licence		Master		Doctorat	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Total diplômes autres que médecine[1]	9.9	12.1	4.1	8.6	1.3	4.3
Non scientifiques	9.1	11.8	7.0	9.6	0.0	3.4
Éducation	5.4	11.3	9.4	11.4	4.0	-0.2
Beaux-arts et arts appliqués	*	4.4	3.5	1.3	7.9	7.7
Lettres et domaines connexes	3.6	10.0	-6.0	3.8	7.4	5.1
Sciences sociales et domaines connexes	10.0	11.7	*	6.2	3.6	7.8
Commerce, gestion et administration	13.3	15.9	19.1	23.1	*	2.1
Scientifiques	11.5	13.5	1.2	5.2	1.7	6.0
Agriculture et biologie	4.9	9.1	0.7	2.9	6.8	8.9
Ingénierie	13.0	13.9	-1.9	-0.7	0.9	*
Santé	10.4	15.5	16.2	8.2	*	7.1
Mathématiques et science physique	11.9	14.6	-1.6	2.5	2.9	*
Total diplômes de médecine	15.1	15.9				

Note : * indique que le programme n'a pas produit de résultat.

1. Les diplômes autres que médecine excluent les diplômes de médecine, de dentisterie, d'études vétérinaires et d'optométrie, mais comprennent les diplômes dans d'autres domaines de la santé tels que les études d'infirmière et de kinésithérapie.

Source : Stark (2007), « Which Fields Pay, Which Fields Don't », *Document de travail du ministère des Finances*, 2007-03.

Encadré 2.2. **Examen des taux de rendement par domaine d'études et par niveau d'études** *(suite)*

Le rendement additionnel tiré d'un diplôme de master (par rapport au fait d'arrêter ses études après la licence) était globalement moins élevé que celui tiré d'un diplôme de licence. Là encore, pris globalement et pour la plupart des domaines d'études, les taux de rendement étaient plus élevés pour les femmes que pour les hommes. À l'inverse du diplôme de licence, le rendement additionnel tiré d'un master non scientifique était nettement supérieur à celui tiré d'un master scientifique. Les taux de rendement étaient encore plus variables à ce niveau d'études que pour la licence. Les taux de rendement incrémentaux les plus élevés s'observaient dans les secteurs du commerce (comme pour la licence) et de l'éducation. Dans les domaines scientifiques, seul un master dans le secteur de la santé permettait d'obtenir des taux de rendement relativement élevés. Les taux de rendement incrémentaux étaient négatifs sur les diplômes d'ingénieur ainsi qu'en mathématiques et en physique pour les hommes.

Au niveau global, le rendement additionnel tiré d'un doctorat était inférieur à celui tiré d'un master pour les hommes comme pour les femmes, même si là encore, les variations étaient considérables selon les domaines d'études. Comme pour la licence, un doctorat scientifique offrait un taux de rendement incrémental plus élevé qu'un doctorat non scientifique. Le taux incrémental le plus élevé concernait les beaux-arts, l'agriculture et la biologie – domaines qui ne généraient qu'un faible taux de rendement en master, ce qui donne à penser que la motivation pour suivre un master dans ces domaines était de pouvoir accéder au doctorat.

Moussaly-Sergieh (2005) a trouvé des schémas dans l'ensemble analogues au niveau global en utilisant des données de 2000. Les taux de rendement incrémentaux étaient inférieurs pour les diplômes de niveau élevé ainsi que pour les hommes par rapport aux femmes. Au niveau de la licence, les taux de rendement les plus élevés concernaient la médecine. Les secteurs de l'ingénierie et du commerce débouchaient sur des taux de rendement élevés, à l'inverse des lettres et de la biologie.

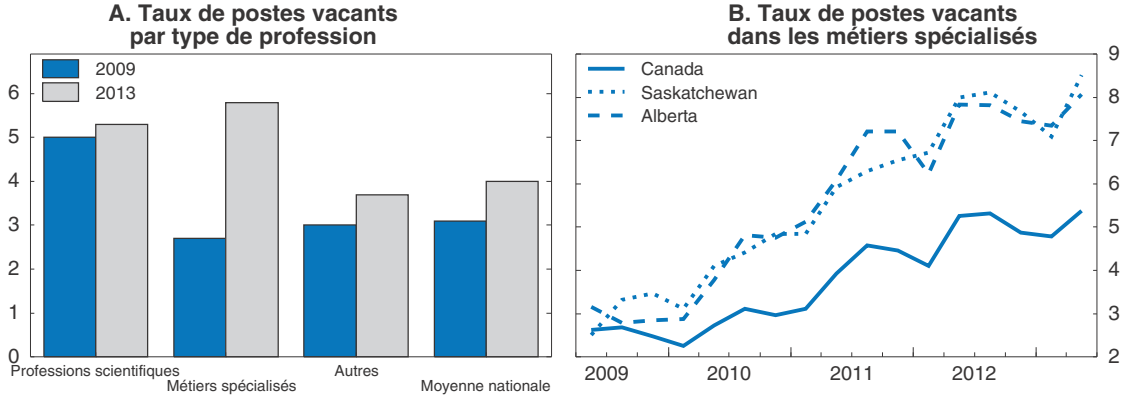
Les taux de postes vacants dans les métiers spécialisés ont augmenté, notamment dans les régions de l'ouest

Les données relatives aux vacances d'emploi semblent indiquer que la demande de métiers spécialisés a augmenté plus vite que l'offre au cours du cycle économique actuel. En effet, les taux de postes vacants dépassent désormais ceux des professions scientifiques, comme les ingénieurs (graphique 2.5). Le taux de postes vacants dans les métiers spécialisés augmente davantage et est plus élevé en Alberta et dans la Saskatchewan que dans le reste du pays.

Une grande partie des pénuries de compétences en Alberta concerne le bâtiment dans le secteur de l'énergie. Compte tenu des autres projets d'exploitation des ressources naturelles en cours dans d'autres régions du pays, comme par exemple le gaz naturel liquéfié en Colombie britannique et l'exploitation du pétrole et du gaz dans les provinces de l'Atlantique, ainsi que l'extension prochaine des projets relatifs aux sables bitumineux, ces pénuries pourraient devenir importantes si les promoteurs ne décident pas d'étaler le développement de manière à ce que leur demande de main-d'œuvre dans le bâtiment n'atteigne pas un pic dans plusieurs régions simultanément.

Graphique 2.5. **Les taux de postes vacants ont augmenté en premier lieu dans les métiers spécialisés en Alberta et dans la Saskatchewan**

Pour cent



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.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933079231*

Les prévisions officielles indiquent un accroissement des pénuries dans les professions spécialisées et des excédents ailleurs

Les perspectives du marché du travail sur la période 2011-20 par profession, élaborées par Emploi et développement social Canada (EDSC) à partir du Système de projection des professions au Canada (SPPC), montrent que, pour environ 60 % des professions, la hausse de la demande (postes annoncés) et de l'offre (travailleurs en quête d'emploi) devraient être globalement équilibrée. Les professions pour lesquelles on prévoit une demande excédentaire concernent essentiellement les diplômés de l'enseignement postsecondaire (tableau 2.3). Un certain nombre de professions exigeant un diplôme postsecondaire se caractérisent par une offre excédentaire, mais plus de la moitié des professions pour lesquelles il est prévu une offre excédentaire n'exigent qu'un diplôme secondaire (niveau de compétences C). Aucune des professions pour lesquelles on prévoit une offre excédentaire ne requiert uniquement le niveau d'études minimum (c'est-à-dire moins que le diplôme de fin d'études secondaires, autrement dit le niveau de compétences D), ce qui confirme la tendance observée à partir des données sur les avantages salariaux, selon laquelle la situation sur le marché du travail des actifs les moins qualifiés est moins défavorable que celle des diplômés du secondaire.

Il convient de noter que ces projections ne sont données que pour mettre en évidence les points de tension éventuels en l'absence de processus d'ajustement endogène. En réalité, les salaires et les conditions d'emploi s'adaptent en fonction des pénuries ou des excédents de qualifications, en incitant les entreprises à économiser sur (utiliser davantage) les professions en pénurie (excédent), et les travailleurs à choisir (éviter ou quitter) les professions en pénurie (excédent), ce qui permet de corriger les déséquilibres.

Tableau 2.3. **Résumé des perspectives par profession et leurs exigences de formation**

		Écart entre les ouvertures de postes attendues et les demandeurs d'emploi en pourcentage annuel de l'emploi non-étudiant en 2010	Situation récente sur le marché du travail	Niveau de formation[1]
CNP	**Quinze premières professions pour lesquelles une pénurie est prévue et la demande excédentaire prévue est la plus élevée**			
N822	Entrepreneurs et surveillants de l'exploitation des mines, du pétrole et du gaz	**3.1**	Pénurie	B
N413	Enseignants au niveau collégial et autres instructeurs en formation professionnelle	1.8	Équilibre	A
N122	Personnel administratif et de réglementation	1.7	Équilibre	B
N623	Personnel de l'assurance, de l'immobilier et des ventes financières	1.6	Équilibre	B
N825	Entrepreneurs et surveillants en agriculture, en horticulture et opérations et services connexes	1.5	Équilibre	B
N031	Directeurs des soins de santé, de l'enseignement et des services sociaux et communautaires	1.4	Pénurie	Gesion
N315	Superviseurs des soins de santé et infirmiers/infirmières autorisés	1.2	Pénurie	A
N112	Professionnels/professionnelles en gestion des ressources humaines et en service aux entreprises	1.2	Pénurie	A
N311	Médecins, dentistes et vétérinaires	1.1	Pénurie	A
N411	Juges, avocats/avocates (partout au Canada) et notaires (au Québec)	0.5	Pénurie	A
N341	Personnel de soutien des services de santé	0.2	Pénurie	C
N215	Professionnels/professionnelles en architecture, en urbanisme et en arpentage	0.2	Pénurie	A
N626	Officiers de police et pompiers	0.1	Pénurie	B
N312	Optométristes, chiropraticiens/ chiropraticiennes et autres professions de santé	0.0	Pénurie	A
N321	Technologues et techniciens/techniciennes des sciences de la santé	0.0	Pénurie	B
CNP	**Quinze premières professions pour lesquelles un excédent est prévue et l'offre excédentaire prévue est la plus élevée**			
N945	Opérateurs de machines dans la transformation et la confection d'articles en fourrure et en cuir et personnel assimilé	-4.5	Excédent	C
N051	Directeurs des arts, de la culture, des sports et des loisirs	-3.3	Équilibre	Gestion
N943	Opérateurs de machines dans la production de pâtes et papiers	-3.2	Excédent	C
N951	Opérateurs de machines à travailler le métal, le bois et personnel assimilé	-2.7	Excédent	C
N949	Autre personnel des métiers d'assemblage et personnel assimilé	-2.6	Excédent	C
N013	Directeurs des services de communication (sauf la radiotélédiffusion)	-2.4	Équilibre	Gestion
N843	Personnel en agriculture et en horticulture	-2.1	Excédent	C
N525	Athlètes, entraîneurs, arbitres et personnel assimilé des sports et des loisirs	-2.0	Équilibre	B
N072	Directeurs de l'exploitation et de l'entretien d'immeubles	-1.8	Équilibre	Gestion
N729	Autre personnel des métiers de la construction	-1.8	Équilibre	B
N644	Guides touristiques et préposés au jeu dans les casinos	-1.6	Excédent	C
N217	Professionnels/professionelles en informatique	-1.6	Équilibre	A
N727	Charpentiers/charpentières et ébénistes	-1.4	Excédent	B
N743	Autres conducteurs/conductrices de matériels de transport	-1.4	Équilibre	C
N948	Monteurs/monteuses de matériel mécanique, électrique et électronique	-1.3	Excédent	C

CNP = Classification nationale des professions.

1. La Classification nationale des professions (CNP) est divisée en cinq catégories de compétences : les professions relevant de la gestion ; le niveau de compétences A, pour les professions qui exigent généralement un diplôme universitaire, le niveau de compétences B, pour les professions qui requièrent une formation collégiale ou en apprentissage, le niveau de compétences C, pour les professions qui requièrent généralement un diplôme d'études secondaires et/ou une formation particulière, et le niveau de compétences D, pour les professions où une formation en cours d'emploi est généralement fournie.

Source : RHDCC (2011), Scénario de référence SPPC.

L'offre de main-d'œuvre augmente face aux pénuries de compétences, mais faiblement dans certains cas et/ou avec beaucoup de retard

Les Canadiens sont plus nombreux à poursuivre des études postsecondaires lorsque l'avantage salarial attendu augmente. Belzil et Hansen (2006b) montrent que la probabilité de poursuivre des études plus longues s'accroît avec la hausse de l'avantage salarial attendu. Cet effet est minimal au niveau des études secondaires et maximal au niveau des études universitaires (augmentation de la probabilité d'obtenir son diplôme).

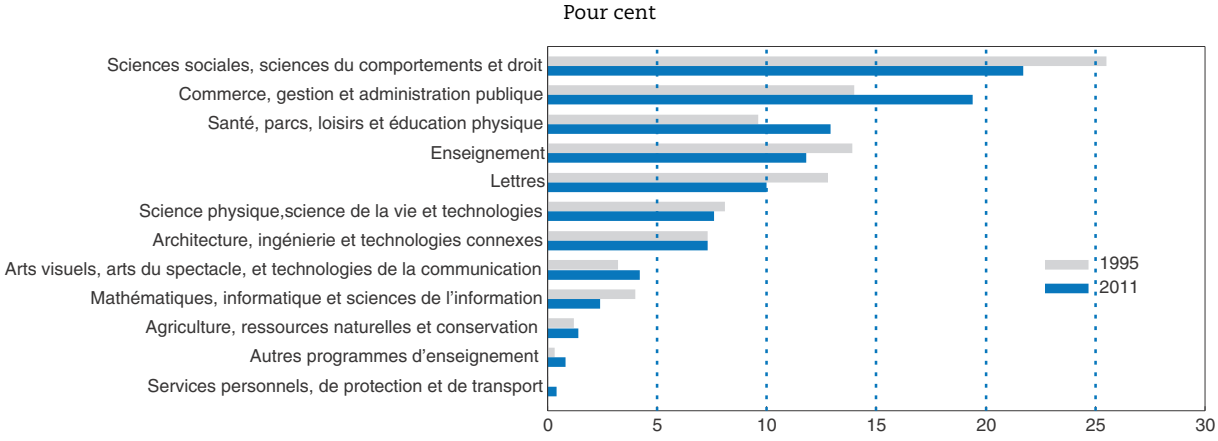
Les revenus attendus influencent également le choix du domaine d'études universitaires et donc, la répartition des diplômés, même si cet effet pourrait être limité. Belzil et Hansen (2006b) constatent qu'un accroissement des revenus attendus augmente significativement la probabilité de choisir le domaine d'études correspondant. Le choix de suivre des études commerciales est celui qui est le plus sensible aux revenus attendus. De même, Boudarbat et Montmarquette (2006) montrent que le choix d'orientation des étudiants en prélicence répond aux écarts de revenus attendus, l'effet étant légèrement plus important chez les hommes que chez les femmes. Cependant, les auteurs observent également un effet significatif de variables comportementales sur le choix de l'orientation et font valoir que l'intensité de ces effets est telle que de profonds écarts de revenus entre les domaines d'études (par rapport à ceux observés aujourd'hui) seraient nécessaires pour influencer substantiellement le choix des étudiants.

Ces observations viennent corroborer le lien mentionné précédemment entre l'offre de main-d'œuvre et l'évolution des avantages salariaux – lesquels sont plus élevés pour les ingénieurs et en augmentation depuis le milieu des années 90, notamment si les immigrés ne sont pas pris en compte, alors qu'ils sont moins élevés et en recul pour les diplômés en lettres. Malgré la hausse de l'avantage salarial des études d'ingénieur et les désavantages pécuniaires des études de lettres, la part des diplômés (de premier cycle universitaire) en architecture, ingénierie et disciplines connexes dans l'ensemble des diplômés est restée stable, alors que celle des diplômés en lettres n'a que légèrement diminué (graphique 2.6). La part des diplômés en mathématiques et en physique a également reculé, malgré des avantages salariaux stables et au-dessus de la moyenne. En revanche, le pourcentage des diplômés en gestion a énormément augmenté, ce qui confirme les conclusions de Belzil et Hansen (2006b), selon qui les étudiants dans ce domaine sont très sensibles aux incitations financières.

Le temps nécessaire pour que les taux de diplômés s'adaptent à un choc du marché du travail peut être long, du moins dans les domaines des sciences naturelles et de l'ingénierie. Majumdar et Shimotsu (2006) observent qu'une augmentation continue des dépenses de R-D (en pourcentage du PIB) au Canada entraîne une progression continue des diplômés en sciences naturelles et en ingénierie. Selon un modèle d'anticipations statiques, 80 % de l'ajustement s'étalent sur six ans, alors qu'avec un modèle d'anticipations rationnelles, cela prend dix ans.

S'agissant des métiers spécialisés, l'ajustement nécessaire pour éliminer les pénuries de compétences par une hausse des formations dans les domaines concernés ou par l'immigration sera légèrement plus rapide que pour les professions exigeant un diplôme universitaire. Coe et Emery (2006), à travers l'examen du processus d'ajustement du marché du travail pour huit métiers du bâtiment dans vingt zones métropolitaines canadiennes, ne trouvent pas de différence marquée dans la répartition des demi-vies d'ajustement (autrement dit, le temps nécessaire pour que la moitié du choc initial sur les

Graphique 2.6. **Ensemble des diplômés, par domaine d'études, 1995 et 2011**



Source : Statistique Canada et calculs de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079782

salaires se soit dissipé), avec des estimations médianes pour ces professions comprises entre 2.3 et 3 ans.

Les dirigeants peuvent améliorer le bien-être économique en accélérant l'ajustement afin d'éliminer les pénuries de compétences lorsque le coût d'une intervention publique est inférieur à l'avantage tiré d'un ajustement plus rapide. Parmi les domaines d'action possibles, on peut chercher à améliorer l'information sur le marché du travail, renforcer la réactivité du système d'enseignement postsecondaire et du système d'immigration aux besoins du marché du travail et lever les obstacles à la mobilité intérieure de la main-d'œuvre.

Une meilleure information sur le marché du travail améliorerait la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi ainsi que les décisions d'investissement dans l'enseignement

L'information sur le marché du travail peut permettre de réduire les coûts d'ajustement

L'information sur le marché du travail (IMT) peut faciliter la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi et améliorer les décisions d'investissement dans le capital humain (Sharpe et Qiao, 2006). Les responsables de l'action publique s'appuient également sur l'IMT afin d'étayer leurs décisions en matière d'investissements et de dépenses. À titre d'exemple, des informations sur le marché du travail local plus détaillées faciliteraient un meilleur ciblage des dépenses publiques (Comité consultatif sur l'information sur le marché du travail, Rapport Drummond, 2009). Ces informations étant non exclusives, il est éminemment souhaitable que les pouvoirs publics financent leur diffusion (Sharpe et Qiao, 2006).

Partant d'une comparaison entre les systèmes d'IMT de cinq pays (Canada, Royaume-Uni, Allemagne, États-Unis et Australie), Sharpe et Qiao (2006) jugent le système canadien excellent, avec un ensemble diversifié de fournisseurs et de sources d'information. Le Comité consultatif estime cependant que, si le Canada bénéficie de l'un des meilleurs systèmes d'IMT au monde, il est toujours possible de faire mieux. De fait, le Comité fait valoir que la mondialisation, l'urbanisation et l'évolution du pays vers une économie de

plus en plus axée sur le savoir modifient à un rythme sans précédent les exigences en matière de compétences et les conditions du marché du travail, il importe donc plus que jamais d'affiner et de développer les instruments de suivi et d'anticipation de ces changements.

Si l'on veut que les jeunes réagissent face aux pénuries de compétences en choisissant d'acquérir les compétences recherchées, ils doivent être bien informés des retombées attendues d'un diplôme postsecondaire. La diffusion de ces informations auprès des élèves du secondaire peut être particulièrement efficace pour les encourager à poursuivre leurs études à l'issue du secondaire. Pourtant, il n'existe pas d'obligation institutionnelle de communiquer des informations sur le marché du travail à l'école – un manque que Sharpe et Qiao (2006) considèrent comme la principale défaillance du système canadien d'IMT. Lorsque des services d'orientation existent, ils manquent souvent de moyens – les conseillers sont en général entièrement occupés à gérer les crises personnelles des élèves.

L'étude de Belzil et Hansen (2006) évoque la possibilité que les élèves du secondaire dont le père n'est pas diplômé de l'enseignement postsecondaire ne poursuivent pas leurs études en raison d'un manque d'information (y compris de la part des personnes servant de modèle) à propos des perspectives professionnelles selon le niveau d'études atteint. Les auteurs observent que le niveau de formation du père influe davantage que celui de la mère sur la probabilité de poursuivre des études et que l'effet induit par le fait d'avoir un père diplômé de l'enseignement postsecondaire est plus important au niveau du secondaire qu'aux niveaux d'enseignement suivants. Ces constatations donnent également à penser que les contraintes de crédit ne constituent pas un obstacle majeur à la poursuite d'études supérieures (en partant de l'hypothèse que le niveau de formation des parents et les transferts de revenus aux enfants sont corrélés).

La diffusion d'informations sur le marché du travail auprès des élèves du secondaire peut être un moyen très efficace d'améliorer leurs décisions en matière d'études. Johnson *et al.* (2006) ont mené une étude expérimentale (en laboratoire) en deux étapes des facteurs qui influent sur l'intérêt des individus pour les études postsecondaires. Ils en ont conclu qu'une intervention relativement peu coûteuse (une présentation de 90 minutes) pouvait accroître la probabilité que le groupe cible (jeunes de 18 à 24 ans comprenant mal les liens entre études et débouchés professionnels) choisisse de poursuivre des études au-delà du secondaire. L'intervention n'a eu aucun effet sur la probabilité que des personnes plus âgées (plus de 24 ans), qui avaient moins à gagner d'un diplôme postsecondaire, suivent des études au-delà du secondaire, ce qui met en lumière l'importance de mesures ciblées. Cette étude démontre également que des méthodes en laboratoire peuvent être utilisées pour des tests à petite échelle afin d'évaluer l'efficacité de différentes stratégies d'IMT avant qu'elles ne soient appliquées à grande échelle.

Dans une veine similaire, Frenette (2009) montre que les élèves du secondaire qui sont conscients que la profession qu'ils souhaitent exercer nécessite un diplôme universitaire (les trois-quarts le savent à 15 ans, et 84 % à 17 ans) sont beaucoup plus nombreux à poursuivre des études universitaires par la suite (en tenant compte de facteurs tels que les résultats scolaires, le niveau de formation et les revenus des parents), ce qui laisse supposer que diffuser ces informations auprès des élèves du secondaire pourrait accroître le taux d'inscription dans l'enseignement postsecondaire.

Les élèves ont également besoin d'informations adéquates sur le marché du travail afin d'orienter leurs choix d'études. De nombreuses informations sur les perspectives par

profession (salaire et taux de chômage) sont déjà disponibles sur les sites web de *Travailler au Canada* et *Guichet emplois*, mais les élèves ont besoin d'informations faisant le lien entre les domaines d'études et les résultats sur le plan professionnel afin de prendre les bonnes décisions. À l'heure actuelle, les perspectives professionnelles, et donc les retombées attendues par domaine d'études, sont souvent peu claires. Compte tenu des difficultés qu'ont les individus à diversifier leur capital humain, cela les expose aussi au risque de faire des erreurs coûteuses lorsqu'ils investissent dans leurs compétences (Gomez et Gunderson, 2006). De nombreux jeunes s'orientent vers l'université plutôt que vers les collèges communautaires ou les formations d'apprenti dans l'espoir d'occuper des emplois mieux rémunérés, alors que de nombreux diplômes de ces établissements et formations d'apprenti leur permettraient d'obtenir davantage que beaucoup de diplômes universitaires (tableau 2.4). Prochainement, l'information sur le marché du travail devrait grandement s'améliorer, lorsque le ministère de l'Emploi et du développement social du Canada commencera à diffuser des informations facilement accessibles sur les résultats des diplômés dans diverses disciplines.

Actuellement, il n'y a pas de méthode de collectes de données qui permettrait la divulgation d'informations précieuses sur les résultats professionnels (autres que le salaire) des diplômés, par établissement. C'est pourtant un élément important dans le choix des élèves. Les diplômes de différentes universités ne sont pas traités de la même façon sur le marché du travail. De nombreuses grandes entreprises recrutent exclusivement des diplômés de telle ou telle école, ce qui diminue la valeur des diplômes obtenus ailleurs. Cette information étant déjà collectée, le coût direct de sa diffusion serait faible. La transparence inciterait davantage les établissements dont les diplômes ont une valeur relativement faible sur le marché du travail à s'améliorer ou à se spécialiser dans d'autres domaines.

Tableau 2.4. **Les revenus des titulaires d'un diplôme d'un collège communautaire ou d'une formation d'apprenti peuvent être plus élevés que ceux des titulaires de licence**

Sur la base du revenu médian cinq ans après l'obtention du diplôme, 2011 ajusté aux prix de 2013

Les revenus des titulaires d'un diplôme collégial, d'un CEGEP[1] ou d'un autre certificat ou diplôme non universitaire dans ces domaines…	… sont plus élevés que ceux des titulaires d'une licence dans ces domaines
Sécurité et services de protection (55 975 CAD)	Commerce, gestion, marketing et services de soutien connexes (54 250 CAD)
	Agriculture, ressources naturelles et conservation (52 949 CAD)
	Sciences physiques et de la vie, et technologies (52 298 CAD)
	Enseignement (51 440 CAD)
	Sciences sociales et du comportement (48 920 CAD)
	Lettres et arts[2] (43 279 CAD)
Architecture, ingénierie et technologies connexes (52 882 CAD)	Agriculture, ressources naturelles et conservation
	Sciences physiques et de la vie, et technologies
	Enseignement
	Sciences sociales et du comportement
	Lettres et arts[2]
Mécanique et réparation (52 270 CAD)	Enseignement
	Sciences sociales et du comportement
	Lettres et arts[2]
Informatique, mathématiques et statistique (47 891 CAD)	Lettres et arts[2]
Production de précision (47 472 CAD)	Lettres et arts[2]
Métiers du bâtiment (44 488 CAD)	Lettres et arts[2]

Tableau 2.4. **Les revenus des titulaires d'un diplôme d'un collège communautaire ou d'une formation d'apprenti peuvent être plus élevés que ceux des titulaires de licence** *(suite)*

Sur la base du revenu médian cinq ans après l'obtention du diplôme, 2011 ajusté aux prix de 2013

Les revenus des titulaires d'un certificat d'apprentissage homologué dans ces domaines…	… sont plus élevés que ceux des titulaires d'une licence dans ces domaines
Métiers du bâtiment (57 963 CAD)	Commerce, gestion, marketing et services de soutien connexes
	Agriculture, ressources naturelles et conservation
	Sciences physiques et de la vie, et technologies
	Enseignement
	Sciences sociales et du comportement
	Lettres et arts[2]
Mécanique et réparation (55 120 CAD)	Commerce, gestion, marketing et services de soutien connexes
	Agriculture, ressources naturelles et conservation
	Sciences physiques et de la vie, et technologies
	Enseignement
	Sciences sociales et du comportement
	Lettres et arts[2]
Production de précision (54 270 CAD)	Agriculture, ressources naturelles et conservation
	Sciences physiques et de la vie, et technologies
	Enseignement
	Sciences sociales et du comportement
	Lettres et arts[2]
Architecture, ingénierie et technologies connexes (50 664 CAD)	Sciences sociales et du comportement
	Lettres et arts[2]

1. Collège d'enseignement général et professionnel (Québec).
2. Lettres, design, musique, arts d'interprétation, beaux-arts et arts appliqués.

Source : Calculs d'Emploi et développement social Canada, à partir de l'enquête nationale 2011 de Statistique Canada auprès des ménages.

Des données plus détaillées sur les vacances d'emploi et le chômage faciliteraient la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi

La mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi serait facilitée par de meilleures données sur les vacances d'emploi. Conformément aux recommandations du rapport du Comité consultatif (2009) (encadré 2.3), Statistique Canada a commencé à recueillir et à publier des données sur les postes vacants. Toutefois, elles ne s'appliquent qu'à des secteurs d'activité larges, et non à des professions particulières, et ne présentent pas suffisamment de détails au niveau local. Cela limite leur utilité pour les travailleurs qui cherchent un emploi dans un secteur nouveau ou peu familier, pour les autorités qui sélectionnent des immigrants qualifiés et élaborent les stratégies de gestion des compétences et les programmes d'enseignement, et pour les entreprises, qui élaborent leurs propres stratégies de gestion des compétences. Face à ces manques, les autorités de l'Alberta ont commencé à développer leur propre système d'IMT afin de fournir des données permettant aux entreprises de savoir où chercher pour recruter.

L'efficacité avec laquelle offres et demandes d'emploi s'apparient serait mieux évaluée si des données existaient sur l'intensité de recrutement des entreprises. Davis *et al.* (2012) montrent que l'une des causes du déplacement vers l'extérieur de la courbe de Beveridge (qui met en relation le chômage et les postes vacants) aux États-Unis ces dernières années pourrait être le recul important de l'intensité de recrutement, laquelle dépend très largement de la conjoncture. Lorsque la demande est faible, les entreprises diffusent des offres d'emploi mais ne cherchent pas activement à recruter – le poste n'est pourvu que si un très bon candidat se présente. Compte tenu de ce facteur, un déplacement vers l'extérieur de la courbe de Beveridge pourrait s'expliquer par la conjoncture et non par un déclin structurel de l'efficacité de la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi.

Encadré 2.3. **Conclusions principales et recommandations du rapport Drummond**

À la suite de nombreuses consultations auprès de Canadiens concernés par l'information sur le marché du travail (IMT), les conclusions principales du Comité consultatif sur l'information sur le marché du travail (rapport Drummond) sont les suivantes :

- Une enquête sur les postes vacants pourrait aider directement les travailleurs à acquérir les compétences requises ou à trouver un autre emploi sur un marché du travail nouveau et peu connu, et aider les autorités dans la sélection d'immigrants qualifiés et l'élaboration de politiques de développement des compétences et de programmes d'enseignement.
- Le Canada fait face à des difficultés quant à la collecte de données sur l'éducation. Même certaines données relativement simples concernant les collèges et les établissements décernant des diplômes, ainsi que des données sur l'utilisation des compétences au travail, sont indisponibles ou obsolètes.
- Les Canadiens souhaitent disposer de plus d'informations sur les marchés du travail locaux. On dispose de très peu d'informations fiables (à part le recensement, qui n'est pas à jour), même pour les plus grandes villes et communes. À cause de cette carence, les bureaux provinciaux et régionaux de Service Canada ont du mal à répondre aux besoins de renseignements de leurs clients.
- Il y a des lacunes dans l'IMT par rapport à la situation ou aux besoins de certains groupes, notamment les femmes, les jeunes actifs, les travailleurs âgés, les minorités visibles, les immigrés, les Autochtones et les personnes handicapées.
- L'IMT est difficile à trouver et à utiliser.
- Les décideurs et les économistes spécialisés en macroéconomie doivent disposer de données sur le taux de postes vacants et d'un indice du coût de la main-d'œuvre pour aiguiller l'économie sur la voie d'une croissance durable, à l'abri de l'inflation.

Le Comité a formulé des recommandations générales en vue d'améliorer l'IMT dans sept domaines :

- **Gouvernance :** le Forum des ministres du marché du travail (FMMT) devrait assumer un rôle de chef de file et fournir l'orientation stratégique nécessaire à la gestion et à la coordination de la politique générale du Canada sur l'IMT.
- **Collecte de données :** Statistique Canada devrait combler les principales lacunes du système national d'IMT et travailler en collaboration avec les provinces et territoires afin de corriger les failles qui leur sont propres.
- **Analyse et interprétation des données :** les autorités devraient améliorer l'analyse et l'interprétation des données afin de s'assurer que l'information est pertinente, bien ciblée sur les différents types d'utilisateurs et facile à comprendre.
- **Sensibilisation à l'IMT et diffusion des données :** une fois qu'un meilleur système d'IMT aura été établi, des efforts devront être déployés afin que les Canadiens connaissent l'IMT disponible et ses utilisations et sachent qu'elle est plus accessible, opportune et conviviale.
- **Financement :** toutes les autorités devraient contribuer financièrement au système d'IMT amélioré, et Statistique Canada devrait fournir l'ensemble des statistiques nationales de base sur le marché du travail gratuitement sur son site web.
- **Mise en œuvre :** le FMMT devrait produire un rapport de suivi sur la mise en œuvre.

Accroître l'offre de compétences recherchées à travers l'enseignement et la formation

Renforcer les compétences à l'écrit et en mathématiques

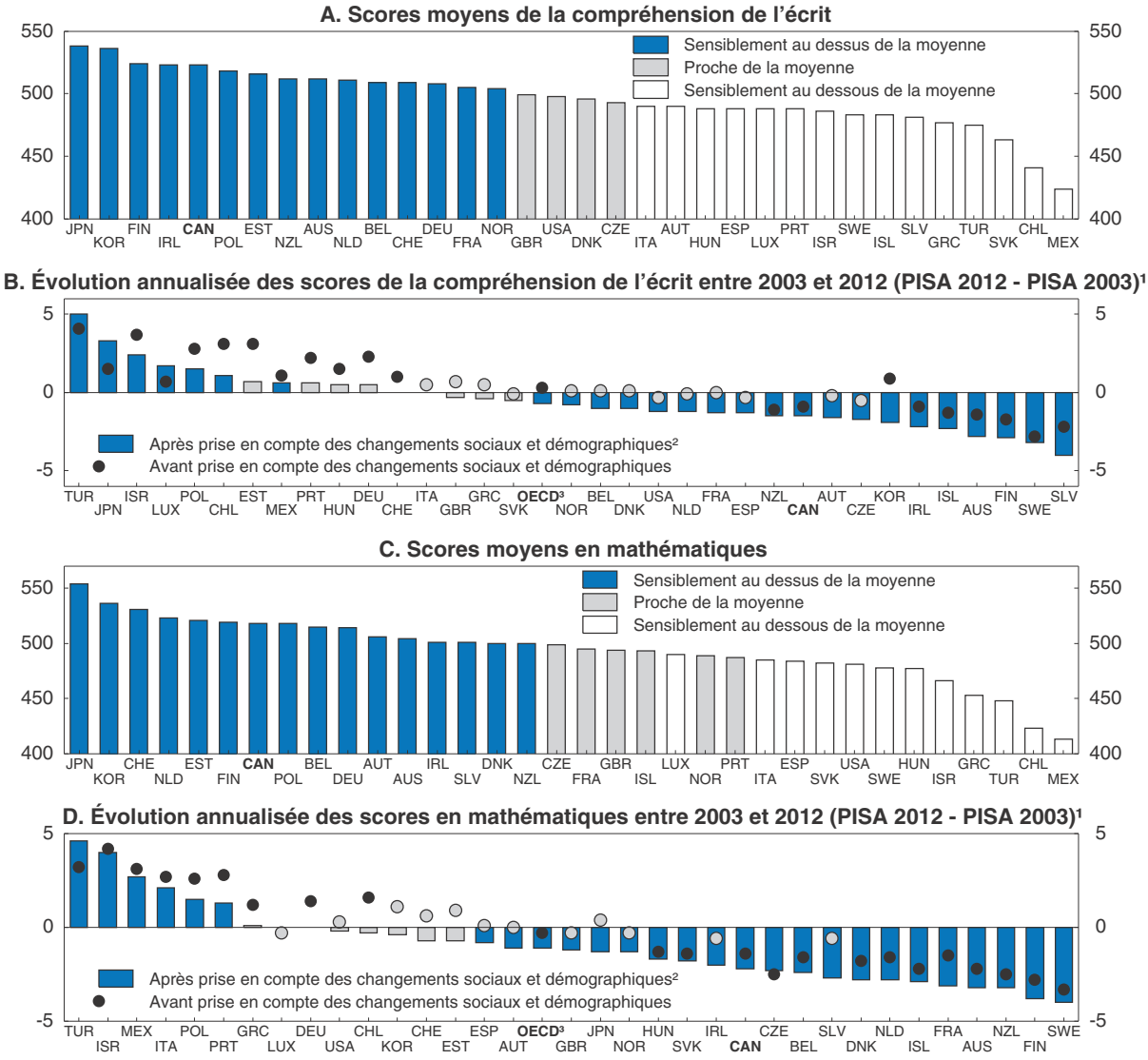
De solides compétences à l'écrit et en mathématiques sont nécessaires pour réussir dans une société moderne, mondialisée et axée sur l'information. Les élèves canadiens de 15 ans sont performants à l'écrit et en mathématiques aux tests du PISA, mais leurs performances ont reculé plus rapidement en mathématiques que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 2.7). En revanche, les résultats à l'écrit et en mathématiques des jeunes adultes sont nettement moins bons. Selon l'enquête récente de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) (OCDE, 2013), le score moyen à l'écrit des 16-24 ans au Canada est inférieur à la moyenne des 23 pays/régions ayant participé à l'enquête, alors que le score moyen en mathématiques n'est pas significativement différent (graphique 2.8). Parmi les pays/régions participants, le Canada passe du 5e rang à l'écrit au PISA au 15e dans l'enquête PIAAC, et du 7e au 16e rang en mathématiques. Ce recul des résultats donne à penser que l'enseignement secondaire du deuxième cycle et postsecondaire au Canada contribue moins à la maîtrise de l'écrit et des mathématiques que dans la plupart des autres pays. L'une des raisons pourrait être que le taux d'inscription à l'université est inférieur au Canada à celui de nombreux autres pays, les jeunes Canadiens étant nombreux à se diriger vers des établissements postsecondaires (*collèges* et *écoles polytechniques*).

En outre, les scores en littératie et en numératie des 16-24 ans ne sont que légèrement supérieurs à ceux des 55-65 ans. Compte tenu de divers facteurs (sexe, origine immigrée ou non, maîtrise de la langue, niveau d'études, milieu socio-économique d'origine et type de profession), l'écart de niveau à l'écrit entre ces deux groupes d'âge est inférieur au Canada à celui de la plupart des autres pays (graphique 2.9). Ce constat peut s'expliquer par une généralisation précoce de l'enseignement postsecondaire par rapport à d'autres pays et par une amélioration plus faible du système éducatif canadien qu'ailleurs, par des différences de niveaux d'études plus limitées entre les jeunes et les personnes âgées que dans la majorité des pays ou par le fait que les compétences se détériorent moins au Canada qu'ailleurs. D'autres recherches sont nécessaires pour déterminer l'importance relative de ces explications.

Ces compétences constituent le socle sur lequel s'acquièrent les compétences techniques dans l'enseignement postsecondaire. Si ce socle est fragile, les élèves risquent de ne pas être capables de suivre des études dans des filières recherchées, telles que l'ingénierie, et/ou de terminer ces études. Une maîtrise insuffisante de compétence en numératie empêche de nombreux apprentis de terminer la partie scolaire de leur formation, qui se solde en général par un abandon (voir ci-après).

Pour empêcher qu'un faible niveau à l'écrit ou en mathématiques ne soit un obstacle à des études postsecondaires en général, et à certaines filières en particulier, les établissements d'enseignement postsecondaire devraient envisager d'investir dans des cours de rattrapage afin d'aider les étudiants plus faibles, à l'image de ce qui se fait à l'université de Chicago, malgré le coût que cela représente en termes de ressources pédagogiques. L'enseignement secondaire du deuxième cycle devrait également être amélioré afin que les jeunes soient moins nombreux à quitter le système en ayant un niveau faible en littératie et en numératie. Il pourrait être utile à cet égard d'imposer l'enseignement des mathématiques (au minimum, appliquées) et de l'anglais/du français

Graphique 2.7. **Scores à l'écrit et en mathématiques du Canada au PISA, 2012**



1. Les valeurs statistiquement significatives sont indiquées dans une couleur plus foncée. La variation annualisée désigne la variation annuelle moyenne du score au PISA. Elle est calculée en tenant compte de toutes les participations du pays à l'enquête PISA. Pour plus de détails, voir l'annexe A5 de *Résultats du PISA 2012 : savoirs et savoir-faire des élèves* (volume I).
2. La variation annualisée ajustée pour tenir compte des variations démographiques part de l'hypothèse que l'âge moyen et l'indice PISA du statut économique, social et culturel des élèves, ainsi que le pourcentage de filles, d'élèves issus de l'immigration et d'élèves dont la langue parlée en famille est différente de celle de l'évaluation, observés lors des évaluations précédentes sont identiques à ceux de l'évaluation PISA 2012. Pour plus de détails sur le calcul de la variation annualisée ajustée, voir l'annexe A5 de *Résultats du PISA 2012*.
3. La moyenne de l'OCDE 2000 prend uniquement en compte les pays présentant des données comparables depuis l'enquête PISA 2000.

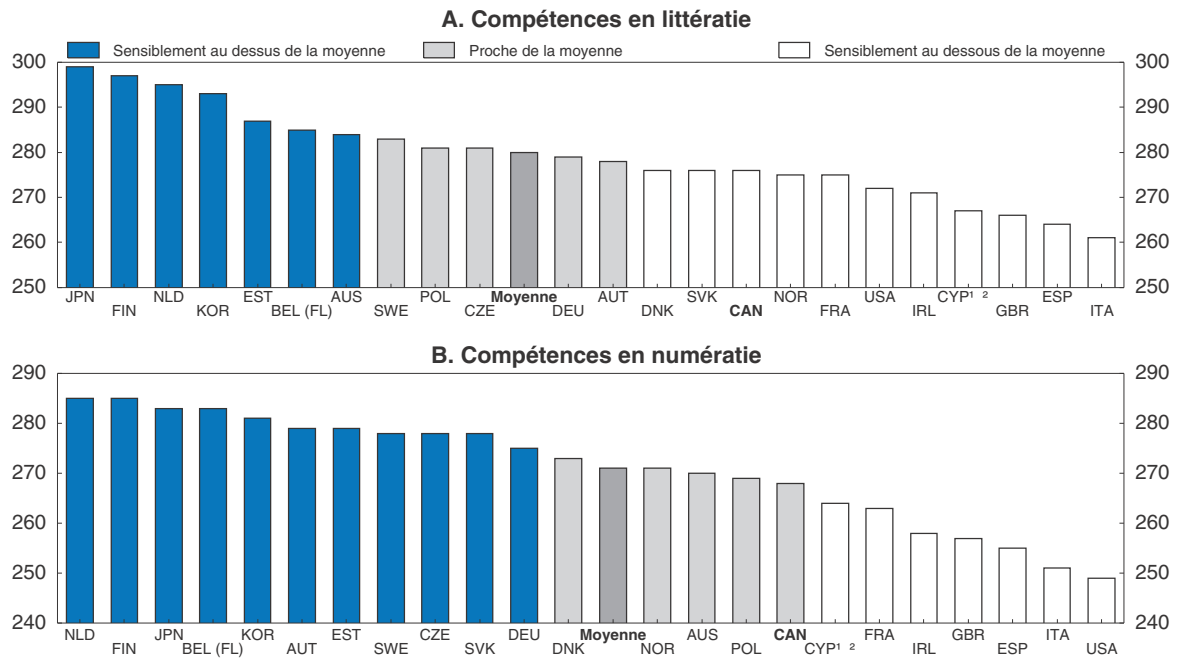
Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : savoirs et savoir-faire des élèves* (volume I).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079801

jusqu'à la fin de l'école secondaire. Il pourrait aussi être intéressant de veiller à ce que tous les professeurs de mathématiques du secondaire aient les qualifications nécessaires – en Ontario par exemple, ce n'est pas une obligation.

Graphique 2.8. **Scores à l'écrit et en mathématiques des 16-24 ans, 2012**

Scores moyens



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 de troubles psychiques). Le graphique présente 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'Ile. 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.

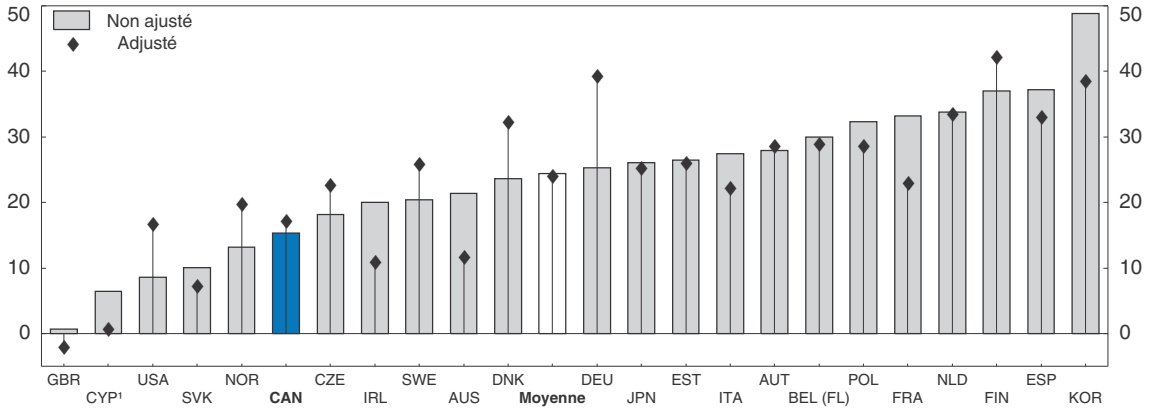
StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933079250*

Rendre le système d'enseignement postsecondaire plus réactif face aux attentes du marché du travail

Pour que les jeunes puissent suivre des études dans des filières recherchées, les établissements d'enseignement postsecondaire doivent proposer des places pour satisfaire les choix des étudiants. Dans un modèle de marché, les droits d'inscription augmenteraient dans les filières recherchées et baisseraient ailleurs, ce qui inciterait les établissements postsecondaires à proposer plus de places dans les premières et moins dans les secondes. Cependant, les établissements canadiens n'ont que peu de marge de manœuvre sur les droits d'inscription. En outre, comme il est difficile à court terme de limiter une filière pour en étendre une autre, la réponse du côté de l'offre risque de prendre beaucoup de retard. Entre-temps, les établissements postsecondaires répondront probablement à l'augmentation de la demande pour certaines filières en en restreignant l'accès et en faisant l'inverse dans d'autres disciplines, ce qui n'aurait de sens que s'il n'existait pas de pénurie dans les professions demandant des diplômés de ces filières restreintes.

Graphique 2.9. **Différences de score en littératie entre les 16-24 ans et les 55-65 ans dans certains pays, 2012**

Différences de score en points



Note : Les différences avant ajustement correspondent à la différence entre les deux moyennes de chaque catégorie. Les différences après ajustement sont basées sur un modèle de régression qui prend en compte les différences associées à d'autres variables : sexe, niveau de formation, origine immigrée ou non, langue, milieu socio-économique et type de profession. Seule la différence de score entre les deux catégories apparaît, ce qui permet de mettre en évidence l'importance relative de l'âge sur les différences de score observées. Tous les adultes âgés de 16 à 65 ans, y compris les chômeurs, sont inclus dans l'analyse. Pour consulter les résultats de régression détaillées, notamment pour chaque catégorie de chaque variable incluse dans le modèle, voir le tableau B3.17(L) de l'annexe B des *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013*.

1. Voir notes 1 et 2 du graphique 2.8.

Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013*, graphique 3.2 (L).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079820

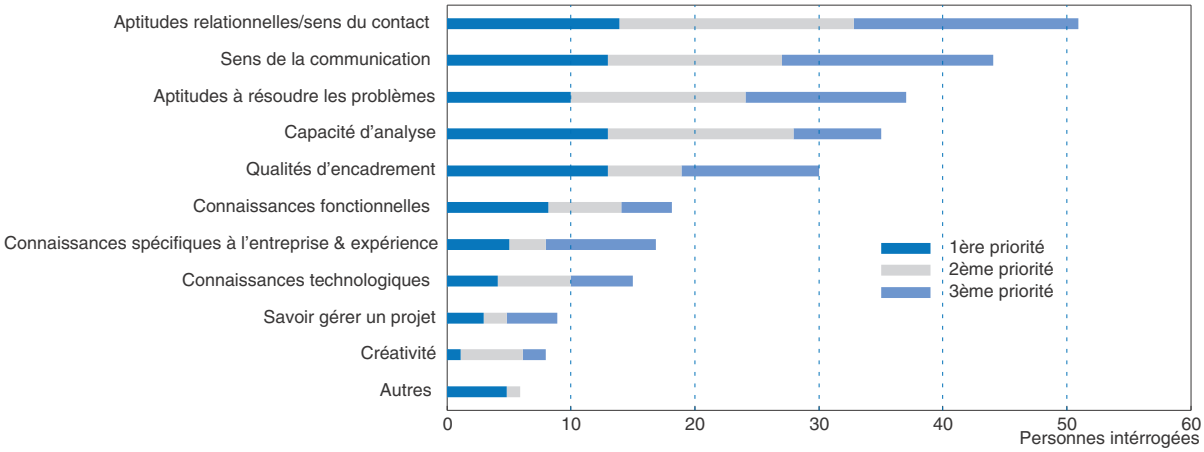
L'exemple de pays comparables (Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), qui ont entrepris d'ouvrir davantage le système d'enseignement postsecondaire aux règles du marché, met en lumière les difficultés politiques que pose l'adoption d'un tel modèle (Schwartz, 2006). L'opposition à des droits d'inscription élevés est telle que les plafonds ont été établis à des niveaux bas. En conséquence, la plupart des universités imposent les droits d'inscription maximums autorisés, ce qui gomme toute concurrence sur les prix. Des réformes du mécanisme de financement fédéral de l'enseignement postsecondaire ont permis de s'orienter vers un système plus axé sur le marché, en basculant une partie du financement des établissements vers les étudiants, mais cela ne devrait pas avoir d'impact profond sur la réactivité des établissements face aux attentes des étudiants.

Les places devant être étendues seront probablement plus chères que la moyenne si elles relèvent de filières en sciences/technologie/ingénierie/mathématiques (STIM). Le *Center for STEM Education and Innovation* des *American Institutes for Research* (2013) observe que le coût total (études et dépenses connexes par cursus de prélicence) dans les établissements publics américains, pour un cursus de quatre ans, était compris en 2009 entre 65 000 et 80 000 USD pour la plupart des filières STIM, contre 60 000 USD en moyenne pour l'ensemble des filières. Les études d'ingénieur étaient beaucoup plus chères (près de 100 000 USD), alors que les cursus de mathématiques et de statistiques étaient moins chers (moins de 50 000 USD). Les universités auraient besoin de budgets plus importants pour adapter le nombre de places dont elles disposent 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 le travail en équipe et le sens de la communication. Ce sont des qualités très importantes, que les entreprises

recherchent chez les débutants (graphique 2.10). Bien qu'il n'existe pas de données

Graphique 2.10. **Les compétences non techniques sont très importantes lors des recrutements en début de carrière, 2013**



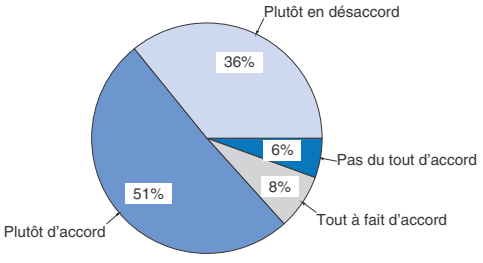
Note : Enquête du Conseil canadien des chefs d'entreprise (organisme à but non lucratif et non partisan composé des dirigeants des sociétés les plus importantes au Canada).
Source : Conseil canadien des chefs d'entreprise.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079839

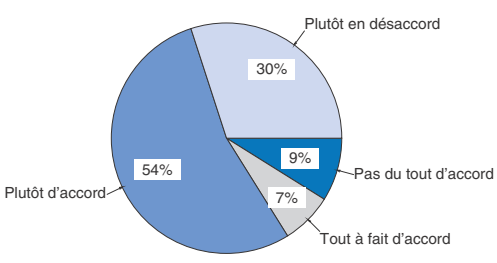
d'enquête spécifiques sur les embauches en début de carrière, une grande enquête réalisée récemment auprès des entreprises semble indiquer que nombre d'entre elles ont du mal à trouver de nouvelles recrues qui possèdent ces compétences (graphique 2.11). Ces difficultés sont certainement encore plus grandes pour les débutants, dans la mesure où les compétences non techniques s'acquièrent généralement en entreprise. 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

Graphique 2.11. **De nombreuses entreprises ont du mal à trouver les travailleurs ayant les compétences requises, 2013**

Mon entreprise trouve qu'il est facile d'engager des travailleurs avec les compétences fonctionnelles ou techniques nécessaires



Mon entreprise trouve qu'il est facile d'engager des travailleurs avec les compétences générales requises



Source : Conseil canadien des chefs d'entreprise.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079858

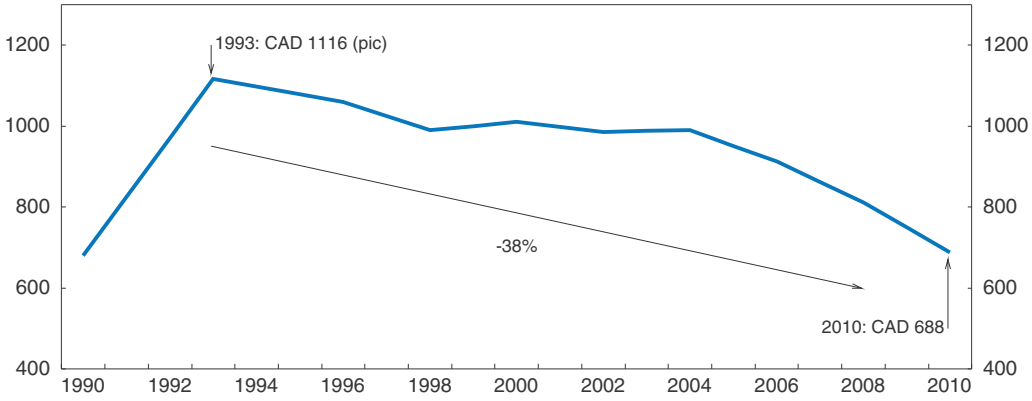
(par exemple, les formations en alternance) pendant les études universitaires se révèle très efficace pour développer les aptitudes non techniques que recherchent les entreprises (Sattler, 2011).

Améliorer le rapport coût-efficacité de la formation professionnelle

La formation professionnelle a pour but de renforcer les compétences des salariés ou des salariés potentiels. Elle peut être particulièrement utile pour aider les travailleurs à s'adapter à l'évolution des méthodes de travail, par exemple l'introduction de nouvelles technologies ou de nouveaux modes d'organisation, et pour leur transmettre des compétences qui les aideront à trouver un emploi. Malgré l'accélération des changements liés aux technologies et à l'organisation du travail au cours des vingt dernières années, les dépenses consacrées par les entreprises à la formation (souvent non formelle) reculent au Canada (graphique 2.12). Néanmoins, les dépenses de formation non formelle des entreprises et le rapport entre le coût du temps de formation attendu sur la durée de la vie active et le salaire annuel sont proches de la moyenne de l'OCDE, et la participation à ce type de formation dépasse la moyenne des pays ayant participé à l'enquête PIAAC (graphique 2.13). En revanche, la formation financée sur fonds publics au Canada est limitée par rapport aux autres pays (graphique 2.14). Il en résulte des dépenses de formation totales comparativement faibles.

Graphique 2.12. **Dépenses de formation des entreprises, par salarié**

2010 (CAD constants)

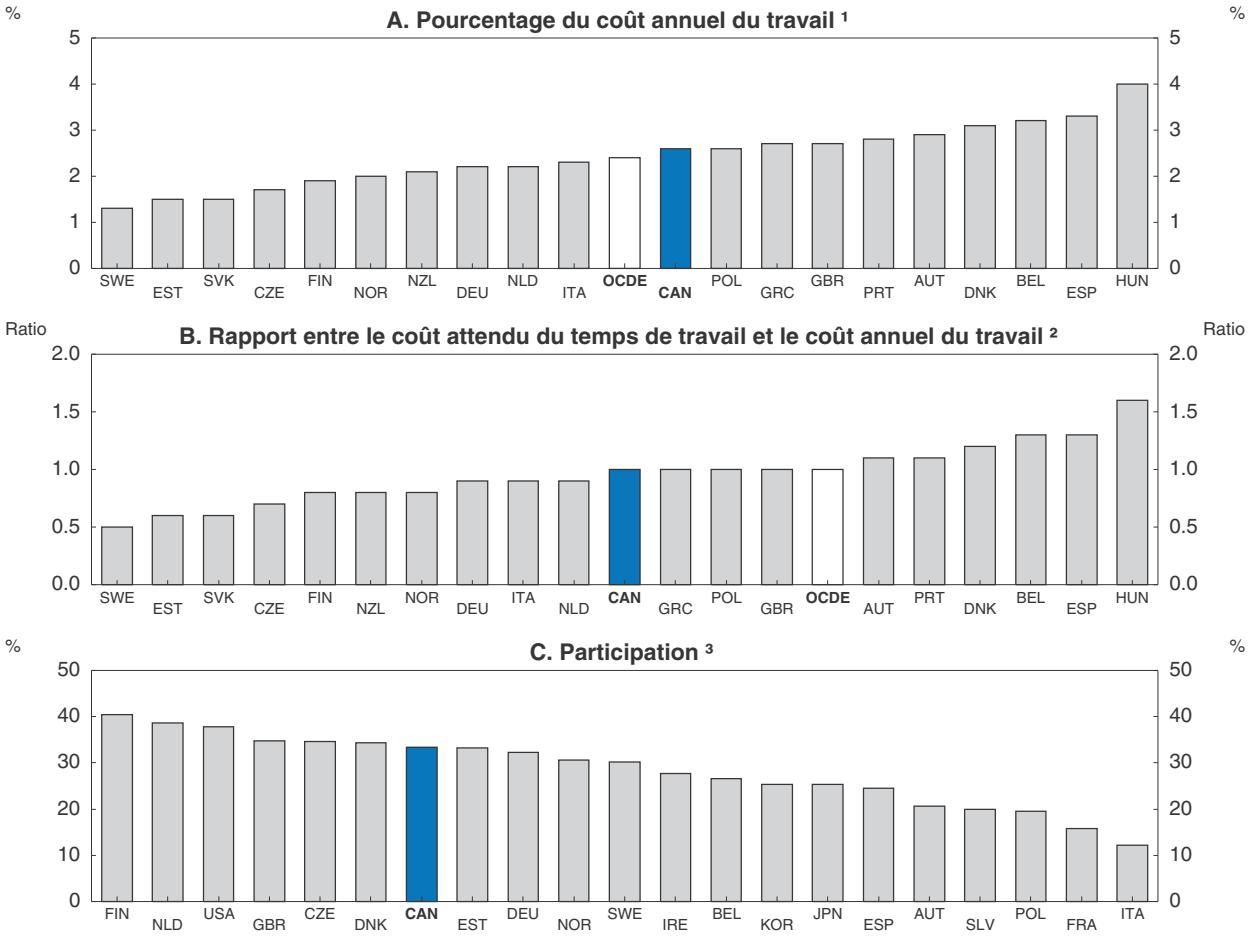


Source : Burleton, D. *et al.* (2013), *Jobs in Canada, Where, What and For Whom*, TD Economics Special Report, 22 octobre.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079877

La Subvention canadienne pour l'Emploi est mise en œuvre afin que les dépenses publiques de formation soient plus axées sur la demande et contribuent à combler les pénuries de compétences. Plus particulièrement, cette Subvention va permettre aux entreprises de 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 les nouvelles Ententes sur le fonds pour l'emploi, sur les Ententes sur le développement du marché du travail (essentiellement utilisées pour former les chômeurs qui sont les plus proches du

Graphique 2.13. **Investissements et participation des entreprises à la formation non formelle**



1. Coût annuel total de la formation non formelle parrainée par les entreprises, en pourcentage du coût de la main-d'œuvre annuel, pour la population occupée âgée de 25 à 64 ans, 2007.
2. Coût attendu du temps de travail consacré à la formation non formelle parrainée par les entreprises pendant la durée de la vie active pour la population occupée âgée de 25 à 64 ans, 2007.
3. Participation à des séances organisées de formation pratique ou de formation par des superviseurs ou des collègues pendant l'année précédente, pour le groupe d'âge 16-65, 2012.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2012* et enquête de l'OCDE sur les compétences, *http://www.oecd.org/site/piaac/PIAAC_Background_Compendium %20_Round1_12Nov2013.xlsx*

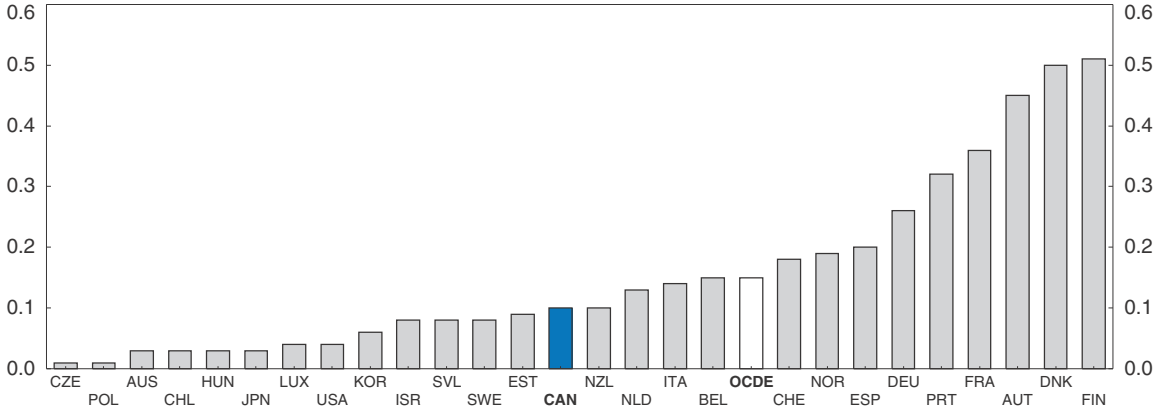
StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933079896*

marché du travail) ou sur d'autres recettes provinciales/territoriales propres. Le partage des coûts a pour but de rapprocher le niveau de formation parrainée par les entreprises du niveau socialement optimal (qui est plus élevé que le niveau optimal privé en raison des retombées externes de la formation).

Les autorités provinciales et territoriales soutiennent fermement les mesures prises par les entreprises pour améliorer les compétences de leurs salariés actuels et futurs, sur la base de la Subvention canadienne pour l'emploi, mais elles craignent que de nombreux salariés de PME ne bénéficient pas de formations subventionnées, dans la mesure où leurs employeurs n'ont pas les moyens d'acquitter leur part du coût total de la formation (y compris l'absence du salarié) ou trouveraient la Subventions lourde administrativement.

Graphique 2.14. **Dépenses publiques de formation en comparaison internationale**

2011, en pourcentage du PIB



Source : base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079915

Les autorités provinciales et territoriales se sont inquiétées aussi des difficultés potentielles pour adapter la Subvention aux situations locales. En réponse, la Subvention a été conçue pour fournir une plus grande flexibilité pour répondre aux besoins des petites entreprises et des associations d'employeurs, des établissements d'enseignement et des organisations syndicales, y compris un engagement à réduire la charge administrative. Par exemple, les petites entreprises bénéficieront d'arrangements flexibles de la Subvention canadienne pour l'emploi tels que la possibilité de compter les salaires dans le cadre de la contribution de l'employeur. Dans le cadre de sa mise en œuvre, la Subvention canadienne pour l'emploi sera réexaminée la deuxième année pour permettre des ajustements si nécessaire afin de s'assurer qu'elle répond bien aux attentes des employeurs et des demandeurs d'emploi.

Accroître le taux de réussite dans les formations d'apprenti

La forte demande de métiers spécialisés et l'extension des métiers couverts par le programme Sceau rouge, qui vise à harmoniser les certificats d'aptitude professionnelle par le biais de normes provinciales communes, a entraîné le doublement du nombre d'inscriptions et de diplômés dans les formations d'apprenti entre 2000 et 2011 (encadré 2.4). Cependant, le taux de réussite est resté seulement à 50 % sur cette période (Chambre de commerce du Canada, 2013). Le taux de réussite des apprentis est plus faible que celui des programmes universitaires de prélicence, même si l'écart est certainement surévalué en raison des méthodes de compilation des données sur les taux d'inscription (Laporte et Mueller, 2011). Il est plus élevé dans certains métiers, par exemple les électriciens, dont la pratique peut nécessiter un diplôme. La faiblesse du taux de réussite limite le nombre de personnes agréées (c'est-à-dire les compagnons) qui pourront former la prochaine génération d'apprentis.

Le taux de réussite inférieur des apprentis par rapport à celui des étudiants en prélicence ne peut pas s'expliquer par des conséquences moins négatives sur le plan professionnel lorsqu'un apprenti abandonne sa formation en cours de route. Selon une étude déjà ancienne (Akyeampong, 1991), les apprentis n'ayant pas fini leur formation gagnaient 77 % du salaire horaire des compagnons douze mois après la fin du cursus, alors que les étudiants en prélicence n'ayant pas obtenu leur diplôme gagnaient 81 % du salaire

Encadré 2.4. **Caractéristiques des formations d'apprenti**

Les formations d'apprenti sont des programmes de formation en milieu professionnel destinés à transmettre aux apprentis les compétences nécessaires pour atteindre une norme industrielle (Chambre de commerce du Canada, 2013). D'ordinaire, les formations d'apprenti sont constituées d'une formation en milieu professionnel dans une proportion de 80 à 85 % et d'une formation technique (Forum canadien sur l'apprentissage, 2013). Le premier volet de formation exige de l'apprenti qu'il travaille le nombre d'heures requis sous la supervision de plusieurs compagnons certifiés. Le second est pris en charge par un collège, un syndicat, un centre de formation privé ou encore un site en ligne. L'apprenti ayant respecté ces exigences peut alors passer un examen écrit afin d'obtenir le certificat d'une province ou d'un territoire. Les formations d'apprenti durent généralement de deux à cinq ans.

de leurs homologues diplômés. En outre, par rapport aux apprentis ayant achevé leur formation, ceux qui avaient abandonné étaient moins susceptibles d'être employés dans la profession correspondant à leur formation (52 %, contre 96 %) et risquaient davantage d'avoir travaillé moins de mois au cours de l'année précédente (8.5, contre 11.5). Des données plus récentes (Laporte et Mueller, 2012) mettent également en évidence les désavantages importants subis par les apprentis n'ayant pas achevé leur formation. L'étude montre que les taux de salaire horaire des apprentis qui sont allés jusqu'au bout sont plus élevés d'environ 21 % par rapport à ceux ayant abandonné. Parmi les apprentis qui ont achevé leur formation, ceux ayant obtenu leur certificat gagnent 12 % de plus par heure.

L'une des raisons pour lesquelles les apprentis ne vont pas au bout de leur formation est qu'ils ne sont pas rémunérés pendant le volet théorique de leur apprentissage, qui dure entre huit et dix semaines par an. Bien que leurs employeurs mettent généralement fin à leur contrat juste avant le début du volet théorique afin que les apprentis puissent prétendre à l'assurance-emploi pendant qu'ils suivent les cours, de nombreux apprentis n'ont pas les moyens de vivre uniquement des indemnités d'assurance-emploi pendant cette période (Chambre de commerce du Canada, 2013). Il peut aussi arriver que les employeurs soient réticents à laisser partir leurs apprentis, notamment pendant les périodes de forte activité économique. Par ailleurs, certains apprentis peuvent avoir du mal à terminer leur formation parce qu'ils ont des difficultés à conserver leur emploi, et donc à accumuler le nombre d'heures de travail nécessaire pour progresser dans leur programme de formation.

Il a été proposé dans le budget fédéral 2014, pour réduire les obstacles financiers à l'achèvement du volet théorique des formations d'apprenti, de mettre en place un prêt canadien aux apprentis, exempt d'intérêt, pouvant aller jusqu'à 4000 CAD par période de formation technique pour les apprentis dans leur premier métier Sceau rouge (métiers couverts par le programme du Sceau rouge). Il pourrait également être utile d'utiliser les programmes de formation et de développement complémentaires pour aider les apprentis pendant qu'ils suivent les cours. La Nouvelle-Écosse obtient de cette façon des résultats positifs. La nouvelle Subvention canadienne pour l'emploi pourrait aussi aider à renforcer les incitations des entreprises à maintenir l'emploi des apprentis et à leur permettre de suivre leur formation théorique.

Des obstacles à l'achèvement (et à la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre) apparaissent également lorsqu'un apprenti veut changer de province. La validation des crédits de formation théorique est limitée entre les provinces (notamment les crédits délivrés dans le cadre des cursus préprofessionnels des collèges communautaires) et, dans la mesure où les matières ne sont pas enseignées dans le même ordre selon les provinces, les apprentis qui émigrent risquent de se retrouver dans une année précédente du programme et donc, de mettre plus de temps à terminer leur formation. Pourtant, la mobilité interprovinciale peut aider les apprentis licenciés dans une région en difficulté à retrouver du travail ailleurs et à progresser dans leur formation. Le Conseil canadien sur l'apprentissage s'efforce de renforcer les normes interprovinciales et les méthodes d'évaluation au titre du programme Sceau rouge afin d'encourager l'harmonisation et la transférabilité entre les professions et les secteurs, et de valider plus efficacement les titres et diplômes des immigrés en vue de la certification des formations d'apprenti. Le format et le processus nouvellement mis en place seront évalués par le biais d'un projet pilote en 2013/2014 sur deux métiers : électricien et installateur/réparateur de systèmes d'aération/de conduites. Les provinces de l'Atlantique ont fait beaucoup d'efforts pour harmoniser leurs systèmes d'apprentissage, et ont pu éliminer la quasi-totalité des obstacles à la mobilité. La Nouvelle-Ecosse et l'Alberta progressent également sur la validation mutuelle des heures et crédits de formation, mais le problème de l'ordre dans lequel les matières sont enseignées reste encore à résoudre. La meilleure solution consisterait à harmoniser les formations d'apprenti dans l'ensemble des provinces et territoires (il existe déjà les lignes directrices nationales pour les principaux métiers), à l'image de ce qui se fait en Australie. Les autorités fédérales devraient continuer à collaborer avec les provinces pour harmoniser les programmes.

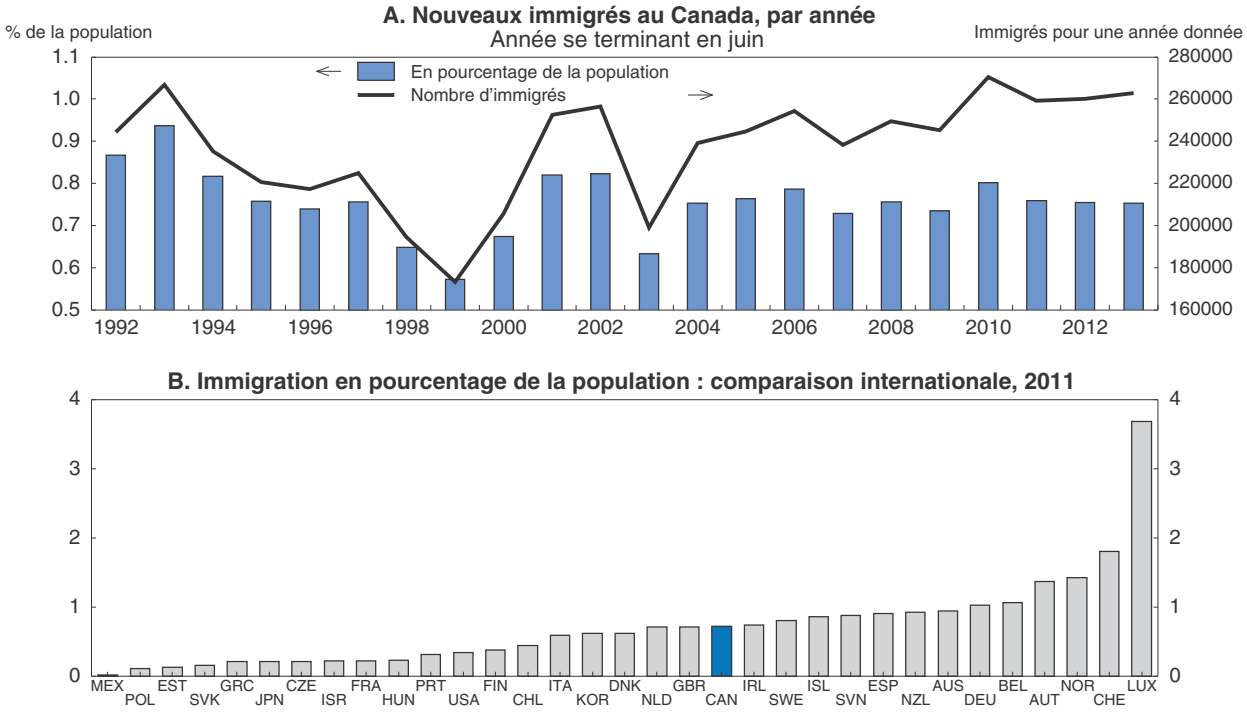
Autre barrière à l'achèvement de l'apprentissage : le niveau des apprentis en littératie et en numératie est parfois insuffisant, ce qui peut créer des difficultés à la fois pour la formation théorique et pour la formation en milieu professionnel. Les apprentis concernés doivent suivre des cours de rattrapage. Pour réduire ce problème, il serait souhaitable de proposer des programmes préparatoires à l'apprentissage afin de relever les compétences en mathématiques et la maîtrise des outils, comme c'est déjà le cas dans plusieurs établissements polytechniques et collèges (Chambre de commerce du Canada, 2013). Les apprentis auraient aussi plus de chances de trouver un employeur et cela pourrait également accélérer le processus d'ajustement face aux pénuries de compétences dans les métiers concernés.

Le renforcement des exigences en matière d'instruction et l'extension du volet théorique des formations en apprentissage pourraient accélérer le processus d'ajustement sur le marché du travail. À partir de données sur huit métiers du bâtiment dans vingt zones métropolitaines canadiennes, Coe et Emery (2006) montrent que des exigences plus élevées en matière d'instruction pour devenir apprenti et des heures de formation théorique plus longues permettent de réduire le temps d'ajustement. Les auteurs constatent également que les heures de travail en apprentissage requises accroissent la durée de l'ajustement. Ces résultats donnent à penser que l'ajustement pourrait être plus rapide si l'on substituait des programmes préparatoires et des heures de cours aux heures de travail requises.

Améliorer la réactivité du système d'immigration face aux conditions du marché du travail

L'immigration peut également constituer une source de compétences recherchées. Le niveau annuel cible de 250 000 immigrés (0.75 % de la population) est globalement atteint chaque année depuis dix ans (graphique 2.15). Environ 60 % des immigrés sont choisis selon des critères économiques, un pourcentage plus élevé que dans la plupart des autres pays.

Graphique 2.15. **L'immigration est importante au Canada en comparaison internationale**



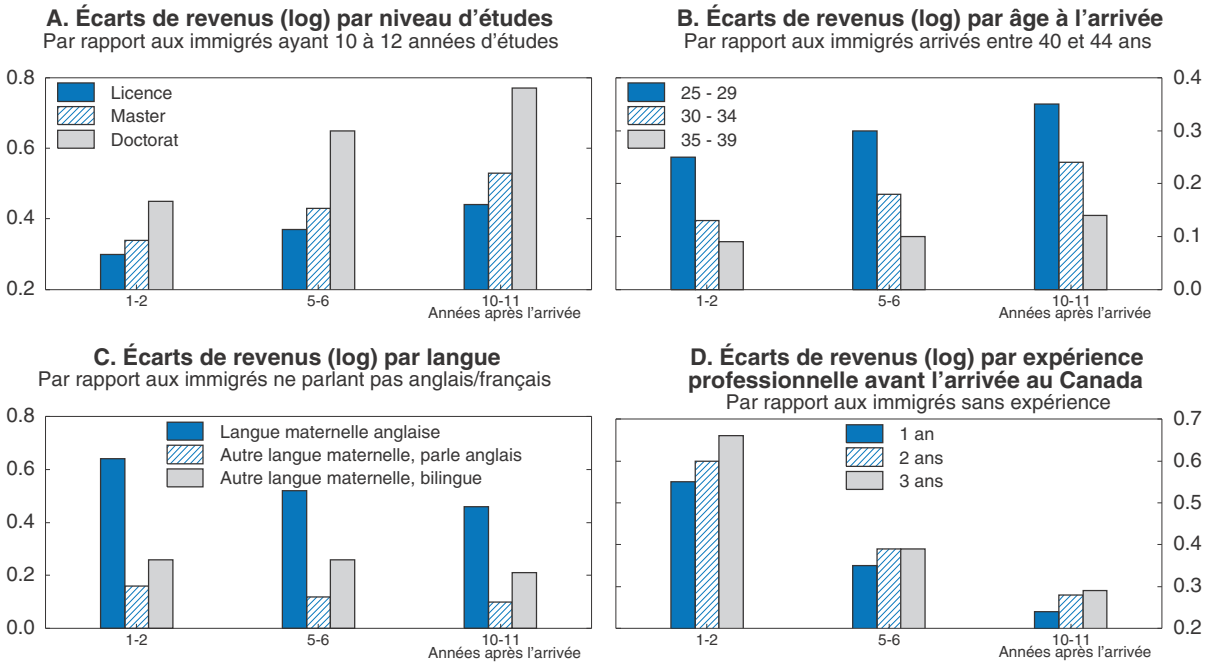
Source : Statistique Canada et *base de données de l'OCDE sur la population.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079934

Au cours des dernières décennies, les immigrés économiques récents ont été largement choisis en fonction de leur niveau de capital humain – les immigrés hautement qualifiés ayant plus de chances d'avoir de meilleurs résultats sur le plan professionnel. Ces immigrés sont mieux armés pour s'adapter à l'évolution du marché du travail que des immigrés moins qualifiés, et sont plus susceptibles d'avoir un impact plus positif sur les finances publiques (Picot, 2013). De fait, l'avantage salarial d'un demandeur principal relevant de la catégorie des « travailleurs qualifiés » (au titre du Programme des travailleurs qualifiés (fédéral) – PTQF, qui est le principal programme des demandeurs économiques) augmente nettement dans le temps (graphique 2.16), de même que l'avantage salarial des jeunes immigrés, pour qui l'accumulation de capital humain est plus rapide. Par ailleurs, la maîtrise des deux langues officielles et une expérience professionnelle au Canada avant de devenir immigré permanent procurent un avantage salarial important, même s'il diminue avec le temps.

Graphique 2.16. **Écart de salaire entre immigrés selon leurs caractéristiques**

Demandeurs principaux, catégorie des travailleurs spécialisés, 1997-99 (années d'arrivée)



Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079953

La Loi de 2002 sur l'immigration et la protection des réfugiés a modifié le PTQF en mettant davantage l'accent sur le potentiel à long terme des immigrés économiques et en donnant plus de poids au niveau d'instruction et à l'âge, ainsi qu'aux compétences linguistiques et aux antécédents professionnels, qui améliorent les résultats sur le plan professionnel, en particulier à court terme.

Une part croissante des admissions de séjour permanent annuelles au canada vient du Programme des candidats des provinces (PCP), qui a fait passer le pourcentage d'immigrés économiques de 1 % lorsqu'il a été introduit en 1999, à 25 % en 2012. Dans le cadre du PCP, les provinces et les territoires sélectionnent les candidats à l'immigration pour répondre aux objectifs régionaux en matière d'immigration économique. Ces candidats postulent ensuite à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) pour leur résidence permanente. Les instructions ministérielles, qui permettent à CIC de sélectionner en priorité telle ou telle profession, résultent aussi essentiellement de la demande par profession basée sur les informations disponibles du marché du travail. Parmi les autres programmes lancés pour s'adapter à la situation actuelle du marché du travail, on peut citer la Catégorie de l'expérience canadienne (CEC), introduite en 2008 pour faciliter l'insertion de résidents temporaires ayant une expérience professionnelle et/ou ayant fait des études au Canada pour devenir résidents permanents (même si le nombre autorisé est faible, par exemple, 200 par an seulement en Alberta) et le nouveau Programme des travailleurs de métiers spécialisés (PTMS) qui vise spécifiquement à réduire les pénuries de main-d'œuvre dans certains métiers.

Ces nouveaux programmes ont permis d'améliorer les résultats économiques des immigrés arrivés dans les années 2000, mettant ainsi fin à une détérioration de la situation au cours des dernières décennies. Pour autant, par rapport aux Canadiens de souche, les revenus des immigrés restent bien en-deçà des niveaux des années 70 (Picot, 2013). Au cours des premières années après leur arrivée, les nouvelles catégories d'immigrés ont des revenus bien supérieurs à ceux des immigrés du programme PTQF (tableau 2.5). L'avantage salarial des immigrés des programmes PCP et CEC s'explique essentiellement par leur plus grande expérience professionnelle au Canada avant de devenir immigrés et par des contrats de travail préalables, alors que pour les immigrés relevant du PTMS, l'avantage résulte probablement d'une demande forte. Cependant, comme le montre l'analyse interne faite par Statistique Canada et présentée dans le tableau ci-après, l'avantage salarial de ces nouvelles catégories d'immigrés disparaît rapidement, de sorte qu'au bout de cinq ou six ans, ils n'en ont plus face aux immigrés relevant du programme PTQF. Compte tenu de la hausse continue de l'avantage salarial des immigrés hautement qualifiés au-delà de cette période (voir graphique 2.16), il est probable que les immigrés du programme PTQF bénéficieront à plus long terme de revenus supérieurs. Cette situation montre qu'il peut être difficile de trouver un équilibre entre des immigrés dont les compétences sont très recherchées à court terme et ceux qui présentent un fort potentiel de rémunération sur la durée.

Tableau 2.5. **Écart de salaire entre les différentes catégories d'immigrés**

Écart de salaire (log) par rapport au Programme des travailleurs spécialisés (fédéral)

	Arrivée en 2002-04		Arrivée en 2009
	Après 1-2 ans	Après 5-6 ans	Première année complète après l'arrivée
Observé			
Métiers spécialisés (niveau fédéral) (dérivé)	0.208 ***	0.007	0.403 ***
Candidats des provinces	0.370 ***	0.056 *	0.379 ***
Catégorie de l'expérience canadienne	n.a.	n.a.	0.445 ***
Travailleurs qualifiés (niveau fédéral)	Référence	Référence	Référence
Ajusté pour tenir compte des différences d'expérience professionnelle au Canada et des contrats de travail préalables			
Métiers spécialisés (niveau fédéral) (dérivé)	0.220 ***	0.009	0.234 ***
Candidats des provinces	0.112 ***	-0.099 ***	0.228 ***
Catégorie de l'expérience canadienne	n.a.	n.a.	-0.032
Travailleurs spécialisés (niveau fédéral)	Référence	Référence	Référence

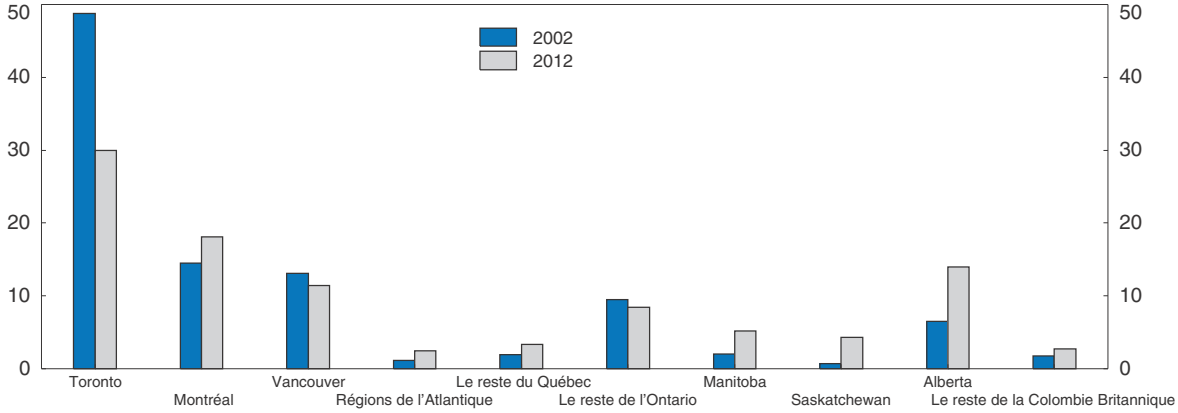
Note : * significatif pour p<0.05; ** p<0.01; ***p<0.001

Source : Statistique Canada, *base de données longitudinales sur les immigrants*, analyse interne de Statistique Canada.

Les nouveaux programmes ont également contribué à une plus grande dispersion des nouveaux immigrés, notamment vers les provinces de la Prairie, où la situation du marché du travail est meilleure que dans le reste du pays (graphique 2.17). Entre 2002 et 2012, la proportion des nouveaux immigrés à Toronto est passée de 49 % à 30 %, tandis que celle des provinces de la Prairie a gagné 15 points. L'analyse de Statistique Canada indique que le programme PCP a particulièrement contribué à la dispersion régionale des nouveaux arrivants. La part grandissante du programme PCP dans l'immigration économique au Canada explique la totalité du pourcentage croissant de nouveaux immigrés dans la Saskatchewan et le Manitoba, et joue un rôle important à Montréal et en Colombie

Graphique 2.17. **Lieux de destination des immigrés au Canada**

Répartition des nouveaux immigrés, en %



Source : Citoyenneté et immigration Canada, *Faits et chiffres 2002 et 2012*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079972

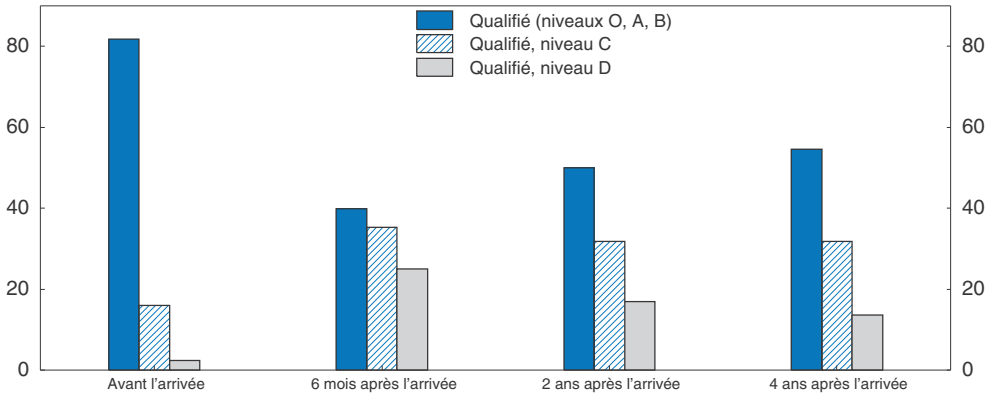
britannique, à l'exception de Vancouver (mais pas en Alberta). La situation contrastée de l'économie et du marché du travail à Toronto et dans les provinces occidentales a également joué un rôle dans le basculement vers Calgary et Edmonton, ainsi que l'évolution des régions d'origine (les immigrés préfèrent souvent s'installer là où vit déjà une communauté de leur pays d'origine).

L'intégration des immigrés hautement qualifiés, qui acceptent généralement un emploi moins qualifié au début, constitue un défi de taille (graphique 2.18). Ainsi qu'on l'a déjà noté, leur avantage salarial est inférieur à celui des Canadiens de souche et n'augmente pas dans les secteurs où les salaires des Canadiens de souche progressent. Depuis le début des années 90, les immigrés tirent pour la plupart peu d'avantages de leur expérience et de leurs études à l'étranger (Green et Worswick, 2009 ; Ferrer et Riddell, 2008). Les pays d'origine ayant changé depuis cette période, de nombreux immigrés connaissent insuffisamment les deux langues officielles du pays pour être efficaces sur des postes hautement qualifiés. Un autre facteur tient au fait que la qualité des études est souvent inférieure dans les nouveaux pays d'origine (Sweetman, 2004).

L'élaboration du *Cadre pancanadien d'évaluation et de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger* par le Forum des ministres du marché du travail (2009) constitue une étape importante en vue d'une meilleure intégration des immigrés. Son objectif est d'établir une vision commune nouvelle aidant les autorités à prendre des mesures concertées afin de faciliter l'insertion professionnelle des immigrés et des travailleurs formés à l'étranger. Ce Cadre s'appuie sur plusieurs programmes pour faciliter l'insertion des immigrés, notamment le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers, qui offre une aide financière aux projets visant à faciliter l'évaluation et la reconnaissance des titres et diplômes étrangers ; le Réseau des qualifications internationales, qui est un réseau de professionnels en ligne au sein duquel les entreprises, organismes réglementaires, pouvoirs publics et organisations mettent en commun les méthodes efficaces d'évaluation et de reconnaissance des titres et diplômes étrangers ; l'Initiative de Santé Canada relative aux professionnels de la santé formés à l'étranger, qui étend l'évaluation et l'intégration de ces individus dans sept professions clés ; et enfin, le Programme canadien d'intégration des immigrants, qui fournit des

Graphique 2.18. **Emploi des immigrés avant et après leur arrivée, par niveau de qualification**[1]

Niveau de qualification des emplois avant et après l'immigration



1. Immigrés arrivés au Canada entre le 1er janvier et 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).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079269

services d'orientation gratuits avant le départ en apportant aux candidats à l'émigration des informations, un planning et un soutien en ligne via des partenaires au Canada. Pour réduire la probabilité que les futurs immigrés n'aient beaucoup de difficultés à s'intégrer, le gouvernement fédéral a imposé, en mai 2013, l'obligation pour les candidats au titre du programme PTQF de fournir des évaluations de leurs titres et diplômes ainsi que de leur maîtrise de l'anglais ou du français. Même pour les candidats qui réussissent ces évaluations, il importera de préserver les programmes d'intégration, tels que ceux financés par les Ententes sur le marché du travail : les immigrés peuvent ne pas connaître les termes techniques qui s'appliquent à leurs domaines de compétences en anglais ou en français et peuvent mal comprendre les différences culturelles. Parallèlement, des améliorations ont été apportées à la grille de points du PTQF à partir de nombreuses recherches, qui montrent systématiquement que les compétences en langue et la jeunesse constituent les deux facteurs les plus importants de la réussite économique des immigrés.

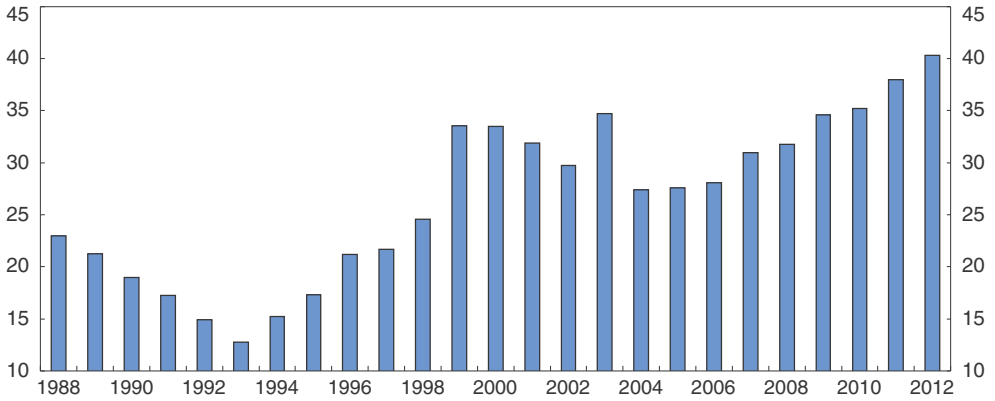
Ces dernières années, l'un des principaux problèmes de fonctionnement des programmes réside dans le fait qu'il est impossible de classer les demandes d'immigration par ordre de priorité en fonction des besoins du marché du travail. Les demandes doivent être traitées dans leur ordre d'arrivée, et les retards de traitement sont importants (le traitement durait huit ans en 2008). Cela signifie que les candidats qualifiés ayant des compétences très recherchées ne peuvent pas être invités à émigrer s'ils ne sont pas au-dessus de la pile. Pour améliorer la réactivité des programmes face à la situation actuelle du marché du travail, le gouvernement fédéral va mettre en place en 2015 un système d' « entrée express » fondé sur un modèle de Déclaration d'intérêt, à l'exemple de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Les individus qui déclarent souhaiter s'installer au Canada et qui répondent à certains critères d'éligibilité, seront placés dans un pool de candidats et classés sur la base de leur niveau d'études, expérience professionnelle,

compétences linguistiques et selon les attentes du marché du travail. Les postulants du pool devront s'enregistrer auprès du guichet national de l'emploi et seront invités à consulter les informations sur les opportunités d'emploi. Ils seront aussi encourager à contacter des employeurs par des moyens additionnels. Ainsi les besoins de main d'œuvre des employeurs peuvent être mis en correspondance avec les immigrés potentiels au sein du pool, alors que les provinces peuvent rechercher dans le pool des individus pour les identifier en vue de les nommer. Le CIC invitera ensuite les meilleurs candidats, notamment ceux dont les compétences sont recherchées, ceux qui ont déjà une offre d'emploi, ou ceux désignés par les provinces à demander un visa de résidence permanente. Les candidatures au système d'entrée express qui ne sont pas retenues au bout d'une certaine période sont retirées du pool.

Les autorités fédérales ont commencé à réformer le Programme des travailleurs étrangers temporaires (TET) en 2013. Alors qu'il était conçu à l'origine pour combler les pénuries de main-d'œuvre à court terme dans des professions hautement qualifiées, il s'est de plus en plus orienté vers les professions moins qualifiées et s'est considérablement développé depuis son lancement, jusqu'à représenter une part importante de l'immigration totale (graphique 2.19). En avril 2013, le gouvernement a annoncé que les entreprises ne pouvaient plus payer les TET moins que le taux de salaire en vigueur. En juin, une loi a été adoptée mettant en place un droit d'inscription au programme TET et donnant aux pouvoirs publics plus de pouvoirs pour contrôler les employeurs et suspendre ou révoquer les approbations lorsqu'elles sont fondées sur des informations erronées. Si l'on s'accorde à penser que le programme doit revenir à sa vocation initiale, son essor pourrait également être une conséquence du manque d'adaptation du système d'immigration actuel à l'évolution rapide des besoins en matière de compétences au Canada (Burleton et al., 2013).

Graphique 2.19. **Utilisation du Programme des travailleurs étrangers temporaires**

Entrées, en pourcentage des nouveaux immigrés



Source : Citoyenneté et immigration Canada, *Faits et chiffres 2002 et 2012*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079991

Si les réformes des dix derniers années, avec comme point d'orgue l'adoption du système des Entrées express, permettent de renforcer la capacité du système d'immigration de réagir face aux pénuries de compétences à court terme, il ne faudra pas pour autant négliger les objectifs économiques à long terme de l'immigration. L'évolution

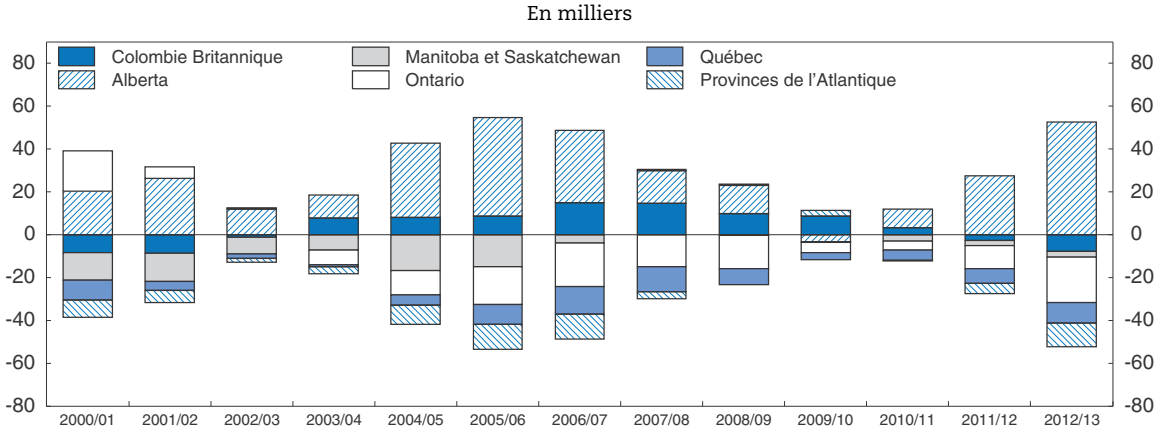
conjoncturelle et structurelle ainsi que les ajustements réalisés par les entreprises et les actifs peuvent entraîner une baisse de la demande sur des professions très recherchées au moment de la sélection des immigrants. C'est pourquoi, si les immigrants sont retenus pour combler les pénuries de compétences actuelles, il est impératif qu'ils possèdent le capital humain nécessaire pour s'adapter à l'évolution économique à long terme (Picot, 2013). Il y a également tout à gagner à améliorer l'intégration des immigrés hautement qualifiés afin qu'ils puissent tirer le meilleur parti possible de leur capital humain.

Réduire les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre pour remédier aux pénuries de compétences causées par des déséquilibres géographiques

La mobilité de la main-d'œuvre joue un rôle relativement important dans l'ajustement du marché du travail

Les migrations représentent un mécanisme clé d'ajustement du marché du travail au Canada, où les flux migratoires intérieurs sont comparables à ceux des États-Unis (Bayoumi et al., 2006). Contrairement aux pays de la zone euro, les flux migratoires semblent constituer, au Canada et aux États-Unis, le principal mécanisme d'ajustement à long terme face aux chocs asymétriques prolongés sur le marché du travail. Bayoumi et al. (2006) montrent également que le rôle des migrations dans l'ajustement du marché du travail est plus important dans les régions occidentales du pays. Par exemple, de nombreux Canadiens se sont installés dans la province d'Alberta à la suite du boom du secteur de l'énergie. En 2012-2013, les migrations interprovinciales annuelles nettes vers l'Alberta s'élevaient à plus de 50 000, soit un niveau proche du précédent record, alors que toutes les autres provinces à l'exception de la Saskatchewan enregistraient des sorties nettes (graphique 2.20). Il convient de noter que compte tenu de la grande superficie du

Graphique 2.20. **L'Alberta bénéficie d'un fort afflux de migrants interprovinciaux**



Source : Statistique Canada.

Comment lire ce graphique : Chaque barre correspond aux flux migratoires interprovinciaux nets annuels, par province ou groupe de provinces. Aux provinces/groupes de provinces qui enregistrent des entrées nettes correspondent des flux positifs (ex. : Alberta et Ontario en 2000/2001), tandis qu'aux provinces/groupes de provinces qui enregistrent des sorties nettes correspondent des flux négatifs (ex. : autres provinces/groupes de provinces en 2000/2001). Ces deux dernières années, seule l'Alberta a enregistré des entrées nettes ; la Saskatchewan a également enregistré des entrées nettes mais cela n'est pas visible sur le graphique car elle est groupée avec le Manitoba, dont les sorties nettes étaient plus importantes.

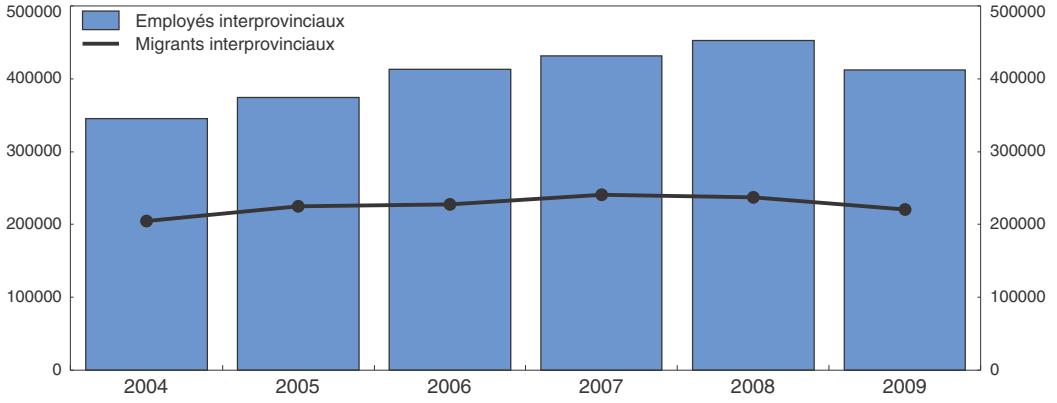
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933080010

Canada et pour plusieurs de ses provinces, la majorité de la mobilité géographique des travailleurs se fait à l'intérieur de la frontière de la province (environ 75% des flux de travailleurs du Canada sont intra-provinciaux, les 25% restants sont inter-provinciaux)

Les flux migratoires minimisent l'ampleur de la mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces dans la mesure où l'emploi interprovincial (individus qui se rendent dans une province pour travailler alors qu'ils résident dans une autre) est aussi considérable (graphique 2.21). Chaque année, le nombre total d'employés interprovinciaux est largement supérieur au total des nouveaux migrants interprovinciaux (individus qui changent de province/territoire de résidence d'une année à l'autre). La moitié environ des employés interprovinciaux au cours d'une année donnée étant nouveaux, le flux des employés interprovinciaux est comparable à celui des migrants interprovinciaux.

Graphique 2.21. **Les employés interprovinciaux sont plus nombreux que les migrants**

Nombre de personnes âgées de 18 ans et plus



Note : Estimations préliminaires pour 2008 et 2009.
Source : Statistique Canada.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933080029

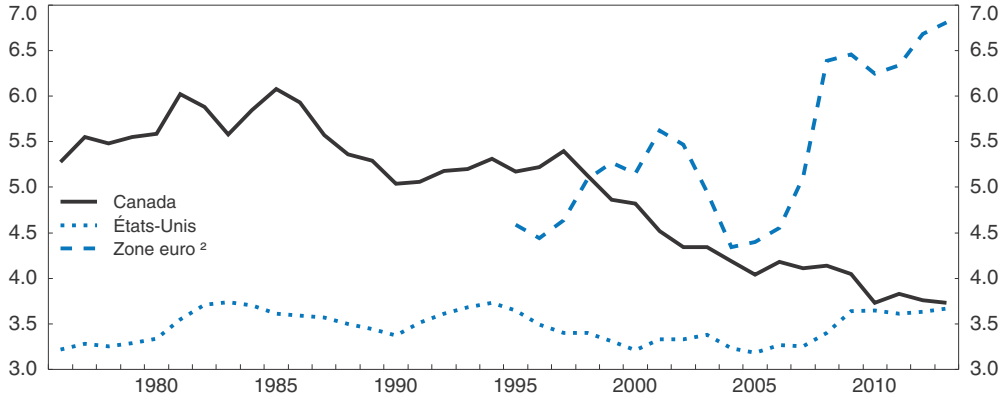
Ces flux entraînent une convergence des marchés du travail des différentes provinces. La dispersion des taux d'emploi, notamment, n'a cessé de diminuer ces trente dernières années, pour s'établir à un niveau comparable à celui des États-Unis (graphique 2.22). à titre de comparaison, la dispersion des taux d'emploi s'est accentuée dans la zone euro depuis 2004, pour atteindre un niveau largement supérieur à celui constaté au Canada.

La convergence des revenus disponibles et des taux d'emploi est la principale cause du recul des migrations interprovinciales, qui concernaient 1½ pour cent environ de la population dans les années 70 contre 1 % depuis le milieu des années 90 (graphique 2.23). Selon Amirault et al. (2013), la structure des flux migratoires au Canada s'explique en partie par les écarts observés en termes de taux d'emploi et de revenu médian des ménages. D'autres facteurs clés entrent en jeu, notamment le vieillissement de la population et la hausse du taux d'accession à la propriété, qui ont une incidence négative sur les flux migratoires.

En dépit d'une mobilité géographique de la main-d'œuvre relativement forte et de la convergence des marchés du travail des différentes provinces, des obstacles à la mobilité interprovinciale semblent subsister. En s'appuyant sur des données relatives aux entités infraprovinciales pour les régions économiques, Amirault et al. (2013) ont mis au jour une

Graphique 2.22. **La dispersion des taux d'emploi entre les provinces a fortement diminué au Canada**

Écart moyen absolu[1]



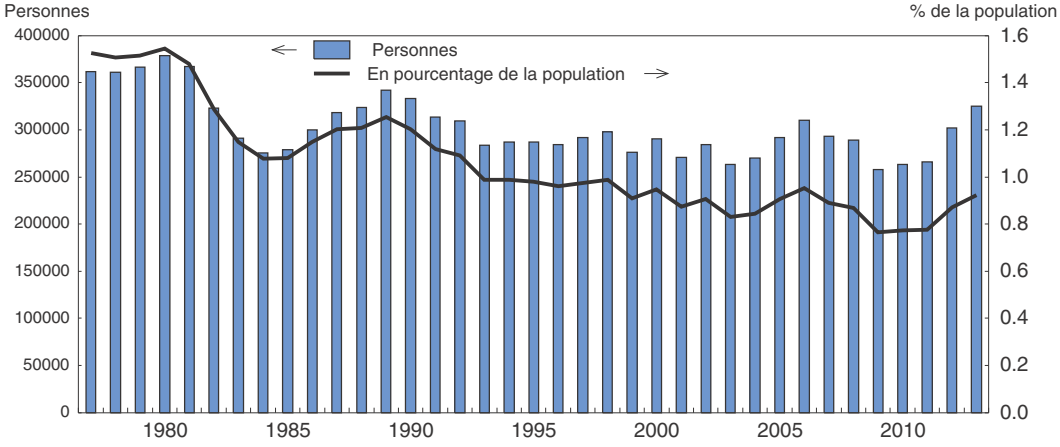
1. L'écart moyen absolu est une mesure de dispersion qui correspond à la somme de la valeur absolue de l'écart entre le taux d'emploi de l'État américain/de la province canadienne/du pays de la zone euro et la moyenne nationale divisée par le nombre d'entités infranationales au sein de l'union monétaire.
2. 11 pays fondateurs (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal).

Source : Banque du Canada (2013), « Canada Works », discours prononcé par Mark Carney, ancien gouverneur (2008-2013) de la Banque du Canada, devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, à Montréal (Québec) le 21 mai 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933080048

Graphique 2.23. **Migrations interprovinciales**

Population totale



Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 0510017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933080067

corrélation négative entre les frontières des provinces et la mobilité économique. Si les obstacles causés par ces frontières pouvaient être surmontés, la mobilité accrue de la main-d'œuvre faciliterait l'ajustement du marché du travail et, partant, aboutirait à des gains de productivité plus importants (Leung et Cao, 2009).

L'Accord sur le commerce intérieur (ACI) a été modifié pour plus d'efficacité

Les gouvernements qui se sont succédé ont pris diverses mesures en vue de réduire les obstacles réglementaires à la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre, en faisant

en sorte que les travailleurs d'une province ne rencontrent pas de difficulté pour obtenir l'autorisation nécessaire à l'exercice de leur profession ou de leur métier dans une autre province. Il convient de noter que 20 % environ des professions sont réglementées au Canada (Grady et Macmillan, 2007). L'une des mesures clés adoptées dans ce sens il y a environ 50 ans a été une harmonisation des qualifications requises et la reconnaissance mutuelle des diplômes pour différents métiers inscrits au programme Sceau rouge. Ce programme couvre 80 % environ des diplômes de métiers spécialisés. Plus récemment, les gouvernements des provinces sont convenus de réduire les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre sur un plan plus général dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), entré en vigueur en 1995.

À l'origine, l'ACI n'était pas très efficace. Selon une enquête officielle, 35 % des 13 000 travailleurs exerçant un métier réglementé qui s'installaient dans une nouvelle province en 2004 ne pouvaient faire valoir leurs qualifications (Forum des ministres du marché du travail, 2005) ; pour les travailleurs qualifiés étrangers, cette proportion s'élevait à 49 %. 8 % des organismes de réglementation interrogés ont indiqué qu'ils n'avaient pas accepté les candidats parce qu'ils n'étaient pas résidents, tandis que 18 % ont expliqué qu'ils n'avaient pas modifié leur réglementation pour intégrer tous les candidats aux qualifications reconnues dans d'autres provinces et territoires (Knox, 2010). En d'autres termes, presque 10 ans après l'entrée en vigueur de l'ACI, de nombreuses autorités de réglementation avaient volontairement failli à leurs obligations au titre du chapitre d'origine sur la mobilité de la main-d'œuvre, et les gouvernements des provinces n'avaient pas pris de mesures les y contraignant, comme ils s'y étaient engagés.

Au vu des résultats décevants de l'ACI, de la difficulté à parvenir rapidement à un accord plus efficace avec l'ensemble des provinces et de l'importance accordée à la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont conclu un accord plus ambitieux (*Trade, Investment, and Labour Mobility Agreement*, TILMA) en 2006 (Grady et Macmillan, 2007). Par rapport à l'ACI, la principale amélioration apportée par l'accord TILMA est la reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels.

L'ACI a été renforcé en 2009, date à laquelle le principe de reconnaissance mutuelle a été établi dans le nouveau chapitre 7 (Mobilité de la main-d'œuvre). La pierre angulaire de ce chapitre est l'article 706, qui stipule que tout travailleur titulaire d'une certification professionnelle reconnue par l'autorité de réglementation d'une province ou d'un territoire verra, sur demande, cette certification reconnue par toutes les autres provinces ou tous les autres territoires. Avant les amendements de 2009, les travailleurs qui exerçaient une profession réglementée et s'installaient dans une autre province se heurtaient à une multitude d'obstacles, notamment des exigences supplémentaires en termes de diplômes, d'examens ou de formation. Avec l'adoption de ces amendements, la charge de la preuve a été renversée des travailleurs vers les autorités de réglementation, ce qui a été renforcé encore par les récentes décisions de l'organe de l'ACI en charge du règlement des différends s'agissant des conducteurs de grues (2012) et des experts comptables (2012). Les décisions dans ces cas, qui faisaient suite aux plaintes déposées par des particuliers, confirment qu'aucune province et aucun territoire ne peut refuser de reconnaître les certifications professionnelles d'un travailleur d'une autre province ou d'un autre territoire, à moins que l'existence de risques pour le public ne soit démontrée (risques pour la santé ou la sécurité par exemple). Elles confirment également que les différences en termes de niveau de formation et de durée des études entre les provinces et territoires ne justifient pas, à elles seules, de restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre. Cependant,

les provinces et territoires ont toujours le droit, sous certaines conditions, de recommander des exigences supplémentaires dans certaines circonstances. En cas de différences significatives en termes de compétences, de spécialisation ou d'aptitudes, un gouvernement peut approuver une exception à la libre mobilité de la main-d'œuvre pour une profession donnée (en imposant des conditions supplémentaires à la certification d'un travailleur exerçant cette profession, même s'il est autorisé à l'exercer ailleurs). Toute exception doit être justifiée, approuvée par le gouvernement compétent et diffusée publiquement pour satisfaire aux obligations décrites au chapitre 7, afin de veiller à ce que les autorités de réglementation et les travailleurs aient accès aux exigences requises pour exercer une profession donnée dans les différentes provinces et les différents territoires. On dénombre actuellement 44 exceptions concernant 14 professions, ce qui est peu dans la mesure où il existe plusieurs centaines de professions réglementées.

Toutefois, le fait que seuls deux cas aient été portés devant l'organe en charge du règlement des différends, alors que l'on sait que de nombreux travailleurs exerçant des professions réglementées se sont vus refuser l'autorisation d'exercer leur métier dans la province où ils ont déménagé, soulève des interrogations quant à la facilité d'accès à cet organe. Par ailleurs, le règlement de ces différends a été long : trois ans pour les conducteurs de grues et 10 ans pour les experts comptables. Une enquête devrait être menée afin de repérer les obstacles à un fonctionnement plus efficace de cet organe et de déterminer comment y remédier. Des mesures devraient également être prises afin que les différends soient réglés plus rapidement.

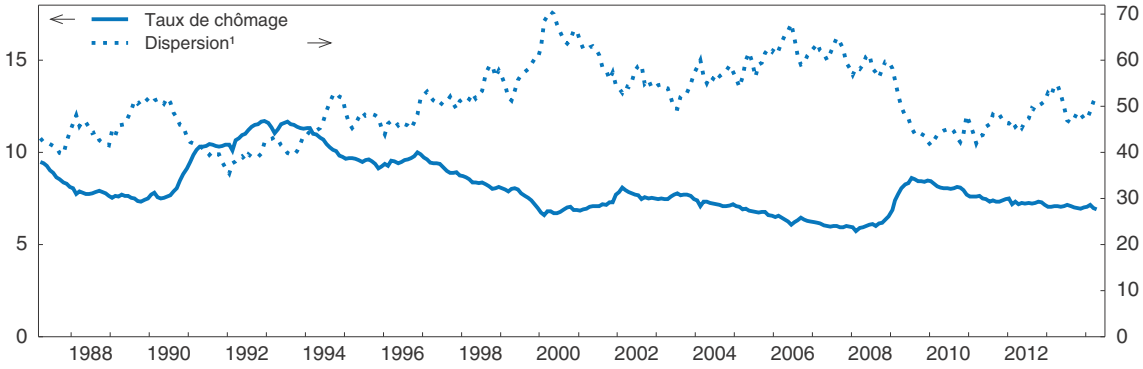
Dépendance à l'égard de l'assurance-emploi : incitations dans les régions à fort taux de chômage

La dispersion régionale des taux de chômage pourrait 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. Ce n'est toutefois pas encore le cas (graphique 2.24), notamment en raison du 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 pour pouvoir prétendre aux prestations est plus courte et la durée maximum de versement des prestations est plus longue (Riddell et Kuhn, 2010). Dans les faits, l'assurance-emploi permet aux travailleurs de continuer à occuper des emplois saisonniers qui ne leur assureraient pas un revenu annuel acceptable, plutôt que de déménager pour trouver un emploi à temps plein ailleurs. Cependant, des études ont montré que les prestations d'assurance-emploi n'étaient pas un facteur fondamental dans les décisions de migrer.

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 entrés en vigueur au début de 2013. A 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 recours fréquemment au dispositif d'assurance-emploi sont assujettis à des critères plus étendus de recherche d'emploi dès le début de la période d'indemnisation. S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ces changements, ils devraient néanmoins réduire

Graphique 2.24. **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.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933079288

l'incidence du recours à l'assurance-emploi par les travailleurs saisonniers. Les effets de cette réforme devraient cependant être plus importants en Ontario et au Québec, où les chances de trouver un emploi convenable sont plus élevées que dans les zones rurales des Provinces de l'Atlantique. Si la réforme se révélait inefficace, il pourrait être utile d'instaurer un système de bonus-malus pour l'assurance-emploi pour les employeurs (reposant sur une modulation des cotisations versées par les entreprises en fonction des licenciements auxquels elles ont antérieurement procédé), conformément à la recommandation de l'*Étude économique* de 2008. Une telle réforme aboutirait à une hausse des taux de cotisation pour les travailleurs saisonniers, les incitant ainsi à changer de région pour obtenir un emploi permanent si leur emploi saisonnier ne leur assure pas un revenu annuel acceptable. 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.

Recommandations visant à résorber 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 diplômés et d'accroître la mobilité des apprentis entre provinces.

Recommandations visant à résorber les pénuries de compétences *(suite)*

- Si les réformes récentes de à 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

- Ventiler de façon plus précise les données sur les postes vacants et le chômage par profession et par région afin de faciliter la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi, et fournir des données sur l'intensité de recrutement afin de mieux surveiller l'efficacité avec laquelle offres et demandes d'emploi s'apparient.
- Lutter contre les niveaux faibles en numératie et en 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.
- Développer la formation pratique dans les programmes universitaires afin que les étudiants acquièrent les compétences non techniques recherchées par les employeurs.
- Soutenir les programmes aidant les immigrés à compléter leurs titres et diplômes étrangers et à satisfaire aux normes locales.

Bibliographie

Akyeampong, E. (1991), « Apprentices: graduate and dropout labour market performances », *Perspectives*, Statistique Canada, vol. 3, pp. 7-15.

Amirault, D., D. de Munnik et S. Miller (2013), « Une analyse des profils migratoires régionaux au Canada », *Revue de la Banque du Canada - Printemps 2013*, pp. 16-28.

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

Bayoumi, T., B. Sutton et A. Swiston (2006), « Shocking Aspects of Canadian Labor Markets », *IMF Working Paper*, WP/06/83.

Belzil, C. et J. Hansen (2006), « Education Attainment in Canada: Effects of Individual Attributes and Expected Outcomes », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-11.

Boudarbat, B. et C. Montmarquette (2006), « Choix des domaines d'études dans les universités canadiennes », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-05.

Burleton, D., S. Gulati, C. McDonald et S. Scarfone (2013), « Jobs in Canada: Where, What and For Whom? », *TD Economics Special Report*, 22 octobre.

Center for STEM Education and Innovation at American Institutes for Research (2013), « How Much Does It Cost Institutions to Produce STEM Degrees? », Data Brief.

Chambre de commerce du Canada (2013), « Relèvement des compétences de la main-d'œuvre : formation parrainée par l'employeur et correction des pénuries de compétences », octobre.

Coe, P. et J. Emery (2006), « Accreditation Requirements and the Speed of Labour Market Adjustment for Eight Building trades in 20 Canadian Cities, 1971-2004 », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-08.

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.

Davis, S., R. Faberman et J. Haltiwanger (2012), « Recruiting Intensity during and after the Great Recession: National and Industry Evidence », *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 102, n° 3, pp. 584-88, mai.

Ferrer, A. et W. Riddell (2008), « Education, Credentials, and Immigrant Earnings », *Revue canadienne d'économique*, vol. 41, n° 1, pp. 186-216, février.

Forum canadien sur l'apprentissage (2013), *http://caf-fca.org/index.php?page=apprenticeship-in-canada&hl=fr_CA*

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* ».

Frenette, M. (2009), « Objectifs de carrière au secondaire : les élèves connaissent-ils les moyens pour les atteindre, et est-ce important? », *Statistique Canada, Direction des études analytiques : documents de recherche*, 11F0019M, n° 320, octobre.

Gomez, R. et M. Gunderson (2006), « Imperfections in the Market for Skilled Workers », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-10.

Grady, P. et K. Macmillan (2007), « Obstacles interprovinciaux à la mobilité de la main d'œuvre au Canada : politiques, lacunes de connaissances et questions de recherche », *Industrie Canada, Document de travail*, 2007-10.

Green, D. et C. Worswick (2009), « Entry Earnings of Immigrant Men in Canada: The Roles of Labour Market Entry Effects and Returns to Foreign Experience », décembre.

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 », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-07.

Knox, R. (2010), « Who Can Work Where: Reducing Barriers to Labour Mobility in Canada », *C.D. Howe Institute Backgrounder,* n° 131, juin.

Laporte, C. et R. Mueller (2012), « Reconnaissance professionnelle, achèvement des programmes d'apprentissage et salaires des apprentis inscrits au Canada », *Statistique Canada, Direction des études analytiques : documents de recherche*, 11F0019M, n° 345, octobre.

Leung, D. et S. Cao (2009), « Causes et conséquences des fluctuations du rythme de redistribution du travail au Canada », Revue de la Banque du Canada (été) pp. 35-47.

Majumdar, S. et K. Shimotsu (2006), « Enrolment Responses to Labour Market Conditions: A Study of the Canadian Market for Scientists », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-13.

Morrisette, R. and R. Sultan (2013), *Twenty Years in the Careers of Immigrant and Native-born Workers*, Statistique Canada.

Moussaly-Sergieh, K. (2005), « Le Rendement des Études Universitaires au Canada en 2000 », rapport de recherche, Département de sciences économiques, Université de Montréal, document non publié.

OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013 – Premiers résultats de l'Évaluation des compétences des adultes,* Éditions OCDE.

Picot, G. (2013), « Economic and Social Objectives of Immigration: The Evidence that Informs Immigration Levels and Education Mix », Citizenship and Immigration Canada, R33-2013, juin.

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.

Sattler, P. (2011), *Apprentissage intégré au travail dans le secteur postsecondaire de l'Ontario*, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur, Toronto.

Schwartz, S. (2006), « Recent Changes to Student Loan and Tuition Setting Policies in post-Secondary Education: Comparing Australia, New Zealand and the United Kingdom », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-13.

Sharpe, A. et S. Qiao (2006), « The Role of Labour Market Information for Adjustment: International Comparisons », *Collection Documents de travail IRC*, n° 2006 C-14.

Stark, A. (2007), « Which Fields Pay, Which Fields Don't? An Examination of the Returns to University Education in Canada by Detailed Field of Study », *Ministère des Finances, Document de travail,* 2007-03, février.

Sweetman, A. (2004), « Qualité de l'éducation des immigrants dans leurs pays d'origine et résultats sur le marché du travail canadien », *Statistique Canada, Direction des études analytiques, Documents de recherche*, Catalogue n° 11F0019MIF - n° 234.

Uppal, S.et S. LaRochelle-Côté (2014), « La surqualification des nouveaux diplômés universitaires au Canada », *Regards sur la société canadienne*, Statistique Canada, Catalogue n° 75-006-X, avril.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(10 2014 11 2 P) ISBN 978-92-64-20727-1 – 2014

Études économiques de l'OCDE

CANADA

THÈMES SPÉCIAUX : LOGEMENT ; PÉNURIE DE COMPÉTENCES

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juillet 2013
Belgique, mai 2013
Brésil, octobre 2013
Canada, juin 2014
Chili, octobre 2013
Chine, mars 2013
Colombie, janvier 2013
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2014
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, janvier 2014
Finlande, février 2014
France, mars 2013
Grèce, novembre 2013
Hongrie, janvier 2014
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012
Irlande, septembre 2013
Islande, juin 2013
Israël, décembre 2013
Italie, mai 2013
Japon, avril 2013
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2013
Norvège, mars 2014
Nouvelle-Zélande, juin 2013
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, mars 2014
Royaume-Uni, février 2013
Slovénie, avril 2013
Suède, décembre 2012
Suisse, novembre 2013
Turquie, juillet 2012
Union européenne, avril 2014
Zone euro, avril 2014

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2014-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

Volume 2014/11
Juin 2014

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2014 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3038
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-20727-1
10 2014 11 2 P